

O ACESSO À INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA EFETIVAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE MACAÉ/RJ

Lucas Silva Santos - Universidade federal Fluminense
Luciana Sousa Coelho Marson - Universidade Federal Fluminense

Resumo

Este estudo analisa a efetivação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Poder Executivo do município de Macaé/RJ, com ênfase nos mecanismos de transparência ativa e passiva. A pesquisa, de natureza exploratória e descritiva, utilizou estudo de caso, análise documental e bibliográfica, além da aplicação da Escala Brasil Transparente 360° como instrumento de avaliação. Os dados revelaram que, no âmbito da transparência ativa, o município apresentou elevado nível de conformidade, cumprindo quase todos os requisitos estabelecidos, com exceção das informações sobre obras públicas. Já na transparência passiva, embora dois dos três pedidos de informação tenham sido atendidos adequadamente e no prazo legal, observou-se a ausência de resposta em um caso, configurando fragilidade no cumprimento integral da legislação. A nota final alcançada foi de 8,8, evidenciando avanços significativos, mas também desafios persistentes. Conclui-se que a implementação da LAI em Macaé promove a transparência e fortalece a democracia, ainda que demande aprimoramentos, especialmente quanto à resposta tempestiva e completa às solicitações de informação.

Palavras-chave: Administração Pública; Transparência; Accountability; Lei de Acesso à Informação

1. Introdução

A Administração Pública no Brasil desempenha um papel crucial na gestão dos recursos e na implementação de políticas públicas para promover o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade. Isso implica a responsabilidade de agir de forma transparente e seguir princípios ao lidar com a coisa pública, o que é essencial para a fiscalização social e a correta aplicação dos recursos públicos. Nesse entendimento, a Administração deve garantir direitos à sociedade (Chaves; Albuquerque, 2019), como o direito de receber a devida prestação de contas por parte dos agentes públicos e a transparência das informações. É nesse contexto que a disponibilização de informação se faz imprescindível para o devido controle social, uma vez que o acesso à informação é um direito fundamental de todos e uma obrigação do Estado (Brasil, 2024).

À vista disso, a Lei de Acesso à Informação (LAI) foi editada para regulamentar a previsão constitucional supracitada, tendo abrangência em toda a Administração Pública, sendo observada nos âmbitos federal, estadual e municipal (Brasil, 2011). A LAI tem papel importante na promoção da transparência e participação dos cidadãos na gestão pública, tornando-se uma ferramenta crucial para fiscalização dos atos do governo (Michener, Moncau e Velasco, 2015).

Em razão disso, este trabalho delimitou-se geograficamente na escolha da cidade de Macaé, localizada no norte do estado do Rio de Janeiro, sendo conhecida como "Princesinha do Atlântico" e como a "Capital do Petróleo". Macaé viveu um boom econômico desde o início da década de 1970, quando a economia se impulsionou devido ao interesse de empresas do setor petrolífero que se instalaram na região. Tal situação contribuiu para o crescimento demográfico e econômico, tornando-se uma importante cidade no estado do Rio de Janeiro (Macaé, 2023a). Nessa perspectiva, é importante entender a situação do município de Macaé no que tange à posição em rankings sobre a transparência pública. Convém trazer em discussão o Radar da Transparência Pública, que fornece informações sobre o grau de cumprimento dos critérios de transparência estabelecidos na legislação.

O Radar da Transparência Pública faz parte do Programa Nacional de Transparência Pública, desenvolvido pela ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Tal programa realiza uma avaliação dos portais institucionais dos entes dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo.

Dessa forma, O Poder Executivo de Macaé apresenta o seguinte índice de transparência no ano de 2023: **68,88%**. Entretanto, percebe-se que o nível de transparência, de acordo com o mesmo radar, declinou do ano de 2022 para 2023, saindo de um índice de 82,16% para 68,80%, deixando a categoria de elevado para intermediário, ficando em 19º lugar no ranking referente ao Estado do Rio de Janeiro.

Ante o exposto, faz-se pertinente analisar a devida implementação da LAI em nível municipal, com o fito de verificar a efetivação da transparência e os possíveis avanços e

barreiras referentes ao acesso à informação. A partir dessa ideia, surgem as perguntas que direcionam este trabalho: como o Poder Executivo do município de Macaé vem efetivando a Lei de Acesso à Informação? Quais são os desafios e aspectos favoráveis inerentes à efetivação do acesso à informação no Poder Executivo de Macaé? O presente estudo tem por objetivo geral Analisar a efetivação do acesso à informação na Administração Pública do Poder Executivo macaense. Para alcançar esse intento, o trabalho terá como objetivos específicos: Descrever o histórico da regulamentação da LAI no Brasil e apresentar sua relevância para a promoção da transparência e da *accountability* na gestão pública; Analisar a conformidade das práticas de transparência ativa e passiva do Poder Executivo de Macaé em relação aos requisitos estabelecidos pela LAI, verificando a disponibilidade adequada de informações e o cumprimento dos prazos para resposta aos pedidos de acesso à informação; Identificar os principais desafios/dificuldades e aspectos favoráveis relacionados à efetivação da Lei de Acesso à Informação no processo de obtenção de informação ativa e passiva na Prefeitura de Macaé.

2. Fundamentação Teórica

2.1 A Administração Pública

O conceito de Administração Pública é amplo e complexo, uma vez que há sentidos e interpretações diferentes da expressão decorrentes dos campos onde a Administração e suas atividades estão inseridas (Matias-Pereira, 2014).

Em conformidade, Carvalho Filho (2019) afirma que a expressão Administração Pública não é uniforme, manifestando mais de um sentido e que já é um consenso entre autores que tal expressão é duvidosa. A partir disso, faz-se necessário conceituar os vários sentidos da Administração Pública para uma melhor compreensão de seu conceito no contexto brasileiro.

2.1.1 O sentido amplo/ sentido estrito

Nesta acepção, a Administração Pública elabora as diretrizes a serem seguidas, bem como executa as políticas públicas. Tal sentido compreende a função administrativa e a função política do Governo. Dessa forma, segundo Di Pietro (2016) em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito). Em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política (Di Pietro, 2016, p. 82).

Ainda de acordo com os ensinamentos de Di Pietro (2016), o sentido estrito abrange também o sentido subjetivo e objetivo, quais sejam as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa, bem como a atividade administrativa exercida pelos entes,

respectivamente. Nesse mesmo entendimento, Paludo (2013) explica que essa acepção considera somente as funções executivas advindas do governo, tendo como função a prestação de serviços públicos e atividades de cunho executório pertencentes à Administração Pública.

2.1.2 O sentido subjetivo, formal ou orgânico

Para Di Pietro (2016, p. 82), o sentido subjetivo “designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa”.

Nessa mesma perspectiva, Matias-Pereira (2014, p. 202) sustenta que “no sentido formal, Administração Pública compreende órgãos, pessoas jurídicas e agentes que tenham sido incumbidos de exercer uma das funções do poder político, que é a função executiva (administrativa)”. Para Carvalho Filho (2019) essa expressão considera toda a entidade pública, seja os agentes públicos, os órgãos, seja as pessoas jurídicas autorizadas e que tenham competência para realizar as atividades administrativas. O autor ainda diz que nesta acepção considera-se quem executa a função administrativa, ou seja, o sujeito.

2.1.3 O sentido objetivo, material ou funcional

Conforme Di Pietro (2016, p. 82) “em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo”.

Para Carvalho Filho (2019), no sentido objetivo, a Administração Pública consiste em sua própria atividade. Assim, a função administrativa é exercida pelo Estado através dos órgãos e agentes públicos. Dessa forma, o sentido objetivo, material ou funcional compreende a própria função administrativa, bem como as atividades dos serviços públicos.

2.2 Accountability

A necessidade de os administradores públicos prestarem conta de seus atos é muito importante para a concretização da fiscalização da Administração Pública, sendo fundamental a participação da sociedade. Nesse contexto, surge a *Accountability*, prática que se tornou imprescindível para a efetivação da transparência na Administração Pública.

Aprofundando o conhecimento de tal conceito no Brasil, Pinho e Sacramento (2009), em seu artigo “*Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?”, buscaram analisar e uniformizar a definição de *accountability*, uma vez que é possível identificar várias faces que integram esse conceito. Para Siu (2011, p. 80), ao analisar as diferentes definições de *accountability* na literatura, “pode-se perceber *accountability* está ligada a ideia de que o gestor tem o compromisso de demonstrar o resultado obtido em relação aos recursos recebidos, a quem lhes ofereceu”. Ademais, Buta, Teixeira e Schurgelie (2018) defendem que *a accountability*

conta com mais de uma dimensão. Nessa perspectiva, ela pode ser compreendida em um conjunto de três dimensões, abrangendo a transparência, a prestação de contas e a responsabilização. Desse modo, ocorre um processo contínuo de maneira que na falta de qualquer dessas dimensões, a *accountability* não é concretizada.

A “*accountability* tem início necessariamente pela transparência pública, seja esta ativa e/ou passiva, e só se conclui após a responsabilização, na forma de recompensa ou de punição” (Buta; Teixeira; Schurgelie, 2018, p. 50). Tal processo também é adotado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, uma vez que a *accountability* envolve esses três conceitos importantes. Dessa forma, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), (2014), define cada dimensão da seguinte maneira: **Transparência:** os cidadãos têm acesso a informações sobre os compromissos que o Estado assumiu e se os cumpriu. **Prestação de contas:** os cidadãos são capazes de exigir que o Estado justifique as suas ações. **Responsabilização:** os cidadãos podem sancionar o Estado se este não cumprir determinados padrões.

No Brasil, tais informações podem ser obtidas nos portais da transparência dos órgãos públicos ou devidamente solicitadas pela sociedade, exceto quando guardadas sob sigilo. A *answerability* diz respeito à prestação de contas por parte dos gestores públicos. Conforme a OCDE (2014), o Estado deve justificar suas ações, ou seja, o Estado deve prestar as devidas contas sobre o que fez e faz sobre a coisa pública. Schedler (1999) utiliza a *answerability* para tratar da transparência e prestação de contas. Isso se deve ao fato do autor dividir a definição de *accountability* em duas dimensões, a *answerability* e a *enforceability*. Entretanto, essa definição não traz contradições na conceituação de *accountability* em relação aos autores citados anteriormente. Dessa maneira, o conceito de *answerability* exposto pela OCDE, abrange as perguntas explicativas, conforme o modelo proposto por Schedler.

No final do processo, encontra-se *enforceability*, tal definição trata da responsabilização do Estado quando não cumpre com suas obrigações e certos padrões. Dessa forma, a *accountability* não se resume apenas na prática da comunicação por parte dos agentes públicos do que fizeram ou o porquê que fizeram determinadas coisas, mas também pela eventual punição e responsabilização de comportamentos impróprios, arcando com as consequências negativas de seus atos (Schedler, 1999).

2.3 A Lei de Acesso à Informação (LAI)

Primeiramente, é importante entender o significado da palavra informação. Segundo a LAI, a informação pode ser entendida como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (Brasil, 2011, art. 4, inc. I). Dito isso, os órgãos públicos produzem e controlam essas informações, decorrente de sua atividade, e devem disponibilizar à sociedade.

Além disso, a LAI deve ser observada pela União, Estados e Municípios, sendo efetivada pela Administração Pública Direta e Indireta de todos os Poderes dos entes federativos, além das Cortes de Contas e do Ministério Público e pelas “entidades privadas sem fins lucrativos que

recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres” (Brasil, 2011, art. 2).

2.4 Transparência ativa / Transparência passiva

A transparência ativa diz respeito à prática dos órgãos de disponibilizar as informações sem a devida solicitação. Tal disponibilidade das informações públicas acontece proativamente e tem o objetivo de facilitar o acesso e acompanhamento das ações do poder público, além de evitar solicitações sobre temas parecidos (Brasil, 2023).

Além disso, é possível notar a transparência ativa como uma das diretrizes da Lei de Acesso à Informação, uma vez que a Administração Pública divulgará informações de interesse público, independentemente de solicitações. As informações, divulgadas ativamente, deverão ser publicadas na internet através de instrumentos legítimos, sendo obrigatória a divulgação por meio dos sítios oficiais dos órgãos públicos. Ademais, os órgãos e entidades públicas deverão publicar um conjunto mínimo de informações, além dos sítios serem obrigados a atenderem aos requisitos previstos na lei (Brasil, 2011). Segundo a Controladoria-Geral da União, “a “Transparência Passiva” se dá quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo” (Da União, 2013a, p. 17).

Nesse entendimento, a transparência passiva ocorre quando um cidadão solicita informações a qualquer um dos órgãos públicos, devendo tais órgãos responderem nos moldes e prazos da Lei de Acesso à Informação.

2.5 Regulamentação da LAI em Nível Municipal – Município de Macaé -RJ

A regulamentação da LAI tem como objetivo respeitar as especificidades próprias de cada ente público. Nesse sentido, os municípios, por meio de lei ou decreto, definem os aspectos para o exercício do direito à informação, cumprindo a determinação legal, possibilitando o acesso à informação pelos cidadãos nos padrões da LAI (Da União, 2013a).

Nessa linha de pensamento, a regulamentação local não pode ir de encontro à lei nacional. Dessa forma, a Controladoria-Geral da União ensina que a regulamentação da LAI nos municípios não pode desobedecer aos princípios gerais e às normas de vinculação nacional previstas na Lei de Acesso à Informação. O legislador deve avaliar se os regramentos de sua legislação local não contrariam os dispositivos da Lei, pois qualquer norma local que vá contra os mandamentos genéricos previstos na LAI pode ser objeto de questionamento judicial (Da União, 2013b, p. 9).

Nesse contexto, há regras que os municípios são obrigados a regulamentar, outras são recomendadas e auxiliares, o que configura em boas práticas da Administração Pública. Em um primeiro momento, o acesso à informação no município de Macaé foi regulamentado pelo Decreto 198/2012. Tal decreto evidenciava os princípios da publicidade, moralidade e

transparência para o cumprimento do direito de acesso à informação, subordinando a Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo de Macaé, bem como as entidades privadas sem fins lucrativos, que recebem recursos financeiros da prefeitura, ao cumprimento da LAI (Macaé, 2012). Entretanto, essa norma foi revogada pelo Decreto 187/2015, o qual dispõe sobre as regras para garantir o direito de acesso à informação no município de Macaé, além de evidenciar os princípios da Administração Pública e o fortalecimento do controle social, da participação da sociedade, da transparência e da publicidade (Macaé, 2015).

Ademais, os órgãos públicos da Administração Direta do Poder Executivo Municipal, autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e outras entidades controladas pelo Município de Macaé estão sujeitos às disposições do decreto supracitado, bem como às disposições da Lei de Acesso à Informação nacional (Macaé, 2015). No que tange à transparência ativa, as informações obrigatórias ficam disponíveis na página Transparência Macaé, com exceção daquelas que necessitam de sistemas de banco de dados que estejam em período licitatório. Por outro lado, a Ouvidoria Geral do município é responsável pelos procedimentos em relação à transparência passiva, devendo realizar o atendimento, protocolizar, analisar pedidos incompletos ou desarrazoados e acompanhar o deferimento ou indeferimento do requerimento (Macaé, 2023b).

Por fim, além de regulamentar as regras obrigatórias, o Decreto 187/2015 designa as competências dos órgãos municipais para a devida implementação do acesso à informação, como exemplo, a Ouvidoria Geral, que também tem o papel de fiscalizar o cumprimento das normas referentes ao acesso à informação de maneira eficiente e adequada aos objetivos estabelecidos no Decreto, a Comissão Municipal de Acesso à Informações, Secretaria Municipal de Gestão Pública e a Secretaria Municipal de Fazenda (Macaé, 2015).

2.6 O Acesso à Informação e Transparência

Não existe possibilidade da transparência e de um governo aberto se consolidarem sem que o direito de acesso à informação seja garantido à sociedade. O cidadão deve ter amplo conhecimento dos atos do Estado no exercício da função pública. Ademais, a informação se torna um elemento essencial para um melhor direcionamento de políticas públicas, o que afeta diretamente os cidadãos (Mendanha, 2009).

Nesse sentido, evidencia-se uma relação direta em favor da concretização da democracia e da *accountability* governamental, a qual o acesso à informação contribui fortemente para a efetivação da transparência e ciência dos atos governamentais. Os autores mencionados explicam que o cumprimento da Lei de Acesso à Informação requer um compromisso dos gestores públicos com a transparência. Nesse viés, garantir o acesso à informação exige que os servidores públicos se empenhem em estabelecer um novo padrão na Administração Pública, pautado pela transparência e responsabilidade. (Michener; Moncau; Velasco, 2015).

Dessa forma, para Mendanha (2009), uma sociedade se torna mais participativa nos processos decisórios do governo quando existe informação suficiente e com qualidade disponível. A

autora ainda ressalta que é devido a isso que o acesso à informação deve ser compreendido como princípio fundamental para uma administração pública transparente.

3. Método de Pesquisa

3.1 Tipo de Pesquisa

Para classificação desta pesquisa, adotaram-se os critérios propostos por Vergara (1998), que classifica o tipo de pesquisa quanto aos meios e aos fins. Nesse sentido, quanto aos fins, esta pesquisa se caracteriza como exploratória e descritiva e, quanto aos meios, caracteriza-se como estudo de caso, bibliográfica e documental. É exploratória porque são escassos os estudos sobre a Lei de Acesso à Informação em nível municipal, sobretudo no que diz respeito ao Poder Executivo do município de Macaé. Dessa forma, o estudo em questão contribui para a familiarização do tema em tela. Ademais, é descritiva porque descreve as características e histórico da Lei de Acesso à Informação em geral, bem como suas especificidades, além de analisar o nível de efetivação da LAI em Macaé. Para Gil (2002, p. 42) as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.

A pesquisa também se caracteriza como um estudo de caso, uma vez que o “estudo de caso é o circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas essas como uma pessoa, uma família, um produto, uma empresa, um órgão público, uma comunidade ou mesmo um país” (Vergara, 1998, p. 47). Desse modo, este trabalho se concentrou em uma instituição pública, a fim de compreender melhor a implementação da Lei de Acesso à Informação em um contexto real. Além disso, é uma pesquisa bibliográfica, visto que este trabalho se baseou, em parte, em obras já publicadas. Conforme Gil (2002) a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho dessa natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas.

Por fim, caracteriza-se como pesquisa documental porque, segundo Gil (2002, p. 45), “vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”. Dessa forma, foram analisados dados e documentos nos sites oficiais da Prefeitura de Macaé, com o objetivo de verificar a correta implementação no que tange à Lei de Acesso à Informação.

3.2 Coleta e Análise dos Dados

Os dados foram coletados por meio dos sites oficiais da Prefeitura Municipal de Macaé e por solicitações de informações. Tais dados foram direcionados a partir de um questionário estruturado tendo a Lei de Acesso à Informação como principal base normativa.

No que diz respeito à transparência ativa, os dados foram coletados no mês de março de 2024. Por seu turno, os dados referentes à transparência passiva foram coletados entre os meses de janeiro e março de 2024, o que possibilitou a verificação da consistência do atendimento aos

pedidos de informações em diferentes intervalos de tempo. Para a análise de dados, foi utilizada a Escala Brasil Transparente 360°, desenvolvida pela Controladoria-Geral da União, como instrumento de avaliação da efetivação da transparência. Nesse sentido, os critérios utilizados são divididos em “transparência ativa” e “transparência passiva” e cada bloco equivale a 50%, totalizando 100%. Essa escala contou com o auxílio de um questionário de 26 questões, 19 referentes à transparência ativa e 7 referentes à transparência passiva.

Assim, verificou-se se cada critério foi atendido ou não, e se foi atendido integralmente ou parcialmente. Além disso, cada critério corresponde a uma pontuação e conseqüentemente a uma porcentagem que varia de acordo com a sua importância. Foi possível analisar os dados de maneira realista e objetiva. Em relação à transparência ativa, foram analisadas, nos sítios oficiais da Prefeitura de Macaé, informações que devem obrigatoriamente constar nesses portais de acordo com a legislação. Por outro lado, na transparência passiva, além de analisar os critérios sobre a existência de sistema de Serviço de Informações ao Cidadão, foram enviados 3 pedidos de acesso à informação à Prefeitura de Macaé, a fim de verificar o devido cumprimento da LAI.

4. Discussões

4.1 Análise da Transparência Ativa

Nesta etapa foram analisadas as informações disponíveis nos sítios oficiais da Prefeitura de Macaé. Na oportunidade, foram verificados os critérios referentes às categorias: estrutura organizacional, receitas, despesas, licitações, contratos, obras públicas, servidores públicos, despesas com diárias, regulamentação da LAI, relatório estatísticos da LAI e dados abertos. Nesse sentido, a tabela abaixo apresenta os resultados obtidos, bem como a respectiva pontuação:

Tabela 1 - Análise da transparência ativa do Poder Executivo de Macaé

	Temas/Parâmetros		Pontuação máxima	Informação localizada? (Sim ou Não)	Pontuação	%
Estrutura organizacional	Estrutura organizacional		1,50	Sim	1,50	2,00%
	Unidades administrativas	Endereço	0,66	Sim	0,66	
		Telefone	0,66	Sim	0,66	
		Horário de atendimento	0,68	Sim	0,68	
Receitas	Dados das receitas	Previsão	1,04	Sim	1,04	4,00%
		Arrecadação	1,48	Sim	1,48	
		Classificação	1,48	Sim	1,48	
Despesas	Empenhos	Número	0,80	Sim	0,80	12,00%
		Valor	0,80	Sim	0,80	

		Data	0,80	Sim	0,80	
		Favorecido	0,80	Sim	0,80	
		Descrição	0,80	Sim	0,80	
	Pagamentos	Valor	1,00	Sim	1,00	
		Data	1,00	Sim	1,00	
		Favorecido	1,00	Sim	1,00	
		Empenho de referência	1,00	Sim	1,00	
Possibilita a consulta de empenhos ou pagamentos por favorecido		3,00	Sim	3,00		
Permite gerar relatório da consulta de empenhos ou de pagamentos em formato aberto		1,00	Sim	1,00		
Licitações	Processos licitatórios	Número/Ano do Edital	0,75	Sim	0,75	9,00%
		Modalidade	0,75	Sim	0,75	
		Objeto	0,75	Sim	0,75	
		Situação/Status	0,75	Sim	0,75	
Licitações	Disponibiliza o conteúdo integral dos editais		3,00	Sim	3,00	
Possibilita a consulta aos resultados das licitações ocorridas		3,00	Sim	3,00		
Contratos	Dados dos contratos	Objeto	0,81	Sim	0,81	5,00%
		Valor	0,81	Sim	0,81	
		Favorecido	0,81	Sim	0,81	
		Número/Ano do contrato	0,765	Sim	0,765	
		Vigência	0,81	Sim	0,81	
		Licitação de origem	0,495	Sim	0,495	

	Disponibiliza o conteúdo integral dos contratos	0,50	Sim	0,50		
	Permite gerar relatório da consulta de licitações ou de contratos em formato aberto	1,00	Sim	1,00	1,00%	
Obras públicas	Dados para acompanhamento	Objeto	0,40	Sim	0,40	2,50%
		Valor total	0,375	Sim	0,375	
		Empresa contratada	0,375	Sim	0,375	
		Data de início	0,375	Não	0	
		Data prevista para término ou prazo de execução	0,375	Sim	0,375	
		Valor total já pago ou percentual de execução financeira	0,30	Não	0	
		Situação atual da obra	0,30	Não	0	
Servidores Públicos	Nome	1,00	Sim	1,00	4,00%	
	Cargo/Função	1,00	Sim	1,00		
	Remuneração	2,00	Sim	2,00		
Despesas com diárias	Nome do beneficiário	0,80	Sim	0,80	4,00%	
	Valores recebidos	0,80	Sim	0,80		
	Período da viagem	0,80	Sim	0,80		
	Destino da viagem	0,80	Sim	0,80		
	Motivo da viagem	0,80	Sim	0,80		

Regulamentação da Lei de Acesso à Informação		Divulgação do normativo local que regulamenta a LAI em local de fácil acesso	2,50	Sim	2,50	2,50%
Relatório estatístico	Divulgação de relatório de atendimentos	Quantidade de pedidos recebidos	1,00	Sim	1,00	2,00%
		Quantidade e/ou percentual de pedidos atendidos	1,00	Sim	1,00	
		Quantidade e/ou percentual de pedidos indeferidos	x	Sim	x	
Bases de dados abertos		Publica na internet relação das bases de dados abertos do município ou do estado	0,50	Sim	0,50	0,50%
TRANSPARÊNCIA ATIVA					49,03	50,00%

Fonte: Adaptado de Da União (2021) (Escala Brasil Transparente)

4.1.1 Estrutura organizacional

Foi constatado que a Prefeitura atende aos requisitos previstos na legislação, disponibilizando lista das secretarias e órgãos, bem como informações sobre telefone, endereço, horário de funcionamento, no mínimo, além de e-mail (Brasil, 2011).

Ressalta-se que a disponibilização de tais informações é imprescindível para que a sociedade possa compreender como funciona a estrutura da Prefeitura, bem como possa entrar em contato com as unidades administrativas (Da União, 2018).

4.1.2 Receitas e despesas

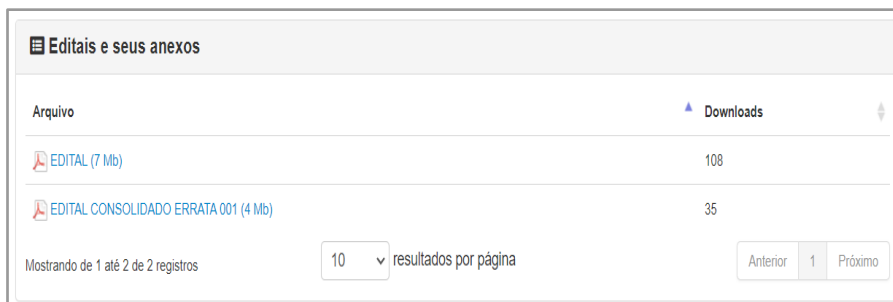
No que se refere às receitas, foi identificada a existência de detalhes como a previsão atualizada bruta e líquida, arrecadação bruta e líquida, deduções, além da especificação das receitas por origem (Brasil, 2009). Por outro lado, no que concerne às despesas, especialmente em relação aos empenhos, constatou-se a inclusão de informações importantes, tais como o beneficiário, o valor, a data de vencimento, o número do empenho e uma descrição clara (Brasil, 2009; Brasil, 2011; Da União, 2021). O município atendeu a todos os requisitos estipulados na metodologia, fornecendo detalhes sobre a fonte de recursos, o número e o valor do empenho, o beneficiário, a data de vencimento, de liquidação e do pagamento, assim como uma descrição

e o CPF/CNPJ do favorecido. Ademais, o ente federado possibilita a consulta de empenhos e pagamentos por beneficiário, permitindo a pesquisa pelo nome e por CPF ou CNPJ.

4.1.3 Licitações e contratos

Primeiramente foi verificado se há um mecanismo ou ferramenta eletrônica de consulta de informações sobre licitações, o que foi confirmado por meio do Portal da Transparência da Prefeitura de Macaé. A partir disso, foram encontradas informações sobre o número e o tipo de licitação, incluindo seu status (prevista ou concluída) e o objeto da licitação, atendendo aos requisitos mínimos para o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011; Macaé, 2015).

O Portal disponibiliza o conteúdo integral dos editais das licitações, conforme figura 1, bem como consulta para acesso aos resultados das licitações ocorridas e o histórico com documentos dos procedimentos licitatórios (Brasil, 2011; Macaé, 2015), como pode ser visto na figura 2.



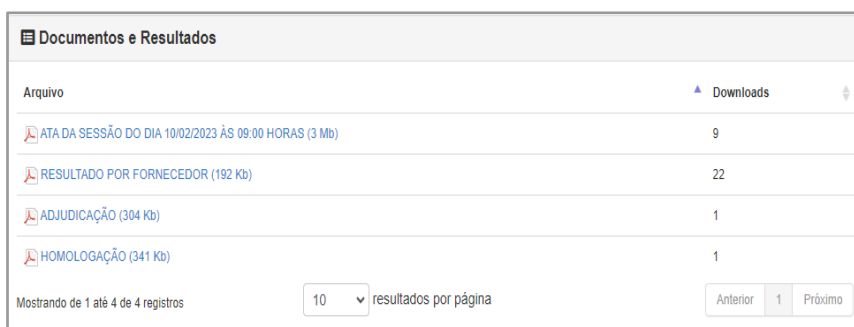
Arquivo	Downloads
EDITAL (7 Mb)	108
EDITAL CONSOLIDADO ERRATA 001 (4 Mb)	35

Mostrando de 1 até 2 de 2 registros

10 resultados por página

Anterior 1 Próximo

Figura 1 - Conteúdo integral dos editais
Fonte: Prefeitura de Macaé (2024)



Arquivo	Downloads
ATA DA SESSÃO DO DIA 10/02/2023 ÀS 09:00 HORAS (3 Mb)	9
RESULTADO POR FORNECEDOR (192 Kb)	22
ADJUDICAÇÃO (304 Kb)	1
HOMOLOGAÇÃO (341 Kb)	1

Mostrando de 1 até 4 de 4 registros

10 resultados por página

Anterior 1 Próximo

Figura 2 - Documentos e resultados das licitações
Fonte: Prefeitura de Macaé (2024)

4.1.4 Obras Públicas

As informações sobre as obras estão presentes nos contratos firmados entre a Administração Pública de Macaé e o contratado, disponíveis no Portal da Transparência (Brasil, 2011). Na oportunidade, confirmou-se que foi o único aspecto que não foi atendido integralmente, sendo encontradas apenas as informações sobre objeto, valor da obra, empresa

contratada e prazo de execução da obra. Por outro lado, não foram encontrados dados sobre o início da obra, valor total já pago ou percentual de execução financeira e situação atual da obra.

4.1.5 Servidores Públicos e Diárias

Quanto aos servidores públicos, o ente federado disponibiliza todos os dados necessários, além de outras informações adicionais. A exemplo disso, pode-se citar o nome dos agentes públicos, cargo, remuneração, lotação, carga horária, vínculo como estagiário, servidor estatutário ou contrato administrativo, além da data de admissão (Brasil, 2011; Macaé, 2015). Nessa perspectiva, entende-se que a divulgação da remuneração dos servidores é um elemento crucial para fortalecer a cultura da transparência na Administração Pública (Da União, 2018).

No que tange às despesas com diárias, também foi verificado o cumprimento integral da disponibilização das informações, como o beneficiário, a matrícula, o cargo, a justificativa, o destino da viagem, o período, bem como o valor (Brasil, 2011).

4.1.6 Regulamentação da Lei de Acesso à Informação e relatório estatístico

A Prefeitura de Macaé disponibiliza seu normativo de acesso à informação na seção “Leis da Transparência”. O referido normativo se trata do Decreto nº 187 de 26 de outubro de 2015, do Poder Executivo de Macaé, que regulamenta o acesso à informação no município.

No que diz respeito aos relatórios estatísticos da LAI, constatou-se a divulgação atualizada e mensal dos relatórios, contendo informações detalhadas sobre os pedidos de acesso à informação, como data, assunto e setor responsável pela resposta, bem como o status e se foi respondido ou não (Brasil, 2011; Macaé, 2015).

4.1.7 Dados abertos

Analisou-se também a existência de dados abertos. A Prefeitura de Macaé publica em seu site oficial a seguinte relação das bases de dados abertos do município: Recursos Humanos, Licitações, Contratos, Legislações, Credores, Receita, Despesa, Despesas com viagem, Convênios e Controle Social/Pedidos de Informação (Brasil, 2011).

Além disso, constatou-se também a descrição detalhada das informações que cada base de dados tem, além de indicar em qual formato de dado aberto as informações podem ser baixadas, a exemplo dos formatos CSV e XML com a observação “(aberto/ manipulável)” (Brasil, 2011). Nesse sentido, o Poder Executivo de Macaé cumpre os requisitos mínimos sobre os dados abertos, divulgando uma listagem dos conjuntos de bases de dados abertos em seu Portal da Transparência.

4.2 Análise da Transparência Passiva

Nesta etapa foram analisadas as informações sobre a existência de Serviço de Informação ao Cidadão, bem como seu funcionamento. Na oportunidade, foram verificados se há um sistema eletrônico e físico para o recebimento de pedidos de informação, além disso, foram enviados 3 pedidos de acesso à informação para a Prefeitura de Macaé para análise de atendimento nos moldes da LAI. Dessa forma, a tabela abaixo apresenta os resultados obtidos, bem como a respectiva pontuação:

Tabela 2 - Análise da transparência passiva do Poder Executivo de Macaé

	Temas/Parâmetros		Pontuação máxima	Informação localizada? (Sim ou Não)	Pontuação	%
Existência de SIC	Indica o funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?	Endereço	1,0	Sim	1,0	3,00%
		Telefone	0,99	Sim	0,99	
		Horário de atendimento	1,02	Sim	1,02	
	Existência de alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica	Sistema ou formulário	6,00	Sim	6,00	6,00%
		E-mail	4,20	Não	0	
Funcionamento do SIC	Não são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação		4,00	Sim	4,00	4,00%
	Permite o acompanhamento posterior da solicitação	Data de registro do pedido	2,00	Sim	2,00	4,00%
		Situação do pedido	2,00	Sim	2,00	
	Responde aos pedidos de informação	Resposta ao Pedido 1	0,55	Não	0	1,65%
		Resposta ao Pedido 2	0,55	Sim	0,55	
		Resposta ao Pedido 3	0,55	Sim	0,55	
	Cumprir os prazos para resposta das solicitações	Resposta no prazo para o Pedido 1	2,97	Não	0	8,91%
		Resposta no prazo para o Pedido 2	2,97	Sim	2,97	

		Resposta no prazo para o Pedido 3	2,97	Sim	2,97	
Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou		Resposta em conformidade para o Pedido 1	6,93	Não	0	20,79%
		Resposta em conformidade para o Pedido 2	6,93	Sim	6,93	
		Resposta em conformidade para o Pedido 3	6,93	Sim	6,93	
		Comunicação existente na resposta ao Pedido 1	0,55	Não	0	
Comunica sobre possibilidade de recurso		Comunicação existente na resposta ao Pedido 2	0,55	Sim	0,55	1,65%
		Comunicação existente na resposta ao Pedido 3	0,55	Sim	0,55	
TRANSPARÊNCIA PASSIVA					39,00	50,00%

Fonte: Adaptado de Da União, 2021 (Escala Brasil Transparente)

4.2.1 Existência de SIC

A Prefeitura Municipal de Macaé conta com a existência de um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) físico. Com isso, é garantido o atendimento ao cidadão que deseja solicitar o acesso à informação pública. Ademais, o SIC tem como objetivos “atender e orientar o público quanto ao acesso a informações, conceder o acesso imediato à informação disponível, informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações” (Macaé, 2024).

O sítio oficial da prefeitura fornece informações acerca da existência do SIC físico, com indicação do endereço, telefone e horário de funcionamento. Além disso, o referido ente também possui um sistema eletrônico de serviço de informação ao cidadão (e-SIC), no qual é

possível realizar os pedidos de informação, receber as respostas, além de visualizar o andamento.

4.2.2 Funcionamento do SIC

Depois de identificado o sistema eletrônico de informação ao cidadão, foram realizados pedidos de informação à Prefeitura de Macaé. Foi constatado, inicialmente, que não há exigências que dificultam ou impossibilitam o acesso à informação (Brasil, 2011). Os únicos dados pessoais exigidos foram tipo de pessoa, se física ou jurídica, nome, CPF e e-mail, conforme previsto na LAI (Brasil, 2011). Nesse sentido, a Prefeitura supracitada cumpre os requisitos legais ao garantir que a realização do pedido de informação seja de fácil entendimento, bem como evitou exigências como envio de documentos pessoais para cadastro, declaração de responsabilidade, comprovação de maioridade, assinatura reconhecida, justificativa do pedido, uso de captcha ou outra funcionalidade do sistema em outro idioma, telefone fixo ou celular e outros (Da União, 2021). Outrossim, durante a etapa de solicitação das informações, não foi feita menção à realização deste trabalho, a fim de evitar qualquer influência na qualidade ou na rapidez das respostas.

Desse modo, foram realizados 3 pedidos de acesso à informação em datas diferentes, com o propósito de avaliar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação em diferentes momentos. O quadro a seguir apresenta os pedidos de informação realizados:

Ordem	Pedidos de informação	Área
Pedido 1	Gostaria de saber se a prefeitura oferece capacitação aos servidores, se sim: Quais são os programas ou cursos?. Além disso, a prefeitura oferece capacitação ao público externo? Se não, há planos para tal capacitação?	Recursos Humanos e Educação
Pedido 2	Gostaria de obter as seguintes informações: 1 - Número total de matrículas nas escolas municipais nos anos de 2022 e 2023. 2 - Taxa de evasão escolar nos anos 2022 e 2023.	Educação
Pedido 3	Gostaria de obter a seguinte informação: qual foi o gasto total com iluminação pública em 2023?	Iluminação Pública

Quadro 1 - Pedidos de informação encaminhados à Prefeitura de Macaé

Fonte: Dados da pesquisa (2024)

Após a realização dos pedidos, observou-se que o e-SIC permite o acompanhamento do andamento do pedido, o qual registra a data da solicitação, previsão de resposta com base na LAI, prorrogação, situação e data da resposta (Brasil, 2011; Macaé, 2015), como pode ser observado na figura abaixo:

Protocolo	Tipo de Solicitação	Data Solicitação	Previsão Resposta	Prorrogado?	Situação	Data Resposta
2/2024	Inicial	03/01/2024	23/01/2024	Não	Aberto	-
10/2024	Inicial	25/01/2024	14/02/2024	Não	Solicitação Respondida	29/01/2024
27/2024	Inicial	04/03/2024	24/03/2024	Não	Solicitação Respondida	12/03/2024

Figura 3 - Acompanhamento das solicitações de informações

Fonte: Prefeitura de Macaé (2024)

No que se refere ao pedido 1, não houve resposta no prazo estipulado pela Lei de Acesso Informação.

Findo o prazo de 20 dias, a Prefeitura de Macaé não apresentou justificativa expressa sobre a ausência da resposta, o que impossibilitou a prorrogação do prazo por mais 10 dias (Brasil, 2011). Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação não foi cumprida e o acesso à informação não foi efetivado.

Quanto aos pedidos 2 e 3, destinados à Secretaria Municipal de Educação e à Coordenadoria de Iluminação Pública, respectivamente, foram atendidos integralmente e no prazo previsto. Na oportunidade, os respectivos setores responsáveis pela resposta forneceram informações de forma detalhada, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (Brasil, 2011). Foi constatado que a Ouvidoria Geral do Município centraliza os pedidos de informações, encaminhando-os para os setores responsáveis pelas respostas. Da mesma forma, a Ouvidoria centraliza o envio das respostas aos solicitantes correspondentes.

5. Resultados

Cada item avaliado recebeu uma pontuação correspondente com base no cumprimento ou não do requisito de transparência ativa ou passiva, com uma pontuação máxima de 100 pontos, conforme observado nas tabelas 1 e 2 apresentadas anteriormente. Nesse sentido, a nota final é calculada convertendo a pontuação alcançada para a escala de 0 a 10, com duas casas decimais, para facilitar a compreensão do público em geral (Da União, 2024a).

A avaliação concluiu que o Poder Executivo de Macaé cumpre todos os requisitos referentes à transparência ativa, com exceção do quesito obras públicas que foi efetivado parcialmente, atingindo uma pontuação de 49,03 de 50. Por sua vez, a transparência passiva alcançou 39 de 50 pontos, destacando-se a ausência de resposta a um pedido de informação, o que prejudicou a pontuação. Somadas essas pontuações, obteve-se um total de 88,03 pontos.

Ao final da análise, o Poder Executivo de Macaé obteve a nota final de 8.8, conforme conversão realizada. Desse modo, o município de Macaé garantiu um bom desempenho no que diz respeito à transparência, posicionando-se apenas um nível abaixo do máximo possível de acordo com a metodologia utilizada (Da União, 2024b). Esse resultado evidencia o comprometimento e a eficiência da gestão pública local na implementação da Lei de Acesso à Informação, na promoção da transparência e na resposta às necessidades da sociedade.

Nessa perspectiva, à medida que o Poder Executivo de Macaé garante o acesso à informação pública, surgem diversas vantagens e benefícios para a sociedade. Entre esses ganhos estão a prevenção da corrupção, o respeito aos direitos fundamentais, o fortalecimento da democracia, a melhoria da gestão pública e a melhoria dos processos decisórios. Esses avanços são possíveis graças à participação da sociedade civil nos atos da Administração Pública por meio do acesso à informação (Da União, 2013a).

5. Conclusão

Este estudo buscou analisar a efetivação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no âmbito do Poder Executivo do município de Macaé, fundamentando-se em um desenho metodológico de caráter exploratório e descritivo, associado a estudo de caso, análise documental e bibliográfica, bem como à aplicação da Escala Brasil Transparente 360°. Os achados evidenciam que, no campo da transparência ativa, a gestão municipal apresentou elevado grau de aderência aos requisitos legais, disponibilizando de forma sistemática informações relevantes à sociedade. Entretanto, a dimensão referente às obras públicas revelou-se como ponto crítico, denotando a necessidade de aprimoramentos na publicização de dados sobre execução orçamentária e financeira.

No que tange à transparência passiva, a análise dos pedidos de informação evidenciou avanços, mas também limitações significativas, sobretudo no que diz respeito ao não atendimento de uma das solicitações no prazo estipulado pela LAI. Tal constatação revela fragilidades institucionais na rotina de processamento e resposta às demandas sociais, comprometendo a plena efetivação do direito fundamental de acesso à informação. Ainda assim, a nota final de 8,8 obtida pelo município sinaliza um desempenho global satisfatório, situado próximo ao nível máximo de conformidade estabelecido pela metodologia adotada.

Do ponto de vista científico, os resultados corroboram a literatura que associa a implementação efetiva da LAI ao fortalecimento da transparência governamental, à prevenção de práticas de corrupção e à consolidação de mecanismos de accountability democrática. Do ponto de vista prático, o estudo indica a necessidade de políticas internas de capacitação dos servidores, de maior padronização nos fluxos de resposta às solicitações e da ampliação da cultura organizacional voltada à governança aberta.

Por fim, recomenda-se que futuras investigações ampliem o escopo da análise comparando diferentes municípios, de modo a identificar variáveis institucionais, políticas e tecnológicas que condicionam a efetividade da LAI. Sugere-se, ainda, aprofundar estudos sobre os impactos da transparência passiva na percepção social de confiança na gestão pública. Dessa forma, este trabalho contribui não apenas para a compreensão do caso específico de Macaé, mas também para o avanço teórico e prático das discussões acerca da transparência e do acesso à informação no contexto da Administração Pública brasileira.

6. Referências

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

BRASIL. **Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005**. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005

- BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.
- BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; SCHURGELIES, Vinicius. Accountability nos atos da administração pública federal. **Revista Pretexto**, v. 19, n. 4, p. 46-62, 2018.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, 1990.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- CHAVES, Francisco Diones Paiva; ALBUQUERQUE, Ítalo Patrick Rodrigues. Conceitos sobre a administração pública e suas contribuições para a sociedade. **Caderno de Administração**, v. 13, n. 1, 2019.
- DA TRANSPARÊNCIA, Ministério; DA UNIÃO, Controladoria-Geral. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal**. 3. ed. Brasília: CGU, 2017.
- DA UNIÃO, Controladoria-Geral. **Escala Brasil Transparente: Guia de Orientações para os entes federados**. Brasília: CGU, 2018.
- DA UNIÃO, Controladoria-Geral. **MANUAL da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília: CGU, 2013a.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002
- MACAÉ, **Decreto nº 187/2015**. Dispõe sobre as normas para garantir o direito de acesso à informação e dá outras providências. Macaé, RJ: Prefeitura de Macaé, 2015.
- MACAÉ. **Serviço de Informações ao Cidadão - SIC**. Prefeitura de Macaé, 2024.
- MACAÉ, **Solicitação de Informação**. Prefeitura de Macaé, 2023b.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014
- MENDANHA, Gisele de Melo Maeda. O direito de acesso à informação como fundamento da transparência. **Revista da CGU**, v. 4, n. 6, p. 59-70, 2009.
- MICHENER, Gregory; MONCAU, Luiz Fernando; VELASCO, Rafael Braem. **Estado brasileiro e transparência avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. FGV, 2015.
- OCDE, **Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development**, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, OECD Publishing, 2014. <https://doi.org/10.1787/9789264183636-en>.
- PALUDO, Augustinho. **Administração pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 6, p. 1343 a 1368, 2009
- ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, 2011.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. (Ed.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Lynne Rienner Publishers, 1999.

SENADO. **Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010**. Senado Federal, 2021.

SIU, Marx Chi Kong. Accountability no setor público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. **Revista do TCU**, n. 122, p. 80-89, 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.