Transparência legislativa local: percepção de servidores de Câmaras mineiras

Isabela Renó Jorge Moreira (UFV) - isareno95@gmail.com

Rodrigo Silva Diniz Leroy (UFES) - leroy.rodrigo@gmail.com

João Henrique Bolsanelo Merlo (UFES) - joao.merlo@edu.ufes.br

Resumo:

Dada a iminência de estudos sobre transparência no legislativo, o presente trabalho é direcionado a analisar a percepção de servidores de Câmaras Municipais mineiras sobre a transparência legislativa. Para alcançar o objetivo foram realizadas 9 entrevistas com servidores vinculados à Câmaras de municípios de Minas Gerais com características diversas, sendo as respostas transcritas e categorizadas. Como principais resultados, constatou-se que a Lei de Acesso à Informação foi o marco legal que determinou o efetivo início dos procedimentos relacionados à transparência, não havendo, na maioria dos casos, regulamentações próprias sobre quaisquer temáticas derivadas da transparência. Além disso, as Câmaras adotam procedimentos diversos em relação à divulgação das informações e à organização de seus sites e Portais da Transparência. Essas atribuições são geralmente centralizadas na figura do Controlador(a) Interno(a) e há diferenças quanto ao sistema de informação utilizado, principalmente nos Portais da Transparência, podendo ser integrados com o sistema contábil interno e alimentados automaticamente, ou serem vinculados ao domínio do site e com dados alimentados manualmente. No geral, percebe-se que há desafios na condução dessas atribuições e que os servidores buscam fazer o que entendem ser o melhor para a promoção da transparência legislativa.

Palavras-chave: *Lei de Acesso à Informação; Entrevistas; Minas Gerais; Câmaras de Vereadores.*

Área temática: *Contabilidade Aplicada ao Setor Público e ao Terceiro Setor*

TRANSPARÊNCIA LEGISLATIVA LOCAL: PERCEPÇÃO DE SERVIDORES DE CÂMARAS MINEIRAS [i]

Resumo
Dada a iminência de estudos sobre transparência no legislativo, o presente trabalho é direcionado a analisar a percepção de servidores de Câmaras Municipais mineiras sobre a transparência legislativa. Para alcançar o objetivo foram realizadas 9 entrevistas com servidores vinculados à Câmaras de municípios de Minas Gerais com características diversas, sendo as respostas transcritas e categorizadas. Como principais resultados, constatou-se que a Lei de Acesso à Informação foi o marco legal que determinou o efetivo início dos procedimentos relacionados à transparência, não havendo, na maioria dos casos, regulamentações próprias sobre quaisquer temáticas derivadas da transparência. Além disso, as Câmaras adotam procedimentos diversos em relação à divulgação das informações e à organização de seus sites e Portais da Transparência. Essas atribuições são geralmente centralizadas na figura do Controlador(a) Interno(a) e há diferenças quanto ao sistema de informação utilizado, principalmente nos Portais da Transparência, podendo ser integrados com o sistema contábil interno e alimentados automaticamente, ou serem vinculados ao domínio do site e com dados alimentados manualmente. No geral, percebe-se que há desafios na condução dessas atribuições e que os servidores buscam fazer o que entendem ser o melhor para a promoção da transparência legislativa.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação; Entrevistas; Minas Gerais; Câmaras de Vereadores.

Área temática do evento: Contabilidade Aplicada ao Setor Público e ao Terceiro Setor

1 INTRODUÇÃO

A transparência pública pode ser entendida como a disponibilização aos usuários de informações que sejam úteis para se exercer o controle na gestão dos recursos públicos, subsidiando também a prestação de contas e a responsabilização (*accountability*) (CFC, 2016; IMF, 2018).

No Brasil, a transparência das ações públicas é uma obrigação dos entes federativos e um direito individual e coletivo, conforme previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988). Além disso, também são importantes legislações que estabelecem a publicidade das informações referentes às atividades do Estado e garantem a transparência na administração pública: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2000, 2009, 2011).

É estabelecido ainda que se subordinam ao regime da LAI "os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público", e "as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios" (BRASIL, 2011).

No entanto, há uma lacuna na literatura relacionada a trabalhos sobre transparência nos poderes legislativo e judiciário, considerando-se que a maior parcela dos estudos a nível local é direcionada a prefeituras. Tal fator pode ter sido motivado pelo fato de que, segundo Raupp

e Pinho (2013), a implementação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) com vistas à disponibilização de informações para a sociedade se deu inicialmente nos órgãos do poder executivo, se comparado ao legislativo e judiciário.

O presente trabalho é direcionado ao estudo da transparência nos legislativos sob a percepção dos servidores de câmaras municipais, especificamente dos municípios de Minas Gerais. Portanto, o objetivo desse trabalho é analisar a percepção de servidores de Câmaras Municipais mineiras sobre a transparência legislativa.

Essa proposta se justifica pela necessidade de acrescentar à literatura explicações adicionais a respeito dos procedimentos adotados pelas diversas realidades locais, buscando compreender os fatores que determinam uma Câmara ser mais transparente do que outra, sob a percepção dos servidores envolvidos.

Além da presente introdução, o trabalho apresenta uma revisão de literatura, organizada sob inspiração do método PRISMA de Revisão Sistemática de Literatura (RSL), e os tópicos de procedimentos metodológicos, resultados e considerações finais.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Optou-se por organizar o presente tópico com base nas orientações sobre Revisão Sistemática de Literatura (RSL), segundo o método PRISMA (MOHER *et al.*, 2009), que consiste em 27 tópicos com perguntas objetivas e claras e que tem como foco sistematizar o processo de revisão de literatura. Este formulário consiste em uma *checklist* e um fluxograma de 4 etapas, sendo elas a identificação, seleção, elegibilidade e inclusão, sendo que essas etapas servem para auxiliar o pesquisador a analisar, identificar e separar, criteriosamente, o material bibliográfico encontrado durante toda a pesquisa. Ou seja, o objetivo do método PRISMA é "ajudar os autores a melhorarem o relato de revisões sistemáticas e meta-análises" (MOHER *et al.*, 2009, p. 366).

Como critério de elegibilidade, considerou-se artigos que foram publicados entre os anos de 2005 e 2022, em português. A base de dados utilizada foi o *Google Acadêmico*, uma vez que se trata da maior e principal base de dados e também a fonte de pesquisa mais prática da internet. Nele se buscou artigos de periódicos, congressos, além de dissertações e monografias.

A captação dos artigos ocorreu entre fevereiro/2023 e março/2023, sendo a pesquisa feita utilizando as palavras-chave *transparência legislativa*; com o objetivo de abranger uma maior quantidade de trabalhos sobre tal temática, não foram utilizadas aspas na pesquisa. Para delimitar melhor o tema buscado, procurou-se nos resumos dos trabalhos o foco central na transparência legislativa.

O processo de coleta resultou em 50 trabalhos, que foram manualmente levados a uma planilha e detalhados de acordo com suas características, tais como palavra-chave, autor e ano de publicação, para que haja uma análise minuciosa e exploratória.

Os artigos abrangeram diversas áreas do conhecimento, como Administração Pública, Ciências Contábeis, Ciência da Informação, Ciências Sociais e Direito.

Notou-se uma certa heterogeneidade em relação aos pesquisadores dos trabalhos, uma vez que apenas 5 autores aparecem mais de uma vez, sendo destacados os pesquisadores Fabiano Maury Raupp, da Universidade do Estado de Santa Catarina, com 8 artigos, e José Antônio Gomes de Pinho, da Universidade Federal da Bahia, com 4 artigos.

Percebe-se também que não há uma concentração de artigos em um só periódico ou congresso, sendo os únicos destaques o Congresso Brasileiro de Custos com 3 publicações. No

presente trabalho, notou-se que a maioria dos artigos (46 dos 50) foram publicados de 2010 em diante, com 8 publicações em 2016, 6 em 2017, 5 em 2015 e 5 em 2020.

Referente à metodologia dos artigos, há uma predominância das análises qualitativas, com uma importância de 51% dos artigos, em seguida as análises mistas, com 29%, e por último os quantitativos, que representaram 20% dos artigos publicados.

2.1 Análise do Conteúdo

A análise é baseada nos subtemas dos artigos coletados, para que possa ocorrer uma síntese das conclusões dos resultados encontrados. Os subtemas foram organizados de acordo com a categorização do trabalho, de acordo com Bardin (2011). Dentre os subtemas das pesquisas, há uma predominância de algumas palavras-chave, da quais se destacam, além de "Poder Legislativo" e "Transparência", "Lei de Acesso à Informação" e "*Accountability*". A Tabela 1 lista esses dois últimos subtemas e quais os artigos que se utilizam deles.

Tabela 1- Principais subtemas abordados pelos trabalhos analisados

Lei de Acesso à Informação	Figueiredo (2013); Silva e Santos (2013); Raupp e Pinho (2014); Brambilla (2015); Nunes e Krug (2015); Mancuso, Angélico e Gozetto (2016); Andrade e Raupp (2017) Raupp e Caleffi (2017); Menezes e Oliveira (2018); Costa (2020); Costa, Ventura e Pego (2020).
Accountability	Zurra (2008); Figueiredo (2013); Jordão (2016); Falconiery (2016); Menezes e Oliveira (2018).

Fonte: resultados da pesquisa

No subtema "*Accountability*" é discutido principalmente a prestação de contas e a transparência na transmissão das informações, se remetendo à obrigação de membros de uma entidade de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados (MOLINA; RIBEIRO; COSTA, 2015). O termo, mesmo não tendo uma tradução exata, é utilizado frequentemente tanto em instituições privadas como públicas, atingindo nesta segunda a sua função social.

A Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBT TSP) Estrutura Conceitual aponta que o "objetivo principal da maioria das entidades do setor público é prestar serviços à sociedade, em vez de obter lucros e gerar retorno financeiro aos investidores [...] para subsidiar os processos decisórios e a prestação de contas e responsabilização (*accountability*)" (CFC, 2016).

Portanto, conclui-se que a *accountability* está diretamente ligada à função social da contabilidade aplicada ao setor público, já que o controle social está diretamente ligado à divulgação das informações geradas por este importante setor da máquina pública, desde orçamento e até informações sobre os servidores do ente público. Não obstante, a Lei de Acesso à Informação, publicada em 2011, vem para auxiliar todo o processo de transparência do órgão público, promovendo uma normatização e padronização das publicações de prestação de contas para com a sociedade.

Nos tópicos a seguir será realizada uma análise do conteúdo dos trabalhos e a identificação dos subtemas discutidos por estes, destacando-se a Lei de Acesso à Informação e *Accountability*.

2.1.1 Lei de Acesso à Informação

De acordo com Figueiredo (2013), a contabilidade aplicada ao setor público vem evoluindo ao longo do tempo, porém os entes nem sempre estão preparados e precisam se atualizar perante às novas regras, comenta também sobre o controle social e que muitas vezes

a população, a maior interessada, não tem conhecimento de como fiscalizar as políticas públicas e de aproximação do cidadão, como por exemplo, ouvidoria, audiências e orçamento participativo.

Silva, Hoch e Santos (2013) averiguaram que com a Lei de Acesso à Informação e a criação da ferramenta Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e também esta ferramenta online (*e-SIC*), havendo uma facilidade na transparência passiva, constando-se que o Executivo Federal possui o melhor sistema e o mais bem avaliado, o judiciário possui parcialmente as informações necessárias e o legislativo não possui nenhuma, tendo um déficit na divulgação das informações.

Segundo Raupp e Pinho (2014), comentam sobre a ineficiência dos legislativos para cumprimento da LAI, que 21 dos 27 portais analisados possuem capacidade baixa de informação. Os autores levantam a hipótese de que por ser uma lei nova, haja uma certa dificuldade na normatização, porém também questionam se realmente seria difícil, do ponto de vista técnico, a divulgação de tais informações; questionam ainda a dificuldade da classe política de seguir a lei, tendo em vista que nem mesmo as exigências legais são seguidas.

Já Brambilla (2015) cita que, por mais que as Câmaras Legislativas tenham avançado na divulgação de dados, ela deve ser crítica, ágil, criativa e seletiva, para que não só satisfaça o usuário, mas também amplie o leque de pessoas, atingindo uma nova camada na sociedade, defende também que o acesso à informação é um importante processo de instrumento e que o estreitamento de relação com a sociedade, aproxima cada vez mais com a democratização da informação.

Na mesma linha, Nunes e Krug (2015), levantam o fato que há uma grande evolução no acesso à informação por meio das Câmaras Legislativas e que, para alcançar o Estado democrático de direito, essa evolução tem que continuar; o advento de novas tecnologias auxilia no processo e aumenta a facilidade com que o cidadão consegue fiscalizar e acompanhar os órgãos públicos.

Mancuso, Angélico e Gozetto (2016) levantam o debate de como os lobbys atrapalham a transparência passiva e como pode atrapalhar o Lei de Acesso à Informação, já que há uma grande disputa de interesses, sugerindo ainda a regulamentação para combater ou controlá-los, evitando que atrapalhem a democratização da informação e a participação popular no Estado.

Andrade e Raupp (2017) comentam sobre a falta de efetividade da LAI, sua baixa adesão por parte do legislativo atrapalha e muito um ambiente democrático; levantam também a necessidade de que os portais de transparência sejam mais claros e que atendam os requisitos legais para que possa transmitir com mais qualidade as informações necessárias para a sociedade.

Caleffi e Raupp (2017) seguem a mesma linha e criticam a não execução da lei por meio do legislativo, ironizam o poder que cria as leis não seguirem as próprias leis, comenta sobre a falta de pesquisas na área, sobre a falta de controle social e como a transparência é afetada com esse déficit nos portais públicos.

Segundo Menezes e Oliveira (2018), a transparência é um pilar da democracia e a LAI é de grande participação para esse processo, porém, se descontextualizada, as informações podem ser danosas à tal, por isso a importância de uma informação clara e objetiva. Porém não é isto se encontra, uma vez que muitas vezes faltam informações em seus portais; além de faltar recursos humanos, tecnológicos e financeiros, falta principalmente a vontade política para que possam ser concretizar todas as requisições da LAI.

Por sua vez, Costa (2020), avaliou e elaborou um *ranking* englobando as 28 Câmaras Municipais do Estado da Paraíba, avaliando cada portal se atendia ou não as exigências da Lei de Acesso à Informação (LAI). Essa análise permitiu quantificar o nível de transparência de

cada Câmara e apontar suas deficiências, por exemplo, a falta de padronização na explanação dessas informações, dificultando a experiencia dos usuários nos sites. A pesquisadora também levanta a hipótese que a resistência por parte dos servidores pela divulgação plena dos dados pode estar vinculada ao receio de expor a má gestão dos recursos por parte dos mesmos.

Por fim, para Costa e Pego (2019, p. 158) "a LAI veio para proporcionar mudanças no comportamento do órgão em relação com a sociedade, tanto por parte da instituição quanto do cidadão". O trabalho evidencia que há pouco acesso e pedidos de informação para a Assembleia Legislativa do Espirito Santo, mas o órgão cumpre com o prazo legal para a resposta e poucos pedidos são negados, o artigo não explica o motivo para a negativa e sugere que pesquisas futuras acompanhem este tema.

2.1.2 *Accountability*

Zurra (2008) notou que a criação de mecanismos mais ágeis para a transparência, tais como o governo eletrônico e as utilizações de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) no setor público, são ferramentas importantes de *accountability*, sendo o maior interessado nesse processo a população, que deve exercer o controle social dos entes públicos; porém há um problema social no Brasil que é a falta de acesso à internet pela população e a possível exclusão desses grupos mais desprovidos de recursos.

Complementando o supracitado, Figueiredo (2013) defende que haja um trabalho em prol da divulgação da educação fiscal, controle social e transparência para que a população esteja também consciente em relação ao *accountability*, até para que a população seja capaz de interpretar os dados divulgados pelo governo em suas três instancias, executivo, legislativo e judiciário.

Jordão (2016) verificou o nível de transparência de cada Assembleia Legislativa e do Distrito Federal, evidenciando a necessidade por instrumentos de transparência e pela utilização de TICs para melhorar o controle social e *accountability*; o estudo aponta que a tecnologia veio para ajudar o Estado a abandonar métodos arcaicos e burocráticos, tornando mais efetivo, ágil e rápido o processo de prestação de serviços públicos e a prestação de contas para com a sociedade.

Na mesma linha, Falconiery (2016) avaliou o nível de transparência das Câmaras Municipais das capitais brasileiras. A avaliação consistiu em duas etapas, sendo uma em relação ao cumprimento da LAI e outra em relação à transparência da informação, concluindo-se que o resultado não foi positivo, sendo que muitas vezes não é proporcionada a informação completa, atrapalhando o *accountability*; houve também problemas em relação a acessibilidade dos portais, o que leva a pensar sobre a desigualdade no acesso à informação e o *accountability* democrático.

Por fim, segundo Menezes e Oliveira (2018), a abertura e transparência do governo auxilia no processo de fortalecimento da democracia e combate ao autoritarismo e o acompanhamento por parte da sociedade civil auxilia no *accountability*, no controle social e no exercício da cidadania. Os autores também exaltam que apenas estes fatores não resolvem os problemas do autoritarismo, mas o combate a cultura do segredo é de suma importância e o antidoto é a transparência.

3 MÉTODOS

Para atender à proposta de analisar a percepção de servidores de Câmaras Municipais mineiras sobre a transparência legislativa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas,

motivada pela busca de explicações adicionais e o preenchimento de lacunas da literatura em relação à qualidade da transparência legislativa local. Ressalta-se que o protocolo de entrevista (APÊNDICE A) foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP)[ii].

Os entrevistados foram pessoas envolvidas no processo de transparência de alguns municípios, tendo sido realizadas 9 entrevistas, com servidores de Câmaras mineiras ocupantes dos cargos de Controlador(a) Interno(a), Secretário(a), Contador(a) e Diretor Geral. A escolha desses entrevistados se deu a partir de alguns critérios. Como o presente trabalho faz parte de um de pesquisa projeto com maior abrangência, já havia ocorrido a avaliação de todos os Portais da Transparência das Câmaras mineiras, a partir do Índice de Transparência dos portais Legislativos (ITpL), do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (2022), além da aplicação de um questionário, também realizado anteriormente.

A partir desses fatores, foram selecionadas algumas Câmaras que haviam respondido ao questionário e que tinham os melhores e piores desempenhos na avaliação dos portais. Após serem todas contactadas, foram entrevistados os que se apresentaram disponíveis para participar da pesquisa, caracterizados na Tabela 1.

Tabela 1 – Caracterização dos Respondentes e dos Municípios em que atuam.

Ent.	Respondente				Município		
	Cargo	**Vínculo**	**Tempo**	**Formação**	**Mesorregião**	**Porte** *	**ITpL**
E1	Controlador(a) Interno(a)	Efetivo	De 10 a 20 anos	Contabilidade	Zona da Mata	Médio Porte	3,8872
E2	Controlador(a) Interno(a)	Efetivo	Menos de 1 ano	Administração	Metropolitana de Belo Horizonte	Grande Porte	4,7107
E3	Diretor Geral	Efetivo	De 10 a 20 anos	Direito	Metropolitana de Belo Horizonte	Grande Porte	3,9423
E4	Controlador(a) Interno(a)	Efetivo	De 10 a 20 anos	Contabilidade	Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba	Grande Porte	4,1925
E5	Controlador(a) Interno(a)	Efetivo	De 1 a 5 anos	Comunicação Social	Vale do Rio Doce	Médio Porte	3,9365
E6	Controlador(a) Interno(a)	Efetivo	De 1 a 5 anos	Direito	Zona da Mata	Médio Porte	6,1947
E7	Secretário(a)	Efetivo	Mais de 20 anos	Estudos Sociais	Central Mineira	Pequeno Porte 1	2,1830
E8	Contador(a)	Efetivo	De 10 a 20 anos	Contabilidade	Central Mineira	Médio Porte	4,8447
E9	Diretor Geral	Comissionado	De 10 a 20 anos	Direito, Administração e Jornalismo	Zona da Mata	Médio Porte	5,0734

Notas. * Pequeno Porte 1: até 20.000 habitantes; Pequeno Porte 2: de 20.001 até 50.000 habitantes; Médio Porte: de 50.001 até 100.000 habitantes; Grande Porte: de 100.001 até 900.000 habitantes; Metrópole: acima de 900.001 habitantes.
Fonte: resultados da pesquisa.

A entrevista de pré-teste ocorreu no dia 21 de março de 2023 e as outras oito entre 30 de março e 24 de maio de 2023. Ressalta-se que todas foram gravadas, após o consentimento dos servidores, e que, conforme ressaltado o Termo de Consentimento e Livre Esclarecido (TCLE), o sigilo será mantido para fins da presente pesquisa. Para isso, os nomes dos entrevistados foram codificados como Entrevistado 1 (E1), Entrevistado 2 (E2), ..., Entrevistado 9 (E9); e os municípios em que atuam serão chamados de Município 1 (M1), Município 2 (M2), ..., Município 9 (M9).

Após a transcrição literal e a organização dos conteúdos das entrevistas, foram desenvolvidas categorias analíticas, com base nos pressupostos desenvolvidos por Bardin (2011), para análise e agrupamento das perspectivas dos entrevistados sobre as seguintes temáticas: (i) Histórico Transparência na Câmara; (ii) Informações Dispositivos Institucionais; e (iii) Processo/Procedimentos de Disponibilização das Informações.

4 RESULTADOS

4.1 Implementação da LAI

De acordo com os entrevistados, as Câmaras de seus respectivos municípios passaram a implementar com efetividade os sites e Portais da Transparência a partir da institucionalização da Lei de Acesso à Informação. No Município M1, a entrevistada relata que em 2007 a Câmara criou um site privado que não era alimentado com frequência. Apenas em 2012, representantes da Câmara participaram do processo de implementação do Portal Modelo do Senado Federal. O Portal Modelo é um *software* oferecido pelo Programa Interlegis, disponibilizado pelo Senado sem custos para as Câmaras Municipais.

Na visão da entrevistada E1, a implementação do Portal Modelo e a implementação da Lei nº 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011), foram passos essenciais para facilitar o acesso das informações e documentos públicos pelos cidadãos. Sendo assim, na visão de todos os entrevistados, o processo de apresentação das informações de maneira clara e detalhada à população, através dos portais da transparência, é fomentado a partir da LAI.

Os entrevistados E2, E4, E6 e E9 também afirmam que as Câmaras implementaram sites antes da LAI, no entanto ressaltam que a preocupação com a disponibilização das informações tornou-se mais efetiva após a LAI, mencionada como "marco para a transparência pública" por E2, e como um passo importante para tornar a transparência como "prioridade", segundo E3.

E3, funcionário da Câmara desde a década de 1990, relata períodos antes da implementação da LAI em que as informações eram disponibilizadas apenas a grupos específicos e de interesse dos agentes públicos.

> Até chegar nesse contexto, hoje, de que a informação ela tem que estar acessível e de uma maneira mais simples possível e intuitiva para as pessoas, entendeu? Então isso ficou mais forte ainda com a edição da LAI. Hoje o Ministério Público, ele fez todo um trabalho em cima das Câmeras para vir cumprindo os requisitos para que o site, por exemplo, tivesse informações todas as informações que a lei específica que deixa claro que tem que ter, então a gente vem cumprindo, tentando cumprir isso da melhor forma possível (E3, 2023).

De fato, é preciso ressaltar que apesar da necessidade de aprimoramento, a LAI se torna o principal marco legal para transparência pública no Brasil (JARDIM, 2012), uma vez que favoreceu o cumprimento do princípio do direito à informação, determinado na Constituição Federal de 1988 (VIANNA JUNIOR *et al.*, 2019).

> É uma oportunidade histórica para a sociedade e o Estado brasileiros a aprovação de uma Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) após 23 anos de uma Constituição que consagrou os princípios do direito à informação e do dever da administração pública na gestão e acesso a documentos, sucedida por dispositivos legais regulamentadores que jamais foram implementados (JARDIM, 2012, p. 18).

No entanto, conforme discutido por Falconiery (2016), não basta existir a LAI, se as Câmaras Municipais não se preocupam com o seu cumprimento. O autor identifica carência de normas e de detalhamentos que orientem a transparência dos dados. Para E9, por exemplo, a LAI é o primeiro passo, mas para se tornar efetiva a transparência precisa fazer parte da cultura organizacional e, para que isso ocorra, os funcionários e parlamentares precisam participar de um processo gradual de valorização da transparência pública. Segundo o entrevistado, as regras internas, como regimento interno detalhado, podem auxiliar na definição de regras de rotina e funções dos setores para o bom funcionamento da Câmara no quesito transparência.

A Câmara do Município M4 é a única dentre as entrevistadas com dispositivos institucionais, como Leis e Resoluções, sobre a transparência em nível municipal. Segundo o relato de E4, existem duas Resoluções fundamentais para a transparência das atividades da Câmara, ambas promulgadas em 2012, meses após a institucionalização da LAI. Em sua perspectiva, foi fundamental a determinação das Resoluções, tornando obrigatória a disponibilização de informações para a população, visto que às exigências das Resoluções passaram a complementar as publicações exigidas pela LAI.

> Desde a Resolução nº 275 o portal é periodicamente alimentado [...] A Resolução 275, que trata sobre a transparência na Câmara Municipal, inclusive ela já contempla algumas coisas que não é contemplada na legislação específica, na LAI, justamente pelas particularidades que a gente já tinha aqui. A gente tem também resolução de diárias Resolução n° 276 (E9, 2023).

As resoluções são dispositivos institucionais que particularizam a implementação da LAI em nível local. De acordo com E9, a Resolução nº 275 da referida Câmara define obrigatoriedades das informações disponibilizadas no Portal da Transparência, as formas de solicitação, os direitos dos cidadãos que encontram dificuldades de acesso e define a proteção de informações sigilosas. Sendo assim, nota-se que a legislação municipal em vigor é complementar à LAI. Enquanto isso, a Resolução nº 276 dispõe sobre viagem a serviço e a concessão de diárias, criada visando dar mais visibilidade às viagens de interesse Legislativo, sendo necessário, para cada viagem, a realização do pedido formal entregue ao Presidente da Câmara, contendo justificativa, valores e regras para utilização do recurso público.

4.2 Procedimentos para Transparência dos Portais

Com base nas explanações dos entrevistados e em conformidade com o Índice de Transparência dos portais Legislativos (ITpL), as informações disponibilizadas pelas Câmaras Municipais se dividem nas principais categorias: Atividade Legislativa; Atividade Administrativa (Orçamentos e Finanças); Atendimento ao Cidadão; e Usabilidade do Portal (SENADO FEDERAL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022). É importante ressaltar que nenhum dos entrevistados conheciam o ITpL, criado pelo Senado Federal em 2018 para mensurar os níveis de transparência em todas as esferas legislativas.

O ITpL é avaliado através de 64 indicadores segmentados em categorias que avaliam a integralidade, linguagem clara, atualidade das informações, série histórica e disponibilidade de acesso à dados abertos (SENADO FEDERAL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022). No entanto, mesmo existindo este mecanismo de análise de transparência há aproximadamente cinco anos, os gestores públicos ainda desconhecem tais critérios de avaliação, baseando-se ainda apenas nos quesitos exigidos principalmente pelo Art. 8º da LAI.

Analisando os processos e procedimentos para disponibilização de informações, baseado nos critérios do ITpL, nota-se que as informações da categoria Atividade Legislativa

(como atribuições de funcionários, estrutura organizacional, por exemplo) são realizadas manualmente seja Controladoria Interna, Contadores, Setor de Comunicação ou Secretaria Executiva. Estas atribuições variam de acordo com a capacidade administrativa e a estrutura organizacional de cada Câmara Municipal. De acordo com os entrevistados, as informações são inseridas manualmente em prazos que variam de 48 horas a um mês para disponibilização aos cidadãos, a depender das determinações de cada Câmara.

No caso das Câmaras dos municípios dos entrevistados E1, E3, E4, E5, E6, E8 e E9 percebe-se um padrão para disponibilização das informações nos sites, devido à utilização do Portal Modelo, do Interlegis. Os entrevistados ressaltaram ainda que a disponibilização das informações se divide da seguinte forma: no site da Câmara Municipal contém as informações gerais sobre o ente, notícias, ouvidoria, perguntas frequentes, links úteis, etc.; enquanto o Portal da Transparência contém informações financeiras, de pessoal, patrimonial, etc.

Assim, ressalta-se que essas Câmaras utilizam também o Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), uma ferramenta que informatiza as Atividades Legislativas. O SAPL emerge com objetivo de simplificar a divulgação de informações relacionadas às atividades dos parlamentares e dos servidores, além de permitir aos cidadãos que acompanhem a produção legislativa e acompanhem os processos legislativos e as legislações municipais ou estaduais (SENADO FEDERAL, 2023).

É importante ressaltar que E3 menciona que a Câmara Municipal tentou implementar a terceirização dos serviços de disponibilização das informações das Atividades Legislativas, sobretudo para reduzir o tempo com que tais informações cheguem à população. Porém, a Controladoria Interna e demais representantes da Câmara notaram que ao "Contratar terceiros para tratar de um assunto que ele nem vivenciou, não deu certo. Às vezes a pessoa vem com vivência de informática, mas não está familiarizada com o processo legislativo, edição de lei, com o regimento interno (E3, 2023).

O entrevistado E8 explica que na sua visão as informações disponibilizadas à população se dividem em duas partes, a transparência da Atividade Legislativa e das movimentações econômicas.

> A gente tem na verdade duas partes de transparências dentro do nosso portal. A gente tem a transparência que é física, que é a que funciona através do diretamente dentro do portal. Hoje o nosso portal é baseado no Senado Federal e dentro dele existe o SAPL que é um portal da transparência onde é registrado toda a movimentação de normas legais. Então toda a nossa parte de processos licitatórios, editais tão tudo publicado lá. E as leis municipais também, toda lei que é aprovada, inclusive com o seu projeto em aprovação, né? Quando o projeto chega. Então toda essa movimentação de legislação está dentro da guardada ali e o outro portal de transparência que seria um econômico, que é o do vinculado com a empresa de tecnologia. Esse portal da transparência da empresa tecnologia, esse a migração dos dados é toda feita automaticamente, ele é um comando dentro do sistema, o sistema gera as informações e já grava automaticamente lá no portal (E8, 2023)

Conforme explicado por E8, as informações da categoria Atividade Administrativa, direcionada aos Orçamentos e Finanças, como diárias, empenhos e pagamento de salários, são alimentadas de forma automática nos Portais da Transparência e em grande maioria dos casos é função das Controladorias Internas das Câmaras Municipais.

Quanto ao Portal da Transparência, os entrevistados ressaltaram que a opção pela forma de disponibilização de informações depende de decisões internas de cada uma delas, pois é possível a utilização do próprio *layout* modelo disponibilizado pelo Interlegis, como no

Município M6, ou a utilização do produto fornecido geralmente por um sistema contábil terceirizado, que encaminha o cidadão para um *link* externo ao domínio original do site.

Dentre os casos observados na pesquisa, apenas a Câmara da representante E7 terceiriza o serviço de disponibilização de informações do Portal da Transparência. E7 explica que as legislações, notícias e atualização de dados legislativos são realizados manualmente pela Secretaria Executiva. No entanto, a parte contábil é alimentada diariamente por uma empresa terceirizada, uma vez que a Câmara pertence a um município de pequeno porte e possui apenas quatro servidores efetivos, não contendo Contador e Controlador Interno no quadro de funcionários.

Os entrevistados E1, E2, E3, E4, E5 e E6 mencionam que as informações no Portal da Transparência da Câmara, encontram-se informações sobre receitas, despesas, gastos com pessoal e aquisições. Nos casos supracitados, as informações geradas automaticamente do sistema da contabilidade que vincula ao Portal da Transparência, assim sendo disponibilizada imediatamente após a inserção da informação. Os entrevistados E2, E6 explicam o fluxo de fornecimento dos dados contábeis:

> Os dados contábeis, por exemplo, a contabilidade recebe um certo empenho. Ela já faz o empenho e isso já fica disponível lá na transparência. Com relação a diária. Também, assim que a contabilidade lança, é a diária, ela também vai para o Portal da Transparência. Assim que efetivado o pagamento, já fica disponível (E2, 2023).

> Nosso portal, uma parte deles é alimentado a partir de pagamentos realizados e a parte de é despesas detalhadas. É o nosso próprio sistema de contabilidade que já faz isso automaticamente, né? Então, à medida que os empenhos e as liquidações e tudo é feito na contabilidade, já cai direto no Portal (E6,2023).

A entrevistada E6 reitera a importância dos sistemas que vinculam as informações automaticamente nos Portais da Transparência. Segundo ela, muitas informações e relatórios que não estão explícitos nos Portais, facilitam a construção de dados e relatórios com informações do próprio sistema que são essenciais para a Controladoria Interna e para a disponibilização aos cidadãos.

> As questões mais de relatório que são, por exemplo, balancetes e relatórios de gestão fiscal, eu pego do sistema. Muitas informações eu retiro das informações e dos relatórios do próprio sistema vinculado ao Portal da Transparência. Por exemplo, os balancetes e os balanços anuais que a gente passa. E assim dá um pouco de trabalho algumas outras coisas que eu não consigo retirar do sistema, mas o sistema com certeza facilita assim, facilita ajuda muito na hora de alimentar e criar novos relatórios (E6, 2023).

Portanto, a partir das entrevistas constata-se que as principais diferenças entre os Portais da Transparência que utilizam o próprio sistema Interlegis ou um terceirizado é que: (i) o sistema do Interlegis tem por vantagem não onerar financeiramente a Câmara e ter um bom suporte da equipe do sistema, mas como desvantagem ele requer atualizações feitas manualmente pelo usuário, o que gera uma alta demanda de trabalho e pode fazer com que os dados estejam desatualizados com facilidade; (ii) já a utilização de um sistema contábil terceirizado, que atualiza automaticamente o Portal da Transparência pela integração com o sistema contábil, tem a vantagem de permitir que as informações sejam disponibilizadas em tempo real para o cidadão, com facilidade de acesso e *layout* intuitivo, mas é um produto que gera custos à Câmara, mesmo havendo no mercado uma entidade que oferece gratuitamente o mesmo serviço.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse trabalho foi analisar a percepção de servidores de Câmaras Municipais mineiras sobre a transparência legislativa. No geral, percebe-se que há desafios na condução das atribuições e que os servidores buscam fazer o que entendem ser o melhor para a promoção da transparência legislativa.

As Câmaras avaliadas apresentam níveis diversos de transparência de seus portais e pertencem a diferentes realidades, seja quanto ao porte populacional, à região, à infraestrutura ou ao desenvolvimento socioeconômico local. Isso se mostrou determinante para algumas das percepções dos entrevistados, uma vez que em algumas delas havia quantidade suficiente de servidores para atender aos requisitos da transparência, além de um sistema de informação terceirizado e robusto, com bom suporte técnico. Por outro lado, algumas das Câmaras se mostraram desestruturadas, tanto em relação à quantidade de recursos financeiros e humanos, mas também quanto ao conhecimento sobre as obrigações básicas de transparência.

Foi possível constatar ainda uma dependência dos provedores dos Sistemas de Informação e Comunicação (SIC) que, em alguns dos casos, conduz todo o processo de disponibilização de informações de maneira autônoma. Quanto à essa temática, destaca-se o Portal Modelo Interlegis, disponibilizado gratuitamente às Câmaras através de convênio, como um importante ator nessa investigação, uma vez que, pela percepção dos entrevistados, é gratuito e provê um serviço de qualidade, tanto na instalação quanto no suporte.

Esse trabalho acrescenta à literatura algumas percepções de servidores que atuam em realidades significativamente distintas, contribuindo para o debate sobre a baixa qualidade dos portais legislativos e as razões por trás desse fato.

Como limitações, destaca-se a dificuldade em se alcançar maior número de entrevistados, principalmente de Câmaras pertencentes a municípios enquadrados nos grupos de Pequeno Porte 2 (20.001 a 50.000 habitantes) e Metrópole, que no caso de Minas Gerais apenas a capital Belo Horizonte se enquadra. Ademais, das 12 mesorregiões, foi possível obter respondentes de apenas cinco delas.

Para pesquisas futuras sugere-se a investigação em Câmaras pertencentes às mesorregiões menos desenvolvidas economicamente, tais como Norte de Minas, Jequitinhonha e Vale do Mucuri, por exemplo, avaliando os Portais da Transparência e buscando entender como procedem esses servidores para atender à legislação com os menores quantitativos per capita de recursos financeiros, humanos e materiais disponíveis.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, R. G. DE; RAUPP, F. M. Transparência do legislativo local à luz da Lei de Acesso à Informação: evidências empíricas a partir dos maiores municípios brasileiros. *Desenvolvimento em Questão*, v. 15, n. 41, p. 85–130, 21 out. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.85-130>.

AZEVEDO, R. R. DE; CABELLO, O. G. Controle e Transparência sobre os Gastos Tributários em Municípios Brasileiros. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 15, n. 2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.22220>.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRAMBILLA, S. D. S. Informação legislativa, acesso e cidadania. *Em Questão*, v. 21, n. 3, p. 106–129, 2015.

CALEFFI, C. F.; RAUPP, F. M. Avaliação da transparência fiscal e do acesso à informação nas Assembleias Legislativas brasileiras. *Revista Meta: Avaliação*, v. 9, n. 26, p. 360, 2017.

CFC. *NBC TSP Estrutura Conceitual*. . Brasília: [s.n.], 2016. Disponível em: <https://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTSPEC>.

COSTA, C. M. DA; PEGO, M. I. R. As solicitações de informação na Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo entre os anos de 2017 e 2019. *Revista Do Arquivo Público Do Estado Do Espírito Santo*, v. 4, n. 8, p. 150–159, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/revapees/article/view/33994>.

COSTA, I. B. DE A. *Índice de transparência das câmaras municipais: Um estudo piloto da transparência do poder legislativo nos municípios do Estado da Paraíba, Brasil*. 2020. Iscte - Instituto Universitário de Lisboa, 2020.

CRUZ, C. F. *et al.* Transparency of the municipal public management: a study from the homepages of the large Brazilian municipalities. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 153–176, fev. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000100008>.

FALCONIERY, A. F. *Transparência das Câmaras Municipais das capitais do Brasil*. 2016. Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17803>.

FIGUEIREDO, V. DA S. *Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública*. 2013. 140 f. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013.

JORDÃO, J. L. *Portais eletrônicos legislativos como instrumentos de accountability, transparência e democracia*. 2016. Universidade Federal do Amazonas, 2016. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/5104>.

MANCUSO, W. P.; ANGÉLICO, F.; GOZZETO, A. C. O. Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de Acesso a Informações públicas no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, v. 212, n. 53, p. 41–56, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p41>.

MENEZES, E. M. DE; OLIVEIRA, B. DE A. Cumprimento da Lei de Acesso à Informação no Portal da Transparência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. *CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO*, v. 20, n. 34, p. 93–125, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.29327/264759.20.34-3>.

MOHER, D. *et al.* Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses: The PRISMA Statement. *Journal of Clinical Epidemiology*, v. 62, n. 10, p. 1006–1012, 2009.

MOLINA, R. DO C.; RIBEIRO, H. C. M.; COSTA, B. K. Características da produção acadêmica sobre stakeholders e accountability divulgadas no Scopus no período de 1996-2014. 2015, São Paulo: [s.n.], 2015. Disponível em: <https://singep.org.br/4singep/resultado/228.pdf>.

NUNES, L. F.; KRUG, W. A transparência dos atos da administração pública como mecanismo de afirmação democrática no municipalismo gaúcho: uma análise a partir das licitações e seus editais e resultados; contratos celebrados e dados gerais sobre acompanhamento de programas, ações. In: HERMANY, R. *et al.* (Org.). . *Os grandes temas do municipalismo : o princípio da transparência na gestão pública*. Porto Alegre: Assembleia

Legislativa do Rio Grande do Sul, 2015. v. 2. p. 10–20.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. DE. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista de Administração*, v. 48, n. 4, p. 770–782, 19 dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.5700/rausp1120>.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. DE. Prestação de Contas nos Portais Eletrônicos de Assembleias Legislativas: um estudo após a Lei de Acesso à Informação. *Gestão & Planejamento - G&P*, v. 15, n. 1, p. 144–161, 2014.

REIS, A. DE O.; FERREIRA, M. A. S. M. A. M.; FERREIRA, M. A. S. M. A. M. Intervenientes da transparência orçamentária pública a nível nacional. *Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI*, v. 4, n. 1, p. 22–36, 2017. Disponível em: <www.ojs.ufpi.br/index.php/gecont/article/view/5274>.

RIBEIRO, C. P. DE P.; ZUCCOLOTTO, R. A face oculta do Leviatã: transparência fiscal nos municípios brasileiros e suas determinantes socioeconômicas e fiscais. *Enfoque: Reflexão Contábil*, v. 33, n. 1, p. 37–52, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/enfoque.v33i1.19619>.

SILVA, R. L. DA; HOCH, P. A.; SANTOS, N. DE F. A Lei de Acesso à Informação pública e o dever de transparência passiva do Estado: uma análise do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) de sites públicos. 2013, Santa Maria/RS: UFSM, 2013. p. 192–206. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/563/2019/09/2-3.pdf>.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As Causas da Transparência Fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 25, n. 66, p. 242–254, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1808-057x201410820>.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. *Organizações & Sociedade*, v. 24, n. 82, p. 390–411, set. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1984-9240822>.

ZURRA, R. J. DE O. *O e-legislativo como ferramenta de transparência na administração pública brasileira*. 2008. 146 f. FGV EBAPE, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/8772>.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

Data: **Município:**

1) Qual o cargo você ocupa na Câmara atualmente?

2) Qual o seu vínculo com a Câmara?

(Servidor efetivo, comissionado, agente político, outro)

3) Aproximadamente há quanto tempo você está no cargo atual?

4) Qual a sua área de formação?

(Se aplicável, indicar a principal formação relativa à graduação)

5) O(a) Sr. (a) saberia nos dizer como e quando começou o processo de organização das informações para atender à legislação sobre transparência?

6) Quais os procedimentos adotados na Câmara para cumprir com a transparência exigida em Lei?

7) Existem regras internas para que as informações sejam disponibilizadas ao público de forma tempestiva?

8) Tem algum órgão, indivíduo ou empresa que os ajudou a implementar os critérios previstos em Lei? Atualmente tem algum parceiro para quem vocês recorrem quando surge alguma dúvida?

9) Existe alguma dificuldade em atender os critérios de transparência previstos em legislação?

(Em caso afirmativo, explorar as dificuldades levantadas pelo respondente)

10) A Câmara Municipal já sofreu alguma advertência, sanção ou punição por não ter cumprido com algum requisito obrigatório?

11) Há itens exigidos pela legislação que a câmara ainda não consegue atender?

Há itens transparencializados pela câmara e que não são exigidos pela lei?

12) Com a sua experiência profissional, percebe se há alguma lacuna, no âmbito da transparência, que precisa ser melhor avaliada?

13) Como você avalia a qualidade da transparência do portal eletrônico da Câmara Municipal em que atua?

14) Este é um espaço livre para comentários adicionais e esclarecimento de dúvidas.

---

[i] Agradecimento à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
[ii] Número do Parecer: 5.585.397