

Avaliação da Transparência Fiscal e do Acesso à Informação nos Portais das Assembleias Legislativas Brasileiras

▮ Cibelly Farias Caleffi *

▮ Fabiano Maury Raupp **

Resumo

O objetivo da pesquisa consistiu em avaliar o nível de transparência das assembleias legislativas brasileiras. A partir de um protocolo de observação nos portais eletrônicos identificou-se a capacidade de transparência desses órgãos com base no cumprimento de obrigações previstas em leis relacionadas com a transparência fiscal e com o acesso à informação. Verificou-se que a maioria dos portais avaliados possui média e baixa capacidade de transparência fiscal e de acesso à informação. Decorridos mais de dois anos do prazo para que a administração pública direta e indireta em todas as esferas atenda plenamente às disposições de transparência previstas, nenhuma assembleia legislativa demonstrou atender a totalidade das dimensões inseridas no modelo de análise. Iniciativas internas podem ser adotadas, sobretudo se a transparência entrar na agenda de compromissos como uma prioridade de determinada gestão. No âmbito externo, o fato de expor as falhas e adotar ações para propor uma retificação no cenário de baixa capacidade de transparência pode contribuir para a construção de um cenário propício à *accountability*.

Palavras-chave: Transparência fiscal. Acesso à informação. Assembleias Legislativas.

* Mestre em Administração, Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina –ESAG/UDESC. Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.; E-mail: cibelly.farias@gmail.com.

** Doutor em Administração, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA/UFBA). Professor da Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina – ESAG/UDESC. E-mail: fabianoraupp@hotmail.com.

1. Introdução

A sociedade contemporânea vivencia um momento de disseminação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), com a expansão da conectividade por meio da ampliação de acesso a computadores, internet e surgimento de novas formas de interações, às quais promovem inegáveis avanços em diversos setores da vivência social. No Brasil, houve um considerável incremento do número de usuários de internet, que, segundo Peixoto e Wegenast (2011), passou de 39 milhões em 2005 para 75 milhões em 2010, o que supera países como Alemanha, Reino Unido, França e Itália em número de internautas. Esse panorama traz reflexos no âmbito governamental, pois, na medida em que se ampliam a capacidade de conectividade e de comunicação, as redes que se formam podem promover maior transparência, novas possibilidades de participação e abertura para que a sociedade civil participe das decisões que envolvem o interesse público. Como consequência, espera-se que a transparência esteja mais presente na administração pública brasileira, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que a consolidou como um princípio fundamental que deve nortear, sobretudo, o direito financeiro (BRASIL, 1988).

Em termos legais, a legislação infraconstitucional regulamentou a divulgação das informações referentes à execução orçamentária nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Marcos nessa trajetória normativa podem ser ressaltados: a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu princípios norteadores da gestão fiscal responsável (BRASIL, 2000), e a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, denominada Lei da Transparência, que acrescentou dispositivos à LRF, tornando obrigatória, por exemplo, a disponibilização ao cidadão, em tempo real e em meios eletrônicos de acesso público, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira de toda a administração pública (BRASIL, 2009). A LRF previu também a transparência na gestão pública assegurada mediante incentivo à realização de audiências públicas, que possibilitam uma maior participação dos cidadãos no processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 2000).

Outro marco fundamental nessa trajetória normativa foi a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), denominada Lei de Acesso à Informação (LAI). A transparência e o acesso à informação estão previstos como direitos do cidadão e dever do Estado desde a Constituição Federal de 1988 e a LAI regulamentou este direito fundamental, sendo de cumprimento obrigatório para todos os entes governamentais. Entre as diretrizes trazidas pela mencionada Lei, no seu art. 3º destacam-se a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e o desenvolvimento do controle social.

Atualmente, há um arcabouço legal sólido no Brasil com vistas a garantir transparência fiscal e acesso à informação a qualquer cidadão. Resta avaliar se as regras em questão são efetivamente cumpridas, se os órgãos públicos estão dispostos a revelar, sem exceções, sem disfarces, seus gastos e suas ações. Pressupõe-se que alguns instrumentos podem potencializar estas ações, como ocorre com o governo eletrônico, que, em síntese, significa a disponibilização, pelos órgãos públicos, de informações e serviços governamentais a partir do uso de novas ferramentas relacionadas à tecnologia da informação, sobretudo via internet. Essa nova política de comunicação e de prestação de serviços implica em diversos fatores, tais como agilidade na prestação de serviços, redução de custo, melhoria na comunicação entre o administrador e o cidadão e, sobretudo, incremento na transparência, o que também traz reflexos no combate à corrupção. Um dos mecanismos utilizados para operacionalizar o governo eletrônico é a implementação de portais eletrônicos.

Para Simão e Rodrigues (2005), os portais governamentais de serviços devem ser integrados e oferecer compartilhamento, ou seja, é um veículo de acesso integrado, onde convergem diversas informações e serviços prestados *on-line*, de forma que não seja necessário o cidadão se deslocar para outros endereços eletrônicos com o intuito de receber informações sobre aquela entidade ou utilizar os serviços por ela prestados. De acordo com Raupp (2011) os portais, dependendo da forma e dos objetivos para os quais foram constituídos, podem ser importantes aliados nesse processo de transparência e

accountability ou se tornarem meros murais eletrônicos, desprovidos de informações relevantes, daí a importância de pesquisas que possam avaliar a efetividade ou não desses portais.

Nesse contexto, o artigo tem como objetivo avaliar o nível de transparência fiscal e de acesso à informação nas assembleias legislativas brasileiras. Inicialmente são apresentadas discussões sobre *accountability* e transparência e sobre as obrigações legais vigentes relacionadas à transparência fiscal e à lei de acesso à informação, corpos teóricos necessários para dar sustentação ao objeto empírico. Na quarta seção aborda-se o percurso metodológico utilizado no estudo. As próximas seções expõem, respectivamente, os principais resultados obtidos e as considerações finais decorrentes do estudo.

2. Accountability e Transparência

A expressão *accountability* deriva do latim e é composta por *ad*+*computare*, que significa “contar para, prestar contas, a dar satisfação a, corresponder à expectativa de” (HEIDEMANN, 2009, p. 303). Para Schedler (1999) *accountability* é um conceito que envolve o dever de uma organização de se abrir ao público, de se explicar e de justificar suas ações e, ainda, de subordinação à possibilidade de sanções nos casos de condutas irregulares. O’Donnell (1998) define *accountability* sob duas formas: a horizontal, na qual um órgão público presta contas a outro (e se sujeitam a eventuais sanções em virtude da prática de atos de gestão irregulares) o que envolve divisão, controle e equilíbrio de poderes e a vertical, segundo a qual o governo presta contas aos cidadãos, em face da obrigação de os representantes prestarem contas aos eleitores dos atos praticados durante seu mandato.

Segundo Pinho e Sacramento (2009), houve uma evolução do significado de *accountability* para a chamada *answerability*, que se traduz, em síntese, na obrigação de os detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos e da competência de determinados órgãos para impor sanções e perdas de poder aos agentes que violarem os deveres públicos. Abrucio e Loureiro (2004) falam do conceito de “*accountability* democrática”, definida como uma responsabilização política contínua dos governantes com relação à sociedade. Para os autores, a *accountability* seria

garantida mediante a realização de processo eleitoral, da fiscalização contínua dos agentes eleitos e daqueles com poder decisório durante seus mandatos e da existência de regras estatais intertemporais, voltadas à delimitação de atuação dos governantes. A concretização da *accountability* dependeria dos seguintes controles: o parlamentar exercido pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo; judicial, exercido pelo Ministério Público; orçamentário-financeiro, exercido pelos Tribunais de Contas e auditorias independentes; controle de resultados, realizado por entidades estatais ou não governamentais; e o controle social. Dunn (1999) relaciona a *accountability* democrática à disponibilidade de informações na medida em que o conhecimento é a base para uma boa escolha por parte dos cidadãos e um sistema político onde as informações são negligenciadas, não há benefícios à sociedade. Para o autor, a ocultação de informações representa uma clara violação à *accountability* democrática.

Para Koppel (2005), a *accountability* pode ser compreendida sob cinco dimensões: transparência (prestação de informações sobre os atos da organização), imputabilidade (consequências quanto à divulgação – ou não – de informações), controlabilidade (correlação com o cumprimento de metas), responsabilidade (diz respeito ao cumprimento ou não de suas próprias regras organizacionais) e responsividade (relacionada com a possibilidade de cumprimento das próprias expectativas). Verifica-se que definições correntes sobre *accountability* registram uma estreita relação com o dever de informar e com o controle da ação estatal. Para que se possa fielmente exercer a função de controle, informação e transparência são essenciais, sem elas não se pode efetivar o controle social tampouco o exercido por órgãos estatais ou organizações não governamentais incumbidos dessa atividade (ANGÉLICO, 2012).

Pode-se inferir ainda que a transparência na disponibilização de informações, de forma realmente clara e acessível a qualquer cidadão é fundamental para a construção da *accountability* (RAUPP, 2011), o que depende necessariamente da ação dos órgãos públicos em bem registrar, organizar e disponibilizar de maneira adequada e irrestrita informações à sociedade e aos órgãos fiscalizadores. Para Sacramento (2015, p. 44), são deficientes os mecanismos brasileiros para implementação de *accountability*, o que se deve à “formação de governos de coalizão, aos poderes legislativos e de agenda concedidos ao Executivo, às características do sistema eleitoral e ao padrão de

relacionamento Estado/Sociedade, evidenciado na relação tutor/tutelado”. Entretanto, crê a autora que a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal contribuiu para uma mudança nesse quando, na medida em que reafirmou as dimensões de *accountability* horizontal e vertical descritas por O’Donnell (1998). De fato, a referida lei trouxe dispositivos que prevêm que a fiscalização quanto ao cumprimento de suas normas será realizada pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas (controle externo) e fortalecem o controle social, com a obrigatoriedade de realização de audiências públicas para ampla discussão previamente à aprovação de leis de planejamento fiscal e orçamentário e de ampla divulgação da gestão fiscal, inclusive por meios eletrônicos. A mesma norma trouxe, ainda, disposições que limitam a ação do Executivo quanto ao gasto do erário e impõe sanções em face do seu descumprimento.

Chahin et al. (2004) afirmam que nos portais dos estados e dos municípios brasileiros a preocupação com a *accountability* começa a aparecer na forma de instituições de canais diretos de comunicação com o poder executivo e com a divulgação de informações e atos tais como o orçamento participativo. Outra definição de *accountability*, dada por Rocha (2013), está vinculada diretamente à participação do cidadão em um processo permanente de avaliação e responsabilização dos agentes públicos em face dos atos por eles praticados e decorrentes do poder outorgado. Para o autor, há uma dupla obrigação imposta pelos regimes democráticos: dos eleitos em prestar contas aos seus eleitores e dos cidadãos em manter fiscalização constante sobre os atos dos seus gestores, daí a importância em se aprimorar cada vez mais os instrumentos necessários ao exercício dessa função.

Para Abdala e Torres (2016), os portais de transparência dos estados ainda são espaços que se limitam ao cumprimento da legislação, sem o desenvolvimento de funcionalidades que poderiam fomentar a cultura da política participativa, ainda restrita, em sua dimensão eletrônica, a um processo de “espetacularização”. A investigação e o debate a respeito de como se dá a divulgação de informações e o nível de transparência nos órgãos públicos é, portanto, de fundamental importância na sociedade atual, onde transparência, prestação de contas e *accountability* representam um grande desafio a instituições estatais como o Ministério Público, o Poder Judiciário, Controladorias e Tribunais de Contas, que dependem necessariamente desses mecanismos para bem

desempenhar as funções constitucionais e legais que lhes são afetas. A transparência tem, portanto, uma característica instrumental, trata-se de um meio para que qualquer interessado compreenda com clareza as ações de qualquer organização – daí a sua clara vinculação com *accountability*. O tema transparência remete a desdobramentos mais amplos e complexos na construção de um novo modelo de governo inovador em termos de governança eletrônica, associado à renovação e à reinvenção da democracia (FERNANDES, 2004).

O acesso às informações públicas é uma ferramenta fundamental para que os cidadãos possam ter conhecimento acerca dos atos praticados pelos gestores públicos e se a forma da prestação desses dados obedecer a critérios razoáveis de clareza e de utilidade consequentemente haverá contribuição para o processo de *accountability* na esfera estatal e para a boa governança. A transparência das ações praticadas pelos gestores públicos (o que inclui a transparência fiscal), aliada à abertura de canais de comunicação diretos entre governantes e governados (um dos propósitos das leis de acesso à informação) incentiva o exercício da cidadania, o que reflete também na construção de uma democracia efetivamente participativa na formação e efetivação da vontade geral.

3. Transparência Fiscal e Acesso à Informação

As discussões acerca da transparência dos atos governamentais ganharam maior relevância nas últimas décadas. Segundo relato de Angélico (2012), baseado em estudos sobre a edição de normas sobre transparência no âmbito mundial, em 1990 pouco mais de dez países possuíam leis nacionais dedicadas ao tema, entretanto, em 2010 esse número ultrapassou os 85 e apenas entre 2000 e 2005, 34 países sancionaram suas leis de acesso à informação pública. Conforme o autor, a existência de uma lei que trate desse tema é um importante instrumento de abertura, além de propiciar a concretização de direitos humanos e da boa governança.

O Brasil tornou-se, em 2011, o 89º país a ter uma Lei Geral de Acesso às Informações, mais de duas décadas após a queda do regime militar, fato que impulsionou a promulgação de uma nova constituição, a qual consagrou uma diversa gama de direitos aos cidadãos brasileiros, muitos dos quais, todavia, ainda dependiam de uma regulamentação por lei

ordinária para sua ampla efetivação, o que ocorreu com o direito à informação. A Declaração Universal de Direitos Humanos, no seu art. 19, já defendia o livre fluxo de informações nos seguintes termos: “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. (ONU, 1948, p. 10).

O direito à informação exerce um papel de fundamental importância para o fortalecimento da democracia e consecução dos princípios basilares de cidadania. Por tal razão, mereceu atenção do legislador constitucional brasileiro, recebendo assento entre os chamados “Direitos e Garantias Fundamentais” estabelecidos em nossa Carta Magna, no seu art. 5º. (BRASIL, 1988). O texto consagra a garantia fundamental à informação, de interesse particular ou coletivo, em poder do Estado – excetuando-se as situações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do próprio Estado.

No plano infraconstitucional, destacam-se três relevantes marcos na trajetória legislativa no Brasil que trazem importantes obrigações aos gestores públicos quanto à divulgação de informações. Os dois primeiros tratam da LRF, que estabeleceu princípios norteadores para uma gestão fiscal responsável, e a Lei da Transparência, que acrescentou dispositivos à LRF, tornando obrigatória, por exemplo, a disponibilização ao cidadão, em tempo real e em meios eletrônicos de acesso público, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira de toda a administração pública, ou seja, conferindo obrigações que podem resultar em um maior nível de conhecimento e aproximação dos cidadãos com relação aos atos praticados pelos gestores públicos. Por sua vez, o Decreto Federal nº 7.185, de 27 de maio de 2010 (BRASIL, 2010) regulamentou as mencionadas inovações, estabelecendo um padrão mínimo de qualidade necessário para assegurar a tão almejada transparência da gestão fiscal.

A Lei da Transparência também dispôs sobre o prazo para a administração direta adequar-se a estas novas regras, ao incluir o art. 73-B na LRF, prescrevendo o prazo de 1 (um) ano para União, Estados, Distrito Federal e municípios com mais de 100.000 habitantes; 2 (dois) anos para municípios com população entre 50.000 e 100.000 habitantes, e 4 (quatro) anos para município com até 50.000 habitantes. Vê-se que em 2013 encerrou o prazo para que todos os entes federados cumprissem as disposições trazidas pela mencionada Lei da

Transparência. Portanto, nesse momento, urge investigar se tais órgãos públicos efetivamente se adequaram às obrigações impostas pela referida norma, por meio da publicação *on-line*, em tempo real, das informações relativas à execução orçamentária e financeira. Ainda o art. 73-C da mesma lei estabelece que o não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48- A sujeita o órgão à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23. Dessa forma, os entes federados que não disponibilizarem na internet as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira e que não adotarem um sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a um padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União, não poderão receber transferências voluntárias, conforme inciso I do § 3º do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As alterações legislativas advindas com a Lei da Transparência objetivaram garantir o acesso, a qualquer cidadão, das informações de despesa e receita de todos os entes federados em um nível tal de detalhamento que demonstre, com relação às despesas, no mínimo o quanto a administração pagou, a quem pagou e para quê pagou. E quanto à receita, deve-se tornar público tanto o registro do lançamento como do recebimento de toda a receita, inclusive dos recursos extraordinários (recursos não previstos na lei orçamentária). É importante mencionar, ainda, que essas informações devem estar disponibilizadas no momento da execução da despesa, conforme se extrai do texto da norma, pois assim o cidadão tem plenas condições de acompanhar em tempo real a execução orçamentária dos entes, o que permite um controle mais eficaz sobre os gastos públicos e oferece um real incremento na *accountability* governamental.

Nota-se que há um arcabouço legal que regulamenta a forma como a informação da execução financeira e orçamentária de uma entidade deva ser prestada, com vistas a ampliar a transparência dos atos praticados pelos gestores do dinheiro público, oferecendo ao cidadão pleno conhecimento e controle sobre os resultados do Estado. A Lei da Transparência representou um significativo avanço nos instrumentos para uma política brasileira de transparência, o que pode incentivar o controle efetivo da sociedade sobre a gestão pública. Resta saber se, na prática, as entidades governamentais cumprem devidamente as normas que impõem maior transparência nos seus atos de gestão.

Outro marco normativo é a chamada LAI. A referida norma tem uma considerável amplitude, na medida em que suas regras obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (abrangido os três poderes em todas as esferas), a administração indireta (fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista) e, ainda, as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos a dar publicidade à parcela de verbas de natureza pública a elas destinadas, independentemente da obrigação de prestar contas. Importante destacar as diretrizes que regem a LAI (art. 3º), por revelar uma estreita consonância com o uso de tecnologias de informação, com a *accountability* e com o fomento ao controle social, são elas: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; desenvolvimento do controle social da administração pública. Outras relevantes inovações trazidas com a referida lei é a obrigatoriedade dos órgãos públicos criarem um serviço de atendimento ao cidadão, a previsão de recursos administrativos para as hipóteses de descumprimento das normas previstas e, ainda, a clara discriminação da responsabilidade dos agentes que descumprem as regras previstas na lei, com a caracterização das condutas ilícitas, a descrição das sanções administrativas e a previsão de enquadramento também como ato de improbidade administrativa.

Superada a fase da normatização formal, há que se ressaltar a presença de obstáculos que se impõem diante de um processo de transparência dos atos praticados na administração pública. Michener (2011) discorre acerca da existência de quatro dilemas que influenciam fortemente no processo de acesso a informações governamentais: o dilema político, que parte da premissa de que o sigilo pode beneficiar o agente público que necessita ocultar informações que, uma vez divulgadas, poderiam implicar na sua culpabilidade; o dilema administrativo, relacionado com o necessário incremento do volume de trabalho que implica o acesso à informação pública; o dilema do solicitante que, na expectativa de que sua demanda seja interpretada de forma muito restrita emite pedidos de informação excessivamente amplos; e o dilema dos órgãos de supervisão (por exemplo, agências governamentais e órgãos judiciais) que sofrem com o acúmulo de demandas, o que pode acarretar em morosidade e elevados ônus. O citado autor sinaliza com algumas proposições

que poderiam auxiliar a superar esses obstáculos, tais como o compromisso das lideranças na cadeia hierárquica administrativa com a transparência, a instituição de carreiras profissionais voltadas ao acesso à informação na administração pública, a existência de mecanismos para aperfeiçoar o diálogo entre administradores e administrados, avaliações e eventual implementação de um melhor sistema para supervisionar as ações voltadas à transparência do poder público.

Quanto ao papel da sociedade civil na implementação de leis de acesso à informação, Angélico (2012) menciona estudos internacionais que identificaram alguns fatores que obstam a consolidação dessa legislação, como a falta de divulgação a respeito do direito à informação, a ausência de apoio à lei por parte de setores que já têm acesso a informações, o receio de algum tipo de retaliação governamental ao se demandar e a fraca atuação da sociedade, tanto na interposição de demandas sobre informações quanto na cobrança por reformas institucionais que consolidem o direito à informação. No que diz respeito especificamente à lei de acesso à informação brasileira, Angélico (2012) traça como obstáculo institucional o fato de não haver um órgão supervisor independente e voltado com exclusividade às demandas relativas ao acesso à informação, em que pese a Controladoria-Geral da União (CGU) ser a responsável pela implementação da LAI no âmbito do Poder Executivo Federal. Nas esferas dos Poderes Legislativo, Judiciário e no Poder Executivo Estadual e Municipal permanece o vácuo quanto à existência de um órgão supervisor que auxilie, fortaleça e controle a implementação da referida norma.

O Brasil dispõe de uma lei de acesso à informação ampla e inovadora, ao prescrever obrigações a todos os poderes e a todos os entes federados, além de prever o uso de instrumentos tecnológicos. Entretanto, pode-se afirmar que ainda há um longo percurso para que se possa atingir a um nível de excelência na transparência fiscal de acesso às informações públicas. A ausência de um órgão supervisor independente para avaliar e controlar as demandas relativas à implementação da lei de acesso elevará o nível de trabalho do já congestionado Poder Judiciário, o que dificultará o tempo de resposta e a solução dos problemas. Além disso, são fortes os dilemas que dificultam a efetiva implementação da lei, tanto por parte dos administradores como dos administrados, por isso, é preciso criar uma cultura envolvendo a transparência, que implique em compromissos firmados pelo alto escalão da administração pública e, ainda, implementar mecanismos de divulgação e de

fomento à participação ativa da sociedade nesse processo. O governo eletrônico é, nesse cenário, o instrumento, a via de acesso para a concretização da esperada gestão pública clara, transparente e despida de segredos.

4. Procedimentos Metodológicos

O trabalho consistiu em um estudo descritivo, realizado por meio de um caso observacional, como abordagem quantitativa e qualitativa. A pesquisa dividiu-se nas seguintes etapas: identificação dos portais eletrônicos das assembleias legislativas e do Distrito Federal por meio de busca no site Google; investigação de estudos anteriores sobre portais eletrônicos com o intuito de identificar indicadores sobre transparência fiscal e acesso à informação para composição do modelo de análise; construção do modelo de análise a partir de indicadores; observação dos portais eletrônicos das assembleias legislativas brasileiras e do Distrito Federal com base no modelo de análise construído; análise da capacidade dos portais das assembleias quanto ao cumprimento das normas relativas à transparência fiscal e ao acesso à informação.

O instrumento utilizado para a coleta de dados foi o protocolo de observação, que apontou a ocorrência ou não dos indicadores do modelo de análise construído com base nas obrigações legais e em estudos anteriores. Duas categorias de indicadores foram consideradas. Na primeira, o objetivo foi verificar se os portais eletrônicos das assembleias legislativas e do Distrito Federal cumprem os requisitos legais da LRF e da Lei da Transparência, e a segunda categoria consistiu em identificar se há o cumprimento das disposições da LAI, conforme Figura 1.

Figura 1- Modelo de análise

Indicadores		Exigência Legal
Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei da Transparência	1. Disponibilização de informações até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil.	Art. 2º, § 2º, II, do Decreto Federal nº7.185/2010.
	2. Verificação se as informações estão disponíveis em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público na internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso.	Art. 2º, § 2º, III, do Decreto Federal nº 7.185/2010.
	3. O site permite o armazenamento, a importação e a exportação de dados.	Art. 4º, II, do Decreto Federal nº7.185/2010.
	4. Divulgação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e o respectivo parecer prévio; Relatório Resumido da Execução Orçamentária; Relatório de Gestão Fiscal e versões simplificadas.	Art. 48 da Lei Complementar nº101/2000.

	5. Divulgação de informações relativas ao conteúdo das despesas, incluindo: valor do empenho, liquidação e pagamento; número do empenho; classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto; pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários; procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, como número do correspondente processo; bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso.	Art. 48-A, I, da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 7º, I, do Decreto Federal nº 7.185/2010.
	6. Divulgação de informações relativas aos valores das transferências financeiras recebidas.	Art. 48-A, II, da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 7º, II, do Decreto Federal nº 7.185/2010.
Lei de Acesso à Informação	7. Link específico de transparência que dará acesso às informações de interesse público.	Art. 7º, § 3º, I, do Decreto nº 7.724 de 2012.
	8. Contato da autoridade de monitoramento e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC.	Art. 7º, § 3º, VIII, do Decreto nº 7.724 de 2012.
	9. Registro as competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.	Art. 8º, § 1º, I, da LAI.
	10. Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.	Art. 8º, § 1º, IV, da LAI.
	11. Registro das respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.	Art. 8º, § 1º, VI, da LAI.
	12. Possibilita qualquer interessado apresentar pedido de informações por meio de formulário eletrônico.	Art. 10, § 2º, da LAI.
	13. Remuneração e subsídios dos deputados, servidores efetivos e ocupantes de cargos em comissão incluindo auxílios, ajudas de custo, e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada.	Art. 7º, § 3º, VI, do Decreto nº 7.724 de 2012 .
	14. Upload de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.	Art. 8º, § 3º, II, da LAI.
	15. Resposta integral ao questionamento do requerente no prazo máximo de 20 dias, prorrogável por mais 10 dias.	Art. 11, § 1º, incisos I a III e § 2º da LAI.

Fonte: Elaborado pelo autores (2017) a partir de (BRASIL, 2010), (BRASIL, 2012), RAUPP (2011), RAUPP; ABREU; SILVA (2014), ANDRADE; RAUPP (2015).

Os dados coletados de 27 a 31 de maio de 2016 foram analisados pela técnica da análise descritiva. A partir da tabulação dos resultados obtidos, foi possível identificar se o site possui capacidade de transparência em níveis alto, médio, baixo ou nulo, de acordo com os seguintes parâmetros: *capacidade nula*: o portal não tem presença na web ou não há nenhum instrumento de transparência exigido pela LRF e Lei da Transparência ou pela

LAI; *capacidade baixa*: o portal apresenta o cumprimento de 1 a 6 itens das exigências de transparência legais impostas pela LRF e Lei da Transparência ou pela LAI; *capacidade média*: o portal apresenta o cumprimento de 7 a 12 itens das exigências de transparência legais impostas pela LRF e Lei da Transparência ou pela LAI; *capacidade alta*: o portal apresenta o cumprimento de 13 a 15 itens das exigências de transparência legais impostas pela LRF e Lei da Transparência ou pela LAI.

5. Resultados

5.1 Ocorrência dos indicadores

Em termos de síntese foram identificadas as ocorrências dos indicadores e as respectivas assembleias conforme a Figura 2.

Figura 2 - Ocorrências dos indicadores e as respectivas assembleias

Transparência Fiscal	Assembleias Legislativas
Informações até o primeiro dia útil após o registro contábil	MG, PR, RN, RS, RO, RR
Informações disponíveis com amplo acesso público na internet	Exceto PI
Armazenamento, importação e exportação de dados	Exceto PI
Divulgação dos relatórios fiscais	Exceto MA, PI, RJ
Informações sobre as despesas efetuadas	AC, AL, CE, GO, MS, MG, PA, PB, PR, PE, RJ, RN, RS, RO, SC, SP
Informações sobre as transferências financeiras recebidas	AP, ES, GO, MT, MS, MG, PA, PB, PE, RN, RS, RO, SC, SP
LAI	Assembleias Legislativas
Link específico de transparência	Todas
Contato da autoridade e do SIC	GO, MG, PE, RO, SC, SP
Competências, estrutura, endereços, telefones e horários	AC, GO, MG, PE, RN, RS, RO, SC, SE
Informações sobre procedimentos licitatórios	AC, AL, AP, BA, CE, DF, ES, GO, MT, MS, MG, PA, PB, PR, PE, PI, RJ, RN, RS, RO, SC, SP, SE, TO
Respostas às perguntas mais frequentes	AM, GO, MT, MG, PB, PE, RJ, RN, RS, SC
Formulário eletrônico para pedido de informações	AC, AL, AM, BA, DF, GO, MA, MT, MS, MG, PA, PB, PR, PE, PI, RJ, RN, RS, RO, SC, SP, TO
Remunerações, subsídios e proventos	ES, GO, PA, PE, RN, RS, RO, SC, SP, SE
Upload de relatórios em diversos formatos eletrônicos	GO, MG, PB, PE, RN, RO, SC, SP
Resposta integral ao questionamento no prazo	GO, MG, PR, PE, RS

Fonte: Os autores (2016).

Da observação dos resultados pertinentes à transparência fiscal, verificou-se que quatro assembleias legislativas, do total de vinte e sete, cumprem integralmente todas as

exigências legais: MG, RN, RS, RO. No extremo oposto, a assembleia legislativa do Estado do Piauí não publica nenhuma informação prescrita na lei, que menciona que “as informações a respeito das receitas e despesas deste Poder estão disponíveis no Portal da Transparência do Governo do Estado do Piauí”, porém não apresenta nenhum link que remeta o cidadão ao referido portal. Na maioria das assembleias analisadas não foi possível aferir se publicam suas despesas no primeiro dia útil subsequente à sua realização (falha que poderia ser eventualmente atribuída a alguma dificuldade técnica em ajustar o tempo de realização da despesa com o momento da sua publicação), e em quase a metade delas há omissão quanto à publicação detalhada das despesas como prevê a norma e quanto aos valores recebidos do Poder Executivo. Outras três dimensões que ainda precisam mais atenção por parte das assembleias dizem respeito à divulgação dos recursos financeiros recebidos (duodécimos), à publicação de forma clara e em links específicos dos relatórios fiscais e, ainda, ao cumprimento do detalhamento referente às despesas efetuadas; em vários portais essas informações não são padronizadas de acordo com as exigências legais e são divulgadas de forma incompleta.

Sob uma perspectiva ampla, verifica-se que houve o cumprimento da maior parte das dimensões analisadas pela maioria das assembleias, o que talvez se deva ao fato de que: a) as regras de transparência fiscal são obrigatórias para essas entidades desde 2010, ou seja, há seis anos; e b) a mesma lei trouxe uma previsão expressa de penalidade em função do seu não cumprimento que traz um forte impacto nas finanças das unidades federadas, que seria a possibilidade de não receber as transferências voluntárias (oriundas de percentuais dos tributos arrecadados). Além disso, as informações de natureza fiscal não são, sem dúvida, de fácil compreensão a todo o cidadão. A forma como são publicadas as realizações de despesas, por meio de balanços, muitas vezes dificultam o entendimento da maior parte da população, ou seja, sob esse aspecto, não incidiria aqui o obstáculo político do qual menciona Michener (2011), no sentido de que muitas vezes o sigilo seria benéfico ao gestor que não pretende demonstrar claramente suas ações. Os balanços contábeis já são, por si só, instrumentos de difícil compreensão, a sua divulgação não implicaria em uma ameaça dentro dessa perspectiva do obstáculo político. Além da possibilidade de se verificar o quanto se gasta, o detalhamento previsto em lei permitiria também ao cidadão avaliar detalhadamente a qualidade do gasto, a sua importância e até a razoabilidade, critérios

vinculados à legitimidade da despesa. É direito de todo o cidadão saber onde se aplica os recursos advindos dos impostos pagos, e isso só será possível se houver o cumprimento integral das previsões legais e é nesse contexto que se revela a importância da atuação dos órgãos de controle, ao cobrar do Poder Legislativo o exemplo necessário, uma postura condizente minimamente com o status de representantes do povo.

Da observação dos resultados pertinentes ao acesso à informação, verificou-se que duas assembleias cumprem integralmente todas as exigências legais analisadas (GO e PE), porém, as assembleias de MG e RS aproximam-se do ideal, deixando de cumprir apenas um quesito, referente à divulgação da remuneração individualizada e ao SIC – Serviço de Informação ao Cidadão, respectivamente. No extremo oposto, algumas assembleias ainda estão muito deficitárias na publicação de informações prescritas pela LAI: AP, CE e MA, cujos portais só contemplam duas dimensões, e RR, que dispõe apenas do link de acesso à transparência, contudo, sem nenhum conteúdo. Estes últimos casos revelam um descaso das assembleias legislativas com o processo de construção de *accountability*, sobretudo considerando que para as assembleias legislativas é conferida uma considerável dotação orçamentária, portanto, possuem os necessários recursos financeiros para aperfeiçoar seus portais e torná-los mais adequados às obrigações legais. Se nem mesmo a Lei está sendo atendida, há poucas expectativas de que essas assembleias, em curto prazo, venham a divulgar informações fora das regras legais, que promovam aproximação do poder legislativo estadual com os cidadãos. Nesses casos, os portais analisados configuram muito mais a existência de murais eletrônicos do que espaços de construção da *accountability*.

A análise efetuada aponta para algumas deficiências em várias dimensões. A primeira diz respeito ao Serviço de Informação ao Cidadão – ainda há poucos portais onde constam informações necessárias para acessar o referido serviço –, assim como não são disponibilizadas, em regra, todas as informações pertinentes à estrutura organizacional das assembleias. Um número expressivo de portais não cumpre a obrigação de divulgar respostas às perguntas mais frequentes, o que pode estar relacionado com o fato de que poucas assembleias apresentaram o cumprimento do quesito relativo à transparência passiva (responder a determinado questionamento dentro do prazo legal), pois, se não há uma predisposição em responder, não há o que publicar como resposta. O resultado do quesito relativo à transparência passiva pode ser observado por meio da Figura 3.

Figura 3 - Transparência passiva: resposta à demanda do cidadão

Estado	Resultado
Acre	Não houve resposta
Alagoas	Não houve resposta
Amapá	Não houve resposta
Amazonas	Não houve resposta
Bahia	Não houve resposta
Ceará	Não houve resposta
Distrito Federal	Não houve resposta
Espírito Santo	Não houve resposta
Goiás	Resposta integral dentro do prazo
Maranhão	Não houve resposta
Mato Grosso	Resposta parcial dentro do prazo
Mato Grosso do Sul	Não houve resposta
Minas Gerais	Resposta integral dentro do prazo
Pará	Não houve resposta
Paraíba	Não houve resposta
Paraná	Resposta integral dentro do prazo
Pernambuco	Resposta integral dentro do prazo
Piauí	Não houve resposta
Rio de Janeiro	Não houve resposta
Rio Grande do Norte	Não houve resposta
Rio Grande do Sul	Resposta integral dentro do prazo

Fonte: Os autores (2016).

Outras duas dimensões pouco observadas referem-se à disponibilização de informações na forma de tabelas que possam ser objetos de cruzamento de dados (em regra os dados vêm em “pdf”, o que dificulta muitas vezes uma pesquisa específica) e à publicação da remuneração dos agentes e servidores públicos de forma individualizada, como prevê a lei. Vê-se claramente uma dificuldade em atender de forma integral ao que diz a norma, utilizando-se subterfúgios para não correlacionar diretamente valores a nomes de servidores (como, por exemplo, é comum divulgar tabelas remuneratórias dos cargos, de forma ampla e não individualizada).

Em um panorama geral, verifica-se que ainda há fortes resistências quanto ao cumprimento integral da norma. A divulgação das informações previstas na lei de acesso à informação é importante não só sob o ponto de vista das possibilidades de investigação de gastos e dos atos praticados pelo gestor público, mas também sob a ótica das possibilidades de interação entre as casas legislativas e os cidadãos. Nesse sentido, é o instrumento que reforça não só a *accountability* horizontal, como também a vertical (O'DONNELL, 1998). Quanto mais fácil, rápido, direto e desobstruído o acesso à informação em um portal de assembleia legislativa, maior pode ser o grau de envolvimento dos eleitores com os seus representantes, maiores são as possibilidades de efetivo exercício de cidadania e de participação na vida política do seu Estado. Essa ideia baseia-se na forte relação que existe

entre vigilância do serviço público e desenvolvimento político, um dos grandes obstáculos à construção de uma verdadeira *accountability* na gestão pública no Brasil (CAMPOS, 1990). Porém, o que os dados demonstram é que, no que tange à lei de acesso à informação, ainda há uma longa estrada para que se possa ter a maioria dos portais funcionando a contento, com um nível razoável de transparência dos seus atos perante os cidadãos.

5.2 Capacidade dos portais

Conforme apresentado nos procedimentos metodológicos, para inferir sobre a capacidade dos portais eletrônicos das assembleias legislativas foi necessário identificar a quantidade de dimensões do modelo de análise atendida. Os resultados encontrados são apresentados na Figura 4.

Figura 4 - Dimensões atendidas

Estado da Federação	Dimensões atendidas
GO	14
MG	14
PE	14
RN	13
RO	13
RS	13
SC	13
SP	11
PB	10
PA	9
PR	9
AC	8
MS	8
MT	8
AL	7
ES	7
RJ	7
SE	7
AM	6
AP	6
BA	6
CE	6
DF	6
TO	6
RR	5
MA	4
PI	3

Fonte: Os autores (2016).

Após a análise da ocorrência dos indicadores das dimensões propostas (transparência fiscal e acesso à informação), consolidou-se a capacidade dos portais das assembleias

legislativas segundo os resultados apresentados na Figura 5.

Figura 5 - Capacidade dos portais das Assembleias Legislativas

Assembleias Legislativas	Capacidade
GO	Alta
MG	Alta
PE	Alta
RN	Alta
RO	Alta
RS	Alta
SC	Alta
SP	Média
PB	Média
PA	Média
PR	Média
AC	Média
MS	Média
MT	Média
AL	Média
ES	Média
RJ	Média
SE	Média
AM	Baixa
CE	Baixa
DF	Baixa
TO	Baixa
AP	Baixa
BA	Baixa
RR	Baixa
MA	Baixa
PI	Baixa

Fonte: Os autores (2016).

Observa-se que nenhum portal apresentou capacidade nula, ou seja, não se constatou, em nenhuma das entidades pesquisadas, a ausência de uma página na web ou a falta de todos os instrumentos de transparência. Ainda que alguns portais necessitem de muitos ajustes para conferir um razoável nível de transparência, nenhuma assembleia está na condição de não dispor de um portal e todas apresentaram pelo menos um instrumento de transparência exigido pela LRF ou pela LAI. Este cenário pode ser decorrente do transcurso de tempo (desde o exercício de 2013 todos os entes, sem exceção, são obrigados a cumprir a todas as obrigações das referidas leis) e, ainda, do fato de que há entidades que desenvolvem periodicamente análises de transparência dos sites governamentais, sobretudo no âmbito do Poder Executivo, como a antiga Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público Federal (MPF), o que pode servir de incentivo

para que outros entes mantenham um nível razoável (ou mínimo) de informações nos seus portais.

Dos portais investigados, verifica-se que 26% possuem alta capacidade de transparência, pois cumpriram de 13 a 15 dos requisitos investigados, 41% possuem média capacidade (com o montante de 7 a 12 requisitos cumpridos) e 33% se situam com baixa capacidade, cumprindo de 1 a 6 do total de requisitos estabelecidos. Três portais (Piauí, Maranhão e Roraima) possuem um nível de informação muito baixo, apresentando o cumprimento de apenas 3, 4 ou 5 itens no total de 15. Infere-se que nesses casos os portais possivelmente funcionam como murais eletrônicos, existem para o cumprimento meramente formal de uma obrigação legal, sem, contudo, promover incentivos à informação e à participação cidadã quanto aos atos do legislativo estadual e à responsabilização dos gestores pelos atos praticados.

Considerando que, em termos percentuais, 66% dos portais avaliados apresentaram média e alta capacidade de transparência, tal configuração demonstrou uma perspectiva positiva com relação ao interesse do legislativo estadual e distrital em prestar informações quanto à prática de seus atos. Vê-se claramente essa preocupação especialmente nos portais que atingiram um alto nível de transparência, pois até a terminologia utilizada nos links para acessar a informação advém das normas legais. Por outro lado, é sempre possível promover ajustes para melhorar a qualidade da informação prestada e, dessa forma, contribuir para a transparência dos atos de gestão, para o controle institucional e social e, conseqüentemente, para a promoção da *accountability* no âmbito do poder legislativo estadual e distrital.

Até o momento de coleta e análise dos dados, vê-se que ainda são poucos os portais que se destacam por apresentar uma elevada capacidade de transparência (apenas 7) e que transmitem ao cidadão a ideia de que a publicidade é a regra e não a exceção, de que as informações estão disponíveis independentemente de solicitação e de que há um fomento ao desenvolvimento do controle social da administração pública e à cultura de fiscalização, em atenção a diretrizes fundamentais da própria LAI. É necessário, sobretudo, transpor os obstáculos descritos por Michener (2011) de ordem política, administrativa e social, o que é possível a partir do momento em que a transparência dos atos governamentais estiver na agenda política dos gestores e que houver políticas de

conscientização e fomento à participação ativa dos cidadãos na gestão pública, por meio da construção de uma cultura de transparência.

6. Conclusões, Limitações e Recomendações

Decorridos mais de dois anos do prazo fatal para que a administração pública direta e indireta em todas as esferas (federal, estadual e municipal) atenda plenamente às disposições de transparência previstas na LRF, na Lei da Transparência e na LAI, nenhuma assembleia legislativa demonstrou atender a totalidade das dimensões inseridas no modelo de análise, ou seja, justamente o poder responsável pela elaboração de leis e que deveria, portanto, servir como exemplo, não cumpre as próprias normas que dele emanam. A transparência pode ser entendida como uma dimensão da *accountability* e/ou como uma característica instrumental para a sua construção e depende essencialmente das informações que os agentes públicos estão dispostos a fornecer de forma clara, sem disfarces. Essa predisposição não se pode visualizar na maioria dos portais analisados. Portanto, dentro do contexto de *accountability* como algo que corresponde às expectativas da sociedade, em um ambiente onde se evidencia a abertura do gestor ao público, pode-se concluir que os portais das assembleias legislativas, em geral e nesse momento, não são espaços abertos à construção da *accountability*.

Alguns pressupostos podem ser suscitados para o resultado que se apresenta. Dentre os dilemas para a plena implementação da transparência descritos por Michener (2011), o dilema político (quando o agente público se beneficia do sigilo) pode ser uma explicação para a ausência de informações nos portais das assembleias, sobretudo por se constatar, na prática, que as omissões com relação à transparência fiscal estão em larga escala presentes nas informações sobre o detalhamento das despesas (a quem se paga, quanto se paga, quando se paga, de que forma), e, quanto à lei de acesso à informação, tais falhas estão muito presentes na divulgação da remuneração dos deputados e servidores. Entretanto, outras circunstâncias também podem influenciar nesse quadro, por exemplo, a questão administrativa e gerencial das assembleias; contudo, para se concluir efetivamente sobre a influência desse aspecto seria necessário um estudo aprofundado dentro de cada instituição para aferir as regras, a dinâmica e a metodologia interna de trabalho desses órgãos. Não se pode olvidar ainda o pouco comprometimento da

sociedade civil com o exercício de avaliação e fiscalização do corpo eletivo, o que para Rocha (2013) corresponde a um dever resultante do sistema democrático brasileiro. Em um cenário de apatia política, com o baixo envolvimento dos cidadãos nas questões que envolvem a política, não se pode criar expectativas de que o gestor se sinta espontaneamente incentivado a promover *accountability*.

Iniciativas internas podem ser adotadas com o intuito de melhorar o nível de transparência desses órgãos, sobretudo se a transparência entrar na agenda de compromissos como uma prioridade de determinada gestão, que poderá incentivar, inclusive, a organização administrativa interna para que concentre esforços no atendimento das demandas por informações. No âmbito externo, o fato de expor as falhas e adotar ações para propor uma retificação no cenário de baixa capacidade de transparência, com a possibilidade inclusive de impor sanções – papel a ser desempenhado pelos órgãos de controle institucionais – pode contribuir para a melhora da prestação de informações e, conseqüentemente, para a construção de um cenário propício à *accountability*.

Limitações foram observadas no desenvolvimento do estudo. A primeira refere-se à escassez de estudos relativos ao tema em assembleias legislativas, o que implica na ausência de parâmetros comparativos quanto aos resultados e conclusões obtidos. A segunda limitação refere-se ao fato de que, por se tratar de um trabalho cujo foco de atuação está vinculado a uma base legal, o modelo de análise foi elaborado com amparo nas normas vigentes, o que afasta outras dimensões vinculadas à transparência não exigíveis por lei. A terceira limitação refere-se ao avanço e às constantes atualizações relacionadas às tecnologias de informação, que implicam em uma análise válida para o período da realização da coleta de dados, que pode sofrer posteriores alterações. Tais limitações sugerem algumas recomendações para futuras pesquisas, como investigar outras dimensões relacionadas à transparência oferecida pelas assembleias legislativas, especialmente para aferir se há um incentivo à participação e controle social. Uma segunda recomendação consiste na investigação do modelo proposto após algum decurso temporal e identificar se houve avanços ou retrocessos nas conclusões obtidas. Além disso, incentiva-se o estudo do processo de construção de *accountability* por meio dos portais de assembleias legislativas brasileiras comparativamente com experiências internacionais.

Referências

ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. O. A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, Minas Gerais, v. 8, n. 3, p. 147-158, 2016.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2004.

ANDRADE, R. G.; RAUPP, F. M. Transparency ranking of the legislative electronic portals of the largest Brazilian Municipalities. *Australian Journal of Basic and Applied Sciences*, Australia, v. 9, n. 1, p. 51-64, 2015.

ANGÉLICO, F. *Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil*. 2012. Dissertação Mestrado em Administração Pública e Governo)–Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da República*, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da República*, Brasília, DF, 28 maio 2009.

BRASIL. Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e dá outras providências. *Diário Oficial da República*, Brasília, DF, 27 maio 2010.

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. *Diário Oficial da República*, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. 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. *Diário Oficial da República*, Brasília, DF, 18 maio 2012.

CHAHIN, A. et al. *E-gov.br e a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia – o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DUNN, J. Situating democratic political accountability. In: PRZEWOSRKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FERNANDES, C. C. C. Governo eletrônico e transformação da administração pública. In: CHAHIN, A. et al. *E-gov.br e a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia – o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

HEIDEMANN, F. G. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009.

KOPPEL, J. G. S. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of multiple accountabilities disorder. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 65, n. 1, p. 94-108, 2005.

MICHENER, G. Leis de acesso à informação: dilemas da implementação. *Artigo 19*, 2011. São Paulo. Disponível em: <<http://gregmichener.com/Leis-de-Acesso-a-Informacao-Dilemas-da-Implementacao--Artigo19.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2014.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

ONU. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Declaração universal dos direitos humanos*. 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 26 set. 2015.

PEIXOTO, T.; WEGENAST, T. A. Democracia eletrônica no Brasil e no mundo. *Revista do Legislativo*, Minas Gerais, n. 43, p.152-165, 2011.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability, já podemos traduzí-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

RAUPP, F. M. Construindo a accountability em câmaras municipais do estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos. 2011. Tese (Doutorado em Administração)—Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

RAUPP, F. M.; ABREU, E.; SILVA, M. S. Capacidade de prestação de contas dos portais eletrônicos de prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Diálogo*, Canoas, RS, n. 26, p. 37-46, 2014.

ROCHA, A. C. Accountability: constituinte necessária das sociedades democráticas. *Revista da Faculdade de Administração e Economia*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 81-100, 2013.

SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da lei de responsabilidade fiscal para o avanço da accountability no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 10, n. 47, p. 20-47, 2015.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Ed.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Colorado: Lynne Rienne, 1999.

SIMÃO, J. B.; RODRIGUES, G. Acessibilidade às informações públicas: uma avaliação do portal de serviços e informações do governo federal. *Revista Ciência da Informação*, Brasília, DF, v. 34, n. 2, p. 81-92, 2015.

Recebido em: 20/03/2017

Aceito para publicação em: 17/07/2017

Evaluation of Fiscal Transparency and Access to Information in Websites of Brazilian Legislative Assemblies

Abstract

The objective of the research was to evaluate the level of transparency of Brazilian legislative assemblies. From an observation protocol in the websites, the transparency capacity of these bodies was identified based on compliance with the obligations provided for in laws related to fiscal transparency and access to information. It was verified that most of the evaluated portals have medium and low capacity of fiscal transparency and access to information. After more than two years of the deadline for direct and indirect public administration in all spheres to comply fully with the expected transparency provisions, no legislative assemblies have demonstrated to take into account all the dimensions inserted in the analysis model. Internal initiatives can be adopted, especially if transparency enters the agenda of commitments as a priority of a certain management. In the external context, exposing the flaws and adopting actions to propose a rectification in the scenario of low transparency capacity, can contribute to the construction of a scenario conducive to accountability.

Keywords: Fiscal transparency. Access to information. Legislative Assemblies.

Evaluación de la Transparencia Fiscal y del Acceso a la Información en los Portales de las Asambleas Legislativas Brasileñas

Resumen

El objetivo de la investigación fue evaluar el nivel de transparencia de las asambleas legislativas brasileñas. A partir de un protocolo de observación en los portales electrónicos se identificó la capacidad de la transparencia de estos organismos basados en el cumplimiento de las obligaciones previstas en las leyes sobre transparencia fiscal y acceso a la información. De este análisis resultó que la mayoría de los portales evaluados tiene capacidad media y baja de transparencia fiscal y acceso a la información. Transcurridos más de dos años del plazo dado para que la administración pública directa e indirecta en todas las esferas atienda plenamente a las disposiciones de transparencia

previstas, ninguna asamblea legislativa demostró atender la totalidad de las dimensiones insertadas en el modelo de análisis. Las iniciativas internas se pueden adoptar si la transparencia entra en la agenda de compromisos como una prioridad de determinada gestión. En el ámbito externo, el hecho de exponer las fallas y adoptar acciones para proponer una rectificación en el escenario de baja capacidad de transparencia puede contribuir para construir un escenario propicio a la *accountability*.

Palabras clave: Transparencia fiscal. Acceso a la información. Asambleas Legislativas.