

# TRANSPARÊNCIA PASSIVA DAS PREFEITURAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## PASSIVE TRANSPARENCY OF THE CITY HALLS OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO

## TRANSPARENCIA PASIVA DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE RÍO DE JANEIRO

**Lucas Carrilho do Couto, MSC**

Universidade Federal de Lavras, Centro Universitário de Formiga/Brazil

[lucascarrilho@yahoo.com.br](mailto:lucascarrilho@yahoo.com.br)

**Antônio Carlos dos Santos, Dr.**

Universidade Federal de Lavras/Brazil

[acsantos@ufla.br](mailto:acsantos@ufla.br)

**André Pimenta Freire, Dr.**

Universidade Federal de Lavras/Brazil

[apfreire@dcc.ufla.br](mailto:apfreire@dcc.ufla.br)

**Cláudia Maria dos Anjos, ESP**

Universidade Federal de Lavras/Brazil

[claudia.saae@hotmail.com](mailto:claudia.saae@hotmail.com)

### RESUMO

O presente estudo teve por objetivo perceber de que forma o cumprimento das diretrizes contidas na Lei de Acesso à Informação (LAI) é feita pelos poderes executivos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. O Estado do Rio de Janeiro possui um montante de 92 cidades em todo seu território. Foram feitas 3 solicitações com níveis baixo, médio e alto de exigência e dificuldade, respectivamente: cópia digital da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), compreendendo todos os anexos; a arrecadação dos últimos dez anos do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); e, o total de horas extraordinárias trabalhadas por profissionais lotados no Gabinete do Prefeito, com o respectivo montante pago no exercício. Do total de municípios, em 84 (91,30%) não se obteve as respostas completas: em 9 (9,78%) prefeituras não foi possível sequer efetuar o encaminhamento da solicitação, enquanto para 75 (81,52%) prefeituras este envio foi possível, porém não houve retorno, ou ele foi insatisfatório. Já 8 (8,70%) prefeituras responderam tudo aquilo que foi solicitado. O descumprimento da normativa foi notado na maioria das prefeituras, de formas diferentes, seja por problemas no encaminhamento digital, seja em razão de problemas no retorno às solicitações em que o envio foi possível, ou seja quanto ao tipo de conteúdo requerido. Assim, percebe-se que a postura adotada pelos municípios revela que o comportamento passivo perante as solicitações requisitadas ainda não foi institucionalizado, havendo uma defasagem entre a conduta concreta e a norma prescrita.

**Palavras-chave:** Transparência Passiva; Rio de Janeiro; Lei de Acesso à Informação, e-SIC.

### ABSTRACT

This study aimed to understand how compliance with the guidelines contained in the Access to Information Law (LAI) is carried out by the executive powers of the municipalities of the State of Rio de Janeiro. The State of Rio de Janeiro has an amount of 92 cities throughout its territory. Three requests were made with low, medium and high levels of demand and difficulty, respectively: digital copy of the Budget Guidelines Law (LDO), including all annexes; the collection of the Urban Property and Land Tax (IPTU) over the last ten years; and, the total of overtime hours worked by professionals placed in the Mayor's Office, with the respective amount paid during the year. Of the total number of municipalities, in 84 (91.30%) complete answers were not obtained: in 9 (9.78%) city halls it was not possible to send the request, while for 75 (81.52%) city halls this sending was not possible. it was possible, but there was no return, or it was unsatisfactory. Already 8 (8.70%) city halls retrieve everything that was requested. Non-compliance with the regulations was noticed in most city halls, in different ways, either due to problems in the digital routing, or due to no problem with returning the requests in which the submission was possible, or in other words, regarding the type of content required. Thus, it is clear that the posture adopted



by the municipalities reveals that the passive behavior towards the requested requests has not yet been institutionalized, with a gap between a concrete conduct and a prescribed norm.

**Keywords:** Passive Transparency; Rio de Janeiro; Access to Information Law, e-SIC.

## RESUMEN

Este estudio tuvo como objetivo comprender cómo el cumplimiento de los lineamientos contenidos en la Ley de Acceso a la Información (LAI) se lleva a cabo por los poderes ejecutivos de los municipios del Estado de Río de Janeiro. El Estado de Río de Janeiro tiene una cantidad de 92 ciudades en todo su territorio. Se realizaron tres solicitudes con niveles de exigencia y dificultad bajo, medio y alto, respectivamente: copia digital de la Ley de Lineamientos Presupuestarios (LDO), incluyendo todos los anexos; la recaudación del Impuesto sobre la Propiedad Urbana y Territorial (IPTU) durante los últimos diez años; y, el total de horas extraordinarias trabajadas por los profesionales adscritos a la Alcaldía, con el respectivo monto pagado durante el año. Del total de municipios, en 84 (91,30%) no se obtuvo respuesta completa: en 9 (9,78%) ayuntamientos no fue posible enviar la solicitud, mientras que para 75 (81,52%) ayuntamientos no fue posible este envío ... fue posible, pero no hubo retorno, o fue insatisfactorio. Ya 8 (8,70%) ayuntamientos recuperan todo lo solicitado. El incumplimiento de la normativa se notó en la mayoría de los ayuntamientos, de diferentes formas, ya sea por problemas en el enrutamiento digital, o por no haber problema con la devolución de solicitudes en las que el envío era posible, o en otras palabras, en cuanto al tipo de contenido requerido. Así, es claro que la postura adoptada por los municipios revela que el comportamiento pasivo hacia las solicitudes solicitadas aún no se ha institucionalizado, con una brecha entre una conducta concreta y una norma prescrita.

**Palabras clave:** Transparencia pasiva; Rio de Janeiro; Ley de Acceso a la Información, e-SIC.

## 1 INTRODUÇÃO

Embora o termo transparência tenha começado a ser usado recentemente, e esteja em evidência nas duas últimas décadas, a preocupação central que envolve sua essência possui um grande espaço de tempo. A formação e o fortalecimento do estado liberal e das democracias representativas, incentivaram a luta contra a obscuridade que predominava nos regimes monárquicos e o estabelecimento da *accountability* do poder executivo pelo legislativo. Não por acaso, nos últimos anos, a expressão transparência parece ter se tornado dominante, e sua aplicação transformada em algo maior que a responsabilização do executivo. Assim, incorporou aspectos relativos às exigências de mercado, demandas da sociedade civil e até participação do cidadão na elaboração de orçamentos públicos (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014).

Concernente a isso, a transparência tem interagido de forma crescente e destacada no debate do relacionamento do Estado com os seus jurisdicionados e nas agendas internacionais. As leis acesso e pedido à informação estão em vigor em mais de 128 países em todo o mundo (GIGLER; CUSTER; RAHMETULLA, 2011; VLEUGELS, 2012; RODRIGUES; GERALDES; KAYA, 2021). Percebe-se que o amadurecimento do regime democrático do Brasil na procura por um sistema mais representativo, tem permitido a ampliação de ferramentas de controle social e do exercício da cidadania. Assim, o Estado brasileiro e consequentemente a legislação pátria, acompanhando a propensão mundial, tem procurado tornar-se adequado às mudanças exigidas pela sociedade, ajustando o arcabouço legal nacional a nova realidade (MACADAR; FREITAS; MOREIRA, 2015).

Desde a Constituição Federal de 1988, que garantiu aos cidadãos uma participação mais efetiva na vida pública (SILVA; SEGATTO; DA SILVA, 2016), diversos marcos legais complementares inerentes à legislação

brasileira, como a Lei Complementar nº 101/00<sup>1</sup>, a Lei Complementar nº 131/09<sup>2</sup> e a Lei nº 12.527/11<sup>3</sup>, fizeram com que os atos públicos gerados pelos gestores se tornassem mais transparentes e participativos. Em consequência, aliado ao uso intensivo das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), o acesso à informação nunca foi tão fácil na realidade atual da sociedade brasileira. Contudo, ainda que essa seja uma vertente presente em diversos setores do âmbito público, sabe-se que há vários entraves e dificuldades percebidos quando se trata de informações que estão sob posse do governo (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015; CHOI, 2015; CHOI, 2018; KURTZ; SANTOS; ROVER, 2018).

Tanto que Choi (2018), por exemplo, em seu estudo sobre os fatores que influenciam o comportamento dos servidores em divulgar ou não as informações solicitadas pela população, identificou que o principal elemento de influência nesta decisão está relacionado especialmente ao objetivo da solicitação. Os profissionais responsáveis pelas respostas tendem a hesitar a divulgação de informações caso o assunto esteja relacionado a uma questão controversa, polêmica, que esteja com planejamento em andamento, ou que tenha alto grau de dificuldade. Isso indica que ao tomar a decisão de divulgação, a motivação para evitar a culpa (Weaver, 1986), influencia mais as autoridades do que a própria promoção do interesse público. Choi (2018) ainda afirma que nestes casos, as qualidades discricionárias do próprio trabalho de tomar decisões de divulgação, principalmente em chefias autocráticas, são subordinadas às motivações dos servidores em evitar sua responsabilidade em determinada atitude.

Fundamentada no direito amplo à informação, princípio constitucional de exercício da cidadania, a Lei nº 12.527/11 ou Lei de Acesso à Informação (LAI), reconhece que documentos e informações e elementos produzidos e mantidos pelo governo brasileiro constituem um bem público (RODRIGUES, 2013). Sua principal finalidade está na ampliação do nível de democratização e transparência da esfera pública, permitindo que a população possa requisitar informações aos órgãos públicos sobre assuntos de interesse coletivo ou particular (CAROSSO; TEIXEIRA FILHO, 2016). Diante desta recente realidade, estudos, em diversos locais, não são difíceis de encontrar (BIRSKYTE, 2019; CAAMAÑO-ALEGRE; LAGO-PEÑAS; REYES-SANTIAS; SANTIAGO-BOUBETA, 2013; CAROSSO; TEIXEIRA FILHO, 2016; GAMA; RODRIGUES, 2016; HOCH; RIGUI; DA SILVA, 2012; OTT; MAČKIĆ; BRONIĆ; STANIĆ; 2019; RAUPP, 2016; RAUPP; PINHO, 2016; RODRIGUES, 2013; SERRANO-CINCA; RUEDA-TOMÁS; PORTILLO-TARRAGONA, 2009; WORTHY, 2013).

O estudo Raupp e Pinho (2016), por exemplo, teve como objetivo investigar o cumprimento ou não das exigências de transparência passiva em câmaras de municípios brasileiros com população acima de 300.000 habitantes. Foi identificado pelos autores que a maioria das câmaras municipais, aproximadamente 84,81% da amostra, infringe as exigências legais e é passivamente não transparente. Portanto, apenas 15,19% responderam de forma satisfatória àquilo que era devidamente pedido. Tal realidade não é divergente no poder executivo

---

<sup>1</sup> Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

<sup>2</sup> Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

<sup>3</sup> 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.

municipal. O estudo de Raupp (2016), que investigou a transparência passiva de prefeituras em municípios brasileiros com população superior a 100.000 habitantes, identificou que 77,74% dos órgãos foram classificados como não transparentes na forma passiva, enquanto apenas 22,26% foram considerados transparentes. Considerando-se que a LAI foi promulgada em 2011 e que tais pesquisas são de 2016, ou seja, meia década depois. E que os resultados envolvem as cidades mais populosas do território brasileiro, com aparente maior desenvolvimento e maior nível de divulgação de informações acerca da gestão MUNICIPAL (RAUPP; PINHO, 2016; STYLES; TENNYSON, 2007). Denota-se uma realidade preocupante (RAUPP; PINHO, 2016).

Dessa forma, percebendo as lacunas existentes à transparência passiva nos municípios mais populosos do país; a percepção de que pesquisas sobre transparência possuem a finalidade de constatar a realidade setorial do tema, bem como enriquecer o arcabouço teórico, político e público da dinâmica social brasileira; e a convergência da transparência passiva com os resultados encontrados por Choi (2018) em sua pesquisa, que delimitam sobre os motivos do atendimento ou não das solicitações por parte dos governantes, este estudo teve como objetivo perceber de que forma o cumprimento das diretrizes contidas na Lei de Acesso à Informação (LAI) é feita pelos poderes executivos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro por meio da transparência passiva vinculada ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Consumidor (e-SIC).

O trabalho se justifica e contribui para o campo de estudos pois abarca não somente o atendimento ou não das diretrizes convergentes à transparência passiva, mas também se aprofunda no objeto que é requerido. Desse modo, além de verificar a aplicabilidade ou não da LAI, o estudo se insere em discussões e perspectivas sobre o que é solicitado, e que conseqüentemente, superam o simples fato do atendimento ou não das prefeituras estudadas.

No que se refere à organização estrutural do artigo, ressalta-se que além da introdução, o trabalho está estruturado em mais quatro seções. Na próxima seção são apresentados os principais conceitos teóricos que deram suporte ao objeto de investigação. A terceira seção contempla os caminhos trilhados para seu desenvolvimento, isto é, os procedimentos metodológicos. Os resultados são apresentados na quarta seção e demonstram a realidade de municípios brasileiros sobre a transparência passiva. E, por fim, na quinta seção, apresentam-se as considerações finais.

## 2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

No Brasil, a transparência governamental é demarcada como um direito do cidadão e dever do Estado (LEITE FILHO; COLARES; ANDRADE, 2015). A transparência e as prestações de contas dos gastos públicos constituem condições indispensáveis para a efetivação do exercício social, pois possibilita aproximar governo e sociedade e atua como agente da democracia, da eficiência e da transformação (BEZERRA; BORGES; VALMORBIDA, 2012). Mesmo que tal conduta não seja observada em diversas localidades do país (RAUPP; 2016; RAUPP; PINHO, 2016), sua colocação na dinâmica pública representa diafanidade e agrega confiança para uma boa conduta pública.

É importante destacar que os avanços legais da transparência aqui contextualizados, ocorreram devido a influências externas, por meio de organismos internacionais ou tratados internacionais, ou ainda influência interna, com base no fortalecimento de órgãos de controle, crises fiscais, intensos debates políticos e acadêmicos entre sociedade civil, governo e burocracia. Desse modo não houve a presença de um processo espontâneo na

criação destas regulamentações, mas sim uma atuação governamental a partir dos movimentos que aconteciam no país e no mundo. Trabalhos como os de Barros (2008), Siqueira (2016) e Bernardes, Santos e Rover (2015), por exemplo, evidenciam este aspecto.

A identificação do marco legal sobre transparência no Brasil, permite conhecer toda legislação histórica que rege o assunto. Dessa forma, examinar a evolução deste aparato legal é essencial para compreender todo o contexto vivido pela sociedade brasileira condizente aos aspectos relacionados ao acesso à informação. A legislação brasileira tem uma das primeiras exposições escritas sobre o assunto na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, ao assegurar aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a ciência aos interessados dos despachos e das informações a que eles se refiram. Contudo, tal reconhecimento, ocorreu apenas de modo genérico (BARBI, 1991; OHLWEILER; CADEMARTORI, 2018), “mais sob o viés da liberdade de informação, do que propriamente relacionado com o direito do cidadão obter informação de entes públicos” (OHLWEILER; CADEMARTORI, 2018, p. 96).

Na sequência, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, transcrita em pleno regime militar, “foi mais lacônica no tocante ao tema” (OHLWEILER; CADEMARTORI, 2018, p. 30), mencionando apenas que “a lei assegurará a expedição de certidões requerida às repartições administrativas, para defesa de seus direitos e esclarecimentos de situações” (BRASIL, 1967). Passando de um espírito republicano para um arbitrário, a ordem vigente na época era a de ficar calado. Não havia o direito de ter direito, e muito menos ainda em ser informado ou pensar na possibilidade de acessar ou solicitar informação. Na realidade, as pessoas que participavam politicamente na sociedade, viviam com temor, pois todos os direitos inerentes à pessoa estavam suspensos (BARBI, 1991).

Já adiante, na Constituição Federal de 1988, é assegurado a todos os cidadãos a transparência dos atos públicos. Sendo assim, qualquer pessoa passou a ter o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou coletivo. Tais pedidos devem ser prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Portanto, as entidades que se enquadram na estrutura da administração pública brasileira, são legitimadas a prestar contas do uso de recursos públicos e daquilo que é desenvolvido em seu espaço. Bem como, paralelamente, respeitar os princípios norteadores da administração pública brasileira, inclusive o da publicidade. Desse modo, direcionado pela Constituição Federal de 1988, fica notório o compromisso de transparência das contas e ações dos entes públicos e seus órgãos componentes nas administrações direta e indireta (NETO; CRUZ; ENSSLIN; ENSSLIN, 2009).

Outro marco importante ocorreu através da edição da Lei Complementar nº 101 de 2000, mais popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Com um novo reforço no âmbito estatal sobre transparência, ela estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Com o seu advento foram inseridos diversos conteúdos com a finalidade de demonstrar efetivamente, de maneira publicizada, como as contas governamentais estão sendo conduzidas. Possibilitando assim, maior visibilidade das contas públicas para a sociedade e a prerrogativa de *accountability* fiscal dos entes governamentais (SANTOS; ALVES, 2011; SCAFF; ATHIAS, 2016).

De forma complementar ao que já era constado na LRF, a Lei Complementar nº 131 de 2009, chamada de Lei da Transparência, normatizou novos adereços a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, os entes de todas as esferas de governo passaram a ser obrigados, em tempo

real, a disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica, o acesso às informações referentes as contas públicas governamentais de forma detalhada. Convergente a isso, Neto (2001, p. 246) em 2001, discorrendo sobre a recém instaurada LRF, já previa que adiante, no futuro, “a sadia tendência de democratizar o controle da gestão fiscal poderia ser cada vez mais possível com o uso dos meios eletrônicos de comunicação, alcançando todas as camadas sociais”. Isso ocorreria com a “abertura e manutenção de estações de consulta e interação, franqueadas à cidadania em todos os entes públicos” (NETO, 2001, p. 246).

Assim, legitimado por um novo paradigma, pautado na transparência pública e tendo a publicidade como a premissa geral e o sigilo como exceção, novos avanços foram estabelecidos por meio da Lei nº 12.527/11 (LAI), que conferiu a qualquer cidadão a possibilidade de requerer, junto aos órgãos governamentais, informações que porventura não estivessem acessíveis em seus portais eletrônicos (WARMLING; BERNARDES; SANTOS, 2014). Os procedimentos previstos na LAI destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, e devem ser aplicados em conformidade com os princípios básicos da administração pública. Tendo como diretriz o desenvolvimento do controle social e o desenvolvimento da cultura da transparência através de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação (BRASIL, 2001).

São previstas na lei duas formas de transparência, as chamadas transparência ativa (dados disponibilizados espontaneamente que estejam ou não previstos na legislação pertinente) e passiva (fornecimento de dados sob requerimento do interessado) (Raupp, 2016). A transparência ativa amplifica e define deveres de conduta ao Estado. Desse modo, por iniciativa própria, isto é, de forma proativa, os governos deverão divulgar diversas informações de interesse público mantendo-as disponíveis de forma permanente a qualquer indivíduo (GIGLER; CUSTER; RAHMETULLA, 2011; VELJKOVIC; BOGDANOVIC-DINIC; STOIMENOV, 2014; LOPES, 2018). Enquanto a transparência passiva de modo oposto, somente é empregada quando há solicitação de algum tipo de informação. Isto é, somente após haver a demanda e a consequente prestação sobre o que é solicitado é que haverá sua respectiva efetivação (LOPES, 2018).

Para se fazer um pedido, o interessado não precisa de fundamentação, motivação ou demonstração de interesse. Basta realizar o pedido de acesso a determinado documento. Porém para isso, a descrição daquilo que é requerido deve ser clara, objetiva e precisa a ponto de identificar o objeto do pedido e possibilitar de forma eficiente e eficaz a busca daquilo que é solicitado ao Estado (SILVEIRA, 2012). Normalmente o referido procedimento é realizado por meio do e-SIC, sistema pelo qual as informações devem ser solicitadas. De acordo com Maciel, Fonseca, Duarte e Santos (2019, p. 145), “o e-SIC permite que qualquer pessoa física (PF) ou jurídica (PJ) possa encaminhar os pedidos de acesso à informação pública, acompanhar o prazo e receber a resposta da solicitação realizada para os órgãos e entidades dos Poderes por meio virtual”. Tais requerimentos de interesse coletivo ou geral sempre devem ser atendidos, excetuando-se apenas aqueles rotulados como sigilosos (LOPES, 2018). Caso o acesso à informação não puder ocorrer de imediato, o órgão requisitado terá o prazo de até 20 dias para responder, contados de forma contínua e prorrogáveis por mais 10 dias, mediante justificativa formal ao requerente.

Entretanto, Carrilho (2018) em uma pesquisa recente sobre orçamento público, buscou como alternativa, a obtenção de instrumentos orçamentários por meio da transparência passiva, via e-SIC, uma vez que não obteve sucesso ao buscar de forma ativa as peças orçamentárias necessárias para seu estudo. Mesmo que oportunamente alguns municípios tenham enviado o que era solicitado, boa parte das solicitações sequer foram

respondidas. Algumas cidades que não atenderam satisfatoriamente ao solicitado, em resposta, tentaram justificar o não encaminhamento dos planos orçamentários de forma integral. Se destacam, segundo o pesquisador, como principais causas justificadas para o não envio: a impossibilidade de remessa devido a transição do software de gestão pública municipal que tratava e armazenava os dados orçamentários; a mudança de gestor que conseqüentemente ocasionou a troca dos profissionais que elaboravam os planos; o não registro físico dos orçamentos municipais na Procuradoria do município; a ausência dos servidores responsáveis pelos planos; o documento não pôde ser digitalizado e conseqüentemente enviado; os orçamentos somente poderiam ser consultados diretamente na Procuradoria do município; e, as solicitações só poderiam ser respondidas e entregues após requerimento formal e físico feito diretamente no paço municipal. Carrilho (2018) afirma, que apesar não ser objeto de seu estudo, as referidas exposições sobre o não encaminhamento, demonstram que os motivos para os baixos índices de transparência encontrados em diversos municípios vão muito além do simples fato da não divulgação das informações em instrumentos de comunicação, uma vez que em diversos momentos problemas técnicos e/ou de gestão foram percebidos no processo de coleta. Desse modo, além de infringir aquilo que é estabelecido pela LAI, há vários problemas administrativos na dinâmica pública municipal que impedem o atendimento daquilo que é solicitado pelos cidadãos.

Tais atividades devem ser incorporadas às rotinas administrativas dos servidores, pois caso contrário, há o risco de se anular o direito de acesso à informação trazido pela LAI (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2015). Como pode-se observar no estudo de Carrilho (2018) e em diversas outras pesquisas (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2015; RAUPP, 2016; RAUPP; PINHO, 2016; RODRIGUES, 2013). Os entes governamentais, portanto, além de modificar suas ações de relutância em transmitir informações aos requerentes (CHOI, 2018), mesmo não havendo base legal para que isso ocorra, também devem melhorar seus processos administrativos e de gestão possibilitando melhores indicadores de transparência ativa e passiva. Para tanto é necessária e essencial uma mudança de comportamento e um maior compromisso com a transparência, a fim de que o direito regulamentado de acesso à informação seja exercido de forma verdadeira e eficaz (CASADO, 2013).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De acordo com o portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no IBGE Cidades (2019), o Estado do Rio de Janeiro possui um montante de 92 cidades em todo seu território. A escolha do Estado do Rio de Janeiro ocorreu por conveniência, contudo delimitasse alguns outros motivos para se trabalhar com os municípios do Estado do Rio de Janeiro são apresentados a seguir:

- o Estado do Rio de Janeiro abarca um montante populacional de 15.989.929, o que representa aproximadamente 8,38% de 190.755.799 cidadãos brasileiros (IBGE, 2011);
- o Estado do Rio de Janeiro possui o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) do país, e o terceiro PIB per capita do Brasil, representando aproximadamente 10,20% da riqueza de todo território nacional (IBGE, 2018);
- o Estado do Rio de Janeiro está desde 2016 em situação de calamidade pública no âmbito da administração financeira (Rio de Janeiro, 2016; Rio de Janeiro, 2017; Rio de Janeiro, 2018), o que corrobora discussões e uma preocupação maior relativa aos meios de transparência (PASSOS, 2017); e;

- os municípios que se encontram em situação de calamidade financeira tendem a não cumprir por completo os dispositivos da LAI (FELIX; SEDIYAMA; ANJOS, 2017).

Com base no tema transparência passiva, em que qualquer cidadão interessado formula um pedido de informação a uma entidade governamental, fez-se uma única solicitação padrão que foi encaminhada à todas as prefeituras municipais do Estado do Rio de Janeiro. Além de tentar absorver os aspectos ligados ao cumprimento ou não dos ditames legais, fez-se a solicitação de três informações diferentes. Sendo que cada uma delas possui uma característica de dificuldade distinta. Foram requeridos, portanto, os seguintes tipos de informação: cópia digital da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2018 (compreendendo todos os anexos); a arrecadação dos últimos dez anos (2008-2018) do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); e, o total de horas extraordinárias trabalhadas por profissionais lotados no Gabinete do Prefeito, com o respectivo montante pago no exercício de 2018.

Considera-se o primeiro item aquele que possui um grau de dificuldade menor, pois a LDO já é um conteúdo de transparência ativa, ou seja, já deveria ser disponibilizada digitalmente no portal municipal (CARRILHO, 2018). O segundo possui natureza mediana, pois apesar dos dados relativos à arrecadação de IPTU também serem instrumentos de ampla divulgação, esta perspectiva carece de suas respectivas junções, inclusive com resultados de governos distintos do atual (VANNUCCI; ABDAL, 2019). Por fim, o último se caracteriza pelo maior ponto de dificuldade, uma vez que além de necessitar de um esforço maior para abstração dos dados, devido a sua individualização nas pessoas de determinado setor, tal pedido pode acarretar certos desconfortos políticos, financeiros e pessoais (CHOI, 2018).

Tal separação é relevante, pois respostas parciais, contendo apenas itens já publicados, exemplificam o que Choi (2018) encontrou em seu estudo. Que o comportamento dos servidores em divulgar ou não as informações solicitadas pela população está relacionado especialmente ao objeto da solicitação. Desse modo, além de verificar a aplicabilidade ou não da LAI, um leque maior de requisição, pode ocasionar resultados, discussões e perspectivas futuras de trabalho que superam o simples fato do atendimento ou não das prefeituras estudadas.

Deste modo, após a identificação dos endereços eletrônicos de cada cidade e o ícone correspondente ao e-SIC, o requerimento único encaminhado às prefeituras, conteve a seguinte base textual: “Considerando os pressupostos da Lei n.º 12.527/2011, Lei de Acesso a Informação (LAI), solicito a cópia digital da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2018 (compreendendo todos os anexos); a arrecadação dos últimos dez anos (2008-2018) do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); e, o total de horas extraordinárias trabalhadas por profissionais lotados no Gabinete do Prefeito, com o respectivo montante pago no exercício de 2018”. O envio das solicitações aconteceu nos dias 25 e 26 de abril de 2019. Como os prazos legais são definidos de forma clara no conteúdo da LAI, pressupõe-se que seria de conhecimento das prefeituras os limites estabelecidos pela legislação, por isso não foi empregado nenhum teor na mensagem sobre este quesito.

Após o tempo limite legal para resposta ter sido ultrapassado, os resultados obtidos através das respostas ou não das prefeituras, foram analisados qualitativamente e apresentados de forma descritiva. Certas implicações foram postas em forma de tabelas e quadros para melhor identificação e compreensão. Respostas encaminhadas fora do prazo legal não foram analisadas.

## 4 RESULTADOS

Após o tempo do limite legal ter sido ultrapassado, foi possível estratificar o processo e o modo de transparência passiva das prefeituras analisadas em quatro grupos, que por consequência traduzem na subdivisão desta sessão: no primeiro fez-se a separação das prefeituras em que foi possível estabelecer o encaminhamento do pedido daquelas em que não foi possível; no segundo fez-se uma análise das prefeituras em que o pedido foi submetido, mas não houve retorno ou o mesmo estava insuficiente/incompleto; no terceiro fez-se uma apreciação sobre aqueles pedidos em que a resposta recebida estava satisfatória àquilo que foi requerido; e no quarto fez-se uma análise sobre o objeto de solicitação perante aquilo que foi recebido, seguindo as perspectivas encontradas por Choi (2018).

### 4.1 O não encaminhamento

Verificou-se por meio do processo de solicitação de informação que todas as administrações municipais possuem um portal eletrônico oficial em situação ativa. Também foi percebido que todos estes municípios possuem virtualmente Sistema Eletrônico de Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) que permite o encaminhamento de pedidos para acesso à informações. No entanto, no que diz respeito a ampla exposição do serviço, 62 (67,39%) prefeituras das 92 estudadas, possuem uma apresentação explícita em cores e texto sobre a disponibilidade deste modo de transparência passiva. As outras 30 cidades mantêm o canal de acesso à informação em seus portais, porém é necessária uma busca mais complexa pelo usuário em campos ou tópicos secundários da página inicial do município. Situação essa já observada nos estudos de Neto, Cruz, Ensslin e Ensslin (2009), Bernardes, Santos e Rover (2015) e Michener (2016). Independentemente do que se pretende acessar, o portal não pode ser confuso e extensivamente complexo para navegação, pois, neste caso, pode-se indagar que a informação não está acessível ao público (West, 2004), ou que tal movimento seja proposital, para dificultar o acesso à informação.

Conforme dispõe o § 2º do art. 10 da Lei nº 12.527/11 (LAI) “os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet”. Assim, é viável pensar que na proposta de se obter informações referentes à qualquer órgão público da administração direta ou indireta, não ocorra qualquer tipo de impedimento ou problema no processo de envio de pedido sobre qualquer informação. Contudo, não é o que foi percebido no presente estudo (Tabela 1) e em trabalhos anteriores (MICHENER, 2016; RAUPP, 2016; RAUPP; PINHO, 2016; BIZZO; MICHENER 2017).

Tabela 1 - Pedidos encaminhados e não encaminhados

Habitantes	Quantidade de Municípios		Pedido Encaminhado		Pedido Não Encaminhado	
	Número	Percentual	Número	Percentual	Número	Percentual
0 - 20.000	27	29,35%	24	28,92%	3	33,33%
20.000 - 50.000	28	30,43%	24	28,92%	4	44,44%
50.000 - 100.000	11	11,96%	10	12,05%	1	11,11%
Acima de 100.000	26	28,26%	25	30,12%	1	11,11%
Total	92	100,00%	83	100,00%	9	100,00%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Das 92 cidades que fazem parte do Estado do Rio de Janeiro, em 9 delas (9,78%) não foi possível efetuar pedido com solicitação de informações. São elas: Itaocara, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Rio das Flores, Rio das Ostras, São Francisco de Itabapoana, Sapucaia, Três Rios, e Varre-Sai. Em contrapartida, o envio do pedido foi bem sucedido para os 83 (91,22%) municípios restantes. Dentre os principais motivos verificados para a impossibilidade do encaminhamento estão: a falta de um campo específico para envio da solicitação, isto é, no portal somente são apresentadas informações convergentes à transparência passiva mas que não explicitam ou indicam o modo ou o caminho para se efetuar a ação; ocorre algum tipo de erro no portal durante o processo de cadastro do autor do pedido, o que inviabiliza o encaminhamento; ou, ocorre algum tipo de erro durante o processo de envio da solicitação, o que prejudica o encaminhamento e a respectiva geração de protocolo.

Tal evidência demonstra que quase uma década após a promulgação da LAI uma parte (9,78%) dos municípios do Rio de Janeiro ainda sequer possuem uma ferramenta de acesso à informação, de forma passiva, adequada e confiável. Essas cidades não vislumbram de um aparato tecnológico comunicativo para consequente requerimento de informações de maneira prática e amistosa, desrespeitando aquilo que está previsto em lei e não contribuindo para a construção de condições legais de transparência da gestão municipal.

Outro ponto relativo ao não encaminhamento se situa sobre a composição populacional. Dos 9 municípios em que não foi possível remeter o pedido, 7 (77,77%) deles possuem menos de 50.000 habitantes em seu território. Tal perspectiva, demonstra que o porte populacional e sua consequente estrutura organizacional mais simplista, pode ser um dos fatores que impactam e interferem na falta de aplicabilidade da legislação sobre acesso à informação. Mello (2001), por exemplo, aponta que a maioria dos pequenos municípios carece de capacitação técnica para o correto desempenho de suas funções, isto é, possuem corpo técnico menor, menos especializado e com requisitos orçamentários menores que grandes cidades. Essa mesma situação pode ser vista nos estudos de Serrano-Cinca, Rueda-Tomás e Portillo-Tarragona (2009), Guillamón, Bastida e Benito (2011), Sol (2013), Styles e Tennyson (2007), Cruz, Silva e Santos (2010) e Lowatcharin e Menifield (2015). Contudo, no que se refere ao quantitativo de requerimentos enviados por porte populacional, devido à pouca representatividade que os municípios com pedidos não encaminhados possuem, a equivalência percentual de solicitações bem sucedidas é relativamente próxima à correspondência total de municípios do Estado do Rio de Janeiro, comparativamente. O que não evidencia uma relação significativa com relação ao porte populacional igual observado nos pedidos não encaminhados.

#### **4.2 A resposta insuficiente**

Desconsiderando as 9 cidades em que não foi possível fazer o encaminhamento, 44 (53,01%) dos 83 municípios que receberam o envio bem sucedido, não retornaram a solicitação encaminhada (Tabela 2). Isto significa que mais da metade do universo de pesquisa vão na contramão daquilo que é estabelecido pela LAI, descumprindo claramente os quesitos mais básicos relacionados à transparência passiva.

Tabela 2 - Pedidos não respondidos e pedidos com respostas incompletas

Habitantes	Quantidade de Municípios		Resposta Não Respondida		Resposta Incompleta	
	Número	Percentual	Número	Percentual	Número	Percentual
0 - 20.000	20	26,67%	13	29,55%	7	22,58%
20.000 - 50.000	24	32,00%	18	40,91%	6	19,35%
50.000 - 100.000	9	12,00%	5	11,36%	4	12,90%
Acima de 100.000	22	29,33%	8	18,18%	14	45,16%
Total	75	100,00%	44	100,00%	31	100,00%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Dos outros 39 pedidos que foram respondidos, 31 deles (79,49%) foram encaminhados com conteúdo incompleto. Essas respostas não atendiam nenhum tópico daquilo que era requerido, ou deixaram de responder no mínimo um dos quesitos solicitados. Aquelas solicitações que foram atendidas após o prazo legal foram desconsideradas, 6 no total.

Mesmo tendo todo o aparato tecnológico para a real possibilidade de encaminhamento de acesso passivo à informações governamentais, o montante de municípios que não retornaram a solicitação enviada é significativo e chama a atenção. Salienta-se ainda que 12 (38,71%) destas 31 cidades, sequer responderam alguma das três informações requeridas. Justificativas dizendo que encaminhariam a resposta dentro do prazo estabelecido ou que a solicitação estaria sendo encaminhada para os setores responsáveis pelas informações foram comuns neste grupo. Essas situações aumentam ainda mais as barreiras para acesso às informações (RAUPP; PINHO, 2016).

Além disso, 8 órgãos simplesmente responderam que todas as informações requeridas estavam disponíveis no Portal da Transparência da prefeitura, porém sem a indicação do caminho e da forma de como tais dados poderiam ser acessados, contrariando o que disciplina o § 6º do artigo 11 da LAI:

Art. 11. [...]

§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos. [...]

Estas respostas genéricas foram consideradas incompletas. Alguns destes dados, inclusive, sequer estavam disponíveis no portal indicado, conforme era respondido. No caso do IPTU, por exemplo, basicamente eram disponibilizadas arrecadações de quando o endereço eletrônico começou a funcionar, e não dos últimos 10 anos, como fora solicitado. Também houveram cidades que mencionavam que os requerimentos elaborados somente teriam validade se fossem feitos presencialmente, in loco, ou que as respostas do solicitado estariam disponíveis na sede física da prefeitura. Ambos os casos também contrariam explicitamente os disciplinamentos da LAI.

Contudo a situação mais agravante sobre o desconhecimento da LAI ou o possível indesejável encaminhamento de resposta, se relaciona à posição de um município perante a solicitação: “Foi solicitado pelo setor jurídico maiores informações e justificativas destas informações solicitadas. Ficamos no aguardo para dar

prosseguimento”. A ausência de esclarecimentos ou motivos para a solicitação da informação talvez seja o ponto mais relevante trazido pela LAI: “[...] São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público [...]”. Alguns países inclusive sequer pedem informações pessoais dos solicitantes, elas são feitas anonimamente (PAES, 2011). Assim, o questionamento dos motivos de interesse particular interfere a liberdade, a transparência e os fins almejados pela normativa, até porque os dados intencionados podem ser conflitantes e delicados sob o ponto de vista político, histórico e local (LEAL, 2012). A premissa a ser seguida, portanto, é a de que todo conteúdo governamental é de interesse da população, sendo dispensada motivação específica sobre o requerimento, materializando o ideal de que a coisa pública é de interesse de toda a coletividade. Ações voltadas para o não atendimento ou a remessa parcial de dados não contribuem para a construção do exercício da transparência (RAUPP, 2016).

Por fim, no que se refere a esta categoria, não foi identificada nenhuma discrepância elevada de respostas incompletas com relação ao porte populacional, uma vez que os respectivos percentuais de representatividade são semelhantes àqueles relacionados ao montante total de municípios estudados. Esta situação também é convergente ao que foi encontrado nos estudos de Pérez, Bolívar e Hernández (2008), Esteller-Moré e Otero (2012) e García-Tabuyo, Sáez-Martín e Caba-Pérez (2016).

#### 4.3 As respostas completas

Nesta categoria, assim como é percebido no estudo de Raupp (2016), ocorreu uma inversão entre a regra e a exceção. Isto porque a minoria é quem atende à legislação, quando na verdade deveria ser o contrário. 8 (9,64%) cidades encaminharam respostas satisfatórias com relação aos três questionamentos levantados (Tabela 3). Este resultado indica que se esses municípios responderam à solicitação, então não parece impossível cumprir o que é determinado. O que leva a questionar fortemente as razões pelas quais as outras cidades não se encontram nesta categoria.

Tabela 3 - Pedidos não respondidos e pedidos com respostas incompletas

Habitantes	Quantidade de Municípios		Resposta Não Respondida ou Incompleta		Resposta Completa	
	Número	Percentual	Número	Percentual	Número	Percentual
0 - 20.000	24	28,92%	20	26,67%	4	50,00%
20.000 - 50.000	24	28,92%	24	32,00%	0	0,00%
50.000 - 100.000	10	12,05%	9	12,00%	1	12,50%
Acima de 100.000	25	30,12%	22	29,33%	3	37,50%
Total	83	100,00%	75	100,00%	8	100,00%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Entre as prefeituras que cumpriram o que foi requerido encontram-se 4 cidades com população inferior a 20.000 habitantes, e outras 4 com população superior a 50.000 habitantes. Este resultado não corrobora com os estudos de Serrano-Cinca, Rueda-Tomás e Portillo-Tarragona (2009), Guillamón, Bastida e Benito (2011), Sol (2013), Styles e Tennyson (2007), Cruz, Silva, e Santos (2010) e Lowatcharin e Menifield (2015). Contudo se

assemelham àquilo que foi percebido por Pérez, Bolívar e Hernández (2008), Esteller-Moré e Otero (2012) e García-Tabuyo, Sáez-Martín e Caba-Pérez (2016).

Todos os municípios desta categoria contemplaram àquilo que foi pedido. E em nenhum dos casos foi solicitado postergação de prazo, o que indica também que o intervalo de 20 dias é suficiente para o atendimento das informações propostas neste estudo.

#### 4.4 Percepções sobre o objeto de solicitação

Este tópico foi proposto com o objetivo de observar se as respostas, ou a falta delas, exemplificam resultados semelhantes ao que Choi (2018) encontrou em seu estudo. Choi (2018) afirma que o comportamento dos servidores em divulgar ou não informações está relacionado especialmente ao objeto da solicitação. Assim, além de verificar a aplicabilidade ou não da LAI, apresentados nos três tópicos anteriores, é importante discutir possíveis situações que superam o simples fato do atendimento ou não das prefeituras estudadas.

Tabela 4 - Pedidos não respondidos e pedidos com respostas incompletas

Habitantes	Questão 1		Questão 2		Questão 3		Total	
	Número	Percentual	Número	Percentual	Número	Percentual	Número	Percentual
Respondido	19	22,89%	11	13,25%	20	24,10%	50	20,08%
Não Respondido	64	77,11%	72	86,75%	63	75,90%	199	79,92%
Total	83	100,00%	83	100,00%	83	100,00%	249	100,00%

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Neste estudo considerou-se como item com grau de dificuldade menor de resposta, a LDO, já que é um conteúdo de transparência ativa, ou seja, já deveria ser disponibilizado digitalmente no portal municipal. Já com um grau médio de dificuldade, os dados são relativos à arrecadação de IPTU dos últimos 10 anos, uma vez que as respectivas entradas também são instrumentos de ampla divulgação. Porém, a perspectiva histórica solicitada, carece de maior manuseio e empenho para envio, inclusive com a busca de dados de governos distintos do atual. Por fim, com maior ponto de dificuldade, fez-se a solicitação do total de horas extraordinárias trabalhadas por profissionais lotados no Gabinete do Prefeito. Este se refere ao questionamento mais exigente, pois além de necessitar de maior esforço para abstração dos dados, devido a sua individualização nas pessoas de determinado setor, tal pedido pode acarretar certos desconfortos políticos, financeiros e pessoais.

Desse modo esperava-se que aqueles requerimentos com conteúdo de maior dificuldade fossem aqueles menos respondidos. Contudo o que se percebeu foi o contrário, a questão 3 foi a mais atendida em todos os municípios. Das 83 solicitações (Tabela 4), desconsiderando os 9 municípios em que não foi possível fazer o encaminhamento, 20 (24,10%) responderam de maneira efetiva o que estava sendo solicitado, seguido da questão 1 com 19 (22,89), e questão 2 com 11 (13,25%).

O declínio de atendimento da questão 1 para questão 2 era esperado, contudo o acréscimo de atendimento presente na última questão foi um resultado que inicialmente causou surpresa. Porém, este resultado representa a principal limitação da pesquisa, que somente foi compreendida a partir do momento que o conteúdo resultante dos pedidos começou a ser analisado. Dos 20 municípios que responderam a questão 3, 13 (65,00%) deles objetivamente mencionaram que a aplicação de horas extraordinárias na prefeitura estava

momentaneamente vedada, ou que no exercício de 2018 não ocorreu nenhuma situação que ocasionasse as mesmas, ou ainda que a unidade do Gabinete do Prefeito somente possui servidores comissionados e que portanto não fazem jus ao quesito. Desse modo, além de ser um limitador para os resultados, uma vez que tais respostas são de simples verificação e encaminhamento, recomenda-se que em trabalhos futuros o conteúdo das informações esteja voltado para um dado diferente, como diárias, ou para unidades mais urgentes que por suas essências precisam efetivar horas extraordinárias, como as áreas da saúde e educação.

Se tal limitação não for levada em consideração, os resultados do presente estudo não convergem com aquilo que foi percebido por Choi (2018), pois os temas que poderiam ocasionar maior dificuldade de abstração e de conflito interno foram aqueles mais atendidos. Porém se as cidades que responderam objetivamente sobre a não execução de horas extraordinárias fossem excluídas, haveria um declínio de atendimento da questão 1 para a questão 3, corroborando com o que foi auferido por Choi (2018).

Além disso, uma resposta recebida na questão 3 chamou a atenção. Determinada cidade pagou para um servidor público específico, o montante de 386 horas extraordinárias no exercício de 2018, o que dá uma média aproximada de 32 horas por mês, equivalente a quatro dias completos de trabalho. Estes números denotam um aparente excesso ou abuso no emprego de horas extraordinárias em um ambiente administrativo, que conseqüentemente, em cima destas informações, poderiam ser questionados e averiguados.

Por isso a aplicabilidade e eficiência da LAI é de uso importante no contexto governamental. Sem a possibilidade de requisição de tais informações, somente denúncias ou indagações anônimas de dentro da própria prefeitura poderia explicitar movimentos duvidosos. Portanto é necessário que as prefeituras, proativamente, aliem seus mecanismos de acesso à informação de maneira adequada e coerente ao que é determinado, pois isso qualifica e transforma positivamente a gestão e sua confiança (GARCÍA-TABUYO; SÁEZ-MARTÍN; CABA-PÉREZ, 2016; WELCH; HINNANT; MOON, 2004). Além disso, é pertinente que órgãos fiscalizadores atuem com mais rigor naquelas situações ou cidades que não empregam aquilo que é discriminado pela normativa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo perceber de que forma o cumprimento das diretrizes contidas na Lei de Acesso à Informação (LAI) é feita pelos poderes executivos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro por meio da transparência passiva vinculada ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Consumidor (e-SIC). Para o estudo foram considerados todos os 92 municípios integrantes do Estado do Rio de Janeiro. Como resultados gerais percebeu-se que em 9 (9,78%) cidades não foi possível sequer efetuar o pedido com a solicitação das informações. Já o envio do requerimento bem sucedido contemplou os 83 (91,22%) municípios restantes. No entanto, desconsiderando as 9 cidades em que não foi possível fazer o encaminhamento, 44 (53,01%) municípios não retornaram a solicitação encaminhada. E daqueles 39 (46,99%) que responderam, 31 deles (79,49%) foram encaminhados com conteúdo incompleto. Em contraponto, apenas 8 (9,64%) cidades encaminharam respostas satisfatórias com relação aos três questionamentos levantados.

Também se esperava no estudo que aqueles requerimentos com conteúdo de maior dificuldade fosse aquele menos respondido, como foi percebido no estudo de Choi (2018). Contudo o que se percebeu foi o contrário, a questão 3, que era considerada a mais complexa, foi a mais atendida. Este resultado representa a principal limitação da pesquisa, que somente foi compreendida a partir do momento que o conteúdo resultante

dos pedidos começou a ser analisado. Das 20 cidades que responderam a referida questão, 13 (65,00%) delas, objetivamente, mencionaram que a aplicação de horas extraordinárias estava momentaneamente vedada, ou que no exercício de 2018 não ocorreu nenhuma situação que ocasionasse as mesmas, ou ainda que a unidade do Gabinete do Prefeito somente possui servidores comissionados e que portanto não fazem jus ao quesito. Desse modo além de ser um limitador para os resultados, uma vez que tais respostas são de simples verificação e encaminhamento, recomenda-se que em trabalhos futuros o conteúdo das informações esteja voltado para um dado diferente, como diárias, ou para unidades mais urgentes que por suas essências precisam efetivar horas extraordinárias, como as áreas da saúde e educação.

O descumprimento da normativa foi notado na maioria das prefeituras, de formas diferentes, seja por problemas no encaminhamento digital, seja em razão de problemas no retorno às solicitações em que o envio foi possível, ou seja quanto ao tipo de conteúdo requerido. Assim, percebe-se que a postura adotada pelos municípios revela que o comportamento passivo perante as solicitações requisitadas ainda não foi institucionalizado, havendo uma defasagem entre a conduta concreta e a norma prescrita.

A aplicabilidade e eficiência da LAI é importante no contexto governamental. Sem a possibilidade de requisição de tais informações, somente denúncias ou indagações anônimas de dentro da própria prefeitura poderia explicitar movimentos duvidosos. É necessário que as prefeituras, proativamente, aliem seus mecanismos de acesso à informação de maneira adequada e coerente ao que é determinado, pois isso qualifica e transforma positivamente a gestão. E também, é importante que os órgãos fiscalizadores atuem com mais rigor naquelas situações ou cidades que não empregam aquilo que é discriminado pela normativa.

Por fim, pesquisas suplementares, em outros Estados e com outras perspectivas, como por exemplo, para identificar outros fatores, além dos apresentados por Choi (2018), que explicam a capacidade dos municípios em estabelecer transparência passiva prática e confiável, são fortemente encorajadas. Tal aspecto permitirá uma melhor compreensão desta questão dentro deste campo de conhecimento. Estudos empíricos, principalmente com as demandas contemporâneas convergentes à busca constante e crescente pela eficiência, transparência e controle, fomentam, por meio da disseminação do conhecimento, o comprometimento dos governantes nas redes locais. Espera-se, portanto, que os resultados desta pesquisa possam inspirar novos esforços teóricos e empíricos. Dialogar o presente estudo com o de Choi (2018), Raupp e Pinho (2016), e outros diversos relacionados à transparência, engrandece a temática e pode possibilitar percepções com visões convergentes, divergentes ou agregadoras, que impactam diretamente na sociedade.

---

Artigo submetido para avaliação em 21/12/2020 e aceito para publicação em 10/09/2021

---

## REFERÊNCIAS

- BARBI, L. M. **A transparência da administração pública brasileira**. 1991. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil, 1991.
- BARROS, L. **O estado (in)transparente: limites do direito à informação socioambiental no Brasil**. 2008. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, 2008.
- BERNARDES, M. B., SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de administração pública**, v. 49, n. 3, 761-792, 2015.

BEZERRA, R. O.; BORGES, L. J.; VALMORBIDA, S. M. I. Análise das prestações de contas na internet da Universidade do Estado de Santa Catarina. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 5, n. 1, p. 66-82, 2012.

BIRSKYTE, L. Determinants of Budget Transparency in Lithuanian Municipalities. **Public Performance & Management Review**, v. 42, n. 3, p. 707-731, 2019.

BIZZO, E.; MICHENER, G. Forest Governance without Transparency? Evaluating state efforts to reduce deforestation in the Brazilian Amazon. **Environmental Policy and Governance**, v. 27, n. 6, p. 560-574, 2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, 1946.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Brasília, 1969.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de Maio de 2000**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2011.

CAAMAÑO-ALEGRE, J.; LAGO-PEÑAS, S.; REYES-SANTIAS, F.; SANTIAGO-BOUBETA, A. Budget transparency in local governments: an empirical analysis. **Local Government Studies**, v.39, n. 2, p. 182-207, 2013.

PÉREZ, C. C.; BOLÍVAR, M. P. R.; HERNÁNDEZ, A. M. L. e-Government process and incentives for online public financial information. **Online Information Review**, v. 32, n. 3, p. 379-400, 2008.

CAROSI, D. F.; TEIXEIRA FILHO, J. G. Uma Análise dos Pedidos de Acesso à Informação Encaminhados a uma Instituição de Ensino Superior. **Revista Gestão**, v. 14, n. 5, 2016.

CASADO, L. C. El acceso a la información ambiental en España: luces y sombras. **Derecho PUCP**, n. 70, p. 241-278, 2013.

CHOI, J. M. Responsiveness of request to information disclosure. **Archival Science Studies**, v. 45, p.155-188, 2015.

CHOI, J. M. Factors influencing public officials' responses to requests for information disclosure. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 30-42, 2018.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v.12, n. 3, 102-105, 2010.

ESTELLER-MORÉ, A.; OTERO, J. P. Fiscal Transparency: (Why) does your local government respond?. **Public Management Review**, v. 14, n. 8, p. 1153-1173, 2012.

FELIX, E. M.; SEDIYAMA, G. A. S.; ANJOS, D. A. Transparência Pública Municipal: O caso dos Municípios Mineiros que Decretaram Calamidade Financeira. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE-ADCONT, 8., 2017, Rio de Janeiro, RJ. **Anais...** Rio de Janeiro, RJ, 2017.

GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. **TransInformação**, v. 28, n. 1, p. 47-58, 2016.

GARCÍA-TABUYO, M.; SÁEZ-MARTÍN, A.; CABA-PÉREZ, M. D. C. Mandatory versus voluntary disclosures: Drivers of proactive information provision by local governments in Central America. **Information Development**, v. 32, n. 4, p. 1199-1215, 2016

GIGLER, S.; CUSTER, S.; RAHMETULLA, H. Realizing the vision of open government data opportunities, challenges and pitfalls. **Open Development Technology Alliance**. The World Bank, 2011.

GUILLAMÓN, M. D., BASTIDA, F.; BENITO, B. The determinants of local government's financial transparency. **Local Government Studies**, v. 37, n. 4, p. 391-406, 2011.

HOCH, P. A.; RIGUI, L. M.; SILVA, R. L. da. Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da lei de acesso à informação pública: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais. **Revista direitos emergentes na sociedade global**, v. 1, n. 2, p. 257-286, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sinopse do Censo Demográfico**, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf> Acesso em: 18 abr. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema de Contas Regionais: Brasil 2016**, 2018. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101619\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101619_informativo.pdf). Acesso em: 18 abr. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE Cidades**, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/> Acesso em: 18 abr. 2019.

KURTZ, L. P.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Access to information on websites of brazilian superior courts of justice: comparative analysis between data from 2013 and 2017. In: ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH: GOVERNANCE IN THE DATA AGE 19., **Proceedings...** 2018

LEAL, R. G. Há um Direito à Privacidade e Intimidade absolutos na ordem jurídica e política democráticas contemporâneas, notadamente em face de informações de interesse público indisponível? **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 12, n. 48, p. 65-96, 2012.

LEITE FILHO, G. A.; COLARES, A. F. V.; ANDRADE, I. C. F. Transparência da Gestão Fiscal Pública: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado de Minas Gerais. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 26, n. 2, p. 114-136, 2015.

LOPES, A. I. S.. Formas de transparência da lei de acesso à informação, e a concepção de transparência passiva como obstáculo para a busca de informações. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 2018, Santa Cruz do Sul, RS. **Anais...** Santa Cruz do Sul, RS, 2018.

LOWATCHARIN, G.; MENIFIELD, C. E. Determinants of Internet-enabled transparency at the local level: A study of Midwestern county web sites. **State and Local Government Review**, v. 47, n. 2, p. 102-115, 2015.

MACADAR, M. A.; DE FREITAS, J. L.; MOREIRA, C. R. Transparência como elemento fundamental em governo eletrônico: uma abordagem institucional. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 15, n. 3, p. 78-100, 2015

MACIEL, R. G.; FONSECA, P. G.; DUARTE, F. R.; SANTOS, E. M. D. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e sua contribuição para a transparência: uma experiência gerencial em uma universidade federal. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 24, p. 143-164, 2019.

MICHENER, G. **Local transparency in Brazil: evaluating compliance with the access to information law in the states and largest cities**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F.; VELASCO, R. B. **Estado brasileiro e transparência avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**, 2015.

NETO, D. F. M. **Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal: Finanças Públicas Democráticas**. Rio de Janeiro/São Paulo: RENOVAR, 2001.

NETO, O. A. P.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2009.

OHLWEILER, L. P.; CADEMARTORI, S. U. de . **Do segredo à transparência na administração pública: os arcana imperii e o direito de acesso à informação**. Editora Unilasalle, 2018. E-books.

Ott, K., Mačkić, V., Bronić, M., & Stanić, B. (2019). Determinants of voluntary online local budget transparency: a case study from Croatia. *Ekonomski pregled: mjesečnik Hrvatskog društva ekonomista Zagreb*, 70(2), 145-172.

PAES, E. B. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 4, p. 407-423, 2011.

PASSOS, F. C. **Rio de Janeiro – 2016: o ano em que a conta não fechou**. 2017. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, 2017.

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.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 7.483, de 08 de novembro de 2016**. Reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira declarado pelo decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016, e dá outras providências. Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 7.627, de 09 de junho de 2017**. Altera a data de validade disposta no art. 2º da lei nº 7.483, de 08 novembro de 2016, que reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira declarado pelo decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016, e dá outras providências. Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 8.272, de 27 de dezembro de 2018**. Altera a data de validade prevista no art. 2º da lei nº 7.483, de 08 novembro de 2016, alterada pela lei 7.627, de 09 de junho de 2017, que reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira declarado pelo decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016, e dá outras providências. Rio de Janeiro.

RODRIGUES, A. C. Identificação como requisito metodológico para a gestão de documentos e acesso a informações na administração pública brasileira. **Ciência da informação**, v. 42, n. 1, 2013.

RODRIGUES, G. M.; GERALDES, E.; KAYA, G. T. Impactos da pandemia da Covid-19 nas leis de acesso à informação no Brasil e no mundo. **Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação**, v. 14, n. 2, p. 420–439, 2021.

SANTOS, S. R. T.; ALVES, T. W. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 1, p. 181-208, 2011.

SCAF, F. F.; ATHIAS, D. T. Dívida pública e desenvolvimento: do equilíbrio orçamentário à sustentabilidade financeira. **Revista Científica FAGOC-Jurídica**, v. 1, n. 1, 2016.

SERRANO-CINCA, C.; RUEDA-TOMÁS, M.; PORTILLO-TARRAGONA, P. Factors influencing e-disclosure in local public administrations. **Environment and planning C: Government and Policy**, v. 27, n. 2, p. 355-378, 2009.

SILVA, D. J. M.; SEGATTO, J. A. C.; SILVA, M. A. da. Disclosure no serviço público análise da aplicabilidade da lei de transparência em municípios mineiros. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v.15, n. 44, p. 24-36, 2016.

SILVEIRA, M. A. Lei de acesso a informações públicas (Lei nº 12.527/2011): democracia, república e transparência no Estado Constitucional. **Revista da Procuradoria Geral do Estado**, v. 33, n. 69, p. 231-260, 2012.

SIQUEIRA, F. S. **Transparência no governo do Estado do Rio de Janeiro: análise e recomendações**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, 2016.

SOL, D. A. D. The institutional, economic and social determinants of local government transparency. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 16, n. 1, p. 90-107, 2013.

STYLES, A. K.; TENNYSON, M. The accessibility of financial reporting of US municipalities on the Internet. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 19, n.1, p. 56-92, 2017.

VANNUCCI, H. S.; ABDAL, A. Transparência passiva no município de São Paulo. **Revista Parlamento e Sociedade**, n. 7, v. 12, p. 89-117, 2019

VELJKOVIC, N.; BOGDANOVIC-DINIC, S.; STOIMENOV, L. Benchmarking open government: An open data perspective. **Government Information Quarterly**, v. 31, p. 278-290, 2014

VLEUGELS, R. **Overview of all FOI Law Around the World – 2012 update**. Disponível em: [http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/ati-laws\\_fringe-special\\_roger-vleugels\\_2011-oct](http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/ati-laws_fringe-special_roger-vleugels_2011-oct)  
Acesso em: 23 maio 2019.

WARMLING, N. N.; BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M. A lei de acesso à informação e o dever de transparência: uma análise do exercício da transparência passiva no âmbito dos Tribunais de Justiça brasileiros. In: ROVER, A. J.; SANTOS, P. M.; MEZZARROBA, O. (Org.). **Governo eletrônico e inclusão digital: textos produzidos para o 19 encontro ibero-latino-americano de governo eletrônico e inclusão digital no ano de 2014 em Florianópolis**. Florianópolis: Conceito Editorial. 2014. p. 63-81.

WEAVER, R. K. The politics of blame avoidance. **Journal of public policy**, v. 6, n. 4, p. 371-398. 1986

WELCH, E. W.; HINNANT, C. C.; MOON, M. J. Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government. **Journal of public administration research and theory**, v. 15, n. 3, p. 371-391, 2004.

WORTHY, B. Some are more open than other: Comparing the impact of the Freedom of Information Act 2000 on local and central government in the UK. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 15, n. 5, p. 395-414, 2013.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. The Causes of Fiscal Transparency: Evidence in the Brazilian States. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 25, n. 66, p. 242-254, 2014.