

# CADERNOS EBAPE.BR

Cadernos EBAPE.BR

E-ISSN: 1679-3951

[cadernosebape@fgv.br](mailto:cadernosebape@fgv.br)

Escola Brasileira de Administração

Pública e de Empresas

Brasil

do Carmo Meirelles Toledo Cruz, Maria; Anderson Barbosa Silva, Thomaz; Vinícius Spinelli, Mario

O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros

Cadernos EBAPE.BR, vol. 14, núm. 3, julio-septiembre, 2016, pp. 721-743

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323247437006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc



Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros

MARIA DO CARMO MEIRELLES TOLEDO CRUZ

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS / ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO, SÃO PAULO - SP, BRASIL  
FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA / CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO (CEPAM),  
SÃO PAULO - SP, BRASIL

THOMAZ ANDERSON BARBOSA SILVA

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS / ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO, SÃO PAULO - SP, BRASIL

MARIO VINÍCIUS SPINELLI

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS / ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO, SÃO PAULO - SP, BRASIL  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU), BRASÍLIA - DF, BRASIL

## Resumo

Este artigo, de caráter exploratório, investiga se a presença de uma Controladoria-Geral na estrutura organizacional dos municípios brasileiros tem surtido efeito quanto à promoção da transparência municipal e ao monitoramento da Lei de Acesso à Informação (LAI). Parte de uma amostra de 34 Controladorias-Gerais de Municípios (CGM), identificada a partir de ferramenta de busca virtual. Pressupondo que municípios com controladorias já estariam adaptados aos requisitos da LAI, este artigo apresenta uma avaliação das solicitações e das respostas a pedidos formais de informação a esses órgãos. Na avaliação da transparência passiva, foram identificados quatro estágios diferenciados de estruturação das prefeituras: a) existência de canais específicos para pedido de informação (e-SIC), com o fornecimento de número de protocolo para o acompanhamento da solicitação; b) existência de canais gerais para pedido de informação (formulários ou e-mail), com encaminhamento de comprovante de recebimento da solicitação; c) existência de canais gerais para pedido de informação sem o encaminhamento de comprovante de recebimento da solicitação; d) inexistência de canais digitais para pedido de informações. Também foram observados quatro estágios diferenciados no atendimento às solicitações de informações: a) retorno à solicitação no prazo de 20 dias, conforme preconizado pela LAI; b) retorno à solicitação dentro do prazo de prorrogação (20 a 30 dias); c) retorno após o prazo máximo estipulado pela LAI; d) ausência de retorno. Conclui-se que, em nível subnacional, faz-se necessário o aprimoramento das instituições de controle interno, para que se avance na cultura da transparência e publicidade previstas na Constituição Federal (CF) de 1988 e em outros atos normativos.

**Palavras-chave:** Accountability. Acesso à informação. Transparéncia. Controle interno. Governos subnacionais.

## The role of local general comptroller's offices in complying with the Law of Access to Information by Brazilian municipalities

### Abstract

This article, which is of a descriptive and exploratory nature, investigates whether the presence of a General Comptroller's Office within the organizational structure of Brazilian municipalities has had an impact on promoting local transparency and on monitoring compliance with the Access to Information Law (Lei de Acesso à Informação- LAI). It looks at a sample of 34 Municipal General Comptroller's Offices, identified by using a virtual search tool. Assuming that municipalities with comptroller's offices are already in compliance with LAI requirements, this article presents an assessment of the questions and responses provided in formal requests for information addressed to these agencies. When assessing passive transparency, four different types of request channels were identified: a) specific channels for requesting information (e-SIC), which provide a protocol number for monitoring processing of the request; b) general channels for requesting information (forms or e-mail), which provide a request receipt confirmation message; c) the existence of general channels for requesting information that do not provide a request receipt confirmation message; d) and the total lack of any kind of digital channel for requesting information. There were also four different stages for providing the information requested: a) a reply to the request within 20 days, as recommended by the LAI; b) a reply to the request within the extended period (20 to 30 days); c) a reply after the deadline recommended by the LAI; d) no reply whatsoever. The conclusion was, that at the subnational level, there is an urgent need to improve internal controls in many institutions, in order to boost the culture of transparency and openness provided for by the 1988 Brazilian Federal Constitution (FC) and legislation.

**Keywords:** Accountability. Access to Information. Transparency. Internal controls. Subnational governments.

## El papel de las contralorías-general municipal en el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información

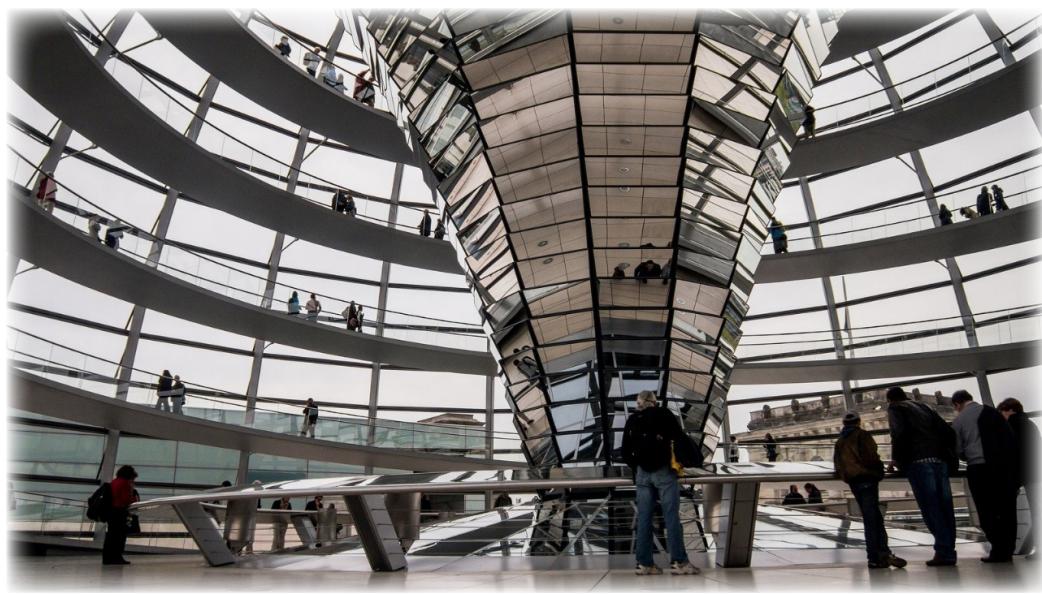
### Resumen

Este artículo se basa en un estudio exploratorio que investiga si la existencia de una contraloría-general en la estructura organizacional de los municipios brasileños ha tenido efecto en la promoción de la transparencia y en el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información. El estudio utiliza una muestra de 34 contralorías municipales identificadas con un buscador virtual. Teniendo en cuenta que los municipios que tienen contralorías ya estarían adaptados a la Ley de Acceso a la Información, el artículo presenta una evaluación de las solicitudes de información pública y de las respuestas dadas a los solicitantes. Con respecto a la promoción de la transparencia pasiva, fueron identificadas cuatro situaciones diferentes en la estructura de cada contraloría municipal: a) existencia de sistemas informáticos específicos para solicitud de información (e-sic); b) existencia de canales generales para solicitud de información (formulario o email), con el envío de la comprobación del recibimiento de la solicitud; c) existencia de canales generales para la solicitud de información, sin el envío de la comprobación del recibimiento de la solicitud; d) inexistencia de sistemas informáticos o canales digitales para la solicitud de informaciones públicas. Además, fueron identificadas cuatro situaciones distintas en la atención de las solicitudes de informaciones públicas: a) envío de la respuesta en un plazo de 20 días, como prescrito por la Ley; b) envío de la respuesta en un plazo prorrogado (de 20 hasta 30 días); c) envío de la respuesta después del plazo prescrito por la Ley; d) ausencia de respuesta. Como conclusión, el estudio identifica la necesidad de mejorar las instituciones de control interno para que se pueda avanzar en la cultura de transparencia prevista en la Constitución Federal de 1988 y en las otras disposiciones normativas.

**Palabras Claves:** Accountability. Acceso a la Información. Transparencia. Control interno. Gobiernos subnacionales.

Artigo submetido em 11 de agosto de 2014 e aceito para publicação em 13 de novembro de 2015.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395131556>



## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece a obrigatoriedade da instituição de sistemas de controle interno nas três esferas de governo. Com a institucionalização da Controladoria-Geral da União (CGU), a União inovou, ao associar atividades mais amplas de prevenção e combate à corrupção ao controle interno tradicional, avançando na promoção da transparência e do controle social. Suas funcionalidades foram incrementadas no decorrer dos anos (OLIVIERI, 2006; LOUREIRO, ABRUCIO, OLIVIERI et al., 2012; RICO, 2013) e, atualmente, o órgão tem como atribuições um rol bem diversificado de atividades. Além da auditoria e do controle contábil, a CGU encarrega-se da fiscalização de obras, do acompanhamento de políticas públicas, do exame de licitações e contratos, da promoção da transparência, do monitoramento da Lei de Acesso à Informação (LAI), da capacitação dos servidores e do estímulo ao controle social.

No âmbito dos municípios, tem se percebido uma preocupação com o controle do governo e das políticas públicas, sendo que, em parte deles, o órgão central do sistema de controle interno vem recebendo a denominação de Controladoria-Geral do Município (CGM). Mesmo parecendo ser um típico processo de disseminação institucional do nível federal para o local (FARAH, 2006; FARAH, 2013), muitos dos órgãos municipais criados têm restringido suas atividades ao exame da conformidade dos procedimentos administrativos, limitando-se a executar análises formais dos atos praticados (TEIXEIRA, CRUZ e SILVA, 2014) e não desenvolvendo políticas mais amplas apontadas, nacional e internacionalmente, como eficazes para evitar desvios na aplicação de recursos públicos (INTOSAI, 2007; CFC, 2008; CONACI, 2010; OCDE, 2011).

Este artigo intenciona avaliar se a presença de uma controladoria na estrutura organizacional de um município brasileiro tem surtido efeito quanto à promoção da transparência municipal e ao monitoramento da LAI, supondo que as CGMs - tal como a CGU - também centralizariam a tarefa de estimular a implantação da transparência das informações públicas nos municípios, alcançando eficiência no cumprimento dos requisitos legais previstos. Para cumprir tal objetivo, o artigo foi dividido em quatro seções além desta introdução que tratarão, sucessivamente, do referencial teórico, da metodologia proposta, dos resultados obtidos e das considerações finais.

\* Fonte da imagem: Flickr. Disponível em <https://www.flickr.com/photos/nathanreading/8763172052/>. Acesso em 27 jul. 2016.

O referencial teórico usado neste estudo está subdividido em quatro tópicos: o primeiro evidencia a transparência pública como uma exigência normativa das democracias contemporâneas (BOBBIO, 2004; URBINATI, 2006; MENDEL, 2009; DAHL, 2012; GRUMAN, 2012; RAUPP e PINHO, 2012; ZUCCOLOTTO, RICCIO e SAKATA, 2014); o segundo intenciona fazer um registro histórico descriptivo da evolução da questão da transparência na administração pública brasileira, demonstrando que o acesso à informação pública no Brasil vem se dando por meio de um processo incremental de aprimoramento da legislação e das instituições políticas (LINDBLOM, 1959; ANGÉLICO, 2012; VIEIRA, 2013; FREITAS e DARCOSO, 2014; ZUCCOLOTTO e TEIXEIRA, 2014); o terceiro retrata o processo de implantação da Lei de Acesso à Informação no país, focalizando os governos federal e municipais; o último intenciona demonstrar como as controladorias públicas tem, por definição, um papel fundamental na indução da transparência pública e da *accountability* nos governos locais (O'DONNELL, 1998; SPECK, 2002; OLIVIERI, 2006; PRADO, RIBEIRO e DINIZ, 2012; MEDEIROS, CRANTSCHANINOV e SILVA, 2013).

Para investigar se os municípios que já têm uma estrutura de controladoria possuem um comportamento diferenciado em relação ao cumprimento da LAI, foi feita uma pesquisa empírica em 34 localidades com CGM em sua estrutura, identificados por meio de pesquisa em site de busca na Internet, no segundo semestre de 2013. A promoção da transparência e do acesso à informação foi analisada a partir das ferramentas eletrônicas disponibilizadas para a solicitação de informações; do retorno dos pedidos de informação feitos; e das análises das atribuições legalmente previstas de cada CGM pesquisada.

O estudo permitiu identificar estágios diferenciados de municípios quanto aos canais disponíveis para solicitação da informação e quanto ao retorno de tais solicitações dentro dos prazos cumpridos pela LAI. A hipótese inicial de que municípios com CGMs estariam adaptados aos novos requisitos legais de atendimento aos pedidos de informação não se confirmou. Concluiu-se sobre a necessidade do aprimoramento desses órgãos municipais para que se avance localmente na cultura da transparência e publicidade demandadas na Administração Pública contemporânea.

## REFERENCIAL TEÓRICO

### A transparência como exigência normativa nas democracias contemporâneas

O direito de acesso à informação é um direito coletivo e difuso sendo previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e, posteriormente, no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1986), entre outros acordos internacionais. Sob a perspectiva dos direitos humanos, há uma relação explícita entre a liberdade de opinião ou de expressão e o direito fundamental de acesso à informação de posse dos órgãos públicos, princípios esses vistos como básicos às democracias contemporâneas (MENDEL, 2009).

Na visão de Bobbio (2004), a república moderna é caracterizada pelo controle público do poder e pela livre formação da opinião pública, sendo o segredo de Estado aceito apenas como um remédio excepcional. Dahl (2012), percebendo a existência de uma disparidade informacional entre as elites políticas e os cidadãos comuns, propõe como solução a utilização das telecomunicações, de forma com que todos possam “ter acesso a informações sobre assuntos públicos quase imediatamente numa forma (impressos, debates, dramatizações, desenhos animados, por exemplo) e num nível (de especialista a leigo, por exemplo) apropriados para cada cidadão em particular” (idem, p. 541). O mesmo é salientado por Urbinati (2006), para quem a democracia representativa não subtrai a soberania do povo em “investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores” (idem, p. 208).

Raupp e Pinho (2012) consideram que a transparência das ações governamentais se relaciona diretamente com o conceito de *accountability* sendo, inclusive, uma de suas dimensões. Maiores níveis de confiança são alcançados na medida em que a sociedade consegue obter informações das políticas implementadas, dos recursos utilizados e das ações praticadas nos governos. Para Zuccolotto, Riccio e Sakata (2014), o conceito de transparência ainda é confuso nos diferentes campos de conhecimento que o estudam, porém sempre se relaciona com a questão de difusão da informação. Na Administração Pública, especificamente, os autores afirmam que “a transparência é vista como o acesso à informação pública pelos cidadãos, assim como a participação da sociedade nos processos administrativos de formulação de decisões” (idem, p. 138, tradução nossa).

Como afirma Gruman (2012, p. 102),

o acesso público à informação, ainda que primordial para a garantia de um Estado transparente e responsável, é instrumental no sentido de que os ganhos advindos das políticas de transparência governamental não se encerram em si mesmos, mas nos resultados trazidos por este tipo de política para a administração pública. A transparência e o acesso não garantem a eficácia do funcionamento da máquina pública, mas, pelo contrário, sua ausência, é garantia de mau uso dos recursos públicos porque livres de controle social.

Contudo, não somente a imposição da legislação que torna a transparência um direito dos cidadãos e um dever do Estado se faz necessária. É preciso provocar mudanças culturais e atitudinais tanto naqueles que lidam diretamente com a informação pública como naqueles que precisam da informação pública.

## Transparência e acesso à informação no Brasil

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 é percebida por Zuccolotto e Teixeira (2014) como sendo a força impulsionadora da transparência governamental, garantindo o direito à informação (Art. 5º, inciso XXXIII; Art. 37, §3º, II; Art. 216, §2º), o princípio da publicidade (Art. 73, *caput*) e preconizando canais de participação dos cidadãos no processo decisório das políticas públicas (BUVINICH, 2014).

Para Batista (2012, p. 217), até a publicação da Lei 12.527/2011, “a legislação sobre acesso à informação havia avançado apenas em aumentar os prazos de expiração do sigilo e em manter o controle dos níveis hierárquicos habilitados em classificar a confidencialidade, ou não, da informação”. Contudo, como será demonstrado neste tópico, da redemocratização até os dias atuais, a temática vai gradativamente ganhando destaque nos atos normativos federais, similar a outras políticas públicas (LINDBLOM, 1959). O atual estado de transparência do governo federal é resultado de uma evolução normativa ocorrida por meio de atos administrativos, decretos e lei de iniciativa da União e da evolução incremental de ações governamentais.

A Lei 8.159/1991, disposta sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, estabelece em seu quarto artigo que, excetuando aquelas em que o sigilo fosse imprescindível à segurança nacional, quaisquer informações de órgãos públicos contidas em documentos de arquivos deveriam ser disponibilizadas a todos os cidadãos interessados.

A Lei 9.507/1997 regulamenta o direito de acesso à informação e determina os procedimentos para a impetração de *habeas data* que é a “ação para garantir o acesso de uma pessoa a informações sobre ela que façam parte de arquivos ou banco de dados de entidades governamentais ou públicas. Também pode pedir a correção de dados incorretos” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015).

No ano de 2000, a Lei Complementar (LC) 101, intitulada como Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), prevê a transparência da gestão fiscal e a publicidade de determinados atos governamentais em seus artigos 48, 49, 52 a 55, quando estabelece que as três esferas de governo devem dar “ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos” (BRASIL, 2000).

A LRF estabelece que a transparência deve ser assegurada mediante o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos Planos Plurianuais (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como garante a obrigatoriedade de publicar bimestralmente relatórios resumidos de execução orçamentária e de realizar audiências públicas quadrimestrais para apresentar o Relatório de Gestão Fiscal. Mesmo já trazendo grandes avanços legais ao tema, é importante a observação de que a

divulgação de informações de conteúdo técnico, como relatórios de execução orçamentária, balanços financeiros ou demonstrativos de restos a pagar, ininteligíveis para a maioria dos cidadãos, não concretizava o princípio da transparência e o direito de acesso à informação (VIEIRA, 2013, p. 5).

Em 2004, a CGU cria o Portal da Transparência para disponibilizar informações para o acompanhamento da aplicação dos recursos federais. Inovador, na época, serviu como inspiração a outras instituições e outras esferas de governo. Conforme Vieira (2013), no decorrer dos anos, novas informações e novas bases de dados foram inseridas e os seguintes princípios foram cada

vez mais vistos como fundamentais à transparência pública: facilidade de acesso aos dados governamentais; linguagem cidadã, simplificada para o entendimento de todas as pessoas; navegação eletrônica intuitiva; confiabilidade informacional; presença de instrumentos de busca e consulta; contínuo aperfeiçoamento do site e atualização das bases de dados disponibilizadas.

Em 2009, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi alterada pela LC 131/2009, conhecida também como Lei da Transparência. Esta legislação facilita o acesso e a divulgação de informações (em especial, aquelas relacionadas com a gestão fiscal) e possibilita que qualquer pessoa física ou jurídica possa ter acesso às informações de receita e despesa, uma vez que tais dados devem ser disponibilizados em tempo real e detalhadas ao máximo possível.

Por fim, no ano de 2011, o governo federal sanciona a Lei 12.527, desde então conhecida como Lei de Acesso à Informação, determinando os procedimentos para a administração pública brasileira responder os pedidos de informações feitos por cidadãos e organizações. A LAI será objeto de análise mais detalhada na próxima seção.

No mesmo ano, o Brasil e mais sete países (Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos) tornaram-se signatários da Declaração de Governo Aberto, tendo o país assumido - junto com os Estados Unidos - a primeira coordenação bienal da *Open Government Partnership* (OGP), iniciativa multilateral que objetiva reforçar a “transparência das ações do governo, prevenção e combate à corrupção, a promoção dos ideais democráticos com a participação dos cidadãos na tomada de decisões e melhoria dos serviços públicos” (OGP, [2011]). Para Freitas e Darcoso (2014), o Plano de Ação brasileiro, com a finalidade de cumprir as determinações da Declaração, alavancou uma série de compromissos relacionados com a transparência a partir do estabelecimento de uma “micropolítica do Sistema Federal de Acesso à Informação” (idem, p. 885). Objetivando o aumento da integridade pública, o governo federal tem agido de forma a “criar uma estrutura administrativa que permita que os dados relevantes do governo estejam disponíveis aos cidadãos” (idem, p. 885).

Em 2012, a LAI foi regulamentada pelo Decreto 7.724, no âmbito do Poder Executivo federal. São estabelecidos os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, a abrangência da sua atuação, as formas de transparência ativa e passiva, entre outros aspectos.

Se, por um lado, é possível falar que a federação brasileira hoje pactua que a transparência da gestão pública deve ser reconhecida como um valor público a ser perseguido (CEPAM e FUNDAP, 2013), por outro, deve-se explicitar que o Brasil demorou mais de vinte e três anos para regulamentar o princípio de publicidade e acesso à informação, já previstos constitucionalmente desde a redemocratização do país (ANGÉLICO, 2012).

## Implantação da Lei de Acesso à Informação nos Poderes Executivos Federal e Municipal

Conforme Cartilha da CGU veiculada logo após o decreto que regulamenta a Lei 12.527/2011, a LAI tem como finalidade principal a incursão do princípio de que “o acesso à informação pública é a regra, o sigilo, a exceção” (CGU, 2011, p. 10) em todas as esferas e todos os poderes do sistema federativo brasileiro (envolvendo, inclusive, as entidades privadas que realizam ações de interesse público e recebam recursos públicos ou subvenções sociais).

Por meio dessa lei, os entes da federação passaram a ser obrigados a darem ampla transparência às receitas e às despesas sob suas responsabilidades, inclusive condicionando as transferências de recursos da União a estados e municípios ao seu cumprimento, tendo a obrigatoriedade de fornecer informações, “em tempo real, em meios eletrônicos de acesso público e a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle” (CEPAM e FUNDAP, 2013) e incrementando os instrumentos de acesso à informação e de controle social.

No Poder Executivo federal, a CGU tornou-se o órgão responsável por supervisionar a implantação e o monitoramento da LAI, não se criando uma nova institucionalidade para tal, ao contrário de países como o México e a Índia, por exemplo (ANGÉLICO, 2012). Mesmo assim, a estratégia adotada na esfera federal brasileira também foi a de centralização das normatizações e a de uniformização dos procedimentos, criando uma identidade eletrônica visual e desenvolvendo um sistema interligado, “que permite ao governo acompanhar a implementação da lei e produzir estatísticas sobre o seu cumprimento” (CGU, 2013).

Para garantir a aplicação da LAI no Executivo federal foram tomados quatro grupos de providências: criação de uma seção específica denominada como ‘Acesso à Informação’ nos sites dos órgãos públicos federais; estabelecimento do Serviço de

Informações ao Cidadão (SIC), disponibilizando um *link* padrão facilmente identificável nos *sites* do governo federal e criando unidades físicas em locais de fácil acesso nas sedes dos órgãos públicos; monitoramento contínuo dos pedidos de acesso feitos pelos cidadãos, criando grupos de trabalho e designando autoridades responsáveis para prestação de contas em cada órgão governamental; gestão da informação a partir do levantamento, da avaliação e da organização das informações produzidas de maior relevância e interesse ao público. Enquanto no Portal da Transparência constam as principais informações governamentais fiscais, o sistema eletrônico de encaminhamento de pedidos de informação (denominado como e-SIC) permite ao usuário: a) fazer o pedido de informação; b) acompanhar o prazo; c) consultar respostas; d) apresentar reclamações; e) avaliar as respostas recebidas; f) entrar com recurso, quando necessário.

As pesquisas sobre o cumprimento da LAI na esfera federal de governo, mesmo avaliando positivamente muitos dos esforços realizados, demonstram que ainda há algumas questões a serem aprimoradas nos órgãos públicos federais, principalmente aquelas mais específicas à nova legislação. Cavalcanti, Damasceno e Souza Neto (2013), por exemplo, analisando trinta autarquias federais, perceberam que, apesar da maioria das determinações da LAI serem cumpridas, há algumas questões que ainda não são atendidas por até 90% da amostra. São elas: disponibilização de contratos administrativos (93%); exposição de quais são as informações sigilosas e pessoais resguardadas pelas autarquias (97%); disposição de documentos no formato de dados abertos (93%); e divulgação dos formatos utilizados para estruturação da informação (93%). Observaram ainda certa variação conforme o ministério ao qual a autarquia se vincula, sendo que as autarquias vinculadas ao Ministério da Educação se destacam negativamente, com menores níveis de cumprimento dos requisitos investigados.

A Lei da Transparência determinou diferentes prazos para que os estados e municípios brasileiros cumprissem suas determinações, sendo que, desde maio de 2013, todos os entes federativos deveriam ter implantados Portais de Transparência visando à disponibilidade pública de informações fiscais. Contudo, a implantação descentralizada vem gerando diferentes resultados.

Para a regulamentação do acesso à informação nos municípios brasileiros, aconselha-se editar lei municipal específica que defina as regras, os procedimentos e órgãos responsáveis pela questão (CGU, 2013; CEPAM e FUNDAP, 2013). A existência de um instrumento preestabelecendo o processo de acesso à informação pública local contribui para a responsabilização em caso de não cumprimento das questões determinadas pela LAI, obedecendo ao princípio da legalidade, ao qual a Administração Pública brasileira se submete, e que determina que só se pode praticar atos previstos em lei. Entretanto, algumas localidades estão regulamentando a LAI, por meio de decreto municipal.

Tanto a LRF, quanto a Lei da Transparência e a LAI fazem referência a dois tipos de transparência, inclusive na esfera municipal: a transparência ativa e a transparência passiva. No tocante à transparência ativa, os municípios estão obrigados a disponibilizar informações da execução orçamentária e fiscal, independentemente de terem sido solicitadas pelos cidadãos; no tocante à transparência passiva, os atores estatais ficam obrigados a implementar procedimentos adequados e a atender aos pedidos de informações requisitados pelos cidadãos à Administração Pública.

Mais especificamente, a LAI amplia o escopo de informações disponibilizadas de forma ativa pela Administração Pública e prevê que todos os municípios com população acima de 10 mil habitantes devem manter em seus *sites*, pelo menos as seguintes informações: registro das competências e estrutura organizacional; endereços e telefones das unidades; horários de atendimento ao público; registros de repasses e transferências de recursos financeiros; registro das despesas; informações de procedimentos licitatórios, seus editais e resultados e contratos celebrados; dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras; perguntas mais frequentes e suas respostas. Essas informações podem constar ou no Portal da Transparência ou em outro espaço específico no *site* municipal, sendo que o primeiro tem comumente sido utilizado para a disponibilização das informações de gestão fiscal (CEPAM e FUNDAP, 2013, p. 17).

Em relação à transparência passiva, a LAI define prazos (20 dias para atendimento do pedido, prorrogáveis por mais dez, mediante justificativa expressa); determina que o serviço pode ser acessado por qualquer pessoa independentemente de sua motivação; e estabelece a criação do SIC, seja na forma de atendimento presencial, seja a distância, por intermédio das ferramentas digitais, independente do porte populacional do município (art. 10, § 2º). Os municípios com menos de 10.000 habitantes não têm a obrigatoriedade de divulgação na internet, mas devem disponibilizar, em tempo real, informações relativas à execução orçamentária e financeira (art. 8, § 4º).

A LAI foi regulamentada pelo Decreto 7.724, em 2012. Passados dois anos de sua regulamentação, é fundamental investigar o seu impacto nos governos locais uma vez que parece haver grande diferenciação de implementação da lei. A LAI não garante

que o acesso à informação seja implementado da mesma forma que foi feita pelo governo federal e a ausência de um órgão responsável pelo direito à informação pode ser vista como um obstáculo institucional-legal para o cumprimento da LAI no âmbito local (ANGÉLICO, 2012). Tais fatos justificam a necessidade de se estabelecer uma agenda de pesquisa que focalize o atendimento aos requisitos exigidos pela LAI nas esferas subnacionais de governo.

Partindo do pressuposto de que, assim como no governo central, a Controladoria-Geral do Município (CGM) é o órgão adequado para a implantação, articulação e atendimento às normas da LAI, questão que será vista na próxima seção, este estudo avaliará a eficiência dessas institucionalidades no cumprimento de um pedido de informação específico (transparéncia passiva). Mesmo não sendo o foco principal, alguns itens de transparéncia ativa (concernentes às formas de contato com as Prefeituras Municipais) também serão avaliados.

## AS CONTROLADORIAS PÚBLICAS SUBNACIONAIS COMO PROMOTORAS DA TRANSPARÊNCIA LOCAL

As novas funcionalidades do sistema de controle interno propostas por várias instituições (INTOSAI, 2007; CFC, 2008; CONACI, 2010; OCDE, 2011) envolvem auditoria, controle contábil, fiscalização de obras, acompanhamento de políticas públicas, exames de licitações e contratos, promoção da transparéncia municipal, monitoramento da LAI, capacitação dos servidores e estímulo ao controle social.

Apontam para uma nova direção na defesa do patrimônio público, reprimindo desvios de recursos públicos, promovendo a transparéncia e o acesso à informação, criando canais de interação e de engajamento da sociedade para o controle social e reduzindo a impunidade. Indicam que os sistemas de controle interno precisam avançar no cumprimento da *accountability* - conceito com diferentes significados, (ainda) em construção no campo da Administração Pública e da Ciência Política (MEDEIROS, CRANTSCHANINOV e SILVA, 2013) e que, neste trabalho, será entendido como:

[...] uma relação assimétrica de responsividade e justificação entre duas ou mais partes em que uma delas está estruturalmente submetida à outra. (...) Isso se traduz como uma obrigação do agente governamental em dar justificativas dos seus atos à esfera pública e instituições fiscalizadoras. Trata-se, sobretudo, de um **processo que envolve responsividade, responsabilidade, publicidade e justificativa, com a possibilidade de punição ou sanções** para a parte '*accountable*' que não cumprir com suas obrigações (SILVA, 2011, p. 130, grifo nosso).

O conceito de *accountability* utilizado pressupõe a transparéncia pública, mas é preciso enfatizar que um e outro não são sinônimos. Prado, Ribeiro e Diniz (2012, p. 19) destacam que “*accountability* é mais amplo, pois atinge não somente a prestação de contas e a publicidade das ações dos governos, mas também a existência de mecanismos institucionais de controle da administração pública que possa gerar incentivos ou sanções, caso os agentes públicos cumpram ou não determinadas obrigações”.

O primeiro teórico a fazer a distinção entre mecanismos de *accountability* vertical e horizontal foi O'Donnell (1998). Segundo sua clássica distinção, enquanto a *accountability* vertical representaria a relação entre a população e as autoridades públicas e seria manifestada principalmente por meio das eleições, a *accountability* horizontal estaria relacionada com a existência de agências estatais que têm o poder de realizar ações de controle e fiscalização, mecanismo que a literatura usualmente denomina como '*checks and balances*'.

Olivieri (2006) ressalta o papel das agências de *accountability*, que concebem a realização de *mútua fiscalização e controle entre os órgãos*. Para Speck (2002), tais agências possuem poder legal e de fato para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos de seus congêneres do Estado, podendo também ser exercida entre os diferentes Poderes estatais, forma de controle denominada comumente como controle externo. Com base nessa concepção de *accountability*, a Controladoria-Geral do Município (CGM) estaria inserida no conceito de *accountability* horizontal.

Há que se destacar, todavia, que devido ao fato de as controladorias municipais - assim como as demais unidades de controle interno - estarem configuradas como órgãos pertencentes à própria estrutura da organização, sua atuação, não raramente,

depende diretamente da vontade política dos prefeitos e da conjuntura política local em prover condições básicas para seu funcionamento, dotando-as, por exemplo, de orçamento e pessoal qualificado.

Além disso, para que possam cumprir sua missão institucional, essas unidades devem possuir condições mínimas de autonomia e de independência que lhe permitam atuar com a devida imparcialidade, notadamente nas atividades de fiscalização e correição. Com efeito, o não provimento dessas condições pode ser condição prejudicial ao resultado alcançado pelas controladorias, comprometendo seu papel enquanto unidade responsável pela preservação do patrimônio público e pela consecução de políticas de prevenção e combate à corrupção.

As políticas de prevenção e combate à corrupção incluem tanto atividades de caráter repressivo (por exemplo, realização de auditorias, fiscalizações *a posteriori* e atividades correcionais) quanto também ações de cunho preventivo, como as relacionadas à promoção da transparência e do acesso à informação e ao fomento ao controle social. Políticas de transparência e acesso à informação estão associadas à melhoria da gestão pública e são vistas como essenciais à prevenção e combate à corrupção (ONU, 2006).

Como lembram Zuccolotto, Riccio e Sakata (2014), paralela e antagonicamente à globalização, houve o reconhecimento e o fortalecimento do papel dos governos locais como gestores e formuladores de políticas públicas, resultando em uma maior autonomia administrativa dos governos subnacionais. Com maior autonomia administrativa e maior capacidade de gestão financeira e orçamentária local, é preciso voltar a atenção para os governos subnacionais.

Tanto os órgãos locais de controle interno, quanto a promoção da transparência em nível municipal, quanto a garantia do acesso à informação pelos municípios devem ser vistos como funcionalidades indispensáveis para o fortalecimento da democracia (VIEIRA, 2013). Uma vez que o poder público municipal passe a ser exercido de forma aberta, permite-se que cidadãos possam acompanhar e avaliar a gestão pública, assim como participar de forma mais informada das decisões e discussões estabelecidas nas outras esferas.

Para tanto, a promoção à transparência e o acesso à informação devem ocorrer de duas formas simultâneas: por meio da divulgação de informação de forma espontânea pelo Poder Público (caracterizada como transparência ativa) e por meio do acesso à informação mediante solicitações diversas dos cidadãos aos órgãos governamentais (denominada como transparência passiva). Enquanto é possível perceber uma maior quantidade de pesquisas focalizadas no estudo da transparência ativa, são mais escassos os estudos que tentam fazer classificações e mensurações da transparência passiva. O presente artigo focará a transparência passiva, analisando solicitações feitas às prefeituras municipais sobre o funcionamento de suas controladorias públicas, assim como as respostas oferecidas. A seguir, será apresentada a pesquisa empírica com seus passos metodológicos e resultados.

O objetivo principal deste artigo é a observação dos comportamentos das controladorias públicas municipais quanto ao cumprimento dos requisitos estabelecidos pela LAI em relação à transparência passiva. A investigação foi feita de forma exploratória uma vez que inexiste até então uma lista de municípios brasileiros que já implantaram uma Controladoria-Geral em suas estruturas organizacionais e não foi identificado nenhum estudo que já tenha realizado uma investigação do cumprimento da transparência passiva nessas estruturas dos municípios brasileiros.

Desta forma, para definir a amostra do estudo, foi realizada uma pesquisa em uma ferramenta de busca virtual (*Google*) utilizando o termo “Controladoria-Geral do Município”, no dia 05 de outubro de 2013. Foram analisadas as primeiras 15 páginas de resultados, uma vez que, a partir da décima segunda, não se encontrou mais nenhuma estrutura de CGM listada nos resultados. Ao final, foram localizadas trinta e quatro controladorias municipais (Tabela 1).

Ressalta-se que os municípios da amostra não representam o universo das localidades que possuem uma controladoria como estrutura de controle interno, e nem abrange outros que podem ter uma estrutura de controle interno que siga as funcionalidades preconizadas no modelo da CGU, mas que não recebem a denominação de controladoria (CRUZ, SILVA, SPINELLI et al., 2014). Entretanto, este número já permite apreender a realidade de municípios de todas as regiões brasileiras e de diferentes portes populacionais.

**Tabela 1**  
**Amostra do estudo**

| ID | MUNICÍPIO       | UF | POPULAÇÃO <sup>a</sup> |
|----|-----------------|----|------------------------|
| 1  | Aracruz         | ES | 91.562                 |
| 2  | Arez            | RN | 13.764                 |
| 3  | Araucária       | PR | 129.209                |
| 4  | Arinos          | MG | 18.198                 |
| 5  | Belo Horizonte  | MG | 2.479.175              |
| 6  | Boa Vista       | RR | 308.996                |
| 7  | Canoas          | RS | 338.531                |
| 8  | Corumbá         | MS | 107.347                |
| 9  | Cristino Castro | PI | 10.164                 |
| 10 | Fortaleza       | CE | 2.551.805              |
| 11 | Goiânia         | GO | 1.393.579              |
| 12 | Itabuna         | BA | 218.124                |
| 13 | João Pessoa     | PB | 769.604                |
| 14 | Lagarto         | SE | 100.330                |
| 15 | Londrina        | PR | 537.566                |
| 16 | Manaus          | AM | 1.982.179              |
| 17 | Marabá          | PA | 251.885                |
| 18 | Martins         | RN | 8.615                  |
| 19 | Massaranduba    | SC | 15.586                 |
| 20 | Mossoró         | RN | 280.314                |
| 21 | Natal           | RN | 853.929                |
| 22 | Ouro Preto      | MG | 73.349                 |
| 23 | Picos           | PI | 76.042                 |
| 24 | Pinhais         | PR | 124.528                |
| 25 | Porto Alegre    | RS | 1.467.823              |
| 26 | Recife          | PE | 1.599.514              |
| 27 | Rio Branco      | AC | 357.194                |
| 28 | Rio de Janeiro  | RJ | 6.429.922              |
| 29 | Salvador        | BA | 2.883.672              |
| 30 | São Paulo       | SP | 11.821.876             |
| 31 | Serra           | ES | 467.318                |
| 32 | Timon           | MA | 161.721                |
| 33 | Várzea Grande   | MT | 262.880                |
| 34 | Vitória         | ES | 348.265                |

Notas específicas:

<sup>a</sup> Estimativa da população para o dia 01 de julho de 2013, conforme o IBGE (2013).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Embora a amostra indique não ser possível observar um critério uniforme na instituição das controladorias nos municípios, constata-se que, das 34 controladorias municipais observadas, 14 (41%) foram instituídas em capitais de estados. Com relação à população do município, 26 controladorias (76%) foram criadas em cidades com população superior a 100 mil habitantes. É possível perceber, portanto, uma tendência de implantação desse formato de controle interno em municípios de maior porte. Apenas 8 controladorias da amostra (24%) foram criadas em município com menos de 100 mil habitantes, das quais somente uma (3%) em município com população inferior a 10 mil habitantes.

Ao ser analisada a regulamentação da LAI, por meio de lei ou decreto, nos municípios da amostra com mais de 100 mil habitantes, observa-se que 56% deles têm a LAI regulamentada (CGU, 2014)<sup>1</sup>. Esse percentual é bem acima da média brasileira (24%) dos municípios nessa faixa populacional (Idem). Essa constatação, provavelmente, remete ao fato de que 50% das CGMs da pesquisa têm previsto legalmente realizar atividades de promoção da transparência e 92% delas afirmam realizar atividades dessa funcionalidade (CRUZ, SPINELLI, SILVA et al., 2014).

Consolidada a amostra com os 34 municípios listados acima, primeiramente, a partir da técnica de observação estruturada, buscou-se conhecer a estrutura existente para receber a solicitação de informações. O objetivo era retratar quais os canais de comunicação eram disponibilizados pelos municípios para o cidadão fazer o seu pedido de informação. Em seguida, utilizaram-se os canais de comunicação encontrados para, na segunda quinzena de outubro de 2013, encaminhar a todos os municípios da amostra um questionário pedindo informações básicas sobre as estruturas das CGMs. O questionário fazia uma referência explícita à LAI para não deixar dúvidas de que se tratava de um pedido de acesso à informação tal como preconizado pela legislação. Por último, analisaram-se as respostas dadas no prazo, as respostas dadas fora do prazo e as respostas não dadas. Com tais resultados, foi possível identificar quatro estágios diferenciados de municípios quanto à sua organização para receber solicitações de informação, bem como para dar o retorno ao pedido.

O questionário não continha nenhuma pergunta que demandasse uma busca de informações para além daquelas que já deveriam estar disponíveis na CGM. Abrangia aspectos como data de criação do órgão; instrumentos legais (lei/decreto de criação, etc.) para a sua institucionalização; posição no organograma; estrutura organizacional interna; competências (auditoria, controle contábil, fiscalização de obras, acompanhamento de políticas públicas, exames de licitações e contratos, promoção da transparência municipal, monitoria da LAI, ouvidoria, capacitação dos servidores e estímulo ao controle social); dados de servidores e existência de carreira própria; orçamento (realizado em 2012 e previsto para 2013); contratação de serviços de terceiros; existência de conselho, ou outro instrumento de participação; realização ou participação na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial); realização de processo administrativo ou sindicância para apurar irregularidade; e atividades desempenhadas rotineiramente pela CGM.

Em função de várias localidades não disponibilizarem o *link* do e-SIC na primeira página do seu portal, o pedido de informação foi encaminhado ao Portal da Transparéncia. Havia, contudo, uma incidência grande de municípios em que o e-SIC ou o Portal da Transparéncia não dispunham de formulário para contato. Nesses casos, foi encaminhado, por meio de formulário ou correio eletrônico, à prefeitura, à CGM, à Ouvidoria ou ao Fale Conosco. Em um caso, solicitava-se que o formulário fosse levado pessoalmente à prefeitura, o que inviabilizou o seu envio. Uma segunda localidade não tinha formas de contato eletrônico e telefônico (nesse caso específico, pesquisou-se em redes sociais da prefeitura, mais especificamente, no *Blog* e no *Facebook* para a obtenção do telefone; ao final, a solicitação foi encaminhada para os *e-mails* pessoais do chefe de Gabinete do Prefeito e da Controladora Municipal). É recomendável que a LAI seja regulamentada por um decreto ou lei de âmbito municipal. Entretanto, muitos municípios não estabeleceram as regras para o seu funcionamento, o que dificultou a identificação do canal de acesso para a solicitação de informação. Não há um padrão único a todas as localidades, uma vez que a lei só determina que o município deve propiciar qualquer meio de contato eletrônico para que o munícipe faça seu pedido de informação.

Desta forma, conforme a descrição acima, para encaminhar o formulário por meio eletrônico, a seguinte sequência foi privilegiada, dando tratamento na análise, conforme a Tabela 2.

<sup>1</sup> A pesquisa da CGU (2014) usa a população de 2010 e nela o município de Lagarto estava com população abaixo de 100 mil habitantes. Há três municípios da amostra que regulamentaram a LAI logo após a realização da pesquisa, mas esses foram considerados como não tendo institucionalizado a LAI.

**Tabela 2**

**Tratamento dado aos canais de solicitação de informação**

| SEQUÊNCIA | DESCRIÇÃO                             | TRATAMENTO             |
|-----------|---------------------------------------|------------------------|
| 1         | e-SIC do Portal da Prefeitura         | <i>Link</i> específico |
| 2         | e-SIC do Portal da Transparência      |                        |
| 3         | Fale Conosco                          | <i>Link</i> geral      |
| 4         | Formulário no Portal da Prefeitura    |                        |
| 5         | Formulário no Portal da Transparência |                        |
| 6         | Formulário no site da CGM             |                        |
| 7         | Formulário no site da Ouvidoria       |                        |
| 8         | E-mail da Controladoria               | E-mail                 |
| 9         | E-mail da Prefeitura                  |                        |

Fonte: Elaborado pelos autores.

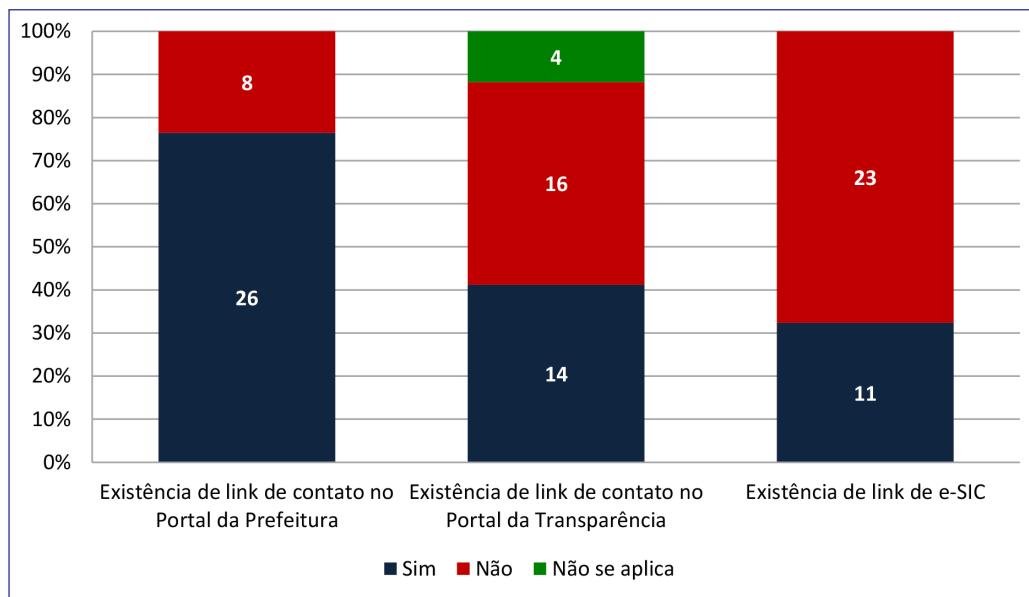
Uma vez que a amostra não é representativa da população (que, como já dito anteriormente, é desconhecida), e como o resultado da ferramenta de busca se baseia naqueles *sites* que são mais citados na Internet (BRANSKI, 2004) - descaracterizando assim o caráter aleatório da amostra, os resultados que serão apresentados na próxima seção apresentam como principal limitação de pesquisa o fato de não poderem servir como inferências válidas para a realidade conjuntural brasileira. Ou seja, o tratamento dos dados se restringirá exclusivamente à amostra pesquisada. Deve-se lembrar também que os resultados apresentados se referem a uma pesquisa feita-entre os meses de outubro de 2013 a fevereiro de 2014, o que pode não condizer com realidades futuras, já que a área de tecnologia da informação na administração pública apresenta evolução contínua. De toda forma, os indícios encontrados nas trinta e quatro localidades pesquisadas já são capazes de oferecer bases e pressupostos interessantes para estudos com maiores âmbitos e recursos, assim como comporão o pano de fundamento para as conclusões apresentadas ao fim deste artigo.

## **RESULTADOS ENCONTRADOS**

Dos 34 municípios pesquisados, tentou-se, primeiramente, identificar quais são os mecanismos de pedido de informações às Prefeituras Municipais, pois como descrito por Ribeiro (2013), não basta que a informação esteja disponível na Internet, sua localização é um fator para avaliar a facilidade de acesso à informação ou, neste caso específico, para avaliar a facilidade de se fazer um pedido de acesso à informação.

Gráfico 1

Localização do link de contato



Fonte: elaborado pelos autores.

Em 26 municípios (76%), é possível identificar um *link* de contato (Fale Conosco, e-SIC, Formulário ou E-mail) no Portal da Prefeitura (Gráfico 1). Considerando a abrangência do que foi considerado como *link* de contato, entretanto, é alto o número de municípios que não disponibiliza nenhum tipo de contato em seu portal (24%). Observou-se, ainda, que, em alguns casos, encontrar esses canais de comunicação não se revelou uma tarefa fácil, exigindo a consulta em várias páginas do *site* da Prefeitura, mostrando que a localização desses canais necessita ser mais acessível.

Já em relação à existência de um *link* de contato no Portal da Transparéncia, os resultados encontrados foram ainda piores. Apenas 14 municípios da amostra (41%) possuem um *link* de contato no Portal da Transparéncia, indicando que, na maioria dos casos, o usuário do Portal da Transparéncia tem que abrir o Portal da Prefeitura para fazer o pedido de acesso a informações. Em relação ao e-SIC, 11 municípios (32%) que replicaram o modelo da CGU de criação de canais centralizados de atendimento ao cidadão pela Internet o que facilita atender, orientar o público quanto ao acesso a informações, informar sobre a tramitação de documentos, e protocolar documentos e requerimentos de acesso a informações. Daqueles municípios que replicam o modelo de e-SIC, diversos utilizam o mesmo logotipo do governo federal.

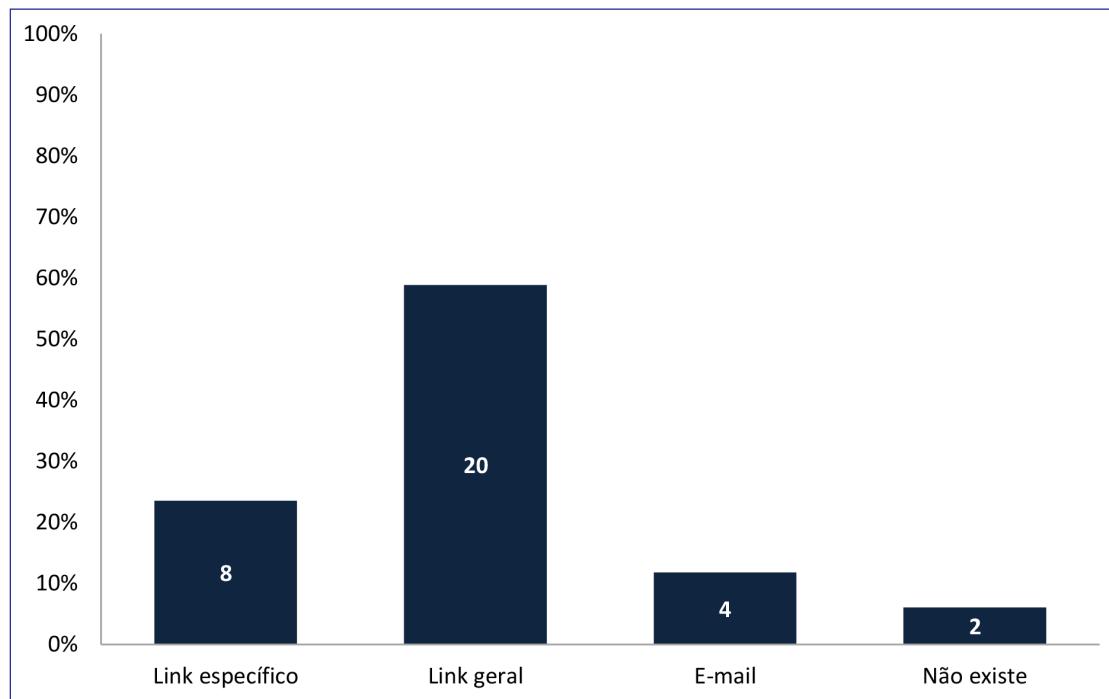
Nota-se, contudo, que a maioria das prefeituras pesquisadas (88%) possui um Portal da Transparéncia, indicando adesão dos municípios às determinações da LRF e da Lei da Transparéncia. Ressalta-se, porém, que alguns municípios reencaminham o usuário para o Portal da Transparéncia da CGU, gerando certa desconformidade com os requisitos legais (as informações contidas no Portal da Transparéncia da CGU se restringem aos recursos da União repassados aos municípios e não possui um espaço de informações do município). A identificação de grande número de Portais da Transparéncia, não obstante as desconformidades com os parâmetros legais, talvez decorra da possibilidade de esses municípios ficarem impedidos de receber transferências voluntárias do governo federal, o que pode ocorrer caso não tenham instituído esses mecanismos de divulgação de sua execução financeira e orçamentária, conforme determinação da LC 131/2009.

Nessa conjuntura, é possível inferir que as dificuldades encontradas na identificação dos meios adequados para o encaminhamento dos pedidos de acesso à informação, em contraste com os termos preconizados pela LAI, podem vir a se tornar um elemento inibidor do controle dos gastos públicos e da *accountability*.

Isso porque, se por um lado a linguagem técnica utilizada na gestão pública pode inviabilizar a participação social, por outro, a inexistência de canais de fácil acesso pode tornar ainda mais complexa a atuação dos cidadãos, desencorajando solicitações de acesso a informações públicas. Com efeito, a assimetria informacional entre elites e cidadãos percebida por Dahl (2012) tende a se agravar, inviabilizando o controle dos indivíduos sobre os atos do governo e, por conseguinte, enfraquecendo a democracia e a confiança da sociedade com relação ao Estado.

**Gráfico 2**

**Formas de solicitação do pedido eletrônico**



Fonte: Elaborado pelos autores.

Quanto às formas de solicitação do pedido de informação, o meio mais frequente de solicitação encontrado são os *links* gerais em 20 localidades (59%), ou seja, formulários eletrônicos disponibilizados no ‘Fale Conosco’ ou em qualquer outra seção dos portais do município ou dos portais de transparência (Gráfico 2). Mesmo tendo encontrado onze municípios com o serviço de e-SIC, foi possível concluir o processo de solicitação de informações por estes *links* específicos em apenas oito deles (24% da amostra). Tanto no caso de formulários gerais ou de serviço de e-SIC, observou-se que não há um padrão definido em relação aos dados pessoais requisitados. Alguns demandam apenas a identificação, com nome, telefone e *e-mail*; outros pedem outros dados, como profissão, sexo, endereço, formação etc. Quatro municípios da amostra (12%) só ofereciam o *e-mail* como meio de contato e outros dois (6%) não ofereciam nenhum meio de contato para a realização de um pedido de acesso às informações municipais.

A falta de uniformidade nas formas de solicitação de acesso em cada município também pode vir a se constituir em um elemento inibidor da participação social. O baixo número de e-SICs instituídos ou um canal de fácil acesso podem dificultar o processo de encaminhamento dos pedidos. Pode-se inferir, ao se comparar esses apontamentos com o que foi verificado por Cavalcanti, Damasceno e Souza Neto (2013) nas autarquias federais, que, nos municípios, há a necessidade da implantação de medidas ainda mais básicas para o efetivo cumprimento da LAI.

Em seguida, pretendeu-se avaliar os mecanismos de monitoramento disponibilizados aos cidadãos e o tempo de resposta ao pedido (Tabela 3), observando se o sistema gerava um número de protocolo e em quanto tempo as respostas eram dadas.

**Tabela 3**

**Monitoramento das respostas ao pedido de informação**

| ID | Município       | UF | Data do pedido | Existência de protocolo | Existência de resposta à solicitação de informação | Tempo de resposta (dias) |
|----|-----------------|----|----------------|-------------------------|--|--------------------------|
| 1  | Aracruz         | ES | 14/10/13       | Não                     | <b>Sim</b>   | 10                       |
| 2  | Arez            | RN | 20/10/13       | Não                     | Não  | NA                       |
| 3  | Araucária       | PR | 14/10/13       | Não                     | <b>Sim</b>   | 25                       |
| 4  | Arinos          | MG | 14/10/13       | Não                     | Não  | NA                       |
| 5  | Belo Horizonte  | MG | 14/10/13       | Não                     | <b>Sim</b>   | 21                       |
| 6  | Boa Vista       | RR | 14/10/13       | Não                     | <b>Sim</b>   | 21                       |
| 7  | Canoas          | RS | 14/10/13       | <b>Sim</b>              | <b>Sim</b>   | 30                       |
| 8  | Corumbá         | MS | 15/10/13       | Não                     | Não  | NA                       |
| 9  | Cristino Castro | PI | 15/10/13       | Não                     | Não  | NA                       |
| 10 | Fortaleza       | CE | 15/10/13       | Não                     | Não  | NA                       |
| 11 | Goiânia         | GO | 15/10/13       | Não                     | <b>Sim</b>   | 06                       |
| 12 | Itabuna         | BA | 15/10/13       | <b>Sim</b>              | <b>Sim</b>   | 49                       |
| 13 | João Pessoa     | PB | 15/10/13       | <b>Sim</b>              | <b>Sim</b>   | 118                      |
| 14 | Lagarto         | SE | 15/10/13       | Não                     | Não  | NA                       |
| 15 | Londrina        | PR | 15/10/13       | Não                     | <b>Sim</b>   | 20                       |
| 16 | Manaus          | AM | 15/10/13       | Não                     | Não  | NA                       |
| 17 | Marabá          | PA | 15/10/13       | Não                     | Não  | NA                       |
| 18 | Martins         | RN | 15/10/13       | Não                     | Não  | NA                       |
| 19 | Massaranduba    | SC | 15/10/13       | Não                     | <b>Sim</b>   | 00                       |
| 20 | Mossoró         | RN | 15/10/13       | Não                     | Não  | NA                       |
| 21 | Natal           | RN | 15/10/13       | NA                      | NA   | NA                       |
| 22 | Ouro Preto      | MG | 15/10/13       | Não                     | Não  | NA                       |
| 23 | Picos           | PI | 15/10/13       | Não                     | Não  | NA                       |
| 24 | Pinhais         | PR | 15/10/13       | Não                     | Sim  | 00                       |
| 25 | Porto Alegre    | RS | 15/10/13       | <b>Sim</b>              | <b>Sim</b>   | 20                       |
| 26 | Recife          | PE | 15/10/13       | <b>Sim</b>              | <b>Sim</b>   | 08                       |
| 27 | Rio Branco      | AC | 15/10/13       | <b>Sim</b>              | <b>Sim</b>   | 03                       |
| 28 | Rio de Janeiro  | RJ | 15/10/13       | <b>Sim</b>              | <b>Sim</b>   | 09                       |
| 29 | Salvador        | BA | 15/10/13       | Não                     | Não  | NA                       |
| 30 | São Paulo       | SP | 15/10/13       | <b>Sim</b>              | <b>Sim</b>   | 15                       |
| 31 | Serra           | ES | 15/10/13       | Não                     | Não  | NA                       |
| 32 | Timon           | MA | 15/10/13       | Não                     | Não  | NA                       |
| 33 | Várzea Grande   | MT | 15/10/13       | Não                     | Não  | NA                       |
| 34 | Vitória         | ES | 15/10/13       | <b>Sim</b>              | <b>Sim</b>   | 15                       |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Dos 34 municípios analisados, apenas nove (26%) fornecem um número de protocolo ao pedido de informação feito, conforme preconizado na LAI (art. 9º, inciso I, c). Quatro deles, contudo, mesmo não fornecendo número de protocolo, informaram por *e-mail* que a mensagem havia sido recebida. Os demais (62%) não concedem nenhum comprovante do pedido feito, deixando o usuário sem a certeza de que a solicitação realmente chegou ao órgão demandado. A ausência de um número de protocolo a um pedido de informações gera duas dificuldades: para o cidadão, impossibilita o acompanhamento da solicitação feita; para a administração pública, impossibilita a auditoria da eficiência e eficácia dos canais de comunicação existentes entre cidadão e burocracia. Acredita-se que não é mero acaso o fato de que todos os nove municípios que ofereceram um protocolo ao pedido de informação responderam o pedido.

Quanto às respostas oferecidas, alguns municípios se restringem a responder a solicitação feita no próprio sistema, sem encaminhar comunicação ao usuário, informando que a resposta está disponível, esperando que o cidadão acompanhe o pedido pela Internet. Essas constatações apontam para a necessidade de aprimoramento dos sistemas de informação e da tecnologia que dá suporte ao atendimento ao cidadão.

Contrariando os requisitos legais, uma das prefeituras telefonou para o número de celular informado para saber o motivo da solicitação. Outro município demandou que o pedido fosse encaminhado pessoalmente, não oferecendo nenhum meio eletrônico para a requisição, conflitando com a lei que obriga as localidades a ter esse canal. Observou-se, ainda, que muitos municípios não disponibilizam informações em formato aberto, dificultando a sistematização dos materiais e a ampliação do controle social.

A taxa de resposta foi baixa, principalmente partindo do pressuposto de que a CGM é, supostamente, o órgão municipal responsável pelo controle interno e deveria ser o responsável por cumprir e exigir dos outros órgãos municipais a implementação dos requisitos exigidos pela LAI (CRUZ, SPINELLI, SILVA et al., 2014). Apenas 15 municípios (44% da amostra) responderam ao questionário no prazo de 30 dias. Essa data deve-se ao fato de que a lei estabelece como prazo de resposta até 20 dias após a solicitação, prorrogáveis por mais dez. Outros dois municípios responderam após o prazo limite preconizado pela LAI. Portanto, 17 CGMs (50% da amostra) responderam à pesquisa. Optou-se por não fazer interposição de recursos para aqueles órgãos que não forneceram as informações.

Quanto ao tempo de resposta, houve grande variação nos resultados. Zero foi o valor mínimo registrado; 118 dias, o valor máximo. Na média, os dezessete municípios que responderam o questionário levaram 22 dias para atender à solicitação (a mediana ficou em 15 dias). Onze deles (65%) responderam antes do final do primeiro prazo oferecido pela LAI (20 dias); quinze (88%) responderam até o final do segundo prazo oferecido pela LAI (entre 20 e 30 dias). Tais números sugerem que, uma vez que o município se proponha a responder um pedido de informações, os prazos oferecidos pela LAI parecem ser observados. Dois municípios retornaram no mesmo dia da solicitação, apontando que as informações demandadas podem ser facilmente acessadas se existir um sistema de informações organizado.

Por meio das observações feitas em relação aos mecanismos de pedido de informação e seu monitoramento, percebeu-se que há estágios diferenciados nos municípios quanto às estruturas para solicitação de informação (Quadro 1). Tais estágios correspondem à junção de duas variáveis específicas: as formas de contato que o município disponibiliza para o pedido de acesso à informação e a recepção das mensagens pelos municípios. É importante salientar que todos os municípios que estão no nível 4, com exceção de Canoas, já tinham regulamentado a LAI, por meio de decreto ou lei. Canoas regulamentou-a um mês e meio após o envio da solicitação e, provavelmente, já estava em fase de estruturação o serviço de atendimento ao cidadão.

**Quadro 1**  
**Estágios para solicitação de pedido de informação**

| NÍVEL | CARACTERÍSTICAS   | MUNICÍPIOS  |
|-------|---|---|
| 1     | Não há canal de solicitação de informação no <i>site</i> .  | Arez e Natal  |
| 2     | O pedido de informação é feito para o Portal da Transparência, Fale Conosco geral da prefeitura ou <i>e-mail</i> específico. Não há protocolo nem mensagem de confirmação.  | Aracruz, Arinos, Boa Vista, Corumbá, Cristiano Castro, Fortaleza, Goiânia, Londrina, Manaus, Marabá, Martins, Massaranduba, Mossoró, Ouro Preto, Pinhais, Rio Branco, Salvador, Serra, Timon e Várzea Grande. |
| 3     | O pedido de informação é feito para o Portal da Transparência, Fale Conosco geral da prefeitura ou <i>e-mail</i> específico. O <i>link</i> para o formulário de solicitação de informação não está na página inicial. Encaminha mensagem informando que a solicitação foi recebida. | Araucária, Belo Horizonte, Lagarto e Picos.   |
| 4     | Existe um canal na página inicial para pedido de informação no <i>site</i> (e-SIC). Fornece protocolo ou senha para acompanhamento da solicitação.  | Canoas, Itabuna, João Pessoa, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória.  |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Houve, também, formas distintas de resposta (cumprimento do prazo, recebimento da informação, entre outras). Metade dos municípios não respondeu ao pedido, mesmo com a referência à LAI na solicitação. Entre os 15 municípios que responderam no prazo fixado pela LAI, o tempo médio de retorno foi de 13,5 dias. Quatro municípios responderam o questionário na mesma semana do pedido feito (dois responderam no mesmo dia), seguindo o preceito de que a resposta deve ser dada imediatamente, caso as informações estejam disponíveis ou sejam de fácil acesso. Quatro utilizaram a prorrogação de dez dias e justificaram expressamente ao solicitante a necessidade de um prazo expandido. Dois municípios responderam após o prazo legal. Dois não responderam à maioria das questões, indicando o *site* da prefeitura para a obtenção das informações. Em outros casos, foram necessários contatos para complementar as informações solicitadas. Diante de tais informações, procurou-se classificar os municípios em quatro estágios de fornecimentos de respostas às informações solicitadas (Quadro 2).

**Quadro 2**  
**Estágios de fornecimento de respostas às informações solicitadas**

| NÍVEL | CARACTERÍSTICAS   | MUNICÍPIOS   |
|-------|---|--|
| 1     | Não responderam à solicitação feita.  | Arez, Arinos, Corumbá, Cristiano Castro, Fortaleza, Lagarto, Manaus, Marabá, Martins, Mossoró, Natal, Ouro Preto, Picos, Salvador, Serra, Timon, Várzea Grande |
| 2     | Responderam após o prazo máximo de 30 dias, estipulado pela LAI.  | Itabuna, João Pessoa   |
| 3     | Responderam às informações solicitadas no período de prorrogação do prazo inicial (entre 20 a 30 dias). | Araucária, Belo Horizonte, Boa Vista, Canoas.  |
| 4     | Responderam às informações solicitadas até 20 dias, conforme preconizado pela LAI.                      | Aracruz, Goiânia, Londrina, Massaranduba, Porto Alegre, Pinhais, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro, São Paulo, Vitória.                                       |

Fonte: Elaborado pelos autores.

A maioria daqueles que estavam no nível 4 tinha a LAI regulamentada em nível local. Entretanto, em duas localidades não havia regulamentação (CGU, 2014) e em outras duas não foi possível identificar a legislação no site do município.

Por último, foi feita uma análise conjunta dos estágios encontrados em relação à estrutura oferecida para a solicitação da informação e dos estágios encontrados em relação ao fornecimento de respostas às solicitações feitas, gerando a Tabela 4. Conforme os dados apresentados, pode-se afirmar que, na pesquisa desenvolvida, apenas 45% da amostra cumpriram os requisitos da LAI, oferecendo uma resposta ao solicitante dentro do prazo estipulado pela lei (estágio 3 e 4 do eixo horizontal) ao mesmo tempo em que disponibilizaram alguma estrutura de solicitação de informação por meio eletrônico (estágio 2, 3 ou 4 do eixo vertical). Entretanto, a maioria dos municípios pesquisados (55%) não estão cumprindo com os requisitos exigidos pela LAI, não respondendo ao cidadão no prazo máximo estipulado, mesmo quando oferecem alguma forma de pedido eletrônico de informação. É relevante também o fato de que a categoria que recebeu maior número de respostas pertence aos municípios que, disponibilizando algum meio de pedido digital de informação, porém sem oferecer um comprovante de que o pedido chegou à administração municipal, não responderam a solicitação feita.

**Tabela 4**

**Análise conjunta dos estágios para solicitação de pedido de informação e para fornecimento de respostas às informações solicitadas**

| Estágios da estrutura de solicitação de informação | 4  | 0   | 6% | 3% | 15% |
|--|--|-----|----|----|-----|
|  | 3  | 6%  | 0  | 6% | 0   |
|  | 2  | 37% | 0  | 3% | 18% |
|  | 1  | 6%  | 0  | 0  | 0   |
|  | Níveis   | 1   | 2  | 3  | 4   |
|  | Estágios de fornecimento de respostas à solicitação de informações |     |    |    |     |

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se, portanto, que ainda é necessário que as administrações invistam na reorganização de processos, estruturas, sistemas e ferramentas de forma a possibilitar o acesso à informação bem como definam a responsabilidade pela disponibilização das informações solicitadas. A diferenciação de implementação da LAI mostra que há capacidades institucionais (GPP, 2013) distintas nos municípios para cumprir as suas responsabilidades no processo de acesso à informação em um governo democrático, conforme preconiza Ingraham (2007). A gestão de pessoas, financeira, de capital e infraestrutura e de tecnologia para resultados é distinta entre as localidades brasileiras.

Seria necessário aprofundar o papel das CGMs no processo de implementação da LAI, se elas são responsáveis pela disponibilização de informações, se houve capacitações, revisão dos atos normativos, processo de comunicação e disseminação do conhecimento de temas de transparência e controle social. Entretanto, a sua existência, em municípios acima de 100 mil habitantes, aponta para maior incidência de regulamentação.

Os dados obtidos indicam como ainda é longa a trajetória para que a garantia do acesso à informação possa de fato configurar-se como um mecanismo indispensável ao fortalecimento da democracia no Brasil, fator ressaltado por Vieira (2013). Na pesquisa examinada, a maior parte das controladorias municipais – inseridas no clássico conceito de *accountability* horizontal cunhado por O'Donnell (1998) e, portanto, fundamentais para efetividade dos mecanismos de *checks and balances* – descumpriu os requisitos legais para a promoção do acesso à informação. Diante de tal constatação, é possível inferir que a LAI vem sendo implementada de forma incremental e diferenciadamente em cada localidade.

Entretanto, coloca-se uma questão se a própria instância governamental, que deveria ser a garantidora da aplicação das normas e regulamentos, descumpre tão importante ferramenta de exercício da democracia, parece ser razoável supor que o comportamento das demais instâncias administrativas possa ser similar ao observado. Com efeito, ganha ainda mais importância uma atuação mais efetiva das controladorias locais. Essas agências, considerando sua missão institucional, deveriam, ao menos em tese, serem as guardiãs do que disciplina a lei, garantindo o acesso a informações públicas como ferramenta indispensável ao exercício da cidadania e ao fortalecimento dos laços de confiança entre o Estado e a sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo que venha se verificando uma tendência em nomear o órgão central de controle interno dos Executivos subnacionais como Controladoria-Geral, as estruturas encontradas na esfera municipal ainda se mostram bastante restritas quanto comparadas ao modelo implementado na esfera federal de governo. Nos municípios em que foram criadas, percebe-se que o emprego dessa denominação nem sempre implica a adoção do modelo federal, com todas as suas funcionalidades (CRUZ, SPINELLI, SILVA et al., 2014).

Da mesma forma, conforme os dados apresentados neste artigo, também é possível constatar que a presença de uma Controladoria-Geral na estrutura organizacional dos municípios estudados não tem garantido, de forma similar, a promoção da transparência municipal e o cumprimento da LAI. Como percebido, mesmo tendo controladorias em suas estruturas, grande parte dos municípios pesquisados não atenderam aos requisitos predeterminados pela legislação em vigor.

A expectativa de encontrar estruturas digitais apropriadas para o envio de solicitação de informações aos municípios e de receber respostas satisfatórias sobre os dados institucionais das Controladorias-Gerais dos Municípios não se confirmou, levando à conclusão de que nas estruturas das administrações públicas locais há diferentes estágios de cumprimento das determinações da LAI. Assim sendo, foram tipificados quatro estágios para a solicitação de pedidos de informação e quatro estágios para o fornecimento de respostas às informações solicitadas.

Em relação à solicitação de pedidos de informação, a seguinte graduação foi desenvolvida:

- a) Nível 1: municípios que não disponibilizam nenhum canal eletrônico de solicitação de informação, descumprindo totalmente o exigido pela LAI ou pela Lei da Transparência;
- b) Nível 2: municípios que disponibilizam alguma forma de contato para que o munícipe faça seu pedido de informação, porém não enviam nenhuma mensagem de confirmação ou não oferecem nenhum número de protocolo ao pedido feito. Como consequência, não estabelecem nenhuma relação de confiança com o solicitante, uma vez que o cidadão sequer é informado que sua mensagem chegou ao órgão público como pretendido;
- c) Nível 3: neste estágio se enquadram aqueles municípios que fornecem *links* gerais para solicitação de informação (formulários ou e-mails) e que encaminham mensagens informando ao solicitante que sua mensagem foi recebida.
- d) Nível 4: municípios que desenvolveram *links* específicos para pedidos de informação (e-SICs) e que oferecem um número de protocolo para, de um lado, acompanhamento do pedido por parte do solicitante e, de outro, auditoria e monitoramento da eficácia e eficiência de atendimento aos pedidos feitos por parte da própria administração pública.

Em relação ao fornecimento de respostas às informações, os estágios criados se baseiam nos seguintes critérios:

- a) Nível 1: municípios que não respondem o pedido de informações;
- b) Nível 2: municípios que respondem o pedido de informações sem observar o prazo máximo de 30 dias, estipulado pela LAI;
- c) Nível 3: municípios que respondem o pedido de informações no período de prorrogação do prazo inicial (entre 20 a 30 dias);
- d) Nível 4: municípios que respondem as informações solicitadas em até 20 dias, conforme preconizado pela LAI.

Quando se faz uma análise conjunta das duas gradações determinadas, é possível identificar variadas combinações que se relacionam com o cumprimento ou não cumprimento das determinações da Lei de Acesso à Informação. Qualquer combinação entre os níveis 2, 3 ou 4 dos estágios da estrutura de solicitação de informações com os níveis 3 ou 4 dos estágios de respostas à solicitação de informações demonstram o cumprimento da LAI em relação à transparência passiva. Outras combinações entre os dois estágios, no entanto, demonstram que o município não cumpre as determinações da LAI em relação aos pedidos de acesso à informação. Dito de outra forma, desde que o município ofereça qualquer meio digital de pedido de informações e compra o prazo máximo estipulado para oferecer uma resposta ao solicitante (até 30 dias), é possível afirmar que o município está agindo dentro de um arcabouço legal.

No geral, observou-se que, no âmbito municipal, a implementação da LAI vem encontrando dificuldades que precisam ser evidenciadas pelos pesquisadores da área. Ao olhar para municípios que possuem Controladorias-Gerais, era de se esperar uma maior observância no cumprimento dos requisitos de uma legislação que se relaciona diretamente com os conceitos de *accountability* e controle democrático de governo. Pode-se afirmar que os municípios com CGMs e população acima de 100 mil habitantes regulamentam a LAI mais do que outros municípios brasileiros com este porte populacional (CGU, 2014), mas a regulamentação não é suficiente para garantir todos os procedimentos e ações previstas na LAI.

Para que a garantia de acesso à informação possa se tornar um direito de fato, há um longo caminho a ser percorrido pelos municípios e, em especial, às CGMs. Estes órgãos de controle são responsáveis por garantir a aplicação das leis, normas e regulamentos e, portanto, cumprir a viabilização do acesso às informações. Nesse contexto, há inúmeras inquietações que o estudo apresentado coloca e que necessitam ser aprofundadas em pesquisas futuras. Qual o papel as CGMs vêm assumindo nos municípios em que são implementadas? Quais as diferenças são encontradas em relação ao tratamento da Transparência Passiva no Executivo federal e nos Executivos subnacionais? Respeitando a autonomia dada aos entes federativos, de que forma as administrações públicas municipais e estaduais assumirão, enfim, a cultura que vem sendo difundida tanto por organizações internacionais quanto por teóricos da área da Administração Pública e Ciência Política de que ‘a transparência é a regra; o segredo, a exceção’?

Para responder inquietações como essas, estudos de maior âmbito que o aqui apresentado se fazem necessários. Acredita-se também que estudos de casos que evidenciem inovações locais no tratamento da transparência municipal ou estadual brasileira também contribuiriam bastante com o campo que vem se consolidando. Identificar como as novas funcionalidades de promoção à transparência e ao acesso à informação estão sendo implementadas pelos municípios, perceber como os gestores públicos entendem essa política, debater a forma de operacionalizá-la, especificar dificuldades operacionais próprias a cada conjuntura local são questões ainda a serem debatidas na área; verificar se o modelo de CGM para a promoção da transparência está sendo disseminado, se a sua implementação tem sido útil às localidades e se a sociedade reconhece seu valor (FARAH, 2006); aprofundar “a análise das motivações que levaram à criação desses órgãos, do papel das lideranças políticas e de suas ideologias, dos partidos dos gestores” (CRUZ, SPINELLI, SILVA et al., 2014); a burocacia existente para lidar com a área em âmbitos subnacionais são questões que podem contribuir para essa discussão.

Sabe-se que o sucesso ou mesmo permanência das CGMs também depende da legitimidade social que as mesmas venham alcançar. Como O'Donnell (1998, p. 42) aponta, essas instituições “devem ser reconhecidas e respeitadas por outros atores relevantes, devendo haver ainda atores dispostos a defender e, se necessário, reafirmar essas fronteiras se elas forem transgredidas”. Sabe-se também que a implementação da LAI ainda é recente e que exige uma reorganização interna das prefeituras estabelecendo uma revisão dos processos; criação ou adequação das estruturas organizacionais, sistemas e ferramentas; redefinição e padronização dos papéis e de responsabilidades; entre outras ações. Esse processo de reestruturação muitas vezes é lento em função das capacidades institucionais existentes nos diversos municípios brasileiros (INGRAHAM, 2007).

Seria necessário aprofundar como as CGMs estão inseridas nesse novo processo de transparência pública, se houve revisão dos atos normativos, processo de comunicação e disseminação do conhecimento de temas de transparência e controle social, capacitações para o fomento à nova cultura etc.

O que vem se percebendo é que diversas ações se fazem necessárias para que as CGMs promovam um processo de comunicação eficiente, objetiva e de fácil compreensão da Administração com os cidadãos e se insiram no novo paradigma de acesso à informação. Devem promover a disponibilização de informações que sejam comprehensíveis: termos técnicos, dados orçamentários e financeiros devem ser “decodificados” aos cidadãos (RIBEIRO, 2013; CEPAM e FUNDAP, 2013).

Neste estudo, por exemplo, duas localidades responderam ao pedido de informação somente comunicando aos pesquisadores que as questões solicitadas estavam disponíveis no *site* oficial, sem tampouco fornecerem subsídios para que pudessem ser encontradas e compreendidas. Quando o município informava para buscar os dados no seu *site*, muitas vezes era necessário um conhecimento de finanças e contabilidade para extrair dados das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) e dos balanços de execução, bem como jurídico, para análise das leis de criação e do plano de cargos e salários, dos decretos e as diversas alterações que ocorreram desde a criação das CGMs. Tal constatação mostra a necessidade de aprimoramento da transparência passiva.

Há um longo caminho para que as controladorias possam atuar com a abrangência do modelo federal. Entretanto, muitas avançam no acompanhamento de programas, na capacitação dos servidores, na promoção da transparência e no incentivo à participação da sociedade civil, com destaque à Consocial (CRUZ, SPINELLI, SILVA et al., 2014). Pode ser que esteja ocorrendo, nessas localidades, movimento semelhante ao que ocorreu com a própria CGU, que teve suas competências ampliadas no decorrer dos anos.

Apesar dos esforços para sistematizar as informações obtidas, este estudo é limitado, principalmente em função da amostra ser pequena e de ter sido composta de forma não aleatória, por meio de um instrumento de pesquisa eletrônico. Os procedimentos metodológicos não esgotam o tema, mas objetivaram aprofundar o conceito e os estudos sobre controladoria e promoção da transparência e do acesso à informação, a fim de contribuir para seu melhor entendimento, bem como dar destaque às novas funcionalidades exercidas que garantam a prevenção e o combate à corrupção e transparência das ações governamentais.

Os órgãos de controle interno precisam aprimorar e ampliar suas atribuições de uma atuação repressiva, com viés contábil-financeiro, para exercer outras funções, como a prevenção e o combate à corrupção, o monitoramento das políticas públicas, a promoção da transparência e do acesso à informação e mobilização da sociedade civil (SILVA, CRUZ e SPINELLI, 2014). Essas iniciativas podem mostrar possibilidades de responder a problemas e desafios do controle interno. Como a sua institucionalização é também uma decisão política do chefe do Executivo, é necessário estudar a sua criação e modificações para acompanhar o processo de compromisso com a gestão.

Ampliação e melhoria de serviços públicos, combate à corrupção, promoção da transparência e do acesso à informação e ampliação do controle social estão na agenda governamental e de decisão (KINGDOM, 1995). Sistemas de controle interno podem contribuir com essas demandas, se tiverem capacidade institucional (pessoas, financeiros, tecnológicos, de estrutura) para desempenhar as novas funcionalidades e manter diálogo permanente com a sociedade civil.

Entretanto, é importante que os municípios superem as dificuldades técnicas e tecnológicas à implementação da LAI, disseminem a promoção da transparência e do acesso à informação e rompam com a cultura do sigilo estabelecida. É necessário rever ou criar uma política municipal de gestão documental; rever processos para agilizar a tramitação de documentos, implantar sistemas eletrônicos de documentos, classificar e divulgar as informações sigilosas, capacitar as equipes de atendimento do SIC, buscar alternativas de tecnologia da informação que permitam a utilização de formatos abertos, entre outras (SILVA e SOUZA, 2013).

## REFERÊNCIAS

- ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil.** 132 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2012.
- BATISTA, C. L. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. **Intexto**, v. 26, p. 204-222, 2012.
- BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade:** para uma teoria geral da política. 14. ed. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2004.
- BRANSKI, R. Recuperação de Informações na Web. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 9, n. 1, p. 70-87, 2004.
- BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988.** Portal da legislação – Governo Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucional/constitucional.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constitucional.htm)>. Acesso em: 5 out. 2013.
- BRASIL. **Lei Complementar 101.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília: Casa Civil, 4 mai. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 14 jul. 2014.
- BRASIL. **Lei Complementar 131.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar 101/2000 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. Brasília: Casa Civil, 27 mai. 2009. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em 14 jul. 2014.
- BRASIL. **Lei Federal 12.527.** Regula o acesso a informações. Brasília: Casa Civil, 18 nov. 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em 14 jul. 2014.
- BRASIL. **Decreto 7.724.** Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Portal da legislação – governo federal. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm)>. Acesso em: 10 set. 2014.
- BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pública**, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 55-82, 2014.
- CAVALCANTI, J. M. M.; DAMASCENO, L. M. S.; SOUZA NETO, M. V. S. Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 18, n. 4, p. 112-126, out./dez. 2013.
- CEPAM. FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA e FUNDAP. FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO. **Sistema municipal de acesso à informação:** guia para sua organização. São Paulo: CEPAM, 2013.
- CFC. CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução 1.135.** Aprova a NBC T 16.8 - Controle Interno. Brasília: Diário Oficial da União, 21 nov. 2008.
- CGU. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública:** uma introdução à lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/cartilhaacessoainformacao.pdf/view>>. Acesso em: 01 nov. 2013.
- CGU. **Histórico**, 2013. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/Historico/>>. Acesso em: 01 nov. 2013.
- CGU. **Brasil Transparente.** Lista de regulamentações de Estados e de municípios acima de 100 mil habitantes, 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/legislacao>>. Acesso em: 15 set. 2015.
- CONACI. CONSELHO NACIONAL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO DOS ESTADOS BRASILEIROS E DO DISTRITO FEDERAL. **Diretrizes para o Controle Interno Público.** Recife: CONACI, 2010. Disponível em: <<http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2012/05/DiretrizesparaControleInternonoSetorPublico.pdf>>. Acesso em: 3 julho 2014.
- CRUZ, M. C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. **Pesquisa Controladorias municipais brasileiras frente ao modelo da CGU.** São Paulo: FGV-EAESP, 2013. (Relatório de pesquisa)
- CRUZ, M. C. M. T. et al. Controle Interno em Municípios Brasileiros: Uma Análise das Controladorias-Gerais dos Municípios diante do Modelo da Controladoria-Geral da União. **Revista de Gestión Pública**, v. 3, n. 2, p. 297-328, jul./dic. 2014. Disponível em: <[http://www.revistadegestionpublica.cl/config/textos\\_pagina.php?paginas=4&numero=7](http://www.revistadegestionpublica.cl/config/textos_pagina.php?paginas=4&numero=7)>. Acesso em: 30 mar. 2015.
- DAHL, R. **A democracia e seus críticos.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
- FARAH, M. F. S. Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo. In: **COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL**, 10, 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: 2006. 11-13 p.
- FARAH, M. F. S. Políticas públicas e municípios: inovação ou adesão? In: **As ideias também importam:** abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil. 1ed. Curitiba: Juruá, 2013. v.1. 171-193 p.
- FREITAS, R. K. V.; DACORSO, A. L. R. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. **Rev. Adm. Pública**, v. 48, n. 4, p. 869-888, jul./ago. 2014.
- GPP - GOVERNMENT PERFORMANCE PROJECT. **Paths to performance in state and local government:** a final assessment from the Maxwell School of Citizenship and Public Affairs. Syracuse: The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, 2003.
- GRUMAN, M. Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, v. 6, n. 3, p. 97-108, set./dez. 2012.
- HILL, H. C. Understanding implementation: street-level bureaucrats resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, p. 265-282, 2003.

- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**, 2013. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang>>. Acesso em: 05 out. 2013.
- INGRAHAM, P. Studying State and Local Management Systems: why we need to do it. In: INGRAHAM, P. **Persuit of performance**: management systems in state and local government. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007. 1-14 p.
- INOSTROZA, C. C.; SANCHEZ, S. M.; FAJARDO, M. E. M. La dimension organisationnelle comme élément négligé du processus de transparence et reddition de comptes dans les municipalités de l'État de México. In: CONGRÈS INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SCIENCES (IIAS), 2014, Ifrane. **Anais eletrônico...** Ifrane, 2014.
- INTOSAI. INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Diretrizes para as normas de controle interno do setor público**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.
- KINGDOM, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. Nova Iorque: Harper Collins, 1995.
- LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, Spring 1959.
- LOUREIRO, M. R. et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 54-67, jan./jun. 2012.
- MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. Estudos sobre prestação de contas no Brasil: meta-analysis de Periódicos brasileiros das áreas de Administração, Administração Pública, Ciência Política e Ciências Sociais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745-775, 2013.
- MENDEL, T. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <[http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom\\_information\\_pt.pdf/freedom\\_information\\_pt.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom_information_pt.pdf/freedom_information_pt.pdf)>. Acesso em 18-04-2015.
- OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da administração pública federal brasileira**: gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra. [S.I.]: Avaliações da OCDE sobre Governança Pública, 2011. (Sumário executivo). Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE.PDF>>. Acesso em: 03 jun. 2014.
- O'DONNELL, Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
- OGP. OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **What is the Open Government Partnership?** [2011]. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/about>>. Acesso em: 25 jul. 2014.
- OLIVIERI, C. O controle interno como instrumento de *accountability* horizontal: uma análise exploratória da Controladoria-Geral da União. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: 2006.
- PRADO, O.; RIBEIRO, M. M.; DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, J. A. G. (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: EDUFBA, 2012.
- RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Rev. Adm.**, São Paulo, v. 48, n. 4, p. 770-782, out./nov./dez. 2013.
- RIBEIRO, M. M. Monitoramento de políticas públicas de governo eletrônico. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. **Anais eletrônico...** Brasília: 2013. 21 p.
- RICO, B. O papel da CGU no combate à corrupção: dez anos de atividade. **Ponto-e-vírgula**, São Paulo, v. 12, p. 165-193, 2013. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/12886/12315>>. Acesso em: 12 jun. 2014.
- SILVA, E. R. A.; SOUZA, P. L. A contribuição de políticas de transparência para a melhoria da qualidade da gestão pública: a implementação da lei de acesso à informação no Ministério do Planejamento. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. **Anais eletrônico...** Brasília: 2013. 27 p.
- SILVA, S. P. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Orgs.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- SILVA, T. A. B; CRUZ, M. C. M. T.; SPINELLI, M. V. A Transparência nos Governos Locais: o Cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelas Controladorias Municipais Brasileiras. In: Encontro de Administração Pública e Governança, VI, 2014. Belo Horizonte. **Anais Eletrônicos...** Belo Horizonte, 2014, 16 p.
- SPECK, B. W. **Caminhos da Transparência**. Campinas: Unicamp, 2002.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Glossário Jurídico do Supremo Tribunal Federal, 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=H&id=156>>. Acesso em: 18-abr-2015.
- TEIXEIRA, M. A.; CRUZ, M. C. M. T.; SILVA, T. A. B. Análise das controladorias municipais brasileiras frente ao modelo da Controladoria-Geral da União: avanços e desafios na promoção da transparência e do controle social.). In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, XIX, 11 – 14 nov. 2014, Quito, Ecuador. **Anais eletrônico...** Quito: 2014. 25p.
- URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, n. 67, p. 191-229, 2006.
- VIEIRA, V. L. R. Efeitos da lei de acesso à informação (Lei 12.527/2011) nas compras públicas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. **Anais eletrônico...** Brasília: 2013. 22 p.
- ZUCCOLOTTO, R.; RICCIO, E. L.; SAKATA, M. C. G. Characteristics of scientific production on governmental transparency. **International Journal of Auditing Technology**, v. 2, n. 2, p. 134-152, 2014.
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. The causes of fiscal transparency: evidence in the Brazilian states. **Revista de Contabilidade e Finanças da USP**, v. 25, n. 66, p. 242-254, set./out./nov./dez. 2014.

**Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz**

Administradora Pública; Mestre em Administração e Planejamento Urbano; Doutoranda em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV; técnica da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. E-mail: carminhameirelles@gmail.com

**Thomaz Anderson Barbosa Silva**

Cientista Social e Turismólogo; Mestre e Doutorando em Administração Pública Governo pela EAESP-FGV; Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas (CEAPG-FGV). E-mail: thomaz.barbosa@gvmail.br

**Mario Vinícius Spinelli**

Engenheiro Civil e Licenciado em Matemática; Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro – Minas Gerais (FJP-MG); Doutorando em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP; Controlador-Geral do Estado de Minas Gerais; Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. E-mail: mariovinicius@uol.com.br