Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração,Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

BÁRBARA SOUZA DA SILVA

TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL E A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO: uma proposta de níveis de conformidade para avaliação de municípios paulistas

Brasília – DF

2026

BÁRBARA SOUZA DA SILVA

TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL E A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO: uma proposta de níveis de conformidade para avaliação de municípios paulistas

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Administração como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Professor Orientador: Drª Gianinni Martins Pereira Cirne

Brasília – DF

2026

BÁRBARA SOUZA DA SILVA

TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL E A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO: uma proposta de níveis de conformidade para avaliação de municípios paulistas

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Bárbara Souza da Silva

Professora Doutora Gianinni Martins Pereira
Cirne

Professor-Orientador

Professora Doutora Gianinni Martins Pereira
Cirne - UFERSA

Professor-Examinador

Mestra Geórgia Martins - UEPB

Professor-Examinador

Brasília, 30 de junho de 2026

RESUMO

A Lei nº 12.527/2011 — Lei de Acesso à Informação (LAI) — impõe aos entes federativos o dever de transparência ativa e passiva, exigindo dos municípios com mais de 50.000 habitantes a manutenção de portal de transparência na internet. Não obstante mais de uma década de vigência, persiste lacuna metodológica relevante: inexiste instrumento consolidado para avaliação graduada e comparável da conformidade de municípios de médio porte do interior paulista com os preceitos legais. O presente trabalho objetiva avaliar o nível de conformidade dos municípios de Barretos, Olímpia e Bebedouro — situados na microrregião de Barretos, mesorregião de Ribeirão Preto/SP — com os dispositivos da LAI, mediante a criação e aplicação do Índice de Nível de Conformidade com a LAI (INC-LAI), escala ordinal de cinco níveis. Adota-se pesquisa aplicada, de abordagem predominantemente qualitativa, valendo-se do estudo de caso múltiplo comparativo como método. A aplicação demonstrativa do instrumento aos três municípios ilustra sua capacidade de evidenciar disparidades quanto à observância da publicidade ativa, à estrutura do Serviço de Informação ao Cidadão e à regulamentação local exigida pelo art. 45 da lei, indicando a existência de lacunas de conformidade a serem confirmadas por coleta empírica sistemática. Propõem-se, por fim, recomendações normativas, administrativas e tecnológicas aptas a orientar também municípios de menor porte e orçamento restrito.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Transparencia Pública. Conformidade Municipal.

ABSTRACT

Law No. 12,527/2011—the Access to Information Act (LAI)—imposes a duty of active and passive transparency on federal entities, requiring municipalities with more than 50,000 inhabitants to maintain a transparency portal on the internet. Despite having been in effect for more than a decade, a significant methodological gap persists: there is no established tool for a graded and comparable assessment of compliance with legal requirements by medium-sized municipalities in the interior of São Paulo state. This study aims to assess the level of compliance of the municipalities of Barretos, Olímpia, and Bebedouro—located in the Barretos microregion, within the Ribeirão Preto/SP mesoregion—with the provisions of the LAI, through the creation and application of the LAI Compliance Level Index (INC-LAI), a five-level ordinal scale. The study adopts an applied research approach, predominantly qualitative in nature, using the comparative multiple case study as its methodology. The results reveal disparities among the municipalities regarding compliance with active publicity requirements, the structure of the Citizen Information Service, and the local regulations required by Article 45 of the law; none of the municipalities is fully compliant with all of the provisions examined. Finally, the study proposes regulatory, administrative, and technological recommendations designed to guide even smaller municipalities with limited budgets.

Keywords: Freedom of Information Act. Public Transparency. Municpal Compliance.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Municípios analisados e suas caracteristicas
Tabela 2 – Indice de Nível de Conformidade com a LAI
Tabela 3 – Indicadores
Tabela 4 – Análise de Desempenho dos Municipios
Tabela 5 – Classificação final no INC-LAI

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LAI – Lei de Acesso à Informação

INC-LAI – Indice de Conformidade pela LAI

LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....08
2. OBJETIVOS.....10
2.1 Objetivo Geral.....10
3. REFERENCIAL TEÓRICO.....11
3.1 O Direito à informação na Constituição Federal de 1988.....11
3.2 A Transparencia pública em uma democracia representativa.....13
4. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....18
4.1 Tipo de pesquisa.....18
4.2 O INC-LAI: uma proposta de conformidade.....18
4.3 Dimensões e Indicadores de Análise.....19
4.4 Procedimentos de Coleta de Dados.....20
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....22
5.1 Barretos.....22
5.2 Bebedouro.....23
5.3 Olímpia.....23
5.4 Análise Comparativa.....24
5.5 Proposta.....25
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....27
REFERÊNCIAS.....29

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 — conhecida como Lei de Acesso à Informação ou LAI—, constitui marco normativo central na concretização do direito fundamental de acesso à informação pública no Brasil. Tendo como base os arts. 5º, XXXIII, 37, §3º, II, e 216, §2º, da Constituição Federal, a LAI impõe a todos os órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em âmbito federal, estadual e municipal, a obrigação de publicar proativamente informações de interesse coletivo, ou a chamada transparência ativa e de responder, no prazo legal, às solicitações de informação, normalmente feitas em um portal de transparência.

Após mais de uma década de vigência, é possível observar que a adesão dos municípios de pequeno e médio porte às diretrizes nessa lei é heterogênea, inconstante e, frequentemente, avaliada de modo assistemático. Não é possível afirmar a existência de uma literatura especializada ou de métodos que consistam em meios de analisar a conformidade ou o grau de aderência ao que essa lei propõe. O que se encontra, é rankings de transparência do Ministério Público Federal e também do Observatório Social do Brasil, este último sendo uma rede de instituições não governamentais focada em buscar justiça social e uma gestão pública mais transparente com o contribuinte.

Contudo, a LAI não surgiu do acaso. Pode-se dizer que a sua criação é fruto de décadas de mobilização da sociedade civil brasileira e da pressão dessa mobilização, por uma maior abertura do Estado, especialmente após o período da Ditadura Militar (1964–1985), durante o qual a censura e o sigilo foram instrumentos sistemáticos de controle. Como a censura imposta pelos militares foi tamanha e perdurou por tanto tempo – mesmo após o fim do período, mobilizações de partes da sociedade brasileira movimentaram-se durante os anos 1990 e 2000 para que fosse criada, especificamente, uma lei que organizasse o modo como a administração pública trata as informações que vêm do Estado ou que são por ele geradas. Por fim, foi promulgada durante o Governo Dilma Rousseff — ex-presidente do Brasil e ela mesma vítima da repressão e perseguição durante a Ditadura Militar —, a Lei de Acesso à Informação no Brasil.

Para este trabalhou foi feito uma escolha, a âmbito municipal, de alguns municípios onde podíamos tentar aplicar a LAI e conferir, de preferência em seus portais de transparência, se aderem ao que se é proposto na lei ou não. Por isso, aa escolha dos municípios de Barretos, Olímpia e Bebedouro decorre de três fatores conjugados: (i) todos possuem, pelo menos, uma população superior a 50.000 habitantes, conferidos no último Censo Demográfico

de 2022 do IBGE, limite que, associado ao art. 8º, §4º, da LAI, torna obrigatória a manutenção de portal de transparência na internet; (ii) integram a mesma microrregião, permitindo análise comparativa homogênea do ponto de vista geopolítico e socioeconômico; e (iii) nenhum dos três foi objeto de estudo acadêmico sobre conformidade com a LAI até a data de elaboração deste trabalho.

Consideramos que a relevância acadêmica do estudo reside na proposta metodológica: a criação de uma escala ordinal de pelo menos cinco níveis: o Índice de Nível de Conformidade com a LAI (INC-LAI), onde possa ser capaz de ser replicada em outros municípios de perfil semelhante. A relevância prática manifesta-se na possibilidade de que os resultados subsidiem futuramente ações dos Poderes Executivos Municipais, Estaduais e da sociedade civil organizada no sentido de aprimorar o cumprimento da LAI. Adicionalmente, uma análise realizada em municípios de médio porte pode lançar luz sobre o que municípios menores — e com menor orçamento — podem implementar para alcançar maior transparência, mesmo dentro de suas limitações administrativas e financeiras.

Do ponto de vista constitucional, a pesquisa se ancora no princípio da publicidade (art. 37, caput, CF/88), no direito fundamental de acesso à informação (art. 5º, XXXIII, CF/88) e no princípio democrático, uma vez que a transparência pública é uma condição de possibilidade do controle social e do exercício pleno da cidadania (Bobbio, 1986; Santos, 2014) em um regime democrático baseado no Estado Democrático de Direito. Toda a sociedade, e não apenas o seu contribuinte, tem o dever de entender e saber, quando solicitado, como se dá e como está sendo aplicado o dinheiro público que advém dos impostos pagos ou embutidos nos amis diversos serviços utilizados por cidadãos brasileiros no seu cotidiano.

Diante desse cenário, o presente trabalho propôs responder à seguinte questão: em qual o nível de conformidade com a Lei de Acesso à Informação se encontra os municípios de Barretos, Olímpia e Bebedouro, localizados na mesorregião de Ribeirão Preto/SP?

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral

Propor um instrumento metodológico próprio para a avaliação graduada e comparável da conformidade de municípios de médio porte com os dispositivos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011): o Índice de Nível de Conformidade com a LAI (INC-LAI), estruturado em cinco níveis, dimensões e indicadores, tomando os municípios de Barretos, Olímpia e Bebedouro como referência para a construção e a exemplificação do instrumento.

2.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos desta pesquisa compreenderam:

I. Verificar se foi realizada, anteriormente, alguma análise sistemática e graduada de conformidade com a LAI nos municípios da macrorregião de Ribeirão Preto — assim identificando quais cidades foram estudadas, por quais razões, e em que medida essa lacuna justifica a realização do presente trabalho.

II. Identificar se uma análise de conformidade realizada em municípios da mesorregião de Barretos pode auxiliar a compreender quais atitudes municípios menores, e com menor orçamento, podem implementar para uma melhor transparência com a LAI.

Estruturar internamente o INC-LAI, definindo as dimensões de análise, os indicadores derivados diretamente dos dispositivos da LAI, os pesos atribuídos a cada indicador e as faixas percentuais que delimitam os cinco níveis de conformidade — do Nível 1, correspondente à não conformidade, ao Nível 5, correspondente à conformidade plena — de modo a garantir a replicabilidade do instrumento em outros municípios.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 O Direito à informação na Constituição Federal de 1988

O Brasil foi o 89º país do mundo a aprovar uma lei de acesso à informação (Rodrigues, 2013). Esse dado, por si só, é revelador: enquanto países como Suécia (1766), Estados Unidos (1966) e México (2002) já contavam há décadas com marcos legais de acesso à informação, o Brasil chegou a esse instrumento somente em 2011. A explicação está, em grande parte, no legado da Ditadura Militar — um regime que por mais de 20 anos tratou o sigilo não como exceção, mas como regra.

Foi apenas com o término desse regime, em 1988, quando se realizou a consulta e, por fim, a promulgação da Constituição Federal, que se inseriu em uma Carta Magna brasileira algo voltado à questão da informação pública. Chamada de Constituição Cidadã, ela foi promulgada no contexto da redemocratização e, além de tratar do acesso à informação, trouxe outros pontos até então inéditos nesse tipo de texto normativo. Nela estão inscritos os pilares do direito à informação que a lei de 2011 viria, décadas depois, a regulamentar de forma operacional. Dentre os direitos garantidos no art. 5º, os de interesse a este estudo são:

> XIV — é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;
> XXXIII — todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (Vide Lei nº 12.527, de 2011). (BRASIL, 1988).

Esses direitos são ponto de estudo e argumentação ainda décadas após a promulgação da CF-88. Isso porque a censura imposta pelos militares foi tamanha e perdurou por tempo tão longo que suas marcas na cultura institucional brasileira persistiram muito além do fim formal do regime – muitas dessas marcas não sendo apenas físicas, mas também na mentalidade de quem trabalha/trabalhava com informações públicas. Como já supracitado, diversas mobilizações da sociedade civil nos anos 1990 e 2000 – em especial, mobilizações que derivavam e eram encabeçadas por vítimas sobreviventes do regime - foram fundamentais para que o acesso à informação saísse do texto constitucional e se tornasse realidade operacional — o que só enfim ocorreu com a promulgação da LAI em 2011.

É também do art. 37, caput, da CF/88 que deriva o princípio da publicidade — um dos cinco princípios fundamentais da Administração Pública brasileira, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Para Platt Neto et al. (2007), no Brasil, a transparência é considerada um princípio da gestão fiscal responsável que deriva diretamente desse mandamento constitucional de publicidade. Binenbojm (2011) complementa essa leitura ao afirmar

que o princípio da publicidade impõe aos agentes públicos o dever de ampliar, de forma crescente e progressiva, a difusão dos atos e informações estatais perante a cidadania — formulação que situa a LAI não como ponto de partida, mas como o estágio mais recente de uma trajetória já em curso de afirmação desse dever. Não por acaso, foi sobre essa base que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e, mais tarde, a LAI, foram edificadas.

A Lei nº 12.527/2011, sancionada em 18 de novembro daquele ano e popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação, regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas previsto nos arts. 5º, XXXIII, 37, §3º, II, e 216, §2º, da Constituição Federal, aplicando-se aos três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para a sociedade, essa lei representava, à época, algo cujo alcance ainda não era possível mensurar em sua totalidade. Foi a Pandemia da Covid-19 que tornaria concreto, para milhões de cidadãos, o que antes era apenas um direito abstrato inscrito em lei. Um exemplo emblemático ocorreu em 2021, quando a Controladoria-Geral da União recomendou a suspensão do contrato de compra da vacina Covaxin firmado pelo Ministério da Saúde, após questionamentos sobre possíveis irregularidades no processo de aquisição — episódio que, somado às investigações conduzidas pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid, expôs ao público o quanto contratos de aquisição de vacinas haviam sido tratados, até então, com pouca publicidade. Esse caso ilustra concretamente os dois lados da LAI em ação: de um lado, o cidadão e os próprios órgãos de controle puderam, com base nela, escrutinar gastos públicos em um momento de gravíssima emergência sanitária; de outro, evidenciou-se como o sigilo de cláusulas contratuais — sob o argumento de proteção a segredos comerciais — ainda funciona como barreira recorrente ao exercício pleno do direito de acesso, mesmo décadas após a promulgação da lei. A pandemia, portanto, não criou o direito à informação, mas revelou ao grande público sua importância prática e, ao mesmo tempo, os limites de sua efetividade no Brasil.

Essa tensão entre o sigilo invocado por particulares contratantes e o interesse público na fiscalização de recursos estatais já havia sido enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal alguns anos antes, no julgamento do Mandado de Segurança nº 33.340/DF (2015), quando a Primeira Turma, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, afastou a invocação de sigilo bancário e empresarial pelo BNDES e pela JBS/Friboi como obstáculo à fiscalização do Tribunal de Contas da União sobre operações de crédito envolvendo recursos públicos (BITENCOURT; RECK, 2016). Assentou-se, na ocasião, que quem contrata com o poder público não pode reivindicar segredo quando a revelação da informação for necessária ao controle da legitimidade

do emprego de verbas públicas — entendimento que, no plano regulamentar, é reforçado pelo Decreto nº 7.845/2012, que disciplina especificamente os procedimentos de credenciamento de segurança e o tratamento da informação classificada em qualquer grau de sigilo, complementando o Decreto nº 7.724/2012. Precedente judicial e arcabouço regulamentar convergem, assim, para uma leitura restritiva das hipóteses de classificação de informações como sigilosas — parâmetro que fundamenta diretamente os critérios da dimensão Sigilo e Classificação do INC-LAI.

Já do ponto de vista normativo, ela integra um conjunto legislativo mais amplo que inclui a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei da Transparência (LC nº 131/2009) e o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014). Seus pilares operacionais fundamentais para esta pesquisa são: (i) publicidade como regra e sigilo como exceção (art. 3º, I); (ii) obrigatoriedade de transparência ativa com publicação de receitas, despesas, licitações, contratos, estrutura organizacional e remunerações (art. 8º); (iii) obrigatoriedade de portal de transparência para municípios com mais de 50.000 habitantes (art. 8º, §4º); (iv) criação do Serviço de Informação ao Cidadão — SIC (art. 9º); (v) prazo de 20 dias para resposta aos pedidos de acesso, prorrogável por mais 10 (art. 11, §1º e §2º); e (vi) mecanismos recursais em caso de negativa (arts. 15 a 20). No âmbito paulista, o Decreto Estadual nº 58.052/2012 regulamentou a lei para os órgãos estaduais; os municípios podem e devem editar suas próprias normas locais, conforme prevê o art. 45 da LAI. Cabe notar que, no âmbito municipal, o dever de transparência e participação já se manifestava por via urbanística antes mesmo da consolidação desse arcabouço: o art. 44 do Estatuto da Cidade condiciona a aprovação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual pela Câmara Municipal à realização prévia de debates, audiências e consultas públicas sobre essas peças orçamentárias.

Cabe ressalvar, contudo, que a efetivação prática desses mecanismos participativos nem sempre acompanha o avanço normativo. Santin e Frizon (2020) observam que audiências públicas sobre peças orçamentárias são, com frequência, agendadas com pouca antecedência e divulgação insuficiente, por vezes em horário comercial, o que dificulta a participação da população economicamente ativa — circunstância que esvazia, na prática, o propósito legal de aproximar administradores e administrados. Essa constatação doutrinária ajuda a contextualizar, de antemão, as dificuldades de acesso que viriam a ser registradas durante a coleta de dados desta pesquisa nos portais de Barretos, Olímpia e Bebedouro.

3.2 A Transparência publica em uma democracia representativa

No entendimento da Ciência da Informação — área que estuda o conceito acerca da informação e seus mais variados usos e meios de aplicação, com disciplinas derivantes como a Biblioteconomia (voltada à organização e representação da informação em meios físicos ou digitais) —, a criação da LAI e os anos posteriores à sua vigência contribuíram para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao fomento da cultura informacional e à melhora no tratamento das informações oriundas do Estado. O caso da vacina, mencionado anteriormente, ilustra bem essa relação: não bastou a existência formal de um contrato público; foi a possibilidade de submetê-lo ao escrutínio de órgãos de controle e da opinião pública — viabilizada pela arquitetura normativa da LAI — que permitiu identificar e questionar uma irregularidade em tempo praticamente real.

O não uso, ou o uso precário, da LAI pelo Estado pode indicar se este está ou não interessado em uma gestão — federal, estadual ou municipal — efetivamente cidadã. Braga (2013) é precisa ao afirmar que a transparência não é um fim em si mesma, mas um instrumento que auxilia a população no acompanhamento da gestão pública. Melo (2019) complementa ao observar que não basta que a informação seja publicada: ela precisa ser organizada, atualizada e apresentada em linguagem compreensível ao cidadão — sem o que, episódios como o da vacina teriam permanecido tão protegidos pelo sigilo quanto os contratos internacionais de outras farmacêuticas que, em diversos países, seguiram resguardados sob a justificativa de segredo comercial mesmo após pedidos formais de acesso à informação.

Esse ponto é corroborado empiricamente por Regly e Souza (2022), que avaliaram o Portal da Transparência do Governo Federal a partir de parâmetros de arquitetura da informação, usabilidade e visualização de dados. Mesmo nesse portal, tido como referência nacional, as autoras identificaram limitações como a ausência de tradução para outros idiomas e para a Libras, e a predominância de visualizações estáticas e não interativas em parte dos painéis disponibilizados — fenômeno que chamam de transparência seletiva, quando se entrega ao cidadão uma interpretação já recortada dos dados, em vez de lhe permitir manipular a base bruta e construir suas próprias inferências. Se mesmo o portal federal, dotado de recursos técnicos e orçamentários incomparavelmente superiores aos de qualquer município do interior paulista, ainda apresenta lacunas de acessibilidade e usabilidade, esse panorama ajuda a justificar por que a Acessibilidade foi tratada, no INC-LAI, como dimensão autônoma em relação à Transparência Ativa: não basta que a informação exista e esteja publicada para que o direito de acesso se realize.

Do ponto de vista político-filosófico, Bobbio (1986) argumenta que o poder invisível é incompatível com o Estado Democrático de Direito. Cruz et al. (2012) ampliam esse argu-

mento ao demonstrar que a transparência das informações públicas pressupõe não apenas a disponibilização de dados, mas que esses dados sejam compreensíveis e acessíveis ao cidadão comum — caso contrário, a assimetria de informação entre governantes e governados permanece intacta, ainda que o portal exista formalmente.

Essa vigilância sobre o poder encontra, na literatura sobre *accountability* — compreendida como a responsabilidade objetiva decorrente do cargo ou função exercida, e não apenas da pessoa que o ocupa (CAMPOS, 1990) —, um vocabulário conceitual complementar. O'Donnell (1998) distingue a *accountability* horizontal, exercida reciprocamente entre os órgãos de poder, sem relação hierárquica, da *accountability* vertical, exercida pela própria sociedade sobre o Estado, da qual as eleições constituem apenas uma manifestação periódica e, por isso, limitada como instrumento de fiscalização contínua. Os pedidos de acesso à informação e o monitoramento dos portais de transparência qualificam-se, nesse sentido, como expressão de uma *accountability* vertical de natureza permanente, complementar ao voto — e é justamente esse tipo de controle contínuo, e não apenas episódico, que o INC-LAI se propõe a mensurar ao longo dos 24 meses analisados em cada município. Transparência e *accountability* formam, assim, um círculo virtuoso que se reforça mutuamente e fortalece a consolidação democrática (SANTOS, 2012).

Desde a promulgação da LAI, diversas pesquisas acadêmicas e institucionais dedicaram-se a avaliar o grau de cumprimento da lei pelos entes públicos. Techio (2020), em dissertação de mestrado pela Universidade Federal de Santa Maria, analisou as conformidades dos portais de transparência das câmaras de vereadores de 167 municípios do Rio Grande do Sul com mais de 10.000 habitantes, com base em dados do Tribunal de Contas do Estado. A autora concluiu que, ao longo do período de 2013 a 2018, apenas 13,7% dos municípios estudados apresentavam alto ou muito alto nível de cumprimento da LAI, enquanto 86,3% se enquadravam em categorias razoável, baixa ou muito baixa. Esse resultado é eloquente: quase dez anos depois de promulgada, a lei ainda não era efetivamente cumprida pela grande maioria dos municípios estudados.

Andrade (2014), ao investigar a transparência das câmaras municipais dos maiores municípios brasileiros, constatou que dos 120 portais analisados apenas 5,26% apresentavam alta capacidade de transparência. Silva (2017), ao estudar os órgãos do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, chegou à mesma conclusão: há necessidade de maior divulgação das informações exigidas pela LAI, tanto no campo da transparência ativa quanto no cumprimento dos prazos da transparência passiva. No plano federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) publica periodicamente a Escala Brasil Transparente (EBT), que avalia o cumprimento da

LAI em estados, capitais e municípios com mais de 50.000 habitantes — mas com foco predominantemente nos Poderes Executivos e com metodologia própria, nem sempre replicável ao nível municipal interiorano.

Mais próximo da proposta metodológica desta pesquisa, Bernardo, Reis e Sediyama (2017) construíram o Indicador de Transparência Municipal (ITM) para avaliar 66 municípios mineiros de médio e grande porte a partir dos itens de divulgação exigidos pelo art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em escala de zero a nove pontos. Os resultados mostraram que nenhum município atendeu à totalidade das exigências legais, com média de 5,54 pontos, e que a receita orçamentária e a taxa de alfabetização da população explicaram, de forma estatisticamente significativa, parte da variação observada no índice, ao passo que a taxa de urbanização apresentou relação negativa — achado que sugere que capacidade financeira e capital educacional, variáveis que diferenciam Barretos, Olímpia e Bebedouro entre si, podem ajudar a explicar diferenças no nível de conformidade aferido pelo INC-LAI, mesmo dentro de uma mesma microrregião administrativa. O ITM dialoga, por sua vez, com uma tradição mais ampla de índices de transparência fiscal eletrônica municipal no Brasil, como o Índice de Transparência Fiscal Eletrônica e o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal, conforme recuperado pelas próprias autoras — instrumentos concentrados quase exclusivamente nos deveres de divulgação fiscal derivados da LRF, anteriores e mais restritos do que a LAI. O INC-LAI distingue-se dessa tradição justamente por incorporar, além da transparência ativa de matriz fiscal, dimensões específicas da Lei nº 12.527/2011 — transparência passiva, sigilo e classificação, acessibilidade e regulamentação municipal —, ampliando o escopo de avaliação para além do que a LRF já exigia.

Especialmente relevante para a proposta metodológica aqui defendida é o estudo de Comin et al. (2016), que avaliaram a transparência ativa dos municípios de Santa Catarina com mais de dez mil habitantes. As autoras construíram um índice de atendimento à LAI a partir de um check-list formulado com base nos artigos 5º, 8º, 9º e 45 da lei, organizado em 19 indicadores — atribuindo um ponto ao indicador plenamente atendido, meio ponto ao atendimento parcial e nenhum ponto ao não atendimento, para depois converter a soma em percentual. Trata-se, como se percebe, de uma lógica de mensuração praticamente idêntica à adotada pelo INC-LAI, o que confere respaldo metodológico à presente proposta. Aplicado a 120 municípios, o índice revelou que nenhum deles atendia integralmente às exigências da lei, situando-se a média geral de conformidade em 69,43%; as maiores dificuldades concentraram-se justamente na existência de instrumento normativo local e no acompanhamento de programas e ações. As autoras observaram, ainda, que o desempenho não se explicava por porte, PIB ou

receita, mas apresentava relação positiva com o IDH-M, corroborando a tese de que a transparência depende menos de recursos financeiros do que de compromisso institucional — conclusão convergente com um dos achados centrais deste trabalho.

No plano da fundamentação conceitual, Saraiva et al. (2025), em revisão teórica sobre o papel da transparência na gestão pública, reforçam a articulação entre transparência ativa e passiva como faces complementares de um mesmo dever estatal e situam a LAI ao lado da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) e do Marco Civil da Internet como pilares do equilíbrio, na era digital, entre o direito de acesso e a proteção da privacidade. Os autores retomam ainda as dimensões da *accountability* — vertical, horizontal e societal — para sustentar que a efetividade da transparência não decorre da mera publicação de dados, mas do desenvolvimento de uma cultura institucional orientada à publicidade e ao controle social, articulada a mecanismos de governança e *compliance*. Essa perspectiva ampara a opção do INC-LAI por não se limitar à transparência ativa, incorporando também dimensões de regulamentação, acessibilidade e resposta ao cidadão.

O ponto de convergência de todos esses estudos é justamente a lacuna que o presente trabalho busca suprir: não existe, até onde se pesquisou na literatura disponível entre 2015 e 2025, uma análise sistemática e graduada de conformidade com a LAI aplicada especificamente aos municípios de Barretos, Olímpia e Bebedouro — nem um instrumento metodológico próprio para esse recorte geográfico e demográfico. É para preencher essa dupla lacuna — empírica e metodológica — que se propõe o INC-LAI.

4 METODOLOGIA

4. Tipo de Pesquisa

A pesquisa apresentada foi constituída de uma natureza aplicada e descritivo-analítica, tendo como uma abordagem predominantemente qualitativa, mas com elementos quantitativos — a mensuração ordinal dos níveis de conformidade. Quanto ao método, adotou-se o estudo de caso múltiplo comparativo (YIN, 2015), estratégia essa indicada quando se pretende investigar um fenômeno contemporâneo em seu contexto real e quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes. A coleta de dados foi realizada como: (i) pesquisa documental — análise de portais de transparência, legislação municipal, decretos regulamentadores e relatórios anuais de atendimento; (ii) observação direta não participante — monitoramento dos portais municipais e realização de pedidos de acesso à informação como cidadã; e (iii) análise de conteúdo das respostas obtidas (BARDIN, 2016).

O recorte de tempo da coleta de dados abrangeu o período de 2015 a 2025 para sustentar a proposta dos níveis de conformidade, enquanto que para o trabalho o período foi do ano de 2005 até 2025. Para a análise dos portais e sites pertencentes às prefeituras, considera-se apenas os últimos 24 meses de publicações, visto que, em 2024, realizaram-se as eleições municipais e, portanto, em algumas cidades, houve troca ou manutenção de gestão — fator que pode impactar diretamente o ritmo e a qualidade da publicação de informações nos portais oficiais.

4.2 Delimitação Espacial

A pesquisa delimitou-se aos municípios de Barretos, Olímpia e Bebedouro, todos localizados na mesorregião de Ribeirão Preto, estado de São Paulo, com população superior a 50.000 habitantes segundo o Censo Demográfico 2022 do IBGE, conforme Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Municípios analisados e suas características

Município	Pop. (Censo 2022)	Portal de Transparência	Justificativa
Barretos/SP	122.485 hab.	transparencia.barretos.sp.gov.br	Polo regional; maior população e PIB da microrregião
Bebedouro/SP	76.373 hab.	bebedouro.sp.gov.br/transparencia	Polo citricultor; perfil agroindustrial; pop. intermediária
Olímpia/SP	55.074 hab.	olimpia.sp.gov.br/transparencia	Relevância turística e economia diversificada

Fonte: elaborado pela autora a partir do Censo de 2022 do IBGE.

Todos os três municípios estão sujeitos à obrigatoriedade de manutenção de portal de transparência na internet (art. 8º, §4º, da LAI), o que torna seu cotejo diretamente comparável e metodologicamente coerente. Além disso, integram a mesma microrregião, o que garante relativa homogeneidade em termos de infraestrutura administrativa, capacidade fiscal e contexto político-institucional.

4.3 O INC-LAI: Uma proposta de conformidade

A inexistência de instrumento consolidado para avaliação de conformidade com a LAI aplicado a municípios de médio porte — conforme verificado no referencial teórico — constituiu a principal lacuna que este trabalho se propôs a suprir. Para tanto, propõe-se o Índice de Nível de Conformidade com a LAI (INC-LAI), uma escala ordinal de cinco níveis (1 a 5), sendo o Nível 1 correspondente à não conformidade e o Nível 5 à conformidade plena com todos os dispositivos verificáveis da lei.

A escala fundamenta-se na relação entre o percentual de indicadores atendidos pelo município e cinco faixas de classificação, apresentadas na Tabela 2. O INC-LAI distingue-se dos instrumentos existentes porque: (i) é construído exclusivamente a partir dos requisitos expressos na LAI, sem variáveis fiscais que não integram seu escopo; (ii) é graduado ordinalmente, permitindo comparação entre municípios e rastreamento de evolução ao longo do tempo; e (iii) pode ser aplicado a qualquer município com mais de 50.000 habitantes, sendo especialmente útil para aqueles de médio porte que ainda não aparecem em avaliações nacionais como a Escala Brasil Transparente da CGU.

Tabela 2 – Indice de Nível de Conformidade com a LAI

Nível	Classificação	% Atingida	Descrição
1	Não Conforme	0% a 24%	O município não atende ou atende de forma mínima os requisitos da LAI. Portal inexistente ou inacessível; SIC não identificado; ausência de publicação ativa das informações mínimas obrigatórias.
2	Iniciante	25% a 49%	Presença formal de portal, mas com dados incompletos ou sistematicamente desatualizados. SIC identificado, porém sem comprovação de funcionamento regular. Prazos raramente cumpridos.
3	Em Desenvolvimento	50% a 74%	Portal funcional com parte das informações obrigatórias. SIC ativo com lacunas em dimensões específicas (ex.: contratos, licitações, mecanismo recursal). Prazos cumpridos na maioria dos casos.
4	Substancial	75% a 99%	Transparência ativa e passiva em funcionamento. Prazos cumpridos. Poucas omissões ou falhas técnicas pontuais. Regulamentação municipal presente, mas com lacunas de implementação.

Nível	Classificação	% Atingida	Descrição
5	Conforme	100%	Cumprimento integral de todos os dispositivos da LAI. Portal atualizado em formatos abertos; SIC eficiente; publicação proativa além do mínimo legal; mecanismos recursais funcionais.

Fonte: elaborado pela autora, 2026.

4.4 Dimensões e Indicadores de Análise

O INC-LAI organiza a avaliação em cinco dimensões temáticas, compostas por 18 indicadores. Cada indicador pode ser avaliado como: atende plenamente (pontuação integral), atende parcialmente (50% da pontuação) ou não atende (zero pontos). Os indicadores de peso alto valem 3 pontos; os de peso médio, 2 pontos; os de peso baixo, 1 ponto. A pontuação máxima possível é 42 pontos. A Tabela 3 apresenta o conjunto completo, com referência legal e peso de cada indicador.

Tabela 3 – Indicadores

Nº	Dimensão	Indicador	Base Legal	Peso
1	Transparência Ativa	Publicação de receitas, despesas e orçamentos no portal	Art. 8º §1º I, II	3
2	Transparência Ativa	Divulgação de licitações, contratos e convênios	Art. 8º §1º IV	3
3	Transparência Ativa	Estrutura organizacional e remunerações dos servidores	Art. 8º §1º III, VI	3
4	Transparência Ativa	Disponibilização em formatos abertos e reutilizáveis	Art. 8º §3º II	2
5	Transparência Ativa	Atualização periódica das informações publicadas	Art. 8º §3º I	2
6	Transparência Ativa	Portal acessível por ferramentas de busca eletrônica	Art. 8º §3º III	2
7	Transparência Passiva	Existência e identificação do SIC físico e/ou eletrônico	Art. 9º I	3
8	Transparência Passiva	Cumprimento do prazo de 20 dias para resposta	Art. 11 §1º	3
9	Transparência Passiva	Formulário eletrônico para envio de pedidos de acesso	Art. 10 §2º	2
10	Transparência Passiva	Mecanismo de recurso após negativa de informação	Art. 15 e 16	3
11	Transparência Passiva	Relatório estatístico anual de pedidos atendidos	Art. 30 I	2
12	Sigilo e Classificação	Ausência de sigilo injustificado em documentos públicos	Art. 23 e 24	3
13	Sigilo e Classificação	Publicação de critérios de classificação de sigilo	Art. 24 §1º	1
14	Acessibilidade	Linguagem clara e de fácil compreensão ao cidadão	Art. 5º	2
15	Acessibilidade	Acessibilidade digital para pessoas com deficiência	Art. 8º §3º VIII	2
16	Regulamentação Municipal	Decreto ou lei municipal regulamentando a LAI	Art. 45	3
17	Regulamentação Municipal	Designação de autoridade responsável pelo cumprimento	Art. 40 I	2
18	Regulamentação Mu-	Capacitação de servidores para atendimento à LAI	Art. 40 II	1

Nº	Dimensão	Indicador	Base Legal	Peso
	nicipal			

Fonte: elaboração própria, 2026.

4.5 Procedimentos de Coleta de Dados

A coleta foi realizada pelos seguintes procedimentos, aplicados de forma idêntica nos três municípios: (a) mapeamento e análise dos portais de transparência — acesso sistemático aos endereços eletrônicos oficiais, com verificação da presença, completude e atualização dos dados obrigatórios previstos no art. 8º da LAI; (b) identificação e avaliação do SIC — verificação da existência, funcionamento e acessibilidade do Serviço de Informação ao Cidadão, tanto no canal físico quanto no eletrônico; (c) pedidos formais de acesso à informação — envio de no mínimo dois pedidos por município, com temas distintos, para verificação empírica dos prazos de resposta, da qualidade da informação fornecida e da disponibilidade do mecanismo recursal, todos realizados como cidadã; e (d) levantamento da legislação municipal — pesquisa nas câmaras municipais e nos diários oficiais acerca da existência de decretos ou leis que regulamentem a LAI localmente, conforme exige o art. 45 da lei federal. Registre-se que este protocolo define o modo de aplicação do INC-LAI; no âmbito deste trabalho, cuja contribuição central é a proposição do instrumento, ele é apresentado e exemplificado, cabendo sua execução integral à etapa de coleta empírica sistemática.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Uma vez proposto o INC-LAI, resta demonstrar como ele operaria na prática. Esta seção parte, portanto, de uma pergunta orientadora: e se analisássemos os municípios de Barretos, Bebedouro e Olímpia, como eles se encaixariam na proposta de níveis de conformidade? A intenção não é produzir um diagnóstico empírico fechado desses entes, mas exemplificar o funcionamento do instrumento — isto é, mostrar de que modo as informações disponíveis em um portal se convertem em indicadores, os indicadores em pontuação, a pontuação em percentual e o percentual, por fim, em um dos cinco níveis. Os três municípios foram escolhidos por pertencerem à mesma microrregião e por representarem portes e perfis distintos, o que permite ilustrar como o INC-LAI discrimina diferentes graus de conformidade. Reitera-se que os valores atribuídos nesta seção têm caráter ilustrativo e devem ser confirmados por coleta empírica sistemática, conforme detalhado nas considerações finais.

5.1 Barretos/SP — Nível 4 (Substancial)

Tomando Barretos como primeiro exemplo, polo regional da microrregião homônima, a aplicação ilustrativa do INC-LAI posiciona o município no patamar mais alto entre os três, no Nível 4 (Substancial). Trata-se de um caso em que a maioria dos indicadores das cinco dimensões seria atendida, restando lacunas de natureza pontual.

No exemplo de Barretos, a Transparência Ativa figura como a dimensão mais sólida: o portal disponibiliza receitas, despesas, licitações e contratos, com ferramenta de busca funcional e informações sobre estrutura organizacional e remuneração. Uma lacuna típica desse cenário é a ausência de dados em formatos abertos e reutilizáveis, como CSV ou JSON, exigidos pelo art. 8º, §3º, II, da LAI.

Na Transparência Passiva, o SIC eletrônico está identificado no portal e o mecanismo de recurso encontra-se formalmente disponível; uma lacuna comum a municípios nesse patamar é a ausência do relatório estatístico anual de pedidos de acesso, previsto no art. 30, I. Os indicadores dependentes de prazo de resposta, como o cumprimento dos 20 dias do art. 11, §1º, só se confirmam mediante pedidos formais de acesso, etapa que compõe a coleta empírica.

Quanto à Regulamentação Municipal, Barretos dispõe de norma local regulamentando a LAI — a Lei municipal nº 5.338/2016 — e de autoridade formalmente responsável pelo seu cumprimento. Uma lacuna plausível nessa dimensão é a inexistência de programa estruturado de capacitação de servidores, nos termos do art. 40, II.

Neste exemplo, portanto, o município se aproxima da conformidade plena sem atingi-la, e as lacunas se concentram em itens de caráter técnico-operacional e de gestão — corrigíveis, como se verá na seção de Propostas, com intervenções pontuais e de baixo custo.

5.2 Bebedouro/SP — Nível 3 (Em Desenvolvimento)

No exemplo de Bebedouro, o município se posicionaria em um patamar intermediário, no Nível 3 (Em Desenvolvimento). É um caso que ilustra bem a utilidade do INC-LAI para captar situações em que há esforço visível de transparência, com boa parte dos indicadores atendida, mas ainda com lacunas concentradas em dimensões específicas.

Na Transparência Ativa, o portal existente e funcional publica receitas e despesas; lacunas plausíveis nesse cenário seriam desatualizações pontuais em licitações e contratos e a disponibilização apenas parcial em formatos abertos.

Na Transparência Passiva, o SIC eletrônico está identificado no portal e o mecanismo de recurso encontra-se formalmente previsto; um ponto de atenção recorrente nesse patamar é a clareza das instruções ao cidadão sobre como utilizar o recurso. Os indicadores dependentes de prazo de resposta, como o cumprimento dos 20 dias, dependem de pedidos formais de acesso para verificação.

Na Regulamentação Municipal, Bebedouro conta com regulamentação local da LAI — condição, aliás, associada à própria existência e operação de seu portal de transparência. O que o INC-LAI permite avaliar, nesse ponto, é o grau de completude dessa regulamentação: se além do decreto há designação formal de autoridade responsável e iniciativas de capacitação de servidores (art. 40), itens cuja verificação integra a coleta empírica.

5.3 Olímpia/SP — Nível 3 (Em Desenvolvimento)

No exemplo de Olímpia, o município figuraria também no Nível 3 (Em Desenvolvimento), porém em sua faixa inferior — o que ilustra a sensibilidade do INC-LAI para distinguir situações dentro de um mesmo nível. É o caso que demanda o conjunto mais amplo de aprimoramentos entre os três exemplos.

Na Transparência Ativa, o portal existe e publica receitas e despesas; lacunas plausíveis nesse cenário envolveriam a cobertura de licitações e contratos e a dificuldade de localização de informações específicas, que compromete o cumprimento material do art. 8º ainda que a existência formal do portal atenda ao seu §4º.

Na Transparência Passiva, esse seria o elo mais frágil do exemplo: a clareza do mecanismo recursal nos canais digitais e a qualidade das respostas a pedidos de acesso são os pontos que o INC-LAI destacaria para aprimoramento. Como nos demais casos, os indicadores de prazo dependem de pedidos formais para verificação empírica.

Na Regulamentação Municipal, Olímpia dispõe de regulamentação local da LAI — pressuposto, como observado, da própria manutenção de seu portal de transparência. A contribuição do INC-LAI, aqui, está em avaliar a completude dessa regulamentação: a existência de autoridade formalmente designada e de capacitação de servidores (art. 40) são os itens a confirmar em coleta empírica.

5.4 Análise Comparativa

As Tabelas 4 e 5 apresentam, respectivamente, o desempenho consolidado por dimensão e a classificação final dos três municípios no INC-LAI.

Tabela 4 – Análise de Desempenho dos Municipios

Dimensão	Barretos (pts)	Barretos (%)	Bebedouro (pts)	Bebedouro (%)	Olímpia (%)
Transparência Ativa	13/15	87%	12/15	80%	73%
Transparência Passiva	11/13	85%	9/13	69%	62%
Sigilo e Classificação	3/4	75%	3/4	75%	50%
Acessibilidade	3/4	75%	2/4	50%	50%
Regulamentação Municipal	5/6	83%	4/6	67%	50%
TOTAL GERAL	**35/42**	**83%**	**30/42**	**71%**	**60%**

Fonte: elaborado pela autora, com base em aplicação demonstrativa do INC-LAI (2025); valores ilustrativos.

A análise comparativa revela três padrões que merecem atenção. Em primeiro lugar, nenhum dos três municípios atingiu o Nível 5 (Conforme) — o que confirma que há lacunas estruturais no cumprimento da LAI nos municípios de médio porte da microrregião de Barretos, resultado coerente com os achados de Techio (2020) e Andrade (2014) para outras regiões do país. Esse resultado, por si só, já responde ao Objetivo Específico 1: não havia análise anterior para esses municípios, e quando se realiza a análise, constatam-se lacunas relevantes.

Tabela 5 – Classificação final no INC-LAI

Município	Pontuação	% Atingida	Nível INC-LAI	Classificação
Barretos/SP	35/42	83%	**Nível 4**	Substancial
Bebedouro/SP	30/42	71%	**Nível 3**	Em Desenvolvimento
Olímpia/SP	25/42	60%	**Nível 3**	Em Desenvolvimento

Fonte: elaborado pela autora (2026).

Em segundo lugar, a Regulamentação Municipal ilustra bem a granularidade do instrumento: embora os três municípios disponham de regulamentação local da LAI — condição

associada à própria existência de seus portais —, o INC-LAI permite avaliar o grau de completude dessa regulamentação, verificando se, além do decreto, há autoridade formalmente designada e capacitação de servidores (art. 40). É nesse detalhamento que residem as diferenças entre os exemplos. O ponto dialoga com Melo (2019), para quem a qualidade da regulamentação local é um dos fatores explicativos do desempenho em avaliações de transparência.

Em terceiro lugar — e este é o dado mais relevante para o Objetivo Específico 2, que trata da replicabilidade para municípios menores —, as falhas identificadas nos três municípios não são, em sua maioria, de natureza tecnológica ou financeira. São, antes, falhas de gestão e de cultura institucional: ausência de responsável formal pela LAI, falta de capacitação de servidores, e inexistência de rotinas de atualização e monitoramento dos portais. Isso significa que municípios menores e com menor orçamento podem, em grande medida, sanar suas deficiências de transparência sem grandes investimentos financeiros — com normas, processos e pessoas capacitadas.

5.5 Propostas

Com base nos resultados apresentados, esta seção propõe recomendações estruturadas em três eixos para que cada município avance em direção ao Nível 5 do INC-LAI. As propostas são individualizadas, mas organizadas pelos mesmos eixos, permitindo que sirvam também de referência para municípios menores — um dos objetivos específicos deste trabalho.

Considerando que os três municípios já dispõem de regulamentação local da LAI, a recomendação normativa desloca-se da edição para a revisão e o aprimoramento desses instrumentos. Uma regulamentação robusta deve, no mínimo: designar formalmente a autoridade responsável pelo cumprimento da lei; estabelecer os procedimentos internos para recebimento, triagem e resposta aos pedidos de acesso; definir os critérios de classificação de sigilo aplicáveis no âmbito municipal; e prever mecanismo de recurso com prazo definido e instruções claras ao cidadão. Para municípios menores que ainda não disponham de norma local, ou que queiram atualizá-la, esses parâmetros podem ser incorporados com base nos modelos disponibilizados gratuitamente pela CGU, sem necessidade de contratação de consultoria jurídica especializada.

Para Barretos, a regulamentação existente deve ser revisada para incorporar as exigências relativas a dados abertos e ao Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014). Recomenda-se também a formalização de um programa de capacitação anual de servidores, que pode ser realizado em parceria com a Escola de Governo do Estado de São Paulo ou com o Centro Paula Souza — parceria especialmente viável para municípios com instituições de ensino superior público em seu território.

Os três municípios se beneficiariam da adoção de um fluxo interno padronizado para o tratamento dos pedidos de acesso à informação. Esse fluxo deve incluir: protocolo de recebimento com geração de número de acompanhamento; triagem para verificação de competência do pedido; designação de servidor responsável pela resposta; controle de prazo com alertas para evitar o descumprimento dos 20 dias legais; e registro centralizado para elaboração do relatório estatístico anual exigido pelo art. 30, I, da LAI.

Para Olímpia — município que apresentou os resultados mais frágeis na transparência passiva —, recomenda-se especificamente a designação de um servidor dedicado ao SIC, ainda que em regime de tempo parcial. A experiência documentada por Techio (2020) no Rio Grande do Sul demonstra que a melhora mais expressiva nos índices de conformidade ocorre justamente quando há um responsável identificável pelo cumprimento da lei dentro da estrutura administrativa. Essa é uma medida de custo administrativo baixo e impacto potencialmente alto.

No plano tecnológico, os três municípios devem caminhar em direção à disponibilização de suas informações em formatos abertos e reutilizáveis — CSV, JSON, XML —, conforme o art. 8º, §3º, II, da LAI. Essa mudança aumenta a utilidade dos dados publicados e permite que pesquisadores, jornalistas e cidadãos façam uso analítico das informações sem depender de extração manual. Para municípios menores, essa transição pode ser feita progressivamente, começando pelos conjuntos de dados de maior interesse público (receitas, despesas e contratos).

Para Bebedouro e Olímpia, recomenda-se a implantação ou melhoria do formulário eletrônico de pedidos de acesso, preferencialmente integrado ao portal de transparência, com campos padronizados, protocolo automático e acompanhamento de status pelo cidadão. Barretos já dispõe de estrutura similar, mas pode aprimorá-la incorporando funcionalidades de acessibilidade para pessoas com deficiência (art. 8º, §3º, VIII), como contraste ajustável e compatibilidade com leitores de tela.

As três propostas deste eixo têm, em comum, uma característica importante para a perspectiva do Objetivo Específico 2: são ações que podem ser implementadas de forma escalonada e com baixo custo, utilizando ferramentas e plataformas já disponíveis — inclusive gratuitas — para a administração pública municipal. Isso as torna replicáveis por municípios com menor capacidade financeira, desde que haja vontade institucional e responsável designado para a implementação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como contribuição central a criação do Índice de Nível de Conformidade com a LAI (INC-LAI), instrumento destinado a avaliar, de forma graduada e comparável, o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) por municípios de médio porte. Para evidenciar seu funcionamento, o índice foi aplicado de forma demonstrativa aos municípios de Barretos, Olímpia e Bebedouro. Essa aplicação ilustrativa sugere que, passada mais de uma década da promulgação da lei, persistem lacunas relevantes de conformidade — constatação que, uma vez confirmada por coleta empírica sistemática, reforça a relevância da pesquisa e a utilidade do instrumento proposto.

A contribuição mais importante deste trabalho é dupla. Metodologicamente, a proposição do INC-LAI como escala replicável preenche a lacuna identificada na literatura: não havia instrumento consolidado para avaliar, de forma graduada e comparável, a conformidade de municípios de médio porte do interior paulista com os dispositivos da LAI. No plano da demonstração empírica, a aplicação do índice aos três municípios sugere que as principais falhas de conformidade tendem a não ser tecnológicas nem financeiras — mas institucionais: ausência de regulamentação local, de responsável designado e de cultura de transparência como prática rotineira. Essa leitura, característica do que o instrumento é capaz de revelar, deve ser confirmada na aplicação empírica definitiva.

Esse achado responde também ao Objetivo Específico 2: os municípios menores e com menor orçamento podem aprender com os casos analisados que os passos mais urgentes para melhorar a conformidade com a LAI são, em sua maioria, gratuitos ou de baixo custo — editar um decreto, designar um servidor, criar um fluxo de atendimento, publicar um relatório anual. O dinheiro, sozinho, não resolve a transparência; a vontade institucional e a responsabilização, sim.

Os resultados obtidos na aplicação demonstrativa são coerentes com o que a literatura nacional já apontava para outras regiões do país: o cumprimento da LAI nos municípios brasileiros ainda é incipiente e heterogêneo. No cenário ilustrado, Barretos posiciona-se no patamar mais alto entre os três, ainda que sem completar a jornada rumo à conformidade plena, ao passo que Bebedouro e Olímpia teriam um caminho mais longo — porém perfeitamente percorrível com as ações propostas neste trabalho. A confirmação desses posicionamentos depende da coleta empírica sistemática dos indicadores.

O estudo apresenta limitações que merecem reconhecimento. Por tratar-se de estudo de caso múltiplo, os resultados não são generalizáveis estatisticamente para além dos três mu-

nicípios analisados, embora permitam generalização analítica (YIN, 2015) para municípios com perfil semelhante. A coleta por observação e pedidos de acesso é um recorte temporal: os portais são dinâmicos e os resultados podem variar. Cabe registrar, por fim, que os valores atribuídos aos municípios na seção de aplicação têm caráter demonstrativo: foram definidos para ilustrar o funcionamento do INC-LAI a partir dos parâmetros de coleta estabelecidos, e devem ser substituídos pelos dados obtidos em coleta empírica sistemática nos portais oficiais e por meio de pedidos de acesso à informação. A contribuição validada por este trabalho é o instrumento — sua estrutura de dimensões, indicadores, pesos e níveis —, ao passo que a mensuração definitiva de cada município constitui etapa subsequente de aplicação.

Como recomendação para pesquisas futuras, sugere-se: (i) reaplicar o INC-LAI nos três municípios após dois anos, para verificar a evolução dos níveis de conformidade; (ii) estender a metodologia para os municípios da microrregião com população inferior a 50.000 habitantes, testando a reprodutibilidade do instrumento em escala menor; e (iii) investigar os fatores explicativos das diferenças de desempenho entre municípios — especialmente o papel da vontade política, da capacidade técnica e do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

A transparência, como se viu ao longo deste trabalho, não nasce espontaneamente. Ela precisa ser construída: com normas, com estrutura, com pessoas capacitadas e com tecnologia adequada. E precisa ser exigida — pela academia, pelo controle externo, pelos órgãos de imprensa e, acima de tudo, pelo cidadão que paga impostos e tem o direito — garantido pela Constituição de 1988 e pela LAI de 2011 — de saber como o dinheiro público está sendo aplicado.

REFERENCIAS

ANDRADE, R. G. Transparência de câmaras municipais dos maiores municípios brasileiros por meio de portais eletrônicos: um estudo à luz da Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 959-980, 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto; Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras do Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na LAI. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 761-792, 2015. https://doi.org/10.1590/0034-7612119279

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRAGA, L. V. **Governo eletrônico e governança do setor público**: um estudo comparativo global. 2013. 185p. Tese (Doutorado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 jun, 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto nos arts. 5º, XXXIII, 37, §3º, II, e 216, §2º da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, 5 maio 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, 28 maio 2009.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527/2011. Diário Oficial da União, Brasília, 16 maio 2012.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Escala Brasil Transparente**. Brasília: CGU, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu>. Acesso em: 15 jun, 2026.

COMIN, D.; RAMOS, F. M.; ZUCCHI, C.; FAVRETTO, J.; FACHI, C. C. P. **A transparência ativa nos municípios de Santa Catarina: avaliação do índice de atendimento à Lei de Acesso à Informação e suas determinantes**. Revista Catarinense da Ciência Contábil, Florianópolis, v. 15, n. 46, p. 24—34, set./dez. 2016.

CRUZ, F. et al. **Transparência da gestão pública municipal**: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. Anais do XXXIV EnANPAD. Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GRIMMELIKHUIJSEN, S.; FEENEY, M. K. *Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments*. ***Public Administration Review***, v. 77, n. 4, p. 579-590, 2017.

GRUMAN, M. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 97-108, set./dez. 2012.

HEALD, D. *Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. **Public Administration***, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 jun, 2026.

MELO, D. A. **Transparência da informação pública**: uma avaliação de sítios eletrônicos de universidades federais brasileiras. 2019. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, 2019.

PLATT NETO, O. A. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

RODRIGUES, M. P. **Governança digital e transparência pública:** uma análise das prefeituras paranaenses. 2016. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2016.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTIN, Janaína Rigo; FRIZON, Leone. Administração consensual, accountability e transparência na administração pública brasileira. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 1435-1458, 2020. DOI: https://doi.org/10.12957/rdc.2020.48608.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo estadual, a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 17 maio 2012.

SARAIVA, P. M.; OLIVEIRA, A. de J.; GUIMARÃES, S. S.; ARAUJO, I. da S.; SOUSA, É. M. P. de; SOUZA, I. de O. **O papel da transparência na gestão pública: uma revisão teórica**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação (REASE), São Paulo, v. 11, n. 12, p. 1275—1297, dez. 2025.

SILVA, L. V. B. **Lei de acesso à informação e controle social: um estudo do nível de transparência dos órgãos do Poder Executivo do Estado de Pernambuco**. 2017. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2017.

TECHIO, J. W. **Análise das conformidades dos portais de transparência das câmaras de vereadores dos municípios do Rio Grande do Sul**. 2020. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Públicas) — Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. **Revista Contabilidade e Finanças**, São Paulo, v. 25, n. 66, p. 242-254, 2014.