



Diciembre 2019 - ISSN: 1696-8352

AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA EM PREFEITURAS GOIANAS
EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA PASIVA EN LOS AYUNTAMIENTOS
GOIANAS
EVALUATION OF PASSIVE TRANSPARENCY IN GOIÁS CITY HALLS

Carlos José dos Santos *
Ivone Rodrigues Lima **
Marcos Fernandes-Sobrinho ***

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Carlos José dos Santos, Ivone Rodrigues Lima y Marcos Fernandes-Sobrinho (2019): "Avaliação da transparência passiva em prefeituras goianas", Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana (noviembre 2019). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/oel/2019/11/transparencia-prefeituras-goianas.html>

RESUMO

Com a promulgação da Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação – LAI, o tema transparência pública no Brasil ganhou maior evidência. O presente estudo tem por objetivo avaliar a efetividade da transparência passiva das prefeituras dos 28 municípios goianos que obtiveram nota igual ou superior a 90, no diagnóstico de avaliação de cumprimento da LAI, realizado pelo Tribunal de Contas dos municípios de Goiás. Quanto ao percurso metodológico, este estudo caracteriza-se com descritivo, com abordagem qualitativa e quantitativa. Do total de prefeituras analisadas, 26 (92,86%) foram consideradas não transparentes na forma passiva: em que quatro (14,29%) prefeituras não possibilitou em seus *websites* ou portais o envio da solicitação na forma eletrônica, enquanto que para 22 (78,57%) prefeituras o envio foi efetivado, porém não houve retorno, ou o retorno foi insatisfatório. Apenas duas (7,14%) prefeituras foram consideradas transparentes, pois o encaminhamento da solicitação ocorreu e o retorno foi considerado satisfatório. Conclui-se que os municípios analisados precisam estruturar *websites* e portais, a fim de melhorar o gerenciamento dos canais de comunicação, atender aos requisitos da LAI relativos à transparência passiva.

Palavras-chave: Gestão Pública em municípios de Goiás. (In)efetividade na Transparência Pública. (In)eficácia da Lei de Acesso à Informação.

* Mestrando em Gestão Organizacional, Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional da Universidade Federal de Goiás – Regional Catalão (PPGGO//UFG-RC). Bacharel em Ciências Contábeis (UEG); E-mail: carloscienc@hotmail.com

** Mestranda em Gestão Organizacional, Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional da Universidade Federal de Goiás – Regional Catalão (PPGGO//UFG-RC). Licenciada em Educação Física (UEG); E-mail: ivone.lima@ifb.edu.br

*** Doutor em Educação em Ciências e Matemática pela Universidade de Brasília (UnB), Físico, Bacharel em Administração, *Bachelor of Science in Foreign Legal Studies* na Ambra University, USA e Bacharelado em Direito na Universidade Estadual de Goiás (UEG), Brasil. Docente credenciado nos programas de Pós-Graduação Stricto Sensu [PPGEnEB e ProfEPT] do Instituto

RESUMEN

Con la promulgación de la Ley N ° 12.527 / 2011, Ley de Acceso a la Información - LAI, el tema de la transparencia pública en Brasil obtuvo mayor evidencia. Este estudio tiene como objetivo evaluar la efectividad de la transparencia pasiva de los municipios de los 28 municipios de Goiás que obtuvieron una calificación igual o superior a 90, en el diagnóstico de evaluación de cumplimiento de LAI, realizado por el Tribunal de Cuentas de los municipios de Goiás. , este estudio se caracteriza por ser descriptivo, con enfoque cualitativo y cuantitativo. Del total de municipios analizados, 26 (92.86%) se consideraron no transparentes en forma pasiva: en los cuales cuatro (14.29%) municipios no permitieron enviar la solicitud electrónicamente en sus sitios web o portales, mientras que para 22 (78.57%) el envío de los ayuntamientos fue efectivo, pero no hubo devolución o la devolución no fue satisfactoria. Solo dos (7.14%) municipios se consideraron transparentes, ya que la solicitud se envió y el retorno se consideró satisfactorio. Se concluye que los municipios analizados necesitan estructurar sitios web y portales, a fin de mejorar la gestión de los canales de comunicación, para cumplir con los requisitos de LAI con respecto a la transparencia pasiva.

Palabras clave: Gestión pública en los municipios de Goiás. (In) efectividad en Transparencia Pública. (In) efectividad de la Ley de Acceso a la Información.

ABSTRACT

With the enactment of Law no. 12,527 / 2011, Law on Access to Information - LAI, the subject of public transparency in Brazil gained more evidence. The present study has the objective of evaluating the effectiveness of passive transparency of municipalities in the 28 municipalities of Goiás, which obtained a grade of 90 or higher, in the assessment of compliance with the LAI, carried out by the Court of Audit of the municipalities of Goiás. this study is characterized by a descriptive, qualitative and quantitative approach. Of the total number of city halls analyzed, 26 (92.86%) were considered non-transparent in the passive form: in which four (14.29%) city halls did not enable their websites or portals to send the request electronically, while for 22 (78.57%) prefectures the sending was effected, however there was no return, or the return was unsatisfactory. Only two (7.14%) municipalities were considered transparent, since the referral of the request occurred and the return was considered satisfactory. It is concluded that the analyzed municipalities need to structure websites and portals in order to improve the management of the communication channels, to meet the LAI requirements for passive transparency.

Keywords: Public Management in Goiás municipalities. (In) effectiveness in Public Transparency. (In) effectiveness of the Access to Information Act.

1. INTRODUÇÃO

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) têm contribuído para a disseminação do uso da informação pelo cidadão (LENZI *et al*, 2017). Embora para muitas áreas o acesso à informação tem acontecido com maior facilidade, na gestão pública a realidade tem sido diferente; há uma cultura de que as informações são sigilosas (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015).

A Lei de Acesso à Informação (LAI) surge no cenário atual como mecanismo para a efetivação dos direitos, da democracia e da transparência pública, estabelecendo meios, procedimentos e prazos para que órgãos públicos assegurem o efetivo e pronto acesso à informação por parte de qualquer interessado, seja pessoa física ou jurídica, independente de motivação para isso (CRUZ *et al*, 2012).

Ao promulgar a Lei nº 12.527/2011, o governo brasileiro permite que o país dê um salto importante na consolidação e amadurecimento do processo democrático de divulgação das suas

informações, passando da cultura do segredo para a do acesso e publicidade das ações (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015).

Nesse sentido, a LAI veio para contrapor a lógica de que as informações pertencem somente ao Estado, passando a enxergá-lo apenas como fiel depositário daquilo que pertence à Sociedade (CALADO, 2014). Com ela, o cidadão passou a ser, formalmente, agente legítimo para requerer qualquer informação pública sem precisar justificar o motivo, tampouco o objetivo (COSTA et al, 2013). O ente público é quem deve demonstrar justificativas para, negar o acesso, se este for caso e à exceção (MERLO; BASSI; CRUZ, 2014).

Com a promulgação da LAI, surge à necessidade dos órgãos e entidades públicas darem publicidade a todos os atos, garantindo ao cidadão a transparência dos programas, projetos e atividades, por meio de mecanismos de fácil acesso e entendimento, divulgados nos meios de comunicação eletrônicos, sejam aqueles estabelecidos pela Lei, chamados de transparência ativa, ou quando requeridos nos órgãos ou entidades públicas, denominados de transparência passiva (VENTURA; SIEBRA; FELL, 2013).

A transparência das entidades públicas inclui a divulgação de questões que são do interesse geral como: leis, normativas, programas, projetos, execução financeira e orçamentária, processo de compras, licitações e contratos, assuntos institucionais, estrutura administrativa, atividades do departamento de pessoal, entre outras informações constantes de seus arquivos (LENZI *et al*, 2017).

É no contexto das informações elencadas nos parágrafos anteriores, acerca da transparência na gestão pública, que o presente estudo tem como objetivo avaliar a efetividade da transparência passiva em prefeituras de 28 municípios do estado de Goiás (Brasil), que obtiveram nota igual ou superior a 90 no diagnóstico de avaliação de cumprimento da LAI, realizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios desta unidade federativa.

O artigo foi estruturado em cinco seções, incluindo a introdução. A próxima seção discorre sobre os aspectos teóricos que sustentam o objeto do presente estudo: Governo eletrônico e o uso das TIC, a Lei de Acesso à Informação no Brasil, as transparências ativa e passiva. A terceira anuncia os procedimentos metodológicos adotados. Resultados e discussão são apresentados na quarta seção, realçando o cenário atual da transparência passiva em prefeituras que compõem o campo da pesquisa, e compara o este estudo com outros recentes. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais do estudo.

2. LENTE TEÓRICA

2.1 Governo eletrônico: breves discussões

Os crescentes avanços tecnológicos têm contribuído de forma decisiva para a gestão das atividades empresariais e governamentais (OLIVEIRA; RAMINELLI, 2014; SALGADO; AIRES, 2017). A administração pública precisou evoluir com tais mudanças e transformações, deixando de lado serviços públicos ineficientes e burocratizados, para serviços cada vez mais eficientes, econômicos, transparentes (FURTADO; JACINTO, 2010).

Ao passo que o desenvolvimento avança, crescem as discussões das políticas públicas e legislações que disciplinam sobre a efetivação do governo eletrônico por meio da utilização de suas páginas de *internet* para a divulgação de seus atos institucionais, bem como a divulgação de ações da execução orçamentária e financeira da gestão (CRUZ *et al*, 2012; SILVA; RUE, 2015).

Governos em todo o mundo implementaram o chamado governo eletrônico, mundialmente conhecido como “e-gov”, e o objetivo dessa implantação é promover uma série de benefícios para si mesmos como provedores e gerenciadores dos serviços públicos, bem como aos cidadãos que são os usuários desses serviços (WEERAKKODY *et al*, 2016).

A literatura define governo eletrônico (e-gov) como o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), por parte dos governos, para prestarem serviços digitais aos cidadãos por diversos canais eletrônicos (DINIZ *et al*, 2009; SALGADO; AIRES, 2017), exigindo da administração pública conhecimento minucioso dos seus processos internos, tornando-os eficientes e eficazes, além de fortalecer vínculos entre governo e cidadão (CUNHA; MIRANDA, 2013).

Uma das finalidades do e-gov está intimamente ligada à aproximação das relações entre o governo e seus diversos *stakeholders* (MEDEIROS; GUIMARAES, 2006). Outro ponto a ser destacado é que o uso das TIC deve proporcionar a mudança de atitude por meio dos gestores públicos, evidenciando as necessidades dos cidadãos, priorizando a adoção de mecanismos de transparência dos gastos públicos (DINIZ *et al*, 2009).

O alicerce que ampara o governo eletrônico é a relação do cidadão com o uso das TIC. Se as pessoas não conhecem ou não utilizam as ferramentas disponibilizadas, não há motivo para a existência do e-gov (SILVA; KUMEGAWA; VASCONCELOS, 2012). Como princípio para implantação do e-gov, o gestor deve observar se ele vai ao encontro das necessidades do cidadão, ofertando serviços e informações; e em contrapartida é preciso uma participação e acessos efetivos por parte do cidadão para garantir a sua sobrevivência (PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012).

Dentro de um marco histórico e temporal pode-se afirmar que o termo e-gov começou a ser utilizado após a intensa difusão do *e-commerce* (comércio eletrônico), atrelado à evolução e adesão do uso das TIC pelo governo (DINIZ *et al*, 2009). O e-gov surge para modernizar e desburocratizar a administração pública de maneira a torná-la mais eficiente, utilizando-se das novas tecnologias disponíveis, bem como a disponibilização de serviços públicos e informações ao cidadão com o uso da *internet* (FURTADO; JACINTO, 2010; SILVA; KUMEGAWA; VASCONCELOS, 2012).

Diniz *et al* (2009) elencam fatores determinantes para a inserção das novas TIC na administração pública, com o objetivo de melhorar seus processos internos e a prestação de serviços à sociedade como: a disseminação e uso das TIC pelos cidadãos, organizações públicas e privadas; o uso cada vez mais frequente das informações em meio eletrônico e serviços *on-line*, ficando cada vez menos usual a busca por informação em papéis e impressos; a padronização e a universalização da infraestrutura pública de telecomunicações e *internet*.

Diniz *et al* (2009) apresentam ainda, como fator determinante ao uso das TIC, a necessidade de modernização da gestão pública e maior eficiência do governo. Isso posto, temáticas como desempenho operacional, eficiência, eficácia, transparência, controles interno e externo,

economicidade, qualidade no gasto público, e *accountability*, estão intimamente ligados ao processo de modernização da gestão e às políticas públicas de implementação do e-gov.

Medeiros e Guimarães (2006) apresentam dois pontos de vista por ordem de relevância que abordam o surgimento do e-gov: primeiramente está atrelada a necessidade das administrações públicas em aumentarem sua arrecadação e melhorar seus procedimentos e controles internos. Em segundo, discutem as pressões impostas pela sociedade em geral para que o governo melhore o processo dos gastos, tornando-os mais transparentes, além de ofertar serviços públicos de qualidade e que atendam às necessidades dos seus usuários locais.

Nesse contexto pode-se inferir que um dos papéis fundamentais do e-gov é a efetivação, transparência e promoção da participação do cidadão nos processos decisórios da gestão pública (CUNHA; MIRANDA, 2013). A inserção do e-gov na gestão não deve ser vista apenas como depósito de informações em ambiente virtual, devendo proporcionar aos cidadãos diversos meios e métodos de fiscalizar, consultar, solicitar e requerer informações, fazer críticas, elogios ou denúncias, que antes só poderiam ser feitos pessoalmente (SILVA; KUMEGAWA; VASCONCELOS, 2012).

Por outro lado, um dos grandes desafios do e-gov na modernização dos serviços públicos está ligado a muitas vezes ao fato de as TIC adotadas não atenderem todas as parcelas da população (OLIVEIRA; RAMINELLI, 2014). Uma grande preocupação está relacionada aos benefícios do e-gov, que só acontecerá se realmente o público alvo dos programas e ações tiver condições de acesso à *internet* e às redes de telecomunicações, com instrução mínima suficiente para extrair informações e serviços oferecidos pelo ente público (MEDEIROS; GUIMARAES, 2006).

Contudo, considera-se que a partir da implantação dos portais da transparência dos governos, os cidadãos podem não apenas consultar as informações disponibilizadas pelos entes, mas efetivamente exercer o controle social, desmistificando a concepção de que o e-gov é apenas uma ferramenta de modernização tecnológica (SILVA; RUE, 2015).

Nesse panorama, o uso das TIC origina novos direitos e garantias, que no Brasil passaram a ser normatizadas e disciplinadas por meio da Lei de nº 12.527, de 18 de novembro 2011 (BRASIL, 2011), a Lei de Acesso à Informação (LAI), que normatiza em todo território nacional a divulgação, a prestação da informação e o acesso aos conteúdos de interesse público a todo e qualquer cidadão, garantindo, assim, princípios como o da democracia e o da transparência (CRUZ *et al*, 2012; OLIVEIRA; RAMINELLI, 2014). Os principais aspectos e implicações da referida lei serão tratados na seção a seguir.

2.2 Lei de Acesso à Informação (LAI)

A LAI foi aprovada em novembro de 2011 e entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012. O seu princípio basilar é efetivar o direito previsto na Constituição Federal de acesso à informação a todo e qualquer cidadão, sobre a gestão dos recursos e serviços públicos, bem como a qualquer informação de interesse individual ou coletivo (COSTA *et al*, 2013).

A LAI assegura a qualquer pessoa física ou jurídica o direito de requerer informações de órgãos públicos, sejam eles em qualquer uma das esferas de poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, e

(ou) em qualquer nível: Federal, Estadual e Municipal (MERLO; BASSI; CRUZ, 2014). Essa normativa constitui uma inovação no ordenamento jurídico existente para a época, dando a garantia do indivíduo solicitar qualquer informação do seu interesse e não sendo necessário justificar o motivo para tal pedido (CALADO, 2014).

Os legisladores concluíram que se a informação é pública não há necessidade de manifestar motivação ou justificativa para que o cidadão obtenha as informações a que requereu. Ao contrário, estabeleceu prazos e no caso de indeferimento do pedido, o órgão público deverá fundamentar, com razões plausíveis, o motivo da negativa de acesso à informação (CALADO, 2014; MERLO; BASSI; CRUZ, 2014).

A LAI prevê que as informações solicitadas devem ser atendidas de imediato, e quando não for possível a lei disciplina um prazo de até 20 dias, podendo ser prorrogado por mais 10 dias, desde que justificados os motivos da sua prorrogação pelo órgão público, e que o requerente seja informado (BRASIL, 2011).

A referida Lei demonstra e diferencia a transparência ativa e a passiva (BRASIL, 2011). No que tange à transparência ativa, determina que os órgãos públicos devam divulgar, obrigatoriamente, em seus sítios eletrônicos, criando seção ou campo específico para divulgar as informações mínimas: de sua estrutura organizacional com respectivos endereços, dados para contato, horários de funcionamento, registros em tempo real da sua execução orçamentária, recebimento de receitas, transferências de recursos financeiros e realização de despesas, editais de licitações, contratos firmados, dados dos programas, ações, projetos e obras em execução, e perguntas e respostas mais frequentes feitas pelos cidadãos. As informações referidas deverão ser demonstradas com maior transparência e disponibilizadas de forma mais clara em linguagem de fácil compreensão pelos usuários da informação (VENTURA; SIEBRA; FELL, 2013; CARDOSO *et al*, 2018).

Nesse sentido, os municípios com mais de dez mil habitantes são obrigados a utilizar a *internet* como meio para divulgação daquelas informações, adotando campo específico e de fácil identificação, criando um ícone que o usuário logo identifica onde é o campo para acessar as informações estabelecidas na LAI (CARLI; FACHIN, 2016).

Já os municípios que possuem menos de dez mil habitantes estão dispensados de disponibilizar suas informações via *internet* (BRASIL, 2011). Ocorre que a LAI mantém a obrigatoriedade desses municípios de divulgarem em tempo real as suas ações referentes à execução e gestão orçamentária como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) e a Lei complementar nº 131/2009 (BRASIL, 2009). Na prática, todos os municípios devem disponibilizar um sítio eletrônico na *internet* para divulgação das suas ações e informações (BORGES, 2017).

No que se refere à transparência passiva, os dispositivos da LAI determinam aos órgãos e entidades públicas a criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) físico, em local de fácil acesso e aberto ao público, onde o cidadão possa receber orientação e protocolizar os seus pedidos de acesso à informação. Também deverão ser disponibilizados o Serviço de Informação ao Cidadão na modalidade eletrônica (*e-SIC*), onde as solicitações poderão ser requeridas via *e-mail*, ou em formulário específico constante no *site* do órgão (CARLI; FACHIN, 2016).

Em linhas gerais, pode-se concluir que, além da criação dos dispositivos para a divulgação das informações requeridas pelo cidadão, as entidades precisam estar em constante atualização dos profissionais, promovendo treinamento, capacitação, regulamentação e atualização das leis, normativas e regulamentos, para que a implantação da LAI seja realmente efetiva, e consiga atender ao fim pela qual foi criada (CARLI; FACHIN, 2016).

3. PERCURSO METODOLÓGICO

Esta pesquisa, quanto ao objetivo, caracteriza-se com descritiva, pois busca descrever como os municípios goianos têm fomentado a transparência passiva em seus *websites* (GIL, 2016). Quanto à abordagem do problema, se classifica em qualitativa e quantitativa, pois além de mensurar os dados que, por meio de técnicas de estatísticas, procura-se qualificar os dados (RICHARDSON, 2017).

Foram investigadas as 28 prefeituras que no levantamento de diagnóstico do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCMGO), homologado pelo Acórdão 0531/2018, obtiveram nota igual ou superior a 90. Por considerar que se obtiveram uma média tão alta na avaliação do controle externo, pode-se inferir que estes municípios possuem um portal da transparência bem estruturado.

Após a definição do critério de seleção dos municípios, constatou-se que 13 municípios estariam fora da pesquisa, visto que não atendiam ao objetivo da pesquisa, pois segundo a LAI, os municípios que possuem população com menos de dez mil habitantes são desobrigados a manter informações pela internet (BRASIL, 2011).

Em visita aos sítios eletrônicos, das 13 prefeituras dos municípios com menos de dez mil habitantes, verificou-se que todos disponibilizavam o acesso a LAI por meio próprio, nos moldes exigidos pela legislação. Nessa perspectiva, optou-se por também os incluí no universo da pesquisa, uma vez que disponibilizam canais de comunicação e informação ao cidadão nos formatos SIC físico e SIC eletrônico.

Para avaliar a transparência passiva das prefeituras dos 28 municípios goianos, encaminhou-se uma solicitação através do canal de comunicação e-SIC, que consistia no pedido da relação de servidores efetivos do município que estivesse à disposição de outros municípios ou órgãos de outros poderes, com indicação se esse servidor está à disposição com ônus ou sem ônus para o município de origem. E ainda, relação de servidores de outros municípios ou outros entes da federação a disposição do município solicitado.

Esta pesquisa analisou apenas se as prefeituras realmente prestam as informações conforme solicitado pelos usuários e não o mérito de analisar os dados contidos nos relatórios solicitados, e ainda se as prefeituras cumprem o que preceitua a LAI, especificamente a transparência passiva. A Tabela 01 apresenta os municípios de acordo com a sua classificação pela avaliação do TCMGO, bem como apresenta o protocolo de envio da solicitação, gerado automaticamente através do e-SIC situado nos *websites* de cada prefeitura entre os dias 17 de setembro e 17 de outubro de 2018:

Tabela 01: Municípios goianos com pontuação igual ou superior a 90, cumprimento da LAI, avaliados pelo TCMGO, referente ao segundo semestre de 2017.

Municípios	Nota na avaliação do TCM/GO	Número de habitantes	Protocolo da solicitação de informação
Gameleira de Goiás	98	3.777**	2018092650989517
Itapirapuã	98	6.312**	2018095706399717
Matrinchã	98	4.490**	4145/2018
São Patrício	98	2.070**	4
Caiapônia	96	18.505*	15
Rubiataba	96	19.994*	2018093529124517
Cumari	95	2.975**	4
Firminópolis	95	12.923*	12
Mundo Novo	95	5.661**	e-SIC não funcionou
Minaçu	94	30.696*	2018092177572917
Nerópolis	94	28.271*	16
Alto Horizonte	93	5.784**	20
Ceres	93	22.155*	2018091424075017
Córrego do Ouro	93	2.514**	4
Pires do Rio	93	31.151*	29
Santa Helena de Goiás	93	38.743*	2018092055812217
Goiás	92	24.103*	e-SIC não funcionou
Rianópolis	92	4.828**	2018098975614517
Cavalcante	92	9.829**	201809170258178
Goiandira	92	5.605**	e-SIC não funcionou
Guarani de Goiás	91	4.145**	201809170303097
Indiara	91	15.213*	2
Itapuranga	91	26.586*	2018091530299717
Jesópolis	91	2.476**	7
Senador Canedo	91	105.459*	49
Inhumas	90	52.311*	29
Ipameri	90	26.747*	e-SIC não funcionou
Novo Gama	90	110.096*	2018093900591717

* Municípios com população acima de dez mil habitantes

** Municípios com população abaixo de dez mil habitantes

Fonte: Elaborado pelos autores

Os dados obtidos foram analisados a partir da técnica de análise descritiva, tabulados em planilhas eletrônicas (LAKATOS; MARCONI, 2017). Na seção de apresentação dos resultados, optou-se por utilizar as categorias de Raupp e Pinho (2015) adaptado por Raupp (2016) que ainda foram adaptadas ao objeto deste estudo.

A primeira categoria foi composta pelas prefeituras em que não foi possível encaminhar a requisição da informação pelo e-SIC. A segunda categoria foi definida pelas prefeituras cuja solicitação foi encaminhada, mas não houve nenhuma resposta por nenhum meio de comunicação ou o retorno foi insuficiente, ou o mesmo ocorreu após o prazo legal. Por fim, na terceira categoria, enquadraram-se as prefeituras em que a solicitação foi encaminhada e houve retorno satisfatório de acordo com a solicitação de informação requerida (RAUPP; PINHO, 2015; RAUPP, 2016).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nessa seção são apresentados os resultados individuais das categorias. Em seguida é apresentada uma síntese da realidade da transparência passiva nos municípios goianos que obtiveram melhores pontuações no diagnóstico realizado pelo TCMGO, que avalia o cumprimento da LAI.

4.1 Prefeituras com portais ou *websites* que não permitiram o envio da solicitação

Embora constatado que todas as 28 prefeituras possuem nos seus *websites*, o Serviço de Informação ao Cidadão eletronicamente, nos municípios de Mundo Novo, Goiandira, Goiás e Ipameri, não foi possível encaminhar a solicitação de informação pelo e-SIC, o que representa em termos percentuais (14,29%) das prefeituras analisadas.

No estudo de Raupp (2016), foi analisada a transparência passiva em 283 prefeituras de municípios brasileiros com população superior a cem mil habitantes, e constatou que apenas (3,89%) enquadravam-se nessa categoria. Já o estudo de Raupp e Pino (2015), ao analisar a transparência das câmaras municipais de 79 municípios brasileiros com população superior a 300 mil habitantes, constatou que (13,92%) das câmaras estudadas não permitiam encaminhar solicitação de informação, resultado semelhante ao desta pesquisa.

O que se observa é que as prefeituras analisadas possuem a ferramenta do e-SIC, mas ao acessá-lo e redigir a solicitação, a mesma retorna com erros (e-mail inválido mesmo após várias tentativas, ausência de campo para o cadastro do tipo da solicitação), não permitindo assim o efetivo cadastro e envio. Vale ressaltar que a LAI determina que municípios com população acima de dez mil habitantes são obrigados a disponibilizar as suas informações e providenciar um canal de solicitação e informação pela internet (BRASIL, 2011), neste caso há um flagrante desrespeito à legislação.

4.2 Prefeituras que não atenderam à solicitação

Nesta categoria foram classificadas 22/28 prefeituras, o que representa (78,57%), são elas: Gameleira de Goiás, Itapirapuã, Matrinchã, São Patrício, Caiapônia, Cumari, Firminópolis, Nerópolis, Alto Horizonte, Ceres, Córrego do Ouro, Pires do Rio, Santa Helena de Goiás, Rianópolis, Cavalcante, Guarani de Goiás, Indiará, Itapuranga, Jesópolis, Senador Canedo, Inhumas, e Novo Gama.

Para tais prefeituras, a solicitação foi encaminhada, mas não foram obtidas respostas, não havendo retorno dentro do prazo legal, ou as respostas obtidas foram insuficientes, ou fora do prazo legal, ou não apresentaram respostas contundentes. A Tabela 2 apresenta as subdivisões dessa categoria:

Tabela 2: Subcategorias da segunda categoria: prefeituras que não atenderam à solicitação

Subcategorias	Número	Percentual
Solicitação foi encaminhada, sem retorno.	14/22	50%
Respostas obtidas, mas insuficientes.	05/22	17,86%
Indeferimento do pedido da solicitação sem demonstrar justificativas.	02/22	7,14%
Resposta fora do prazo legal, e considerada insatisfatória.	01/22	3,57%

Fonte: Elaborado pelos autores

Algumas características encontradas neste estudo já haviam sido apontadas no estudo de Raupp e Pinho (2015), a saber: determinadas prefeituras entraram em contato após o prazo legal já prorrogado automaticamente, sem prévia comunicação ao solicitante; outras solicitaram que o pedido fosse feito de forma presencial na sede da prefeitura, procuradoria jurídica ou departamento de recursos humanos; outros solicitaram a identificação e justificativa do porquê do pedido; outras simplesmente indeferiram o pedido sem justificativa prévia. Para os autores, trata-se de possíveis barreiras que dificultam o acesso à informação e cumprimento da LAI.

Bernardes, Santos e Rover (2015), ao analisar 40 prefeituras da região sul do Brasil, constataram que menos da metade dos sites ou portais de transparência, para onde foi possível encaminhar o pedido de informação, deram um retorno. E ainda em alguns casos específicos, apesar de ser possível encaminhar o pedido, a resposta deveria ser obtida pessoalmente, o que acaba sendo inviável para os usuários que residem longe do município.

Corralo e Bohnen (2017), ao analisar o cumprimento e efetivação da LAI em 521 municípios constataram que (63%) dos municípios estudados estão em desacordo com a legislação. A pesquisa dos referidos autores demonstra haver uma grande lacuna entre os dispositivos legais, que determinam a prestação de informações na rede mundial de internet com as informações disponíveis pelos *websites* das prefeituras que foram consideradas insatisfatórias.

4.3 Prefeituras que atenderam à solicitação

Das 28 prefeituras, compuseram essa última categoria as prefeituras que após o envio da solicitação responderam dentro do prazo legal e os retornos foram satisfatórios, são elas: Rubiataba e Minaçu, que representa (7,14%) do universo pesquisado. Nessa categoria o resultado obtido ficou bem distante dos resultados da pesquisa de Raupp (2016), onde (22,26%) das prefeituras pesquisadas atenderam de maneira satisfatória a solicitação. O autor enfatiza uma inversão de valores nessa última categoria, uma vez que a maioria deveria atingir os objetivos impostos pela legislação.

4.4 Síntese da realidade da transparência passiva nos municípios goianos

Nessa seção pretende-se demonstrar uma síntese da transparência passiva das prefeituras dos 28 municípios goianos pesquisados. A síntese em dados quantitativos é apresentada na Tabela 3:

Tabela 3: Síntese da transparência passiva nos municípios goianos.

Categorias	Número	Percentual
Prefeituras onde não foi possível realizar eletronicamente a solicitação de informações.	04/28	14,29%
Prefeituras que não prestaram informações, ou prestaram informações insuficientes, ou fora do prazo legal.	22/28	78,57%
Prefeituras que prestaram as informações satisfatórias e dentro do prazo legal.	02/28	7,14%
Total	28/28	100%

Fonte: Elaborado pelos autores

De modo geral, nota-se na Tabela 3 que 26 prefeituras, o que equivale em termos percentuais a (92,86%), foram consideradas não transparentes na forma passiva, descumprindo a LAI, quatro prefeituras (14,29%) não permitiam o envio eletrônico da solicitação de informação aos seus portais da transparência. Para 22 prefeituras (78,57%), o envio da solicitação foi obtido com sucesso, mas o retorno não foi feito ou o mesmo foi considerado insuficiente. Apenas duas prefeituras (7,14%) foram consideradas transparentes, pois após o recebimento da solicitação, obteve-se retorno dentro do prazo legal e as respostas foram satisfatórias.

Recomendam-se as prefeituras classificadas na primeira categoria rever seu aparato tecnológico, bem como *websites* a fim de proporcionar o envio da solicitação de informação por meio eletrônico, atendendo as exigências da LAI. Além disso, é importante que os sites e portais adotem uma sistemática de padronização, uniformização, usabilidade e forma de comunicação transparente, de maneira a facilitar o acesso e o controle social exercido pelo cidadão (HOCH; RIGUI; SILVA, 2012).

Carli e Fachin (2016) demonstraram na sua pesquisa que uma das grandes dificuldades da implantação da LAI, pelas prefeituras se dá pela dificuldade de alocar recursos tecnológicos e recursos humanos para o atendimento, recebimento, processamento e gerenciamento das solicitações de informações, o que pode corroborar para o alto índice de prefeituras classificadas na segunda categoria.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É indiscutível nos dias atuais, que a promulgação da LAI representa um fato determinante para a disseminação da informação dos serviços públicos e a efetividade dos princípios constitucionais da democracia e da transparência. Sabe-se, porém que, a lei é apenas o passo inicial, sendo fundamental o comprometimento das instituições públicas e de seus gestores, para fortalecer e incrementar a estruturação de recursos tecnológicos, recursos humanos para gerenciamento,

acompanhamento e controle, implementando a transparência ativa e passiva do acesso à informação pelo cidadão.

Esta pesquisa objetivou verificar a efetividade da transparência passiva das prefeituras dos 28 municípios goianos que obtiveram nota igual ou superior a 90 no diagnóstico de avaliação de cumprimento da LAI realizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. Como resultados gerais, constatou-se que em 26 prefeituras, o que representa em termos percentuais (92,86%) do universo pesquisado, foram consideradas não transparentes na forma passiva, visto que em algumas não foi possível encaminhar a solicitação de informação pelo e-SIC, e em outras mesmo sendo possível o encaminhamento, não foi obtido retorno ou resposta satisfatória.

Por outro lado, apenas duas prefeituras (Minaçu e Rubiataba), que representam (7,14%), após o envio pelo e-SIC, retornaram dentro do prazo legal, e a resposta foi considerada satisfatória, sendo classificadas como transparentes na forma passiva. O descumprimento da LAI se deu por motivos distintos: o site não permitiu o envio da solicitação, não houve retorno da solicitação, indeferimento do pedido sem justificativa, respostas insuficientes, solicitação para o pedido ser protocolado ou a resposta ser retirada pessoalmente no órgão. O que inviabiliza o acesso à informação, visto que muitas vezes o usuário está distante do município.

Salienta-se que os resultados obtidos se limitam aos casos selecionados, sem generalizações para outras prefeituras, ou entes do executivo, legislativo, judiciário, ou dos três níveis de poderes municipal, estadual e federal. Outra limitação relaciona-se ao fato de estar inseridos no universo da pesquisa municípios que embora tenham uma estruturação adequada nos *websites* para cumprimento da LAI, estes estão desobrigados em manter as informações pela internet, o que pode ter enviesado o resultado da pesquisa.

Outra limitação se refere à escassez de publicações de estudos relativos ao assunto, principalmente à transparência passiva, dificultando a comparação dos resultados com outros estudos já realizados. Como última limitação, aponta-se a rápida transformação das TICs e a própria falta de padronização e usabilidade da estrutura dos portais eletrônicos, que pode dificultar a plena realização do controle social exercida pelo cidadão.

Cabe ressaltar, que o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás no diagnóstico de avaliação do cumprimento da LAI, relativo à transparência passiva, apenas verificou se as prefeituras goianas disponibilizam os canais de Serviço de Informação ao Cidadão, e-SIC e SIC físico.

Fica evidente, que muitas prefeituras, objetos do estudo, disponibilizam a ferramenta de inovação relativa ao acesso à informação ao cidadão, apenas para elevação da sua nota no diagnóstico e não sendo observado o seu efetivo funcionamento. Assim, percebe-se a necessidade da efetiva implementação, da transparência passiva nas prefeituras analisadas, para o cumprimento dos princípios da democracia, transparência e acesso a informação.

REFERÊNCIAS

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, p. 761-792, 2015.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, 2000.

BRASIL. Lei da Transparência. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei de Acesso à Informação – LAI. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. **Republica Federativa do Brasil.**, 2011.

BORGES, P. K. F. P. Transparência administrativa e o controle externo dos tribunais de contas. In: SANTOS, B. S. S. et al (Organizadores). **Compêndio de artigos e decisões do Tribunal de Contas dos Municípios d Goiás**. Goiania: TCMGO, 2017.

CALADO, F. M. Lei de Acesso à Informação no governo do Distrito Federal: Resultados da aplicação e desafios. In: Congresso do Conselho Nacional De Secretários de Estado da Administração, 7. 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2014.

CARDOSO, L. L. et al. Transparência Pública: Análise em Portais de Transparência do Poder Executivo Municipal do Brasil. **Revista Meta: Avaliação**, v. 10, n. 29, p. 443-472, 2018.

CARLI, D. T; FACHIN, G. R. B. Lei de Acesso à Informação nos municípios do extremo oeste de Santa Catarina. **Em Questão**, v. 22, n. 1, 2016.

CORRALO, G. S; BOHNEN, I. A Lei do Acesso à Informação e a boa governança: Análise de 521 municípios brasileiros com mais de 10.000 habitantes. **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**, v. 17, n. 1, p. 43-64, 2017.

COSTA, I. N. de et al. Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. **Brasília/DF**, 2013.

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. 153-176, 2012.

CUNHA, M. A. V. C; MIRANDA, P. R. M. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **Organizações & sociedade**, v. 20, n. 66, p. 543-566, 2013.

DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009.

FURTADO, U. M; JACINTO, Kleber. E-Gov e sua importância na desburocratização administração pública. **HOLOS**, v. 5, p. 56-73, 2010.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo, 6ª edição: Editora Atlas, 2016.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. *Acórdão nº 0531/2018*. Pleno. Relator: Conselheiro Daniel Goulart. Processo TC 01020/2018. Goiânia, GO, Sessão 06/02/2018.

HOCH, P. A; RIGUI, L. M; SILVA, R. L. 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.

IBGE. Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2017.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. Técnicas de pesquisa. 8ª ed, **São Paulo: Atlas**, 2017.

LENZI, F. C. et al. A transparência na administração pública conforme a lei de acesso à informação nos municípios de Santa Catarina. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 13, n. 1, 2017.

MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. A. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 4, p. 1-13, 2006.

MERLO, S; BASSI, J. S; CRUZ, J. A. S. Lei de acesso à informação pública: algumas considerações. **Biblos**, v. 28, n. 3, p. 73-82, 2014.

OLIVEIRA, R. S; RAMINELLI, F. P. O Direito ao Acesso à Informação na Construção da Democracia Participativa: uma análise da página do Conselho Nacional de Justiça no Facebook. **Revista Sequência**, v. 35, n. 69, 2014.

PRADO, O; RIBEIRO, M. M; DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**, p. 13-39, 2012.

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. A lei, ora a lei: um balanço da (in)transparência passiva em câmaras municipais brasileiras. In: Encontro de administração da informação, 5, 2015, Brasília. **Anais...** Rio de Janeiro, 2015.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo, 4ª edição: Atlas, 2017.

SALGADO, C. C. R; AIRES, R. F. F. Governo eletrônico no Rio Grande do Norte: uma avaliação de prefeituras municipais a partir de lei de acesso à informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 22, n. 3, p. 98-115, 2017.

SILVA, C. L; KUMEGAWA, L. S; VASCONCELOS, M. C. O. Governo eletrônico e transparência: comparativo entre as prefeituras municipais de Curitiba, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre. In: Congresso internacional interdisciplinar em sociais e humanidades. **Anais...** Niterói RJ: ANINTER-SH/PPGSD-UFF, 03 a 06 de setembro de 2012, ISSN 2316-266X.

SILVA, R. L; RUE, L. A. A acessibilidade nos sites do Poder Executivo estadual à luz dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 315-336, 2015.

WEERAKKODY, V. et al. Are UK Citizens Satisfied With E-Government Services? Identifying and Testing Antecedents of Satisfaction. **Information Systems Management**, v. 33, n. 4, p. 331-343, 2016.

VENTURA, K. S; SIEBRA, S. A; FELL, A. F. A. Transparência ativa e passiva no contexto das instituições federais de ensino superior da região nordeste: estudo da aplicação da Lei nº 12.527/2011. In: XIV Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 2013, Florianópolis SC. **Anais...** Florianópolis: ENANCIB, 2018.