

AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA EM PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CENTRAL DO RIO GRANDE DO SUL

EVALUATION OF PASSIVE TRANSPARENCY IN SMALL MUNICIPALITIES OF THE CENTRAL REGION OF RIO GRANDE DO SUL

TAMIRES SOMAVILLA

Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Santa Maria, RS, Brasil
Graduada em Administração. E-mail: tamiressomavilla@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0001-4367-2136>

NELSON GUILHERME MACHADO PINTO

Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Palmeira das Missões, RS, Brasil
Doutor em Administração. E-mail: nelguimachado@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-1105-2271>

CINARA REIS FLORES

Universidade Federal da Fronteira Sul, UFFS, Chapecó, SC, Brasil
Mestra em Patrimônio Cultural. E-mail: ciflores.arquivo@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0001-4367-2136>

TAÍNE DE OLIVEIRA LAIA FONSECA

Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Santa Maria, RS, Brasil
Graduada em Administração. E-mail: tainelaia.rf@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0003-8651-6111>

Submissão: 17-10-2024 - Aceite: 23-05-2025

RESUMO: O presente estudo teve como objetivo avaliar a transparência passiva nos municípios de Jari, Quevedos e São Martinho da Serra, no Estado do Rio Grande do Sul, tendo como base o instrumento da Escala Brasil Transparente (EBT) Avaliação 360° - 2ª Edição, aplicado em 2020 pela Controladoria Geral da União. A pesquisa caracteriza-se como de natureza qualitativa e descritiva, realizada por meio de pesquisa documental e coleta de dados com observação direta nos portais das prefeituras avaliadas. As informações foram coletadas no período de dezembro de 2022 a janeiro de 2023 utilizando-se os dados coletados nos portais de cada município e da EBT. Os resultados obtidos mostraram que os municípios supracitados apresentaram respectivamente 17%, 13% e 17% na pontuação da EBT, ficando bastante aquém da máxima estabelecida pela metodologia, 50%. E, ainda apresentam resultados inferiores quando comparados a avaliação realizada no município de referência, Santa Maria. Em suma, o resultado diagnosticou a realidade da transparência pública nas referidas cidades, reforçando a necessidade de ações de incentivo à promoção da transparência pública.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons
Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência passiva; Escala Brasil Transparente; Serviço de Informação ao Cidadão.

ABSTRACT: This study aimed to assess passive transparency in the municipalities of Jari, Quevedos and São Martinho da Serra, in the state of Rio Grande do Sul, based on the Transparent Brazil Scale (EBT) 360° Assessment - 2nd Edition, applied in 2020 by the Office of the Comptroller General. The research is characterized as qualitative and descriptive, carried out through documentary research and data collection with direct observation on the portals of the municipalities evaluated. The information was collected from December 2022 to January 2023 using data collected from the portals of each municipality and the EBT. The results showed that the aforementioned municipalities scored 17%, 13% and 17% respectively in the EBT, falling well short of the maximum established by the methodology, 50%. The results were also lower when compared to the assessment carried out in the reference municipality, Santa Maria. In short, the result diagnosed the reality of public transparency in these cities, reinforcing the need for actions to encourage the promotion of public transparency.

KEYWORDS: Passive transparency; Transparent Brazil Scale; Citizen Information Service.

1 Introdução

Os recursos da Tecnologia da Informação e Comunicação têm o poder de facilitar a busca por informações nos portais de transparência pública, surgindo como um meio revolucionário na relação entre população e entidades públicas. Para isso, a regulamentação de leis torna-se fundamental para a transparência na gestão pública, como um mecanismo de tomada de conhecimento pela sociedade sobre as ações adotadas pelos governantes.

A Lei de acesso à informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, instrumentaliza o direito fundamental do cidadão de acesso à informação pública a partir de formas e mecanismos nos quais o cidadão pode exercer um maior controle social. Dentre suas diretrizes, a LAI prevê nos arts. 1º e 2º, a obrigatoriedade de todos os órgãos públicos em disponibilizar informações referentes a seus atos (BRASIL, 2011).

Esta disponibilização de informações pelos órgãos públicos busca propiciar o combate à corrupção e o aumento da participação social, e ainda enriquecer o debate público a fim de permitir sugestões e elementos que possam contribuir para a efetividade do serviço público. A disponibilização pode ocorrer de duas formas: transparência ativa e transparência passiva. Na primeira, as informações são disponibilizadas de maneira proativa pelo governo, preferencialmente em portais institucionais - *sites*, já na segunda, as informações podem ser solicitadas por qualquer pessoa, a qualquer momento e sem justificativa.

A LAI define que os municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes não precisam divulgar na internet todas as informações especificadas na referida lei (BRASIL, 2011). Todavia, independente da quantidade populacional, todos os municípios têm o dever de divulgar na internet, em tempo real, informações a respeito da execução orçamentária e financeira, de acordo com o estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000). Além

disso, a responsabilidade com a existência e efetividade dos dispositivos da transparência passiva como o Serviço de Informação ao Cidadão Físico (SIC) permanece.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estado do Rio Grande do Sul possui 497 municípios, sendo que 79,3% (394) possuem menos de 20 mil habitantes (IBGE, 2022). Como característica importante, ressalta-se que estas cidades costumam ser importantes na estruturação do espaço, servindo como base para atividades produtivas que geram bens de consumo para grandes áreas do território.

Nas pequenas cidades de Jari, Quevedos e São Martinho da Serra - RS, com número de habitantes inferior a 5000, a realidade fiscal, socioeconômica e cultural é distinta quando comparada à realidade de cidades maiores, como Santa Maria, cidade vizinha com 271.735 pessoas (IBGE, 2022), com nota 7.2 na Escala Brasil Transparente (EBT) - Avaliação 360° - 2^a Edição. Contudo, a responsabilidade acerca da transparência é mantida para estas pequenas cidades.

A Escala Brasil Transparente foi criada pela Controladoria Geral da União (CGU) visando mapear a regulamentação da LAI e avaliar a transparência nos Estados e Municípios, exercendo um papel fundamental na fiscalização e orientação quanto aos dispositivos da LAI (CGU, 2020).

Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo avaliar a transparência passiva nos municípios de Jari, Quevedos e São Martinho da Serra no Rio Grande do Sul, tendo como base o instrumento da Escala Brasil Transparente - Avaliação 360° - 2^a Edição. Na qual a avaliação da transparência passiva compreende um checklist, onde são observadas a existência e o funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

A presente pesquisa justifica-se por permitir a exploração metodológica oficial adotada pelo governo federal para avaliar a efetividade da Lei de Acesso à Informação em municípios onde não há avaliação disponível no Mapa Brasil Transparente. Ressalta-se que ainda há uma carência em estudos que abordem a transparência, especificamente nos pequenos municípios no estado do Rio Grande do Sul, tratando-se precisamente da transparência passiva, a qual é essencial para garantir a eficiência e eficácia do fornecimento de informações aos cidadãos.

Diante do objetivo proposto, o presente artigo é estruturado em cinco capítulos. Iniciando-se com a introdução, a qual contém uma breve contextualização dos aspectos relacionados à transparência pública. No segundo capítulo é apresentada a fundamentação teórica discutindo-se o acesso à informação, a transparência pública, o princípio da publicidade, o SIC e a Escala Brasil Transparente. Já o terceiro capítulo é reservado para a metodologia, onde são apresentados os procedimentos metodológicos que envolvem a coleta de dados fundamentada na aplicação do questionário da EBT Avaliação 360° - 2^a Edição, abordando a transparência passiva nos três municípios. No quarto capítulo são apresentados os resultados encontrados neste estudo, onde os dados foram analisados e agrupados de forma comparativa entre os municípios avaliados na pesquisa e, a cidade de referência, Santa Maria. Por fim, o quinto capítulo é destinado às considerações finais.

2 Fundamentação teórica

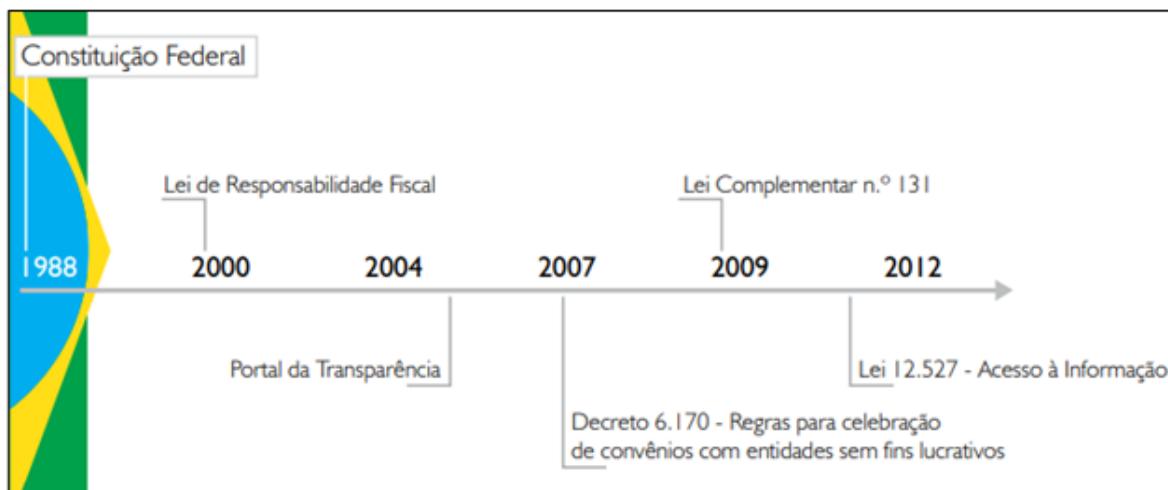
O acesso à informação e a garantia da transparência pública constituem-se não só como direitos do cidadão, mas também como deveres da Administração pública; pois, é dever do Estado informar aos cidadãos sobre seus direitos e disponibilizar a todos as informações de caráter público, independente de solicitações (BRASIL, 2011).

No Brasil, a transparência pública ganhou espaço a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, na qual definiu-se o direito à informação como um direito fundamental dos indivíduos e estabeleceu a publicidade como princípio base da administração pública, ampliando os canais de participação social nos processos decisórios das políticas públicas prevendo a criação de plebiscitos, leis de iniciativa popular, consultas públicas, referendos entre outros instrumentos (BRASIL, 1988). Assim, a publicidade, estabelecida no artigo 37, § 1º da Constituição Federal de 1988, é um princípio fundamental da administração pública e refere-se a um direito fundamental dos cidadãos no que tange ao acesso a informações, as quais são solicitadas dos órgãos públicos conforme interesse coletivo ou particular, excetuando-se aquelas classificadas como sigilosas (BRASIL, 1988).

Nas democracias modernas o dever de disseminação da publicidade de informações almeja fomentar a transparência dos atos governamentais; pois, a transparência é tida como benéfica através de sua capacidade de garantir outros direitos fundamentais ao regime democrático, tendo ainda o potencial de inibir atos ilícitos, reduzindo a corrupção, bem como fomentando o controle social e institucional a partir da geração da *accountability* (NASCIMENTO, 2021).

Mas, o acesso às informações públicas já garantido na Constituição Federal brasileira não foi o bastante; uma vez que tal direito não foi respeitado, sendo necessária a criação de uma lei específica para respaldá-lo. Jardim (2012 p. 2) traz que “foram necessários 23 anos para que o Brasil contasse com uma Lei de Acesso à Informação Pública que favorecesse a aplicação dos princípios do direito à informação presentes na Constituição de 1988”. O histórico de normativas que ampliaram o acesso à informação é apresentado pela CGU da seguinte forma (Figura 1):

Figura 1: Histórico de normativas que ampliaram o acesso à informação



Fonte: Controladoria-Geral da União (2013, p. 11)

Com a adoção de ações de transparência na gestão governamental exigida pela LAI a partir de 2011, ocorrem mudanças de paradigmas nas instituições públicas. O acesso à informação em órgãos públicos representa uma destas mudanças em matéria de transparência pública, pois fica definido que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção; e, qualquer pessoa, física ou jurídica, pode solicitar o acesso às informações públicas, salvo às sigilosas e respeitadas às regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos (CGU, 2013).

A LRF, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, determinando que os instrumentos da gestão fiscal devem ter ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2000). Já a LAI, estabelece que todas as informações de interesse geral ou coletivo devem ser divulgadas pelos órgãos públicos (BRASIL, 2011).

Uma das grandes bases das políticas de transparência foi a própria criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, em 2004, retratado na Figura 1, pois deu o poder ao cidadão ao tornar possível o acompanhamento e fiscalização dos gastos públicos. Onde, uma das premissas da LAI, é justamente garantir o direito de acesso à informação em uma política pública exequível e ao alcance de todo cidadão (CGU, 2013).

Para Cruz e Zuccolotto (2021), a LAI ainda é vista como recente, mas representa um instrumento que busca resguardar o direito ao acesso a informações, trazendo avanços importantes quanto à transparência pública, bem como propondo normas e procedimentos de respostas aos pedidos de acesso à informações; e, assim, estimulando o desenvolvimento de uma cultura de integridade na gestão dos negócios públicos, incentivando ainda o esforço por melhores políticas e programas de governo.

A LAI é importante para a ampliação e efetivação da transparência pública no Brasil, representando um instrumento inovador para a transparência. Sua criação baseia-se no pressuposto de que as informações são de livre acesso, e o sigilo é aplicado apenas para casos onde este é indispensável garantir a segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII) ou fundamental à defesa da intimidade ou interesse social (art. 5º, LX), (BRASIL, 1988).

Da Silva (2023) aborda o acesso à informação como um direito destinado à sociedade e direcionado a garantir que as informações sob guarda da Administração Pública possam ser divulgadas a coletividade, e a participação da sociedade como uma oportunidade de colaboração na criação de diretrizes informacionais; e acrescenta que estrategicamente o acesso à informação faz parte de uma articulação de esforços por parte do Estado objetivando cumprir o que o mesmo definiu como seu papel na Constituição.

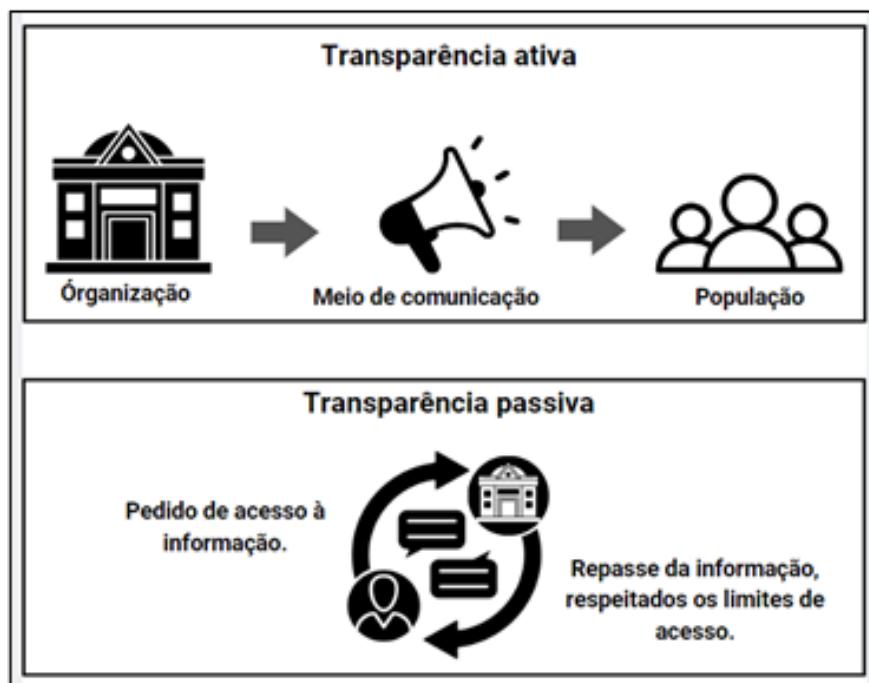
Neste contexto, é evidente a importância da dimensão da transparência das informações públicas no processo democrático, pois permite a reação crítica da sociedade, onde a transparência efetiva da coisa pública e de sua gestão representam a garantia da democracia participativa contra a violação dos direitos republicanos e a privatização da república (BRESSER PEREIRA, 1997).

As práticas que corroboram com a transparência pública visam, acima de tudo, a promoção dos direitos da sociedade, fortalecendo a democracia, ampliando o exercício da cidadania, ajudando a fomentar o controle social, inibindo a corrupção e gerando melhorias na gestão pública (MARSHALL, 1967). Ou seja, a transparência pública fornece uma base de elementos

para que o Estado se torne cada vez mais eficiente e efetivo, tornando-se consequentemente elemento chave no combate à corrupção.

Na premissa de que a transparência exige não só a disponibilidade da informação, mas também a compreensão, para a devida vigilância por parte da sociedade a fim de reduzir a improbidade administrativa, a transparência pode ser classificada de duas formas, ativa e passiva (Figura 2).

Figura 2: Transparência ativa e transparência passiva



Fonte: Autores

De acordo com Da Silva (2023, p. 58) “a transparência ativa equivale a uma atuação proativa por parte da administração pública” e caracteriza-se pela publicação de informações de acesso livre. Ela consiste na disponibilização de informações relevantes, no maior número possível, e de interesse geral, por parte das organizações, não necessitando de qualquer solicitação por parte dos interessados (FIGUEIREDO; GAZONI, 2016).

Por sua vez, a transparência passiva, refere-se à disponibilização de canais para acesso no atendimento de demandas e pedidos de informação que possam ser mais específicos ou detalhadas, atendendo ao interesse particular do solicitante (FIGUEIREDO; GAZONI, 2016). Já, Da Silva (2023, p. 58) corrobora tratando a transparência passiva como “atuação reativa da administração pública, pela qual o cidadão tem direito a solicitar informações dos órgãos públicos e estes devem, nos prazos da lei, repassá-los aos interessados, respeitados os limites de acesso”.

De acordo com a LAI, o acesso a informações públicas é assegurado a partir da criação do SIC, nos órgãos e entidades do poder público, com local e condições apropriadas para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações, para fornecer informações sobre a tramitação de documentos nas suas devidas unidades, bem como para protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações. O prazo determinado para resposta das solicitações

feitas pelos cidadãos é de no máximo 20 (vinte) dias, todavia podendo ser prorrogado por mais 10 (dez) dias mediante justificativa expressa do órgão (BRASIL, 2011).

Outro aspecto relevante neste contexto é a não exigência de fundamentação ou motivação por parte do interessado na realização de um pedido de acesso à informação, a LAI em seu Art.º 10 § 3º define que: “são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.” Por outro lado, o solicitante precisa ser claro na descrição do que está requerendo, ou seja, é necessário que o mesmo seja compreendido pelo agente, por isso a descrição deve ser objetiva e precisa identificando-se o objeto do pedido e assim possibilitando a disponibilização da informação por parte do Estado (BRASIL, 2011). O Decreto nº 7.724 de maio de 2012 que regulamenta a LAI traz em seu Art. 13, as motivações que podem levar o não atendimento de pedido de acesso informação, caso eles sejam genéricos; desproporcionais ou desarrazoados; ou que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

O estado em face da transparência pública traz a necessidade de que se compreenda como os recursos disponíveis que envolvem o acesso à informação estão se dispondo e funcionando neste processo, no intuito de mapear a garantia da publicidade dos dados governamentais (DA SILVA, 2023). Pois, através da análise desses elementos ou objetos é possível ter indicadores na busca pela efetividade da transparência pública.

Assim, considerando a LAI como ferramenta que busca a transparência, temos a CGU como órgão responsável por monitorar o cumprimento da LAI pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. A CGU avalia e monitora o cumprimento das obrigações de transparência ativa, módulo do Fala.BR que deve ser preenchido e mantido atualizado por todos os órgãos e entidades federais cadastrados no sistema (CGU, 2020).

Destaca-se que a CGU, criada em 2003, trabalha para a implantação da LAI na esfera Federal e apoia e incentiva todos os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implantação da mesma em seus locais, pois o trabalho não se dá como encerrado após a entrada em vigor da LAI, dependendo ainda do acompanhamento, do monitoramento, da capacitação e de procedimentos relativos à sua aplicação, atividades pelas quais a CGU é a responsável (CGU, 2013). É necessário um acompanhamento contínuo “tanto dos servidores quanto dos cidadãos – e estímulo à mudança para uma cultura de acesso e transparência pública” (CGU, 2013, p. 46).

Nesse contexto, de apoio à implementação da LAI por estados e municípios, a CGU criou a Escala Brasil Transparente – EBT, abrangendo critérios de transparência ativa e transparência passiva, na expectativa do monitorar o cumprimento da LAI e, mais do que isso, garantir a consolidação da democracia, buscando verificar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI) e de outros normativos sobre transparência pública. Objetivando intensificar o aprofundamento quanto ao monitoramento da transparência pública e ainda acompanhar as ações implementadas por estados e municípios no tocante ao acesso à informação, a CGU criou em 2015 a Escala Brasil Transparente (CGU, 2020).

Inicialmente a avaliação foi aplicada com foco na transparência passiva; contudo, em 2018, houve uma reformulação da metodologia para incluir critérios relacionados com a divulgação de dados em transparência ativa. Assim, a metodologia é considerada uma inovação quanto à avaliação da transparência pública, contemplando tanto a transparência passiva

(solicitação de informações), quanto à transparência ativa (publicação de informações na internet). Sua aplicação, como prática institucional, auxilia no monitoramento da transparência pública e possibilita o acompanhamento das ações implementadas por estados e municípios na promoção do acesso à informação (CGU, 2013).

A Escala Brasil Transparente apresenta um ranking comparativo entre entes federativos, mas não se limita a isso, ela sugere uma mudança de paradigma na forma como a transparência pública é compreendida e operacionalizada. Ao adotar critérios objetivos e replicáveis, a metodologia contribui para consolidar uma cultura de avaliação contínua, com foco na melhoria da gestão da informação. Além disso, seu desenho permite que a transparência seja analisada não apenas como cumprimento legal, mas como um indicador de maturidade institucional e compromisso com a governança democrática. E assume ainda um papel educativo, ao sinalizar aos gestores públicos pontos críticos a serem aprimorados e ao fomentar a adoção de boas práticas administrativas que fortaleçam o direito de acesso à informação como uma política pública permanente e estruturante.

De Azevedo et al. (2023), ao aplicarem a metodologia da Escala Brasil Transparente em municípios do estado do Rio de Janeiro, destacam o não cumprimento das exigências legais previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI), com ênfase na fragilidade da transparência passiva. Os autores concluem que os poderes públicos municipais precisam investir na qualificação de seus portais de transparência e serviços de informação ao cidadão, ressaltando que a transparência precisa ser tratada como uma política de estado e não como uma política de governo, pois do contrário, estará sujeita a avanços e retrocessos, conforme interesse do governo.

Nesse mesmo sentido, Lima et al. (2021), ao evidenciar a importância da transparência da informação pública como elemento basilar para a construção de uma sociedade pautada na democratização informacional, reconhecem os avanços estruturais para a efetivação da transparência, mas evidenciam a persistência quanto a garantia do direito de resposta aos cidadãos, especialmente no atendimento às solicitações formais. Assim, infere-se o papel estratégico de ferramentas como a Escala Brasil Transparente, tanto como instrumento de diagnóstico quanto como mecanismo de indução à melhoria da governança pública.

Por fim, a transparência, instrumentalizada pela LAI e, de acesso ao cidadão através do SIC, possibilita que todos os cidadãos recebam informações de seu interesse particular, coletivo ou geral, dentro de um prazo previamente estabelecido, sob pena de responsabilização pela negativa indevida. E, a EBT – Avaliação 360° (nome dado à reformulação da escala com a avaliação da transparência ativa e passiva) consolida-se como uma importante ferramenta na busca por uma gestão pública transparente e democrática, permitindo avaliar o nível de transparência da administração pública, bem como traçar um diagnóstico situacional referente ao cumprimento da transparência pública ativa e passiva e também propor melhorias.

3 Procedimentos metodológicos

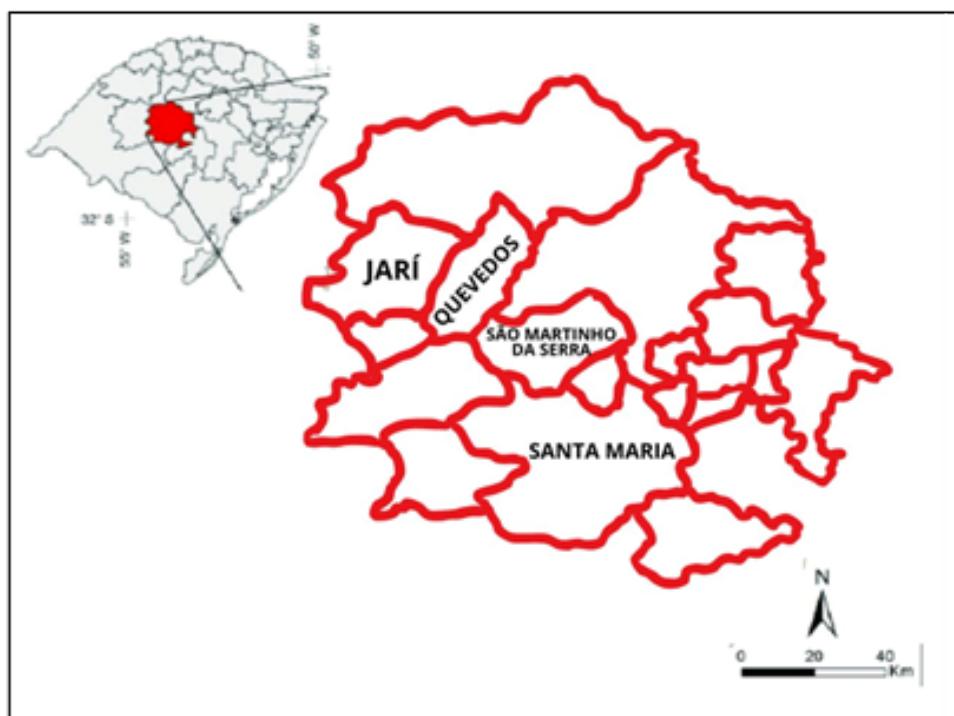
O método deve ajudar a explicar não somente os produtos de uma investigação científica, mas principalmente seu próprio processo (BRUYNE, 1991). Assim, o presente estudo comprehende uma pesquisa descritiva. Conforme Gil (2019, p. 26), “as pesquisas descritivas têm

como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”.

A pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa na qual, segundo Marconi e Lakatos (2002), é baseada na análise sobre as qualidades de algum fato ou fenômeno, respondendo a questões do tipo como e não quanto, sendo um tipo de pesquisa que possui como característica a interpretação sobre o objeto do estudo.

Como objeto de estudo foram escolhidos os municípios de Jari, Quevedos e São Martinho da Serra, localizados na região central do Rio Grande Sul (Figura 3).

Figura 03 - Localização dos Municípios no Rio Grande do Sul



Fonte: Cartografia IBGE, adaptado pelos autores.

Os três municípios em análise possuem características semelhantes: são cidades com média de 30 anos de emancipação, número de habitantes inferior a 5000, grande extensão territorial rural e são essencialmente agrícolas, com Produto Interno Bruto (PIB) per capita aproximado e superior a R\$100.000,00. Ambos têm como cidade de referência o município de Santa Maria, com população de 271.735 pessoas e PIB per capita (2021) de R\$33.532,26, atualmente a cidade se destaca no setor terciário, em especial no comércio (IBGE, 2022).

As principais características dos três municípios em análise são descritas no Quadro 01, conforme dados disponibilizados pelo IBGE e prefeituras municipais.

Quadro 1: Principais características dos municípios avaliados

Municípios	Emancipação	População	Economia
Jarí	1994	3.349	Essencialmente agrícola - PIB per capita (2021) de R\$ 135.082,01
Quevedos	1992	2.507	Essencialmente agrícola - PIB per capita (2021) de R\$ 107.161,62
São Martinho da Serra	1992	2.860	Essencialmente agrícola - PIB per capita (2021) de R\$ 104.119,72

Fonte: Autores, conforme informações disponibilizadas no portal IBGE Cidades (2022).

Considerando esta similaridade entre os municípios em análise, o procedimento de coleta de dados foi realizado fundamentalmente por meio da pesquisa documental, a qual segundo Marconi e Lakatos (2002), é a pesquisa que tem como base a coleta de dados e a análise de documentos. Da mesma forma, a pesquisa está apoiada na aplicação da Escala Brasil Transparente Avaliação 360° - 2^a Edição, empregando técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, coletando dados nos sites dos municípios, bem como realizando as perguntas estabelecidas na referida escala, analisando a qualidade de resposta, quando presente.

Esta metodologia estabelecida pela CGU para a avaliação da transparência passiva, comprehende a aplicação de um *checklist* de com sete parâmetros, os quais nesta pesquisa foram aplicados entre os dias 8 e 10 de dezembro de 2022, buscando e solicitando informações que possam representar a transparência passiva nos três municípios avaliados.

Os itens avaliados correspondem a Existência de SIC e o Funcionamento do SIC, de acordo com a pontuação previamente estabelecida pela CGU, e estão representados no quadro 2.

Quadro 2: Itens avaliados relativos à existência do SIC.

Critérios	Descrição do critério
A existência, no site do ente federado, das seguintes informações:	Endereço, telefone e horário de funcionamento. Também foram considerados outros canais de comunicação, como Ouvidoria ou Fale Conosco, desde que o site mencionasse a possibilidade de solicitar informações por esses canais.
A existência de um sistema/formulário eletrônico para envio de pedidos de acesso à informação pela internet:	Pedido de informação e outros canais de comunicação, como Ouvidoria ou Fale Conosco, desde que o site mencionasse a possibilidade de solicitar informações por esses canais.
Localizada uma ferramenta para envio de pedidos pela internet, foi checado se foram feitas exigências que dificultassem a realização do pedido.	Foram consideradas exigências: a) Envio de documentos pessoais para cadastro; b) Declaração de responsabilidade; c) Maioridade; d) Assinatura reconhecida; e) Exigência de motivação/justificativa do pedido; f) Uso de captcha ou outra funcionalidade do sistema em outro idioma; g) Solicitação do nome da mãe do requerente; h) Telefone fixo ou celular i) Dentre outras; Exigir CPF, endereço, nº de identidade, nome completo, idade ou e-mail não é considerado uma exigência que dificulte o acesso à informação.

Fonte: Autores, conforme informações disponibilizadas no manual EBT - Avaliação 360° - 2^a Edição

Os pedidos de acesso à informação, apresentados no quadro 3, foram realizados por usuários diferentes, e foram igualmente enviados aos três municípios - Jari, Quevedos e São Martinho da Serra. E o prazo aguardado para resposta respeitou a previsão legal estabelecida pela LAI.

Quadro 3: Pedidos de acesso à informação.

Pedidos	Questionamentos
1	Quanto foi investido na compra de equipamentos hospitalares em função do coronavírus?
2	Quais medidas foram tomadas em relação ao cumprimento do ano letivo nas escolas públicas e particulares em 2020 em razão da pandemia?
3	Quais as ações de assistência social a população pode ter acesso para diminuir a situação de pobreza que piorou com o coronavírus?

Fonte: Autores, conforme informações disponibilizadas no manual EBT - Avaliação 360º - 2ª Edição

Para o envio das perguntas foram utilizados tanto o canal de comunicação disponibilizado pela ouvidoria de cada município, quanto a plataforma Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação.

No pedido de acesso à informação verificou-se ainda a possibilidade de acompanhamento do pedido (data da solicitação e status) no site de cada ente. E, havendo emissão de resposta, a análise estabelecida pela CGU e aqui replicada detém-se aos seguintes pontos (Quadro 04).

Quadro 4: Pontos analisados quanto à resposta

Critério	Especificação
Resposta no Prazo Legal	Caso não seja possível conceder o acesso imediato, o órgão ou entidade pública tem até 20 dias para atender ao pedido, prazo que pode ser prorrogado por mais 10 dias, mediante justificativa expressa.
Resposta em conformidade ao que foi perguntado	As respostas apresentadas pelos entes foram verificadas observando se o conteúdo contemplava o que foi solicitado em sua completude.
Indicação de possibilidade de recurso	O solicitante tem o prazo de 10 dias para entrar com recurso e, por sua vez, a autoridade a quem foi enviado o recurso tem 05 dias para a sua apreciação.

Fonte: Autores, conforme informações manual EBT - Avaliação 360º - 2ª Edição e LAI

Por fim, observa-se que a metodologia implantada pela CGU, opta por análises que possibilitam apenas dois tipos de resposta: “SIM” ou “NÃO”. Conforme o órgão, estabelece-se desta forma visando-se a menor influência possível da subjetividade do avaliador (CGU, 2020).

4 Análise e discussão dos resultados

Os dados da presente pesquisa são apresentados e analisados tendo como referência a aplicação do checklist da EBT - Avaliação 360º - 2º Edição. Nesta avaliação são atribuídas pontuações para cada critério analisado. Os critérios de avaliação são subdivididos em itens, com diferentes pesos, a soma de cada item equivale à nota total do critério analisado. Originalmente

a avaliação é dividida em dois blocos: um para a avaliação da transparência ativa e outro para a avaliação da transparência passiva e cada bloco corresponde a 50% da pontuação total. Contudo, tal pesquisa objetivou a análise apenas da transparência passiva.

A avaliação da transparência passiva foi realizada analisando-se os sete critérios nos três municípios avaliados - Jarí, Quevedos e São Martinho da Serra. Além disso, estes foram submetidos a comparação dos dados já coletados e apresentados pela CGU na pesquisa da EBT Avaliação 360° - 2^a Edição referentes a cidade de Santa Maria (Quadro 5).

Quadro 5: Avaliação da Transparência Passiva

Ordem/ Item	Parâmetros/Critérios		Pontuação	%	Santa Maria	Jarí	Quevedos	SMS
1	Indica o funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?	Endereço	0,99	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
		Telefone	0,99					
		Horário de Atendimento	1,02					
2	Existência de alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica.	Sistema ou Formulário	6	6,00%	6,00%	6,00%	6,00%	6,00%
		E-mail	4,2					
2	Não são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação		4	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
3	Permite o acompanhamento posterior da solicitação	Data de registro do pedido	2	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
		Situação do pedido	2					
4	Responde aos pedidos de informação	Resposta ao Pedido 1	0,55	1,65%	1,65%	-	-	-
		Resposta ao Pedido 2	0,55					
		Resposta ao Pedido 3	0,55					
5	Cumpre os prazos para resposta das solicitações	Resposta no prazo para o Pedido 1	2,97	8,91%	8,91%	-	-	-
		Resposta no prazo para o Pedido 2	2,97					
		Resposta no prazo para o Pedido 3	2,97					
6	Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou	Resposta em conformidade para o Pedido 1	6,93	20,79%	-	-	-	-
		Resposta em conformidade para o Pedido 2	6,93					
		Resposta em conformidade para o Pedido 3	6,93					

7	Comunica sobre possibilidade de recurso	Comunicação existente na resposta ao Pedido 1	0,55	1,65%	-	-	-	-
		Comunicação existente na resposta ao Pedido 2	0,55			-	-	-
		Comunicação existente na resposta ao Pedido 3	0,55			-	-	-

Fonte: Autores, conforme dados da pesquisa e informações disponibilizadas pela CGU na aplicação da EBT 2020.

Observa-se que os quesitos que foram plenamente atendidos pelos três municípios submetidos à avaliação da transparência passiva, bem como Santa Maria, contemplam o que se refere à existência do SIC - critérios 1 e 2. No que se refere ao funcionamento e acompanhamento do SIC, apenas dois municípios - Jarí e São Martinho da Serra - atenderam à possibilidade de acompanhamento do pedido posterior à solicitação.

No que tange à resposta ao pedido e ao cumprimento dos prazos, nenhum dos três municípios submetidos à provocação das perguntas estabelecidas na metodologia emitiram respostas para as perguntas enviadas, diferente da cidade de Santa maria, estabelecida como referência na pesquisa, que emitiu resposta e cumpriu o prazo estabelecido por Lei quando provocada na pesquisa da EBT Avaliação 360º - 2ª Edição. Por outro lado, esta não atendeu aos fins da pergunta enviada, conforme dados publicados pela CGU.

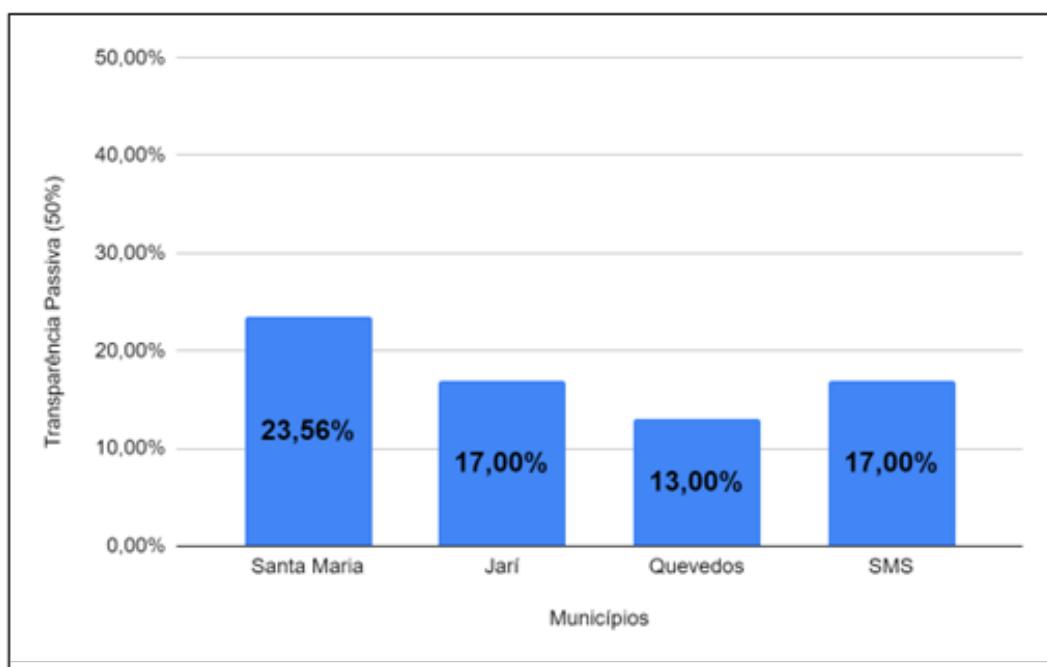
Já em relação ao sétimo critério, que aborda a comunicação do município sobre possibilidade de recurso por parte do solicitante, Santa Maria, assim como as demais cidades, que sequer se manifestaram com algum tipo de resposta, não pontuaram, ou seja, não houve a comunicação da possibilidade de recurso em nenhum dos 4 municípios aqui apresentados.

Ressalta-se que, o recurso pode ser solicitado quando há insatisfação com a resposta recebida, seja por estar incompleta ou incorreta ou até mesmo pela discordância com o motivo apresentado para uma possível negativa de acesso. Ao apresentar um recurso, o pedido pode ser analisado por outras autoridades.

Ou seja, todos os municípios aqui em questão não atenderam a solicitação enviada, uma vez que deixaram o cidadão sem resposta adequada ao que foi solicitado. E, assim, descumprindo o fim primordial da Lei de acesso à informação, que prevê o direito do cidadão de obter informações e estabelece o dever do Estado de disponibilização de resposta, respeitadas as hipóteses de sigilo e prazos definidos.

Dito isso, constata-se que os 3 municípios apresentaram pontuações inferiores quando comparados à cidade de referência (Figura 4). Tal diferença se dá ao fato de que Santa Maria respondeu aos três pedidos de acesso à informação a ela enviados, bem como cumpriu os prazos de resposta das três solicitações enviadas, mesmo que as respostas obtidas não tenham cumprido com a resposta esperada.

Figura 4: Dados de valor total da transparência passiva encontrada



Fonte: Autores, conforme dados da pesquisa.

Em estudo semelhante, a fragilidade ao obter respostas aos pedidos de informações enviados aos municípios também foi observada por Knebel (2021) na aplicação da metodologia da CGU; onde, dos 14 municípios do COREDE SUL-RS avaliados, apenas dois responderam às três perguntas enviadas.

Cruz e Zuccolotto (2021), ao estudar transparência passiva nos tribunais de justiça estaduais, abordam o baixo índice de classificação satisfatória nos pedidos de informações, demonstrando que a LAI não está sendo plenamente cumprida, e sugerem a ausência de responsabilização e a adoção de regras institucionais incompatíveis com o contexto brasileiro.

É válido observar que a pontuação total atingida pelos municípios é relativamente baixa no sentido de garantir a viabilidade da essência da LAI, a qual versa, dentre outros pontos, sobre a regulamentação da transparência passiva como um direito fundamental de acesso à informação pública por parte dos cidadãos, enquanto instrumento de controle social e de fortalecimento da cidadania, na busca por garantir a accountability e combater práticas de opacidade na administração pública.

Ressalta-se que os 3 municípios analisados oferecem o SIC, possuindo sistema eletrônico para solicitação de informação. No entanto, o município de Jarí não estava disponível na plataforma Fala.BR na data de aplicação das perguntas, 08 de dezembro de 2022. Logo, para este município, o pedido de acesso à informação precisou ser enviado apenas pelo sistema eletrônico disponibilizado no site da prefeitura.

No que tange a possibilidade de acompanhamento da solicitação, notou-se que a plataforma da cidade de São Martinho da Serra possibilita a verificação a partir da consulta pelo CPF do solicitante, enquanto Jarí possibilita a pesquisa a partir do número do protocolo, ou seja, caso o solicitante não tenha anotado o número do protocolo, no ato da sua realização, a consulta

fica impossibilitada. Já o município de Quevedos não permite o acompanhamento posterior da solicitação.

Assim, os resultados obtidos por meio da pesquisa mostram que os municípios ficaram bastante aquém da porcentagem máxima da avaliação da transparência passiva (50%), estabelecida pela CGU. Ou seja, mostraram que estão distantes de cumprir os requisitos mínimos obrigatórios da LAI em relação à transparência passiva.

5 Considerações finais

A transparência das ações da gestão pública demanda da combinação de políticas públicas, participação popular e ética. Para a gestão governamental é um grande desafio atender estes requisitos. O artigo nos mostra que a Lei de Acesso à Informação foi um marco importante quanto a relação dos cidadãos com a gestão pública, dando maior efetividade ao que a Constituição Federal previu desde 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, que diz que todos têm o direito de receber informações de órgãos públicos, sejam elas de interesse particular, coletivo ou geral. Mas, o acesso à informação é importante ao contribuir para com a democratização dos direitos do cidadão, mitigar as ações de corrupção, incentivar a participação popular e proporcionar clareza e oportunidade aos cidadãos para o acompanharem os atos da gestão pública.

Dito isso, a pesquisa buscou analisar a transparência passiva dos municípios de Jarí, Quevedos e São Martinho da Serra, aplicando o checklist usado pela Escala Brasil Transparente - Avaliação 360º. Ao analisar os sete quesitos relacionados à avaliação da transparência passiva, conclui-se que os municípios disponibilizam em seus sítios eletrônicos informações que permitem o acesso ao Serviço de Informação ao Cidadão. Contudo, não apresentaram nenhum tipo de retorno às manifestações de acesso à informação enviadas pelos três usuários, descumprindo o fim primordial da Lei de Acesso à Informação, que prevê o direito do cidadão de obter informações e estabelece o dever do Estado de disponibilização de resposta, respeitadas as hipóteses de sigilo e prazos definidos.

Diante do exposto, salienta-se que avaliações como a EBT são importantes, por apresentarem um diagnóstico da realidade da transparência pública no Brasil. Porém, é preciso que as ações de incentivo a promoção da transparência pública sejam um trabalho cotidiano em todas as instituições públicas do país, principalmente no que se refere a difusão da transparência passiva, sendo necessário um empenho de todos os gestores públicos para que a Lei de Acesso à Informação possa ser de fato cumprida, aumentando assim o grau de transparência em toda a administração pública.

Também é preciso que a Controladoria Geral da União possa expandir a Escala Brasil Transparente para ser aplicada em cada vez mais municípios, e assim conseguir ter uma visão real da transparência no país, pois municípios que não fazem parte do atual escopo, podem apresentar características comuns, bem como dificuldades que poderão ser sanadas com o apoio da CGU. Importante salientar que não tendo uma fiscalização mais efetiva, muitos municípios podem entender que tal atividade não seja importante e nem deva ser priorizada diante de outras demandas, o que foi demonstrado pelo não atendimento de solicitação de acesso à informação enviada aos municípios pesquisados.

Assim, diante dos resultados observados, nota-se que o baixo desempenho dos municípios avaliados evidencia não apenas a fragilidade na implementação prática da Lei de Acesso à Informação, mas também a distância entre a previsão normativa e sua efetiva operacionalização nos pequenos municípios. Do ponto de vista teórico, este estudo contribui ao evidenciar como a transparência passiva - embora normativamente garantida - ainda encontra obstáculos estruturais, técnicos e culturais que comprometem sua efetividade. Já no plano prático, a pesquisa oferece um diagnóstico fundamentado da realidade de municípios de pequeno porte, servindo como subsídio para gestores públicos e órgãos de controle no planejamento de ações corretivas e formativas. A partir da articulação entre o arcabouço legal e os dados empíricos, ressalta-se a necessidade de políticas públicas específicas para o fortalecimento da cultura de transparência em contextos municipais com menor capacidade institucional.

No que tange às limitações do trabalho, observa-se que a amostra de dados coletada foi muito pequena, trazendo um resultado pouco expressivo quando comparado ao todo do estado do Rio Grande do Sul, porém trazendo dados bem semelhantes quanto aos três municípios analisados. Sugere-se que em estudos posteriores a pesquisa seja realizada em um número maior de municípios, considerando as características da pesquisa e dos municípios a serem analisados, no intuito de se obter uma amostra mais significativa da transparência passiva nos pequenos municípios do Rio Grande do Sul.

Em síntese, este estudo reafirma a importância da transparência pública como pilar da democracia e do controle social, especialmente em contextos municipais, onde a proximidade entre governo e cidadão poderia favorecer o acesso à informação. Contudo, os resultados indicam que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a Lei de Acesso à Informação seja plenamente efetivada, sobretudo nos pequenos municípios. Espera-se que esta pesquisa contribua para o debate sobre a implementação de mecanismos de transparência passiva, estimulando práticas mais responsáveis e participativas na administração pública. Além disso, reforça-se a necessidade de maior comprometimento institucional, tanto por parte dos entes municipais quanto dos órgãos de controle, para que o direito constitucional à informação não se restrinja à legislação, mas se concretize no cotidiano da gestão pública brasileira.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 fev. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991;**

e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRESSER PEREIRA, L. C. Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos. **Revista de Filosofia Política**, v. 1, p. 99-144, 1997.

BRUYNE, P. **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1991.

CGU – Controladoria Geral da União. **Mapa Brasil transparente - Metodologia**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/portal/metodologia360edicao2/66>. Acesso em: 25 out 2022.

CGU. **Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios**. Brasil Transparente. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 15 agosto de 2024.

CRUZ, G. J. L., & ZUCCOLOTTO, R. Transparência Passiva no Judiciário: Uma Análise da Aplicação da Lei de Acesso à Informação nos Tribunais de Justiça Estaduais. **Enfoque Reflexão Contábil**, v. 40, n. 3, p. 159-177, 2021. DOI: <https://doi.org/10.4025/enfoque.v40i3.50355>

DA SILVA, J.A. **Transparência Pública: Sob o Prisma Legal, Tecnológico e Arquivístico**. Pimenta Cultural, 2023. Disponível em: https://www.pimentacultural.com/wp-content/uploads/2024/04/eBook_transparencia-publica.pdf. Acesso em: 19 set. 2022.

DE AZEVEDO, N. L. et al. Análise do grau de transparência ativa, passiva e global em municípios da Bacia de Campos/RJ. **Enepcp**, 2023. Disponível em: <https://anepecp.org/ojs/index.php/br/article/view/374>. Acesso em: 15 maio. 2025.

FIGUEIREDO, V. S., GAZONI, R. L.. Transparência nos sites dos municípios do estado do Rio de Janeiro. **Revista Contabilidade e Controladoria**, v. 8, n. 2, p. 130-143, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rcc.v8i2.42996>

GIL, Antonio C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social, 7ª edição**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788597020991. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597020991/>. Acesso em: 28 ago. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2022: **Cidades e Estados**. Rio Grande do Sul, RS, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs.html>. Acesso em: 20 ago. 2024.

JARDIM, J. M.. A Lei de Acesso à Informação Pública: dimensões político-informacionais. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, João Pessoa, Paraíba, v. 5, n. 1, p. 1-22, 2012.

KNEBEL, I. M. **Transparência da gestão pública nos portais eletrônicos das prefeituras municipais do COREDE Sul/RS**. Trabalho de Conclusão de Curso (Administração) - Universidade Federal da Fronteira Sul. Santa Catarina, 2021. Acesso em: 11 out. 2023.

LAKATOS, E. Maria; MARCONI, M. de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica: Técnicas de pesquisa.** 7 ed., São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, P. R. S.; MOTA, F. R. L. ;; FERREIRA, J. R. S. ;; GARCIA, J. P. dos S. ;; SILVA, E. N. P. da . O portal da transparência como mecanismo democrático informacional: : análise dos 04 portais alagoanos modelos em transparência conforme avaliação da cgu em 2018. **Comunicação & Informação**, Goiânia, Goiás, v. 24, 2021. DOI: 10.5216/ci.v24.62519. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/ci/article/view/62519>. Acesso em: 15 maio. 2025.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NASCIMENTO, P. Transparência nos municípios brasileiros: as dimensões porte populacional e região importam?. **Revista Sul-Americana De Ciência Política**, v. 7, n. 2, p. 137-156, 2021. DOI: <https://doi.org/10.15210/rsulacp.v7i2.20440>.