

# TRANSPARÊNCIA PASSIVA, FORMALISMO E OS PODERES ESTADUAIS BRASILEIROS

## PASSIVE TRANSPARENCY, FORMALISM AND THE BRAZILIAN STATE POWERS

## TRANSPARENCIA PASSIVA, FORMALISMO Y LOS PODERES ESTATALES BRASILEÑOS

**Amanda Finck Drehmer, MSc**

Universidade do Estado de Santa Catarina/Brazil  
[amandadrehmer@gmail.com](mailto:amandadrehmer@gmail.com)

**Fabiano Maury Raupp, Dr.**

Universidade do Estado de Santa Catarina/Brazil  
[fabianoraupp@hotmail.com](mailto:fabianoraupp@hotmail.com)

### RESUMO

O artigo apresenta os resultados do estudo que teve por objetivo investigar o atendimento dos poderes executivo, legislativo e judiciário dos estados brasileiros às exigências legais de disponibilização de informações à sociedade por meio da transparência passiva. O objeto empírico compreendeu 27 governos estaduais, 27 assembleias legislativas e 27 tribunais de justiça. A pesquisa é descritiva, realizada por meio de uma pesquisa documental, com abordagem qualitativa. Para coleta dos dados formulou-se uma solicitação de informação para ser encaminhada aos poderes, sendo analisados a partir da técnica da análise documental. Na análise da transparência passiva nos poderes estaduais brasileiros, a maior parte dos estados apresentou resultados melhores em seus executivos comparados aos judiciários e legislativos. Por outro lado, houve aqueles que denotaram enfrentar dificuldades no atendimento aos pedidos de informação. Esse distanciamento entre a transparência imposta aos entes governamentais e seu efetivo cumprimento é destacado na literatura como sendo uma das características do formalismo.

**Palavras-chave:** Transparência; Transparência passiva; Poderes estaduais.

### ABSTRACT

The article presents the results from the study that aimed to investigate the attendance of the executive, legislative and judicial branches of Brazilian states government, towards the legal demands for availability of information to society, by means of passive transparency. The empirical object included 27 state governments, 27 legislative councils and 27 courts of justice. The research is descriptive, operationalized by a documental research, with a qualitative approach. In order to collect the data, an information request was sent to the three branches and was analyzed through the technic of documentary analysis. In the analysis of passive transparency in the Brazilian states government branches, the majority of the states presented better results in their executive branch, if compared to the judiciary or legislative. On the other hand, there have been those who seemed to face difficulties in the attendance of information demands. This detachment between imposed transparency to the governmental entities and its effective accomplishment is highlighted in literature as being a characteristic of formalism.

**Keywords:** Transparency; Passive transparency; State government branches.

### RESUMEN

El artículo presenta los resultados del estudio que tuvo por objetivo investigar la atención de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de los estados brasileños a las exigencias legales de disponibilidad de informaciones hacia la sociedad por medio de la transparencia pasiva. El objeto empírico comprendió 27 gobiernos estatales, 27 asambleas legislativas y 27 tribunales de justicia. La investigación es descriptiva, realizada por medio de un estudio documental, con un abordaje cualitativo. Para la recolecta de los datos se formuló una solicitud de informaciones para que fuera encaminada a los poderes, siendo analizados a partir de la técnica del análisis documental. En el análisis de la transparencia pasiva en los poderes de los estados brasileños, la mayor parte de los estados mostró resultados mejores en el ejecutivo, si es comparado al judicial y legislativo. Por otro lado, hubo aquellos que denotaran enfrentar dificultades en la atención a las solicitudes de información. Ese



distanciamiento entre la transparencia impuesta a los entes gubernamentales y su efectivo cumplimiento es destacado en la literatura como una de las características del formalismo.

**Palabras clave:** Transparencia; Transparencia pasiva; Poderes de los estados.

## 1 INTRODUÇÃO

A transparência das ações governamentais é considerada um requisito fundamental para a realização da *accountability*, pois os atores políticos e sociais ficam impossibilitados de ativarem os mecanismos de responsabilização se não possuírem informações confiáveis, relevantes e oportunas (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004). Apesar da importância da transparência, Michener, Moncau e Velasco (2014) destacam que a sua implementação ainda é bastante onerosa em termos políticos, o que acaba por não incentivar a adequação de alguns órgãos às diretrizes da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Angélico (2015) salienta que embora vários países tenham aprovado nos últimos anos leis gerais de acesso à informação pública, ainda é muito arriscado, inexato ou insuficiente, no contexto brasileiro e/ou mundial, afirmar que uma LAI está “bem implementada” ou é “bem-sucedida”.

Raupp e Pinho (2015a) apontam a constatação, em diversos trabalhos acadêmicos, de uma defasagem entre as exigências de transparência impostas aos entes governamentais e o efetivo cumprimento por seus dirigentes. Na sociedade brasileira é comum a ideia de que algumas leis não precisam necessariamente ser cumpridas, sendo normal que após sua publicação decorra um período de tempo em que se espera para ver se a lei ‘vai pegar, ou não’ (VIEIRA; COSTA; BARBOSA, 1982). Essa situação indica a existência do formalismo no Brasil, apresentado por Ramos (1983) como a discrepância entre o que a lei prescreve e o que realmente ocorre na prática.

Tendo em vista a importância da transparência para a realização de controle social e envolvimento dos cidadãos na administração pública, e considerando que o dever de fornecer as informações requeridas se estende a todos os órgãos que integram a administração pública no âmbito dos três poderes, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: As respostas fornecidas pelos poderes executivo, legislativo e judiciário dos estados brasileiros atendem aos requisitos necessários ao exercício da transparência passiva? Para tanto, o artigo apresenta os resultados do estudo que teve por objetivo avaliar as respostas recebidas dos poderes executivo, legislativo e judiciário dos estados brasileiros à luz dos requisitos necessários ao exercício da transparência passiva.

A motivação para a realização do estudo decorreu da possibilidade de contribuir com a área de conhecimento em termos teóricos e práticos. A justificativa substancial ao meio acadêmico refere-se à discussão de um tema, transparência passiva, com escassa produção (CRUZ; SILVA; SPINELLI, 2016; RAUPP, 2016; MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018), já que massivamente os trabalhos publicados abordam a transparência ativa. Portanto, o assunto se reveste de atualidade e ineditismo, cujas discussões obtidas podem contribuir com a lacuna existente. Em termos práticos, justifica-se realizar um trabalho com vistas a diagnosticar, primeiramente, em que medida os poderes atendem aos atributos desejáveis de respostas fornecidas e, posteriormente, apresentar possibilidades de aperfeiçoamentos para os casos considerados frágeis.

O artigo está estruturado em cinco seções, iniciando pela introdução. A próxima seção contempla o suporte teórico necessário à sustentação do objeto de investigação, tratando de fundamentos sobre transparência passiva e formalismo. A terceira seção aborda os procedimentos metodológicos adotados. As próximas seções apresentam, respectivamente, os resultados alcançados e as conclusões, contribuições e limitações decorrentes do estudo empreendido.

## 2 CONSTRUÇÃO TEÓRICA

### 2.1 Transparência passiva

A abordagem da transparência ativa tem sido foco de muitos trabalhos acadêmicos, que utilizam modelos para avaliação de portais eletrônicos governamentais (AKUTSU; PINHO, 2002; PRADO, 2004; PINHO, 2008; RAUPP, 2011; CRUZ et al., 2012; STAROSCKY et al., 2014; CAMPAGNONI et al., 2015; DINIZ, 2015; GONDIN; RAUPP, 2015; LUNKES et al., 2015; LYRIO, 2016). Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p.139) ao buscarem reposicionar o debate sobre transparência, afirmam que “os trabalhos acadêmicos que se destinam à avaliação da transparência dos governos o fazem de forma geral e, em pouquíssimos casos, delimitam o tipo ou classificação da transparência que se pretende estudar”. Dessa forma, os autores identificaram nos trabalhos uma mistura de avaliações de transparência ativa com transparência passiva, de transparência nominal com efetiva, de visibilidade de informação com capacidade de inferência.

Com o intento de identificar trabalhos que delimitassem a transparência passiva como objeto de estudo, realizou-se, em outubro de 2016, um levantamento nas bases de dados *Scopus*, *Spell*, *EBSCO*, *Proquest Science Direct*. Procurou-se localizar trabalhos que apresentassem o termo “transparência passiva” ou “*passive transparency*” no título, resumo ou palavras-chave. Os resultados encontrados nas bases pesquisadas, após exclusão dos artigos repetidos, compreenderam somente cinco trabalhos, dos quais dois são da área da robótica e, portanto, não se aplicam ao universo da pesquisa. Quanto ao escopo dos trabalhos encontrados e que estão alinhados ao presente estudo tem-se: Silva, Eirão e Cavalcante (2015) compararam as leis de acesso à informação nos países-membros da Mercosul e, dentre outros aspectos, comparam as exigências dessas leis em relação à transparência passiva; Raupp (2016) investigou a realidade da transparência passiva de prefeituras dos maiores municípios brasileiros; e Cruz, Silva e Spinelli (2016) investigaram se a presença de uma Controladoria-Geral na estrutura organizacional dos municípios tem surtido efeito quanto à promoção da transparência passiva.

Não houve delimitação de período na busca pelos artigos, mesmo assim os três estudos encontrados são dos últimos anos, o que parece indicar uma recente atenção dedicada ao tema. “Do ponto de vista teórico, é evidente a carência de estudos sobre transparência, particularmente em relação à transparência passiva, tema discutido de forma incipiente em eventos e periódicos nacionais” (RAUPP; PINHO, 2016, p. 49). “Enquanto é possível perceber uma maior quantidade de pesquisas focalizadas no estudo da transparência ativa, são mais escassos os estudos que tentam fazer classificações e mensurações da transparência passiva” (SILVA; EIRÃO; CAVALCANTE, 2015, p. 728).

Silva, Eirão e Cavalcante (2014) constataram que dos dez países estudados, sete têm leis específicas para o acesso à informação (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai). Nas leis investigadas há unanimidade no que segue: gratuidade do pedido de informação; as únicas taxas de cobrança referem-se aos

custos de envio dos documentos solicitados; preferência por atenção imediata à demanda, exceto quando se tratar de informações que obedeçam à regras específicas; instâncias para recursos em caso de recusas de informação; imputação legal e administração aos agentes que negarem acesso à informação. Trazendo à luz o texto da lei brasileira,

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público (BRASIL, 2011).

A transparência passiva envolve, segundo Silva, Eirão e Cavalcante (2015), a obrigação do Estado em atender a uma determinada demanda do cidadão por informações. Diferentemente da transparência ativa, a transparência passiva é reativa e pode envolver processos de serviços mais complexos, seja pela natureza da demanda ou pelo esforço empreendido na obtenção da informação. Dadas as complexidades, a legislação pertinente deve explicitar as condições, requisitos e termos em que uma informação deve ser solicitada. No tocante à transparência ativa, há obrigação de disponibilizar informações, determinadas em lei, independentemente de terem sido solicitadas pelos cidadãos; no tocante à transparência passiva, há obrigação de implementar procedimentos adequados e atender aos pedidos de informações requisitados pelos cidadãos à Administração Pública (CRUZ; SILVA; SPINELLI, 2016).

Raupp (2016) observou o descumprimento da lei na maioria dos municípios investigados, seja por problemas no portal, seja em razão de problemas no retorno às solicitações enviadas. O estudo revelou uma realidade que parece não coadunar com o porte do Poder Executivo dos maiores municípios brasileiros. A escolha por municípios maiores pressupunha resultados mais animadores, já que estava circunscrita a um universo onde o desenvolvimento e a modernidade se fazem mais presente.

Na pesquisa para verificar se a presença de uma Controladoria-Geral nos municípios brasileiros tem surtido efeito quanto à promoção da transparência municipal e ao monitoramento da LAI, Cruz, Silva e Spinelli (2016) identificaram quatro estágios diferenciados no atendimento às solicitações de informações: retorno à solicitação no prazo de 20 dias, conforme preconizado pela LAI; retorno à solicitação dentro do prazo de prorrogação (20 a 30 dias); retorno após o prazo máximo estipulado pela LAI; ausência de retorno. Entendem os autores que, em nível subnacional, é necessário o aprimoramento das instituições de controle interno, para que se avance na cultura da transparência e publicidade previstas nos atos normativos.

O conceito de transparência inclui a ideia de um sistema que comporte mecanismos de respostas. Quando a informação solicitada não estiver proativamente disponível, o sistema deverá indicar onde e de que maneira o solicitante poderá acessar essa informação (ANGÉLICO, 2015). A exceção a essa obrigação se dá para os casos em há uma razão legalmente estabelecida para manter a informação em sigilo, como nos casos que envolverem segurança nacional, direito de terceiros, procedimentos em trâmite cuja revelação antecipada prejudique o cumprimento de uma função pública, entre outros. Ainda assim, deverá a lei assegurar o direito de questionamento, via judicial, sobre a negativa de acesso (YAZIGI, 1999).

## 2.2 Realidade brasileira à luz do formalismo

A investigação do atendimento às exigências legais de disponibilização de informações à sociedade por meio da transparência passiva se dá à luz do formalismo, por entender que tal teoria pode ajudar a explicar a realidade brasileira. Ramos (1983) utiliza-se do conceito de formalismo proposto pelo americano Fred Riggs para aplicá-lo no contexto brasileiro. Riggs (1964) estabeleceu uma tipologia em que buscou evidenciar a relação entre estrutura, que seria um padrão de comportamento já estabelecido e considerado normal em um sistema social, sendo composta não por pessoas ou coisas, mas por atos praticados; e o número de funções que desempenha, vista como as consequências da estrutura analisada, que irão afetar outras estruturas do sistema ao qual compõem. As instituições, portanto, devem ser avaliadas no que diz respeito à função que exercem ou à contribuição que dão ao sistema social. Ramos (1983) destaca que Riggs formulou seus estudos sobre o formalismo nas sociedades periféricas, esclarecimentos acurados e sem precedente na teoria administrativa.

As sociedades periféricas estudadas por Riggs (1964) são os países emergentes, em desenvolvimento e que na escala proposta pelo autor são identificadas como sociedades prismáticas. Para elucidar os problemas administrativos típicos dessas sociedades, Riggs propõe uma escala de três modelos ecológicos: o concentrado, o prismático e o difratado (RAMOS, 1983). O modelo concentrado define uma sociedade hipotética, dotada de uma só estrutura, motivada predominantemente pela condição pessoal e particularista. No modelo difratado cada estrutura corresponde a uma função distinta, funcionalmente específica, orientada para a realização específica e universalista. Os modelos concentrado e difratado se encontram nos extremos e o modelo prismático encontra-se no ponto médio entre os dois, combinando características de ambos (RIGGS, 1964; MACHADO-DA-SILVA et al., 2003).

Como características desses três modelos de sociedade, Riggs (1964) cita: heterogeneidade, superposição e formalismo. A sociedade prismática apresenta alto grau de heterogeneidade, pois nela coexistem o antigo e o moderno, o atrasado e o avançado, o velho e o novo. A superposição é o exercício cumulativo de funções diferentes por uma mesma unidade social e ocorre principalmente na sociedade concentrado por conta de sua estrutura. O formalismo, por sua vez, é a dissociação entre o que está previsto na norma e a conduta concreta, sendo característica presente principalmente nas sociedades prismáticas (RIGGS, 1964; RAMOS, 1983).

Ramos (1983) acredita que os principais pontos da contribuição de Riggs, no tocante ao formalismo, são: a afirmação de que o formalismo se registra em todas as sociedades, sendo, contudo, residual nas sociedades concentradas e difratadas, e dominante nas sociedades prismáticas; e a explicação de que o formalismo é dominante nas sociedades prismáticas por conta de sua dependência em relação às potências industriais do Ocidente. Segundo Motta e Alcadipani (1999), a dependência das sociedades prismáticas em relação às difratadas gera uma relação de subjugação, fazendo com que as prismáticas sejam compelidas a implementar as estruturas (sociais, políticas e econômicas) das difratadas. O formalismo então ocorre, pois, as estruturas das sociedades difratadas não condizem com a realidade cotidiana das prismáticas, sendo que tal incompatibilidade implica a impossibilidade da aplicação total das estruturas implementadas.

Ramos (1983) apresenta o Brasil como uma sociedade prismática e, portanto, com fortes características formalísticas. Mesmo depois de sua independência, o país continua a adotar os modelos institucionais dominantes no mundo, a fim de obter os requisitos essenciais para prosseguir em sua evolução. O formalismo é

apresentado por Ramos (1983) como uma estratégia de superação do caráter dual da sociedade prismática e, em particular, da sociedade brasileira. As soluções formalísticas, estranhas à realidade nacional e diferente dos costumes da população, fazem com que as leis antecipe as práticas coletivas, tornando o aprendizado lento e penoso. Machado-da-Silva et al. (2003) destacam que em sociedades fortemente influenciadas por padrões ou modelos estrangeiros, como a brasileira, é mais fácil adotar uma estrutura formal mediante um ato legal do que institucionalizar o correspondente comportamento social.

O distanciamento entre o prescrito na norma e o que realmente ocorre na prática gera desconfiança em torno da validade das leis na sociedade. Vieira, Costa e Barbosa (1982) observam que, na sociedade brasileira é muito comum a afirmação de que ‘todos são iguais perante a lei, mas a lei não é igual diante de todos’, também lembram que é comum dizer que ‘no Brasil, lei é como vacina; umas pegam, outras não’. Essas afirmações indicam a existência do formalismo, ou seja, a lei é elaborada e implantada, sem necessariamente significar que será cumprida.

A abordagem em tela sobre o formalismo é utilizada para demonstrar que suas características podem ser observadas no contexto atual da transparência passiva dos poderes estaduais investigados. Cabe aqui, entretanto, mencionar estudos anteriores que buscaram relacionar o pífio desenvolvimento da transparência no cenário brasileiro à existência de um sistema formalístico (RAUPP; PINHO, 2015b; JAHNS, F. T.; RAUPP; 2016; RAUPP; PINHO, 2016). Para Raupp e Pinho (2015b), a partir de um estudo com legislativos locais de municípios de Santa Catarina, cujo objetivo foi o de investigar a prestação de contas realizada nos portais eletrônicos antes e depois da LAI entrar em vigor, a análise “após” reforçou a nula ou baixa capacidade dos portais eletrônicos em prestar contas, identificada “antes”, sem grandes avanços, já que muitos portais mantiveram a mesma situação. Acreditam os autores que o formalismo serve para apreender o significado dos portais, um instrumento importado de realidades mais desenvolvidas, mas que na verdade não encontra respaldo nas práticas sociais brasileiras historicamente construídas.

Jahns e Raupp (2016) se propuseram a pesquisa a transparência do Poder Executivo dos estados brasileiros, a partir dos portais eletrônicos. Na pesquisa, ainda que os estados tenham atendido aos requisitos mínimos de transparência nos parâmetros verificados (publicidade, compreensibilidade e utilidade), os autores identificaram características do formalismo, e entenderam que não há uma busca por inovações ou formas de melhor atender às necessidades da sociedade quanto à transparência das informações públicas. Ir além das exigências legais e do mínimo exigido é o que se espera, segundo os autores, dos entes federados, buscando sempre maior interação e disponibilização das informações para seus usuários, os cidadãos.

No estudo que pesquisou o atendimento às exigências de transparência passiva pelas câmaras de municípios brasileiros com população superior a 300.000 habitantes, Raupp e Pinho (2016) também constataram a presença de características formalísticas. Para os autores é um cenário que revela pouca transparência passiva diante de um aparato tecnológico disponível. Há câmaras que descumprem uma sucessão de textos legais que regulamentam a transparência dos atos governamentais. O estudo se destaca por diagnosticar a atual situação da transparência passiva de câmaras dos maiores municípios brasileiros, revelando como a lei, em geral, pode ser descumprida, não levada à sério.

### 3 PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa empreendida é descritiva, realizada por meio de uma pesquisa documental, com abordagem qualitativa. O objeto empírico compreendeu 27 governos estaduais, 27 assembleias legislativas e 27 tribunais de justiça. Para coleta dos dados formulou-se uma solicitação de informação para ser encaminhada aos poderes, sendo analisados a partir da técnica da análise documental.

Inicialmente foram localizados os endereços dos portais dos poderes estaduais. Nestes portais, a solicitação de informação foi realizada preferencialmente através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Para os poderes que não dispõem do sistema e-SIC, procurou-se um formulário disponível no site para essa finalidade. Nos casos em que o envio não pode ser realizado através do portal em espaço dedicado à LAI, foi identificado o endereço de e-mail do responsável pelos procedimentos da LAI, para que a informação seja solicitada através desse e-mail. Não havendo indicação de um e-mail para atendimento das solicitações de acesso à informação, foram utilizados outros meios digitais para envio da solicitação, como um formulário geral de contato ou um e-mail geral de contato.

A solicitação teve o mesmo teor para todos os poderes por se tratar de procedimento relacionado à LAI e comum a todos, tendo como objetivo buscar mais informações a respeito da implementação da LAI pelos poderes. O teor da solicitação compreendeu o número de pedidos de informação recebidos, respondidos e negados ao longo do último ano, bem como as justificativas dadas para as rejeições. No que diz respeito à avaliação das respostas recebidas, verificou-se: a taxa de resposta; o prazo de envio da resposta, o tipo e qualidade da resposta. Partindo dessa avaliação foi possível analisar tanto aspectos objetivos do cumprimento dos órgãos públicos às regras impostas pela Lei de Acesso à Informação, como a taxa de resposta e prazo, quanto aspectos subjetivos não explícitos na LAI em relação à atuação dos órgãos, como o tipo e qualidade da resposta. O Quadro 1 detalha o modelo de avaliação das respostas.

Quadro 1 – Modelo de análise

	<b>Dimensões</b>	<b>Categorias</b>	<b>Indicadores</b>
Avaliação das respostas	Taxa de resposta (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014)	Proporção de solicitações respondidas em relação à quantidade de solicitações enviadas	Número de respostas recebidas/pedidos enviados
	Prazo de envio da resposta (BRASIL, 2011; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014)	Quantidade de dias que cada poder levou para responder a solicitação	Contagem simples dos dias entre o envio do pedido de informação e o recebimento da resposta
	Tipo de resposta (PAES; BALBINO; MARCHEZINI, 2014)	Acesso integral	A informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa
		Acesso parcial	Os documentos fornecidos apresentam problemas ao abrir ou a resposta não contempla por completo o que foi perguntado, sem que se tenha apresentado uma justificativa legal para o não fornecimento
		Acesso negado	O órgão nega expressamente o acesso à informação; impõe condições ou demandas de identificação ou de justificativas ilegais; ou a resposta não corresponde ao que foi demandado
		Sem informação	O órgão alega não possuir a informação
		Sem resposta	O órgão não respondeu no prazo
	Qualidade da resposta (PAES; BALBINO; MARCHEZINI, 2014)	Satisfatória	A informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa; o responsável pela informação classificada como acesso parcial ou acesso negado aponta uma base legal apropriada para deixar de fornecer a informação requisitada; a resposta classificada como não possui a informação está justificada e corresponde à realidade
		Incompleta	Na informação fornecida está faltando dados ou os documentos fornecidos apresentam problemas; a resposta não contempla por completo o que foi perguntado, sem que o órgão tenha apresentado uma justificativa legal para deixar de fornecer a informação
		Fundamentação inadequada	O motivo alegado para restringir o acesso não tem fundamentação legal ou a fundamentação é inadequada

Fonte: dados da pesquisa, sustentados em Michener, Moncau, e Velasco (2014) e Paes, Balbino e Marchezini (2014).

A taxa de resposta refere-se à proporção de solicitações respondidas em relação à quantidade de solicitações enviadas. O conceito de resposta adotado para essa análise é amplo e considera como resposta qualquer espécie de comunicação enviada por e-mail ou acessível por meio da plataforma de transparência, que não tenha sido gerada automaticamente ou que sirva para comunicar a respeito da extensão do prazo ou da tramitação interna do pedido. São consideradas as respostas que indeferem o pedido ou informam a respeito da inexistência da informação solicitada. A taxa de resposta é calculada dividindo-se o número de respostas recebidas pelo número de solicitações enviadas ao poder estadual (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014).

O cumprimento do prazo legal é avaliado por meio de uma contagem simples dos dias entre o envio do pedido de informação e o recebimento da resposta (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014). Neste sentido, é possível identificar os dias que cada poder estadual levará para responder a solicitação realizada, bem como visualizar uma média do tempo para resposta por poderes. A LAI prevê no art. 11 parágrafos 1º e 2º que os pedidos devem ser respondidos em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias (BRASIL, 2011).

Quanto ao tipo de resposta, classifica-se em: acesso integral; acesso parcial; acesso negado; não possui a informação; ou sem resposta. O acesso é integral quando a informação fornecida responde ao que foi perguntado de forma completa. O acesso é considerado parcial quando os documentos fornecidos apresentam problemas ou a resposta não contempla por completo o que foi perguntado, sem que se tenha apresentado uma justificativa legal para o não fornecimento. Nos casos em que há indicação da base legal para o não fornecimento de determinadas informações, o acesso parcial é considerado como uma resposta satisfatória. Classifica-se como acesso negado quando o órgão nega expressamente o acesso à informação, alegando sigilo ou outro motivo; impõe condições ou demandas de identificação ou de justificativas ilegais; ou a resposta não corresponde ao que foi demandado. Caso a justificativa corresponda às exceções de acesso à informação, regulamentadas pela LAI, a resposta é classificada como satisfatória. Não possui a informação é a classificação adotada para os casos em que o órgão alega não possuir a informação (PAES; BALBINO; MARCHEZINI, 2014). Caso a justificativa tenha amparo legal, a resposta é considerada satisfatória. Para a análise entende-se como justificativa legal as exceções previstas na LAI, quais sejam: os dados pessoais (art. 31), as informações classificadas por autoridades como sigilosas (art. 23), quando causarem dano a procedimento administrativo em curso (art. 7º, § 3º, LAI) ou demandar trabalho excessivo para o processamento da informação (art. 13, Decreto n. 7.724/2012) (PAES; BALBINO; MARCHEZINI, 2014). A classificação sem resposta é adotada nas situações em que o órgão não tenha respondido ao que foi solicitado no prazo determinado pela LAI (PAES; BALBINO; MARCHEZINI, 2014).

As respostas podem ser consideradas: satisfatória; incompleta; ou fundamentação inadequada. A resposta é considerada satisfatória nos seguintes casos: a informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa; o responsável pela informação classificada como acesso parcial ou acesso negado aponta uma base legal apropriada para não fornecer a informação requisitada; a resposta classificada como não possui a informação está justificada e corresponde à realidade. É considerada incompleta nas seguintes situações: na informação fornecida faltam dados ou os documentos fornecidos apresentam problemas; a resposta não contempla por completo aquilo que foi perguntado, sem que o órgão tenha apresentado uma justificativa legal para deixar de fornecer a informação. É considerada como fundamentação inadequada quando o motivo alegado para restringir o acesso não tem fundamentação legal ou a fundamentação é inadequada (PAES; BALBINO; MARCHEZINI, 2014)).

Toda resposta que dá acesso integral aos dados solicitados é considerada satisfatória. Nos casos em que são fornecidos alguns dados e outros não, tem-se um acesso parcial, podendo a resposta ser considerada satisfatória, incompleta ou fundamentação inadequada. É incompleta quando não apresenta parte da informação requerida, nem tampouco justificativa para o não fornecimento. Se apresentar justificativa sem fundamentação legal apropriada é classificada como fundamentação inadequada, todavia se a justificativa corresponder às exceções previstas na LAI, a resposta é considerada satisfatória. Para as situações em que o poder estadual nega o acesso ou alega não possuir a informação, deve apresentar justificativa que corresponda à realidade ou que

tenha fundamentação na LAI para ser considerada satisfatória, caso contrário, é classificada como fundamentação inadequada.

## 4 RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA

### 4.1 Transparência passiva no poder executivo

No poder executivo a taxa de retorno foi de 100%, ou seja, todos os 25 pedidos realizados foram respondidos. Por problemas na plataforma, não foi possível completar o envio das solicitações de informação aos poderes executivos do Amapá e Bahia. Na pesquisa em que foram enviados 453 pedidos com base em 55 questões diferentes para 133 órgãos públicos de todos os três poderes em oito unidades federativas, Michener, Velasco e Furtado (2014) obtiveram uma taxa de resposta de 69% em relação ao executivo. As unidades federativas representaram a União, o Distrito Federal, os Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, bem como suas três respectivas capitais – os municípios do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Belo Horizonte. Com esta taxa de resposta, 31% de todos os pedidos sequer foram apreciados pelas entidades avaliadas. A diferença entre os resultados das duas pesquisas pode representar uma evolução desta categoria de análise.

Retomando aos dados do campo, das 25 respostas recebidas, 23 foram recebidas no prazo legal e 17 foram classificadas como satisfatórias, disponibilizando os dados solicitados e/ou apresentando justificativa adequada para o não fornecimento da informação. Os executivos de Santa Catarina, Rio Grande do Norte e Mato Grosso destacaram-se por responder ao pedido de informação no mesmo dia em que foi realizado. O prazo médio de retorno foi de 10,5 dias. Os resultados de Michener, Velasco e Furtado (2014) foram menos animadores, pois o prazo médio de retorno para o executivo foi de 23 dias, ficando, inclusive, acima do limite legal (BRASIL, 2011). Os poderes executivos de Alagoas e do Pará extrapolaram o prazo legal. A resposta de Alagoas foi recebida decorridos 21 dias do envio do pedido e a resposta do Pará após 42 dias. Nenhum dos dois estados solicitou prorrogação do prazo, sendo o tipo de resposta classificado como “sem resposta”.

O conteúdo das respostas foi analisado e classificado. O tipo de resposta foi classificado em acesso integral, parcial, negado, não possui a informação e sem resposta. Já a qualidade da resposta foi classificada em satisfatória, incompleta e fundamentação inadequada. Na Tabela 1 é apresentada a avaliação das respostas no poder executivo.

Tabela 1 – Avaliação das respostas no poder executivo

Poder Executivo	Prazo da resposta	Tipo de resposta	Qualidade da resposta
Acre	20	Acesso integral	Satisfatória
Alagoas	21	Sem resposta	-
Amapá	-	-	-
Amazonas	2	Acesso integral	Satisfatória
Bahia	-	-	-
Ceará	20	Acesso integral	Satisfatória
Distrito Federal	13	Acesso integral	Satisfatória
Espírito Santo	1	Acesso integral	Satisfatória
Goiás	1	Acesso integral	Satisfatória
Maranhão	2	Acesso parcial	Incompleta
Mato Grosso	0	Acesso integral	Satisfatória
Mato Grosso do Sul	13	Acesso integral	Satisfatória
Minas Gerais	16	Acesso integral	Satisfatória
Pará	41	Sem resposta	-
Paraíba	7	Acesso integral	Satisfatória
Paraná	29	Acesso parcial	Fundamentação inadequada
Pernambuco	19	Acesso integral	Satisfatória
Piauí	5	Acesso integral	Satisfatória
Rio de Janeiro	1	Não possui a informação	Satisfatória
Rio Grande do Norte	0	Acesso integral	Satisfatória
Rio Grande do Sul	1	Acesso integral	Satisfatória
Rondônia	18	Acesso integral	Satisfatória
Roraima	7	Acesso parcial	Incompleta
Santa Catarina	0	Acesso parcial	Incompleta
São Paulo	10	Acesso integral	Satisfatória
Sergipe	7	Acesso parcial	Incompleta
Tocantins	10	Acesso parcial	Incompleta

Fonte: dados da pesquisa.

Em relação ao tipo de resposta, 64% dos executivos estaduais forneceram acesso integral à informação solicitada. Já na pesquisa de Paes, Balbino e Marchezini (2014), no âmbito do executivo federal, foram enviados cinco pedidos de informação para cada um dos 38 ministérios e secretarias com *status* de ministério, totalizando 190 pedidos. Considerando o tipo de resposta fornecida pelos órgãos, 73,2% possibilitaram acesso integral à informação requisitada. Segundo os autores, o índice foi o mais alto entre os três poderes analisados.

Mesmo que 16 estados tenham disponibilizado todas as informações, foi possível perceber diferenças no grau de atenção dedicado à elaboração da resposta. Foram classificadas como acesso integral algumas respostas que não demandaram muito trabalho do poder como, por exemplo, as respostas que informavam o número de pedidos recebidos e afirmavam que todos haviam sido respondidos e as que forneciam link para o relatório estatístico com todas as informações (que já estavam divulgadas como transparência ativa no portal eletrônico). Ao mesmo tempo, outras respostas classificadas como acesso integral destacaram-se no detalhamento da informação fornecida.

As respostas de seis executivos estaduais foram classificadas como acesso parcial. A planilha fornecida pelo executivo de Roraima estava desconfigurada, impedindo o acesso às informações sobre detalhes dos pedidos. Além de Roraima, outros quatro estados forneceram acesso parcial e tiveram a qualidade de sua

resposta classificada como incompleta. Maranhão, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins encaminharam relatórios estatísticos, porém, alguns não abrangiam todos os meses do ano de 2016 e outros traziam dados apenas dos pedidos recebidos, sem detalhar se foram respondidos ou negados. Os estados não justificaram as razões das informações não estarem completas.

No que diz respeito à qualidade das respostas dos poderes executivos, 74% foram consideradas satisfatórias, resultado idêntico ao obtido por Paes, Balbino e Marchezini (2014) no âmbito do executivo federal. Nessas, estão inclusas as respostas dos 16 estados que forneceram acesso integral e também do executivo do Rio de Janeiro, que alegou não possuir a informação, pois os pedidos são encaminhados aos órgãos responsáveis e não há controle sobre as respostas ou negativas. Em 27 de janeiro de 2015, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) publicou a Súmula CMRI nº 6/2015, na qual determina que “a declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa” (BRASIL, 2015). Dessa forma, caso haja a solicitação de uma informação inexistente, como por exemplo, o acesso a um documento que não existe, o órgão poderá declarar que não possui a informação e essa resposta será considerada satisfatória.

Apesar da necessidade de alguns ajustes, principalmente relacionados à melhoria na qualidade das respostas, o poder executivo, de modo geral, pode ser considerado transparente no que se refere à transparência passiva. A institucionalização da transparência está relacionada à disseminação da cultura do acesso, em que há o entendimento de que o Estado deve fornecer a informação pública, pois essa pertence ao cidadão (JORDÃO, 2011). Feitas as devidas ressalvas, o executivo atende às exigências legais (BRASIL, 2011), e não respalda os pressupostos do formalismo.

#### **4.2 Transparência passiva no poder judiciário**

No poder judiciário estadual foi possível efetivar o envio de 25 pedidos de acesso à informação, uma vez que problemas tecnológicos nas plataformas do Distrito Federal e Roraima inviabilizaram o envio da solicitação. Obteve-se o retorno de 14 judiciários estaduais, que representa uma taxa de retorno de 56%. Todas as respostas foram recebidas no prazo previsto na LAI, sendo o prazo médio de retorno de 4,5 dias, com destaque para Santa Catarina e Sergipe, estados no qual o judiciário respondeu no mesmo dia em que a solicitação foi enviada, e para Amapá, Pernambuco e Tocantins, que responderam no dia seguinte ao da solicitação. Na pesquisa de Michener, Velasco e Furtado (2014), a taxa de retorno com o judiciário foi superior (73%). Comparando as duas pesquisas, o prazo médio de retorno das respostas, 13 dias, mesmo estando abaixo do limite legal, representou um resultado pior ao observado no estudo anterior, ou seja, na média o poder judiciário levou mais tempo para retornar a resposta. Na Tabela 2 é apresentada a avaliação das respostas no poder judiciário.

Tabela 2 – Avaliação das respostas no poder judiciário

Poder Judiciário	Prazo da resposta	Tipo de resposta	Qualidade da resposta
Acre	3	Não possui a informação	Satisfatória
Alagoas	2	Acesso negado	Fundamentação inadequada
Amapá	1	Acesso integral	Satisfatória
Amazonas	-	Sem resposta	-
Bahia	-	Sem resposta	-
Ceará	5	Acesso negado	Fundamentação inadequada
Distrito Federal	-	-	-
Espírito Santo	18	Acesso integral	Satisfatória
Goiás	-	Sem resposta	-
Maranhão	-	Sem resposta	-
Mato Grosso	2	Acesso integral	Satisfatória
Mato Grosso do Sul	-	Sem resposta	-
Minas Gerais	-	Sem resposta	-
Pará	-	Sem resposta	-
Paraíba	-	Sem resposta	-
Paraná	-	Sem resposta	-
Pernambuco	1	Acesso integral	Satisfatória
Piauí	-	Sem resposta	-
Rio de Janeiro	14	Acesso negado	Satisfatória
Rio Grande do Norte	-	Sem resposta	-
Rio Grande do Sul	0	Acesso parcial	Incompleta
Rondônia	2	Acesso parcial	Incompleta
Roraima	-	-	-
Santa Catarina	0	Acesso integral	Satisfatória
São Paulo	15	Acesso integral	Satisfatória
Sergipe	0	Acesso integral	Satisfatória
Tocantins	1	Acesso integral	Satisfatória

Fonte: dados da pesquisa.

Em relação ao tipo de resposta, dos 25 pedidos enviados, 44% não foram respondidos, 32% foram respondidos de forma integral, 8% forneceram acesso parcial, 12% negaram acesso e 4% afirmaram não possuir a informação. A quantidade de pedidos sem resposta é consideravelmente alta, especialmente quando comparado ao poder executivo. Diferentemente do poder executivo, no poder judiciário poucos estados fizeram referência ao relatório estatístico. Estes resultados são piores comparados aos resultados obtidos por Paes, Balbino e Marchezini (2014), onde 50,9% das respostas do judiciário forneceram acesso integral à informação solicitada; 20% das respostas forneceram acesso parcial e em 9,1% dos casos não houve resposta. Os autores monitoraram 11 órgãos de Justiça, sendo oito do Poder Judiciário – Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e os cinco Tribunais Regionais Federais (TRF) – e três com “funções essenciais à Justiça” – Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). No total, os órgãos receberam 55 pedidos de informação.

Dos seis judiciários estaduais que forneceram acesso integral e satisfatório, apenas Mato Grosso e Sergipe enviaram *link* para seus relatórios estatísticos. O judiciário de Pernambuco enviou planilha com a íntegra dos pedidos, com possibilidade de filtrá-los para obter os dados solicitados. Os demais estados detalharam todas as informações requeridas no corpo da resposta. O acesso à informação foi negado pelos judiciários estaduais de

Alagoas, Ceará e Rio de Janeiro. A preocupação com negativas para respostas já havia sido apontada por Paes, Balbino e Marchezini (2014), já que 20% dos pedidos obtiveram uma negativa de acesso como resposta na pesquisa realizada por estes autores.

A qualidade da resposta não foi analisada para os poderes cuja resposta foi classificada como “sem resposta”. Assim, o percentual é calculado com base na quantidade de pedidos respondidos. Das 14 respostas recebidas, 72% foram consideradas satisfatórias, 14% estavam incompletas e 14% tiveram fundamentação inadequada. Os judiciários do Rio Grande do Sul e de Rondônia forneceram acesso parcial e ambos tiveram sua resposta classificada como incompleta, pois não informaram se os pedidos haviam sido respondidos ou negados e não apresentaram justificativa para a informação faltante. Nos resultados de Paes, Balbino e Marchezini (2014), 22% das respostas tinham fundamentação inadequada, 22% eram incompletas e 56% foram satisfatórias.

Dentre as respostas consideradas satisfatórias estão aquelas com acesso integral, bem como aquelas com acesso negado, cuja negativa está prevista de forma legal. No caso do judiciário do Estado do Acre, por exemplo, que alegou não possuir a informação solicitada, a resposta continha o seguinte texto: “no Tribunal de Justiça do Estado do Acre não há mecanismo que possibilite informar com os detalhamentos solicitados”. Com base na Súmula CMRI nº 6/2015 a resposta foi classificada como satisfatória. Todavia, cabe destacar que a solicitação enviada ao poder requeria informações que, de acordo com a LAI, já deveriam ser divulgados por todos os órgãos e entidades em seus sítios eletrônicos.

De modo geral, não se pode afirmar que o poder judiciário estadual esteja cumprindo com exercício da transparência passiva, uma vez que essa diz respeito à obrigação do Estado em conceder, aos cidadãos que o requeiram, acesso oportuno à informação que esteja em poder dos órgãos públicos (YAZIGI, 1999). Ainda que sejam objetos de investigação diferentes, os resultados com o judiciário acompanham àqueles obtidos por estudos anteriores (RAUPP; PINHO, 2016; CRUZ; SILVA; SPINELLI, 2016). É observada a adoção de uma estrutura formal sem a correspondente institucionalização dos requisitos da transparência passiva (MACHADO-DASILVA et al., 2003) e, como consequência, um distanciamento entre o prescrito na norma e o que realmente ocorre na prática (VIEIRA; COSTA; BARBOSA, 1982).

#### **4.3 Transparência passiva no poder legislativo**

No poder legislativo também foram efetivados 25 envios de pedido de acesso à informação. Não foi possível enviar solicitações para os legislativos da Bahia e do Sergipe. Dos 25 pedidos enviados, apenas seis foram respondidos, representando uma taxa de retorno de 24%. Dos seis legislativos estaduais que responderam ao pedido, cinco cumpriram o prazo legal, sendo a média de retorno de 10,5 dias. A taxa de retorno obtida por Michener, Velasco e Furtado (2014) foi mais alta (66%). Todavia, a média de retorno das respostas, 23 dias, ficou acima do limite legal (BRASIL, 2011). Na Tabela 3 é apresentada a avaliação das respostas no poder legislativo.

Tabela 3 – Avaliação das respostas no poder legislativo

Poder Legislativo	Prazo da resposta	Tipo de resposta	Qualidade da resposta
Acre	-	Sem resposta	-
Alagoas	-	Sem resposta	-
Amapá	-	Sem resposta	-
Amazonas	-	Sem resposta	-
Bahia	-	-	-
Ceará	-	Sem resposta	-
Distrito Federal	8	Acesso integral	Satisfatória
Espírito Santo	12	Acesso integral	Satisfatória
Goiás	-	Sem resposta	-
Maranhão	-	Sem resposta	-
Mato Grosso	26	Sem resposta	-
Mato Grosso do Sul	-	Sem resposta	-
Minas Gerais	-	Sem resposta	-
Pará	-	Sem resposta	-
Paraíba	-	Sem resposta	-
Paraná	-	Sem resposta	-
Pernambuco	4	Acesso integral	Satisfatória
Piauí	-	Sem resposta	-
Rio de Janeiro	10	Acesso negado	Satisfatória
Rio Grande do Norte	-	Sem resposta	-
Rio Grande do Sul	3	Acesso parcial	Incompleta
Rondônia	-	Sem resposta	-
Roraima	-	Sem resposta	-
Santa Catarina	-	Sem resposta	-
São Paulo	-	Sem resposta	-
Sergipe	-	-	-
Tocantins	-	Sem resposta	-

Fonte: dados da pesquisa.

Dos pedidos enviados, 80% foram classificados como sem resposta, 12% forneceram acesso integral, 4% acesso parcial e 4% negaram o acesso à informação. O acesso integral foi concedido pelos legislativos do Distrito Federal, Pernambuco e Espírito Santo. Dos cinco pedidos respondidos no prazo legal, quatro foram considerados satisfatórios e um incompleto. A resposta fornecida pelo legislativo do Rio Grande do Sul foi considerada incompleta, pois considerou a relação de todos os pedidos de informação recebidos desde 2014, sem a possibilidade de filtrar a informação. Ao divulgar todos os pedidos recebidos entende-se que a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul atendeu ao princípio da publicidade, entretanto não foi transparente. A publicidade garante a divulgação das ações governamentais, enquanto a transparência busca também a compreensão do conteúdo pela sociedade.

Dentre os dez pedidos de informação enviados por Paes, Balbino e Marchezini (2014), quatro deram acesso parcial à informação solicitada, sendo três da Câmara e um do Senado. No entanto, nenhum dos órgãos respondeu satisfatoriamente o pedido de mecanismos de participação popular. Reforçam os autores que as solicitações eram simples, ou seja, perguntas de fácil resposta.

Para ser transparente, primeiramente a informação deverá ser divulgada. Além disso, tal divulgação deve ocorrer de forma clara e de fácil entendimento. Assim, deve atentar-se também a forma como esta é

disponibilizada à sociedade (GUERRA, 2003). A baixa taxa de retorno observada no poder legislativo estadual demonstra que ainda predomina nesse poder a cultura do sigilo, destacada por Jordão (2011) como um dos grandes obstáculos para a abertura dos governos. Dos poderes investigados, o legislativo é o que mais se aproxima de características formalísticas, ou seja, as soluções para a transparência passiva, particularmente relacionadas às respostas fornecidas, parecem estranhas à realidade deste poder, fazendo com a lei antecipe uma prática de fato, podendo tornar o aprendizado lento e penoso (RAMOS, 1983).

## 5 CONCLUSÕES, CONTRIBUIÇÕES E LIMITAÇÕES

Na análise da transparência passiva nos poderes estaduais brasileiros, a maior parte dos estados apresentou resultados melhores em seus executivos comparados aos judiciários e legislativos. A pergunta realizada aos poderes permitiu observar que não há um consenso sobre a classificação dos pedidos de informação e do tratamento dado a eles. A LAI determina que os órgãos divulguem relatório estatístico com a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos. Entretanto, não está definido na legislação, e os entendimentos são divergentes entre os órgãos, sobre o que considerar pedidos atendidos, indeferidos, respondidos ou negados. Há também aqueles que consideram qualquer demanda recebida como pedido de informação, mesmo que se trate de reclamação, sugestão etc. Ainda, as nomenclaturas utilizadas nos relatórios disponibilizados são diversas e poucos poderes explicitam a classificação adotada. De acordo com as respostas fornecidas, as justificativas mais utilizadas para negar as informações foram: pedido genérico, dados insuficientes para atendimento da demanda, falta de clareza no pedido, fora da competência do poder, demandavam tratamento adicional de dados, pedido desproporcional ou desarrazoado, tratavam de dados pessoais, informação sigilosa conforme legislação específica e informação sigilosa conforme a LAI.

Parece haver uma divergência entre o que está estabelecido na legislação e o que ocorre na prática, fato que foi identificado com a falta de adequação dos poderes estaduais às exigências de transparência passiva contidas na LAI. Esse distanciamento entre a transparência imposta aos entes governamentais e seu efetivo cumprimento é destacado na literatura como sendo uma das características do formalismo. Embora a LAI tenha determinado um período de 180 dias para que todos os poderes se adequassem às novas exigências, na esfera estadual, passados mais de cinco anos de vigência da LAI, ainda há muito que fazer para que se tenha total adequação à legislação. A postura adotada pelos poderes investigados revela que o comportamento social ainda não foi institucionalizado, havendo uma defasagem entre a conduta concreta e a norma prescrita. Até então não se pode afirmar que os estados brasileiros cumprem com o seu dever de disponibilização de informações através da transparência passiva. Medidas práticas como o estabelecimento de um órgão que realize o controle institucional e o investimento em recursos podem contribuir para a promoção da transparência passiva nos poderes estaduais. No entanto, conforme explicitado no formalismo trata-se de um processo longo, que envolve questões culturais e de adaptação não só dos poderes estaduais de fornecerem a informação, mas também da sociedade em utilizar o direito de transparência passiva para solicitar informações ao poder público e exercer o controle social, promovendo a *accountability*.

Os resultados contribuem de forma teórica e prática. Em termos teóricos, se debruçou em uma temática incipiente, carente inclusive de comparativos nacionais que pudessem confirmar e/ou refutar os resultados obtidos. Apesar da proliferação nos últimos anos de trabalhos que abordaram a transparência das informações

públicas, há uma evidente predileção por trabalhos sobre transparência ativa. Em termos práticos, o diagnóstico realizado e as análises posteriores destacam, ao mesmo tempo, resultados positivos, incluindo as melhores práticas que podem ser consideradas o *status* a ser alcançado pelos poderes, bem como as fragilidades passíveis de aperfeiçoamentos, almejando dotar as respostas fornecidas pelos poderes de atributos que, de fato, possam contribuir para a construção da transparência passiva.

Algumas limitações foram identificadas no decorrer da pesquisa. A primeira diz respeito ao período da pesquisa. Os resultados encontrados dizem respeito ao período específico em que se realizou a coleta de dados, estando propensa a alterações no decorrer do tempo conforme se verificam avanços e atualizações, principalmente relacionadas às tecnologias utilizadas para a promoção da transparência passiva. A segunda limitação refere-se ao modelo de análise escolhido. Considera-se possível que a escolha de outros modelos pudessem apresentar resultados diferentes. O caráter subjetivo da pesquisa representa a terceira limitação. A análise e classificação da resposta quanto ao tipo e qualidade dependeram de interpretação do pesquisador sobre o conteúdo da resposta recebida e da justificativa apresentada pelo poder nos casos de restrição de acesso. Caso analisados por outro pesquisador, os dados coletados estariam sujeitos a receber interpretação e conclusões diferentes.

Cabe ressaltar que os resultados e conclusões obtidas não são capazes de confirmar o formalismo como o único motivo por trás das características das respostas recebidas. É provável que outros motivos contribuam para tal como, por exemplo, falta de capacidade burocrática e falta de vontade política a favor da transparência. Neste sentido, futuras pesquisas são encorajadas de modo que possam aprofundar essas questões. Considerando que o instrumento adotado se limitou a avaliar as respostas recebidas, outro estudo é recomendado no sentido de analisar os motivos de tais tipos de respostas.

---

Artigo submetido para avaliação em 01/02/2019 e aceito para publicação em 26/06/2019

---

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 75-102.

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, *accountability*, e democracia delegada: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação: reforço ao controle democrático**. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015.

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 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. Brasília: Presidência da República, 2011.

BRASIL. **Súmula CMRI nº 6/2015**. A declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa. Brasília: Presidência da República, 2015.

CAMPAGNONI, M. et al. Transparência no poder legislativo municipal: uma análise dos portais eletrônicos das câmaras de vereadores das capitais brasileiras. **Revista Gestão Organizacional**, v. 9, n. 1, 2016.

CRUZ, C. F. et al. 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.153-76, jan./fev. 2012.

CRUZ, M. C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. V. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 721, 2016.

DINIZ, G. M. O estado da transparência digital de portais eletrônicos: um estudo nos municípios do Ceará. **Revista TCEMG**, v.33, n.4, p.91-116, out./dez. 2015.

GONDIN, R. A.; RAUPP, F. M. Transparency ranking of the legislative electronic portals of the largest brazilian municipalities. **Australian Journal of Basic and Applied Sciences**, v. 9, n. 1, p. 51-64, 2015.

GUERRA, E. M. **Os controles externo e interno da administração pública e os tribunais de contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

JAHNS, F. T.; RAUPP, F. M. Transparência do Poder Executivo dos Estados Brasileiros. **Revista Universo Contábil**, v. 12, n. 3, p. 65-72, 2016.

JORDÃO, R. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Eclips Design, 2011.

LYRIO, M. V. L. **Transparência da gestão pública em portais eletrônicos: uma análise no contexto do poder executivo dos governos sub-nacionais brasileiro e espanhol**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Florianópolis, 2016.

LUNKES, R. J. et al. Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão. **Revista da CGU**, v.7, n.10, p.88-108, jun./jul. 2015.

MACHADO-DA-SILVA, C. L. et al. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 179-202.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Rio de Janeiro: FGV e Open Society Foundations, 2014.

MICHENER, G.; VELASCO, R.; FURTADO, K. Resultados. In: **Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Rio de Janeiro: FGV e Open Society Foundations, 2014.

MICHENER, G. (Org.). **Transparência local no Brasil: avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades**. Rio de Janeiro: FGV e Open Society Foundations, 2016.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018.

MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 6-12, jan./mar. 1999.

PAES, B.; BALBINO, F.; MARCHEZINI, J. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014**. São Paulo: Article 19 e Open Society Foundations, 2014.

PINHO, J. A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.42, n.3, p.471-493, maio/jun. 2008.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. 2004. 180p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

RAMOS, A. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

RAUPP, F. M. **Construindo a *accountability* em câmaras municipais do estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos.** 2011. 193 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2011.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. A Lei, ora a Lei: um balanço da (in)transparência passiva em câmaras municipais brasileiras. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO – EnADI, 5., 2015, Brasília. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2015a.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. Prestação de contas no legislativo local antes e depois da Lei de Acesso à Informação. **ConTexto**, v. 15, n. 29, p. 30-46, 2015b.

RAUPP, F. M. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 13, n. 30, p. 34-52, 2016.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. Review of passive transparency in Brazilian city councils. **Revista de Administração**, v. 51, n. 3, p. 288-298, 2016.

RIGGS, F. W. **A ecologia da administração pública.** Rio de Janeiro: FGV, 1964.

RIO DE JANEIRO (Estado). Assembleia Legislativa. Orientação nº 5/2012. Expede orientação interna sobre questão jurídica repetitiva. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Poder Legislativo, p.5-30 out. 2012.

SILVA, T. E.; EIRÃO, T. G.; CAVALCANTE, R. S. Relacionando la legislación sobre acceso a la información de los países del MERCOSUR. **Biblios: Journal of Librarian ship and Information Science**, n. 56, p. 28-38, 2015.

STAROSCKY, E. A. et al. A transparência dos portais das prefeituras em municípios catarinenses sob a perspectiva da legislação brasileira. **REUNA**, v.19, n.1, p.29-52, jan./mar. 2014.

VIEIRA, C. A.; COSTA, F. L.; BARBOSA, L. O. O “jeitinho” brasileiro como um recurso de poder. **Revista de Administração Pública**, v. 16, n. 2, p. 5-31, 1982.

YAZIGI, A. F. Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción. In: INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE (IACC), 9., 1999, Durban, África do Sul. **Proceedings...** Durban: IACC, 1999.

ZUCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.