

AVALIAÇÃO DO NÍVEL DE CONFORMIDADE COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UM EXAME DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DAS CAPITAIS DO BRASIL

ASSESSMENT OF COMPLIANCE WITH FISCAL RESPONSIBILITY AND ACCESS TO INFORMATION LEGISLATION: AN ANALYSIS OF TRANSPARENCY PORTALS IN BRAZILIAN STATE CAPITALS

Gustavo Tomaz de Almeida¹

Faculdade Evangélica
<https://orcid.org/0000-0001-6321-168X>

Fabian Serejo Santana²

Universidade Estadual do Tocantins
<https://orcid.org/0000-0002-8936-987X>

Sara Brigida Farias Ferreira³

Universidade Estadual do Tocantins
<https://orcid.org/0000-0001-6588-2305>

Jeany Castro dos Santos⁴

Universidade Estadual do Tocantins
<https://orcid.org/0000-0002-4479-0839>

DOI: <https://doi.org/10.46550/ilustracao.v7i3.587>

Aceito em: 29.03.2026

Resumo: Esta pesquisa investiga como as capitais brasileiras e o Distrito Federal vêm incorporando, em seus portais da transparência, as exigências estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela Lei de Acesso à Informação (LAI). Para isso, realizou-se uma análise documental de caráter descritivo, combinando procedimentos quantitativos e qualitativos, a partir da observação direta dos portais oficiais desses entes. O exame empírico baseou-se em 30 indicadores — distribuídos igualmente entre as duas legislações — avaliados de forma binária e posteriormente agregados em índices de conformidade, com coleta realizada em fevereiro de 2026. Os resultados mostram que o cumprimento das exigências legais é elevado no plano formal, sobretudo no que se refere à disponibilização de instrumentos orçamentários

- 1 Doutor em Administração pela PUC Minas. Professor efetivo na Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e no Centro Universitário IBMEC. gustavo.almeida@uemg.br e gustavo.almeida@professores.ibmec.edu.br.
- 2 Doutorando pelo Programa de Desenvolvimento Regional (PPGDR/UFT) e Mestre em Ciências do Ambiente pela Universidade Federal do Tocantins (CIAMB/UFT). Professor efetivo do curso de Direito da Universidade Estadual do Tocantins. Email: fabian.ss@unitins.br
- 3 Doutoranda em Ciências do Ambiente pela Universidade Federal do Tocantins – UFT. Mestre em Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano na Amazônia (PPGPAM) e em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação (ProfNit), pela Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA). Professora efetiva do curso de Direito da Universidade Estadual do Tocantins. Email: sara.bf@unitins.br.
- 4 Doutora e Mestra em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins. Docente Permanente do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP). Diretora de Ensino, professora do curso Gestão Pública. Email: jeany.cd@unitins.br.



e relatórios fiscais, indicando consolidação dessas rotinas administrativas. Em contrapartida, aspectos ligados à participação cidadã, à clareza das informações e ao funcionamento efetivo dos canais de acesso ainda apresentam limitações, revelando que a transparência não se materializa de forma plena. No caso da LAI, predomina a oferta de informações institucionais, embora persistam diferenças entre regiões e problemas na padronização e operacionalização dos mecanismos de acesso. Assim, conclui-se que a transparência pública, embora amplamente difundida como exigência legal, ainda enfrenta desafios para se concretizar como prática substantiva, dependendo do fortalecimento das capacidades estatais, do aperfeiçoamento institucional e da ampliação do controle social.

Palavras-chave: Transparência pública. *Accountability*. Gestão municipal

Abstract: This study examines how Brazilian state capitals and the Federal District have incorporated the requirements established by the Fiscal Responsibility Law (FRL) and the Access to Information Law (AIL) into their transparency portals. To this end, a descriptive documentary analysis was conducted, combining quantitative and qualitative approaches based on the direct examination of official government websites. The empirical assessment relied on 30 indicators—equally divided between the two legal frameworks—measured in a binary manner and subsequently aggregated into compliance indices, with data collected in February 2026. The findings indicate a high level of formal compliance, particularly regarding the disclosure of budgetary instruments and fiscal reports, suggesting that these administrative practices are well institutionalized. However, limitations remain in areas related to citizen participation, clarity of information, and the effective functioning of access channels, indicating that transparency is not fully realized in practice. In the case of the AIL, institutional information is widely available, although regional disparities and issues concerning standardization and operational effectiveness persist. Overall, the results suggest that, despite strong legal compliance, the achievement of substantive public transparency still depends on strengthening state capacities, improving institutional arrangements, and expanding social oversight.

Keywords: Public transparency. *Accountability*. Municipal management

1 Introdução

A trajetória da transparência pública no Brasil está diretamente associada ao processo de amadurecimento institucional do Estado e à redefinição das relações entre governo e sociedade. Durante grande parte da história administrativa brasileira, predominou um padrão institucional marcado por práticas patrimonialistas, nas quais as fronteiras entre interesses públicos e privados eram difusas, o personalismo ocupava espaço central e os mecanismos formais de controle apresentavam baixa efetividade (Faoro, 2001; Holanda, 1995). Nesse ambiente, a prestação de contas não se consolidou como prática estruturante da gestão estatal.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco de ruptura ao redefinir as bases da administração pública sob princípios como legalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A partir desse momento, intensificaram-se as demandas por ampliação da participação social, fortalecimento do controle institucional e democratização das decisões governamentais. No plano

das reformas administrativas, ganhou força a proposta de um Estado orientado por desempenho, eficiência e responsabilização, deslocando o foco do controle meramente procedimental para a avaliação de resultados (Bresser-Pereira, 1998). Nesse novo contexto, a transparência passou a ocupar posição estratégica na governança pública.

A noção de *accountability*, compreendida como a obrigação permanente dos agentes públicos de explicar, justificar e se responsabilizar por seus atos perante a sociedade e as instituições de controle (O'Donnell, 1998), tornou-se referência central para o debate sobre qualidade democrática. Sem informação acessível e compreensível, a participação cidadã tende a ser limitada, e o controle social perde densidade. Ainda assim, mesmo após a redemocratização, persistiram entraves relacionados à divulgação fragmentada de dados, à ausência de padronização informacional e à dificuldade de acesso às contas públicas.

Foi nesse cenário que se consolidaram dois instrumentos normativos decisivos para o fortalecimento da transparência fiscal e administrativa no país. A Lei Complementar nº 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal — introduziu parâmetros rigorosos de planejamento, controle e publicidade das finanças públicas, estabelecendo limites para gastos e endividamento, além de exigir ampla divulgação de instrumentos orçamentários e relatórios fiscais. Entre esses instrumentos estão o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, inclusive em versões simplificadas destinadas à compreensão pelo cidadão comum. A norma também incorporou dispositivos de estímulo à participação popular e à realização de audiências públicas periódicas.

Mais de uma década depois, a Lei nº 12.527/2011 — Lei de Acesso à Informação — aprofundou essa agenda ao regulamentar o direito fundamental de acesso às informações públicas. A legislação estabeleceu obrigações tanto de transparência ativa, por meio da divulgação espontânea de dados de interesse coletivo, quanto de transparência passiva, assegurando ao cidadão o direito de solicitar informações por meio de canais institucionais específicos.

Com base nesses marcos legais, a literatura passou a desenvolver métricas para avaliar o grau de cumprimento das exigências normativas pelos entes federativos (Cruz *et al.*, 2012). Este estudo adota um conjunto sistematizado de indicadores inspirados na proposta de Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017), contemplando, no âmbito da LRF (Brasil, 2000), a disponibilização dos principais instrumentos orçamentários (vigentes e anteriores), relatórios fiscais obrigatórios, versões simplificadas, informações em tempo real sobre execução orçamentária e financeira, relatórios de prestação de contas e mecanismos de incentivo à participação social.

No que se refere à Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011), os indicadores consideram aspectos relacionados à clareza da linguagem utilizada, orientações para solicitação de dados, identificação das competências institucionais, divulgação da estrutura organizacional, endereços e horários de atendimento, informações sobre despesas, transferências, licitações e contratos, acompanhamento de programas governamentais, existência de seção de perguntas frequentes,

ferramenta de busca interna, possibilidade de exportação de relatórios eletrônicos, acessibilidade para pessoas com deficiência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão.

A verificação dos indicadores ocorreu por meio de análise direta dos portais oficiais das capitais brasileiras e do Distrito Federal, entre os dias 18 e 20 de fevereiro de 2026. Cada item foi classificado conforme sua presença ou ausência, possibilitando o cálculo de um Índice de Conformidade correspondente ao percentual de exigências atendidas em cada portal.

Embora existam pesquisas que examinem eficiência municipal, capacidades estatais ou transparência eletrônica sob diferentes perspectivas (Gomide, 2021; Da Silva Neto *et al.*, 2017; Cruz *et al.*, 2012), grande parte desses estudos adota recortes regionais ou analisa separadamente dimensões específicas da transparência. O diferencial desta investigação reside na análise abrangente de todas as capitais brasileiras e do Distrito Federal, bem como na integração simultânea de exigências relacionadas à responsabilidade fiscal e ao acesso à informação em um único modelo avaliativo comparável.

A questão central que orienta a pesquisa consiste em identificar o nível de aderência dos portais da transparência das capitais brasileiras às determinações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Acesso à Informação. A escolha dessas unidades federativas decorre de sua relevância institucional e simbólica no cenário nacional. Como centros administrativos de maior complexidade e visibilidade política, as capitais funcionam como referências para práticas de gestão pública e influenciam padrões adotados por outros municípios.

Do ponto de vista democrático, a transparência não se resume a um requisito formal de divulgação de dados. Ela representa um componente estruturante da legitimidade estatal, pois viabiliza o acompanhamento das decisões governamentais, sustenta a confiança institucional e fortalece o exercício da cidadania. A ausência de informações claras, organizadas e atualizadas compromete a qualidade do debate público e limita a capacidade da sociedade de exercer controle efetivo sobre a gestão dos recursos públicos.

Estudos anteriores evidenciam que a implementação das exigências legais enfrenta desafios recorrentes, como inconsistências na atualização dos dados, dificuldades de navegação nos portais, linguagem excessivamente técnica e ausência de uniformidade entre plataformas digitais (Cruz *et al.*, 2012; Vieira; Bianchi; Kronbauer, 2017). Diante desse contexto, torna-se relevante avaliar comparativamente o grau de cumprimento das normas pelas capitais brasileiras.

Assim, esta pesquisa contribui, no plano teórico, ao articular transparência fiscal e direito de acesso à informação em uma abordagem integrada, e, no plano prático, ao oferecer subsídios para o aprimoramento das políticas de transparência e para o fortalecimento dos mecanismos de controle social. O avanço da qualidade institucional depende não apenas da existência de normas, mas de sua efetiva implementação, padronização e incorporação às rotinas administrativas.

2 Referencial teórico

Em primeiro lugar, a transparência governamental deve ser compreendida como um fenômeno composto por múltiplas dimensões. Não se trata de um conceito homogêneo ou meramente normativo, mas de um constructo que exige delimitação teórica para orientar avaliações empíricas. A definição clara de suas dimensões — relacionadas à iniciativa de divulgação, às restrições informacionais e ao conteúdo disponibilizado — evita análises genéricas e permite maior precisão metodológica na mensuração da qualidade dos portais públicos (Teles; Carvalho; Silva, 2025; Pinto Filho; Finger; Pinto, 2021).

Em segundo lugar, evidências empíricas baseadas em indicadores extraídos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação demonstram que persistem lacunas relevantes na transparência ativa, inclusive em municípios de maior porte. Estudos apontam limitações quanto à completude dos dados, à atualização das informações e, sobretudo, à sua inteligibilidade para o cidadão médio. Esses achados reforçam a importância de análises comparativas envolvendo entes federativos com elevada capacidade administrativa e ampla exposição pública, como as capitais (Almeida; Ribeiro, 2022; Almeida; Tomaz, 2023).

Por fim, pesquisas voltadas à integridade institucional e a recortes temáticos específicos indicam que o nível de transparência alcançado por um ente público não depende apenas da existência de normas formais. Fatores como capacidade organizacional, qualidade dos controles internos, cultura administrativa e características setoriais influenciam diretamente a consistência e a efetividade da divulgação de informações. Esses elementos são particularmente relevantes para compreender variações de desempenho e fragilidades identificadas nos portais governamentais (Monteiro; Almeida, 2022; Luengo *et al.*, 2022; Renovato *et al.*, 2023; Lolli, 2022).

2.1 Transparência, governança pública e métricas de avaliação em portais municipais

A discussão sobre transparência na administração pública não pode ser restringida ao plano jurídico-formal. Ela envolve dimensões políticas, institucionais e organizacionais que dialogam diretamente com a formação histórica do Estado brasileiro e com os padrões de exercício do poder público. A maneira como governos divulgam dados, estruturam seus canais de informação e permitem o acompanhamento social de suas decisões reflete o grau de consolidação de práticas republicanas. Assim, avaliar transparência significa examinar, empiricamente, o nível de institucionalização de princípios como publicidade, impessoalidade e responsabilidade pública — e não apenas verificar o cumprimento literal de dispositivos normativos.

Nos últimos anos, a literatura tem recorrido à análise de conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação (LAI) como estratégia metodológica para medir transparência de forma objetiva. Esse enfoque desloca o debate da abstração normativa para a verificação concreta da implementação institucional. O conceito de aderência, nesse contexto, corresponde ao grau de correspondência entre o que a legislação

determina explicitamente e o que é efetivamente disponibilizado nos portais governamentais, sendo operacionalizado por meio de critérios observáveis e replicáveis (Almeida; Ribeiro, 2022; Almeida; Tomaz, 2023).

A produção acadêmica recente organiza a discussão em dois planos complementares. O primeiro refere-se ao arcabouço normativo que define o dever estatal de informar; o segundo, aos instrumentos que materializam esse dever, sobretudo as plataformas digitais oficiais. Entretanto, essa estrutura consolidou-se apenas a partir dos anos 2000. Antes disso, embora o princípio da publicidade estivesse previsto constitucionalmente, inexistiam padrões obrigatórios de divulgação digital, padronização de relatórios ou exigências claras quanto ao formato e à periodicidade das informações fiscais. A publicação de dados orçamentários ocorria de maneira desigual entre os entes federativos, frequentemente restrita a documentos técnicos de difícil compreensão para o público não especializado.

Com a consolidação de exigências específicas de transparência fiscal e acesso à informação, o debate passou a enfatizar o papel do acesso informacional como condição para controle social e responsabilização política (Pinto Filho; Finger; Pinto, 2021; Sanabria; Cintra, 2025; Saraiva *et al.*, 2025). Contudo, os estudos também indicam que a efetividade da transparência depende da qualidade da informação disponibilizada — sua organização, atualização, inteligibilidade e facilidade de acesso. Dessa forma, a análise desloca-se da existência da norma para sua execução prática, aspecto central para esta investigação.

Do ponto de vista conceitual, a transparência é tratada como fenômeno composto por diferentes dimensões analíticas. Classificações que consideram direção, iniciativa, objeto e restrições da informação permitem distinguir entre transparência ativa — divulgação espontânea de dados de interesse coletivo — e transparência passiva — fornecimento de informações mediante solicitação formal do cidadão (Teles; Carvalho; Silva, 2025; Pinto Filho; Finger; Pinto, 2021). Essa distinção possui implicações metodológicas diretas. A publicação estruturada de relatórios fiscais, despesas e contratos representa a dimensão ativa; já a existência e o funcionamento de canais institucionais, como o Serviço de Informação ao Cidadão, correspondem à dimensão passiva. As tipologias conceituais, portanto, fundamentam a organização dos indicadores utilizados na avaliação empírica.

A literatura também vincula transparência ao conceito de governança pública, entendido como o conjunto de mecanismos que orientam direção estratégica, controle e prestação de contas na administração estatal. Pesquisas recentes associam transparência a instrumentos de controle interno, gestão de riscos e integridade institucional (Reis *et al.*, 2025; Luengo *et al.*, 2022). O controle interno envolve procedimentos destinados a assegurar conformidade normativa e confiabilidade informacional; a gestão de riscos refere-se à identificação e mitigação de eventos que possam comprometer objetivos institucionais. Ambos influenciam diretamente a consistência e a qualidade das informações divulgadas.

Apesar desses avanços, parte da produção acadêmica permanece em nível principiológico, discutindo fundamentos normativos sem examinar sistematicamente a presença de requisitos específicos nos portais oficiais. Essa lacuna reforça a relevância de abordagens baseadas em indicadores verificáveis e comparáveis.

No campo metodológico, revisões sistemáticas apontam grande diversidade de critérios empregados na avaliação da transparência (Cá; Rosa, 2025; Almeida; Ribeiro, 2022). Predominam listas de verificação que identificam a presença ou ausência de conteúdos obrigatórios. Entre os critérios mais frequentes estão completude, atualização, acessibilidade e clareza da informação. Entretanto, a ausência de padronização na seleção desses critérios dificulta comparações em escala mais ampla.

Quando o foco recai sobre áreas específicas — como saúde pública ou políticas tributárias — a análise torna-se ainda mais complexa, pois envolve dados sensíveis e restrições técnicas (Renovato *et al.*, 2023; Lolli, 2022). Tais estudos demonstram que a simples disponibilização documental não garante efetivo acesso ou compreensão, evidenciando a necessidade de tratar transparência como variável empírica mensurável.

Nesse mesmo sentido, a literatura sobre compliance no setor público destaca a importância de mecanismos internos voltados à conformidade normativa e à prevenção de irregularidades (Luengo *et al.*, 2022). O compliance articula-se a auditorias, monitoramento contínuo e sistemas de controle, impactando diretamente a qualidade e a confiabilidade das informações publicizadas.

Sob a ótica organizacional, fatores como infraestrutura tecnológica, qualificação das equipes, rotinas administrativas e cultura institucional influenciam a regularidade e consistência da divulgação de dados (Monteiro; Almeida, 2022). Essas variáveis ajudam a explicar diferenças observadas entre portais municipais quanto à atualização de relatórios fiscais, detalhamento de despesas ou funcionamento de canais de atendimento.

A presente pesquisa insere-se nesse debate ao estruturar um conjunto padronizado de indicadores derivados das exigências legais, organizados em dimensões relacionadas a planejamento orçamentário, relatórios fiscais, divulgação de despesas e contratos, estrutura institucional e mecanismos de participação cidadã. Ao aplicar esses critérios de forma uniforme às capitais brasileiras e ao Distrito Federal, busca-se oferecer uma base comparativa capaz de reduzir a fragmentação metodológica identificada na literatura.

Assim, a transparência é concebida neste estudo como um conjunto de requisitos observáveis que permitem avaliar empiricamente o grau de conformidade institucional. Ao articular fundamentos conceituais, governança, controle interno, compliance e indicadores objetivos, o referencial teórico sustenta a estratégia metodológica adotada e orienta a análise comparativa proposta.

2.2 Revisão da produção científica, fragilidades analíticas e perspectiva comparativa sobre transparência digital no Brasil

A literatura dedicada à transparência governamental e à análise de portais institucionais no Brasil tornou-se mais robusta a partir dos anos 2000, impulsionada pela ampliação das exigências legais de publicidade fiscal e acesso à informação. Embora o volume de pesquisas tenha aumentado de forma significativa, o campo ainda apresenta dispersão conceitual e heterogeneidade metodológica. Há estudos com forte ênfase normativa, outros predominantemente teóricos e um conjunto relevante de investigações empíricas com recortes específicos — o que revela avanço acumulado, mas também ausência de padronização analítica.

Parte das pesquisas limita-se à verificação documental do cumprimento de dispositivos legais, concentrando-se na presença formal de conteúdos obrigatórios nos portais eletrônicos. Outra vertente privilegia debates conceituais sobre governança, integridade e *accountability*, sem necessariamente converter esses referenciais em métricas observáveis. Além disso, há estudos direcionados a áreas setoriais — como saúde, educação ou finanças públicas — que aprofundam análises temáticas, mas não oferecem panorama comparativo abrangente. Essa multiplicidade de enfoques, embora enriquecedora, dificulta a construção de bases comparáveis em escala nacional.

Diante dessa diversidade, os trabalhos mais próximos do problema investigado nesta pesquisa — isto é, a mensuração do grau de conformidade com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação nos portais das capitais — podem ser reorganizados em três vertentes principais.

A primeira reúne investigações que operacionalizam a transparência por meio de indicadores derivados de exigências normativas, aplicando instrumentos de verificação direta aos portais governamentais. Essas pesquisas contribuem ao transformar obrigações legais em critérios mensuráveis, possibilitando avaliações objetivas de aderência.

A segunda vertente compreende revisões teóricas, estudos bibliométricos e análises conceituais que discutem transparência em conexão com governança, controle institucional e responsabilização democrática. Embora nem sempre avancem para aplicação empírica detalhada, esses trabalhos oferecem base teórica para compreender o papel da informação pública na qualidade institucional.

A terceira engloba estudos temáticos que examinam dimensões específicas da transparência — como qualidade informacional, usabilidade, acessibilidade ou integridade administrativa. Esses recortes permitem compreender fatores organizacionais, técnicos e contextuais que influenciam a efetividade da divulgação, contribuindo para interpretar variações identificadas em análises comparativas.

Essa reorganização do campo evidencia duas lacunas relevantes. A primeira refere-se à escassez de análises que integrem, de forma sistemática, as exigências relativas à responsabilidade fiscal e ao direito de acesso à informação em um único modelo avaliativo. A segunda diz respeito

à ausência de estudos que contemplem simultaneamente todas as capitais brasileiras e o Distrito Federal, permitindo comparação nacional padronizada.

É justamente nesse ponto que se insere o presente trabalho. Ao propor uma abordagem integrada e comparável, busca-se superar a fragmentação observada na literatura, articulando transparência fiscal e acesso à informação sob uma mesma estrutura metodológica. Dessa forma, a pesquisa dialoga com o acúmulo existente, mas procura avançar ao oferecer um panorama nacional sistematizado, contribuindo para reduzir lacunas analíticas e fortalecer o debate empírico sobre transparência digital no contexto brasileiro.

2.3 Mensuração empírica da conformidade com a LFR e a lai em portais municipais

A utilização de parâmetros derivados da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Acesso à Informação (LAI) como base para avaliar transparência municipal tornou-se recorrente na produção acadêmica recente. Essa estratégia permite transformar comandos legais em variáveis observáveis, convertendo obrigações normativas em critérios de verificação empírica. No campo das ciências sociais aplicadas, tal movimento é particularmente relevante porque enfrenta um problema histórico da administração pública brasileira: a recorrente dissociação entre a norma formal e sua execução concreta. Assim, a ideia de “aderência” passa a representar o grau de correspondência entre o que a legislação determina e o que, de fato, é disponibilizado nos ambientes digitais oficiais (Almeida; Ribeiro, 2022; Almeida; Tomaz, 2023).

Pesquisas realizadas em municípios de maior porte indicam que o cumprimento formal das exigências legais não implica, necessariamente, transparência efetiva. Em análise documental conduzida em cidades paulistas com população superior a 450 mil habitantes, observou-se desempenho médio satisfatório quanto à presença dos instrumentos exigidos, mas foram identificadas lacunas relacionadas à execução orçamentária e dificuldades de compreensão das informações publicadas (Almeida; Ribeiro, 2022). Esse achado revela um aspecto recorrente: a simples disponibilização documental pode coexistir com barreiras cognitivas e operacionais que limitam a utilidade pública da informação.

Resultado semelhante foi encontrado em municípios de Minas Gerais com mais de 100 mil habitantes, nos quais a aplicação de indicadores baseados nas mesmas normas revelou ausência de itens obrigatórios, inconsistências na atualização de dados e diferenças relevantes entre os entes avaliados (Almeida; Tomaz, 2023). Tais evidências sugerem que a existência de um arcabouço jurídico detalhado não assegura homogeneidade na implementação nem elimina disparidades institucionais. A transparência informacional — entendida como oferta sistemática de dados que permitam acompanhamento e controle social — permanece condicionada a fatores administrativos e organizacionais.

Sob o ponto de vista metodológico, esses estudos consolidaram o uso de listas estruturadas de verificação, compostas por critérios objetivos extraídos da legislação. A aferição costuma ocorrer de forma binária — presença ou ausência — podendo incluir, adicionalmente, avaliação

de atualização, completude ou clareza dos conteúdos (Almeida; Ribeiro, 2022; Almeida; Tomaz, 2023). Embora essa estratégia favoreça replicabilidade e comparabilidade, a literatura aponta limitações importantes: predominância de recortes estaduais, variação na composição dos indicadores e ausência de integração sistemática entre exigências fiscais (LRF) e de acesso à informação (LAI).

Outro ponto crítico refere-se ao foco predominantemente documental de parte das investigações. Ao concentrar-se na verificação da existência de arquivos ou seções específicas, algumas análises deixam em segundo plano as implicações práticas dessas falhas para a *accountability*. Informações desatualizadas, fragmentadas ou excessivamente técnicas reduzem a capacidade de fiscalização cidadã, mesmo quando o portal aparenta cumprir formalmente a norma.

Os trabalhos mencionados guardam proximidade com esta pesquisa por adotarem indicadores normativos e desenho quantitativo baseado em análise documental. Contudo, diferem quanto ao alcance territorial e à articulação analítica. Enquanto estudos anteriores restringem-se a conjuntos de municípios localizados em determinados estados, o presente trabalho amplia o escopo ao examinar simultaneamente todas as capitais brasileiras e o Distrito Federal sob critérios uniformes. Essa escolha busca enfrentar a fragmentação territorial observada na literatura e proporcionar base comparativa nacional padronizada.

Ao integrar, em um único modelo, requisitos relacionados à responsabilidade fiscal e ao direito de acesso à informação, a pesquisa procura superar abordagens segmentadas e oferecer visão mais abrangente das desigualdades na implementação da transparência municipal. Dessa forma, contribui para aprofundar o debate empírico sobre conformidade normativa e qualidade informacional na administração pública brasileira (Almeida; Ribeiro, 2022; Almeida; Tomaz, 2023).

2.4 Bases teóricas da transparência, governança e *accountability* na produção recente

A literatura contemporânea dedicada à transparência pública tem desempenhado papel decisivo na organização conceitual do campo e na definição de critérios analíticos para sua investigação. Ainda assim, o panorama atual é marcado por dispersão terminológica, variedade de enfoques e ausência de uniformidade metodológica. O resultado é um campo em expansão, porém fragmentado, no qual diferentes estudos adotam entendimentos distintos sobre o que constitui transparência e como ela deve ser avaliada. Nesse cenário, revisões sistemáticas e estudos de mapeamento assumem função estruturante ao sintetizar abordagens, identificar convergências e explicitar divergências conceituais (Teles; Carvalho; Silva, 2025; Cá; Rosa, 2025; Sanabria; Cintra, 2025; Reis *et al.*, 2025; Pinto Filho; Finger; Pinto, 2021).

Uma das contribuições mais relevantes desse movimento de sistematização é a construção de classificações analíticas que evidenciam o caráter não unitário da transparência. Pesquisas recentes distinguem, por exemplo, transparência baseada na iniciativa estatal — quando a

divulgação ocorre de forma proativa — daquela condicionada por restrições práticas, nas quais barreiras técnicas, linguagem excessivamente especializada ou dificuldades de navegação limitam o uso efetivo das informações (Teles; Carvalho; Silva, 2025). Essa diferenciação é especialmente pertinente na análise de portais eletrônicos, pois revela que a mera presença de dados não assegura acesso substantivo. A existência formal de conteúdo pode coexistir com obstáculos que reduzem sua utilidade pública.

No campo da mensuração, revisões metodológicas apontam ampla diversidade de instrumentos empregados para avaliar transparência (Cá; Rosa, 2025). Há estudos que utilizam índices compostos, outros que aplicam checklists normativos, além de análises qualitativas de conteúdo e métricas relacionadas a dados abertos e usabilidade digital. Essa pluralidade amplia o repertório analítico, mas compromete a comparabilidade entre investigações. A literatura sugere que maior rigor metodológico depende da explicitação clara dos critérios adotados, do contexto institucional analisado e dos procedimentos de coleta e verificação. A adoção de indicadores diretamente vinculados a exigências legais representa, nesse sentido, uma tentativa de reduzir ambiguidades e fortalecer a replicabilidade.

No debate sobre *accountability*, os estudos destacam que a digitalização da informação pública transformou os meios de prestação de contas, mas não resolveu desafios estruturais associados à responsabilização estatal (Sanabria; Cintra, 2025). *Accountability* envolve não apenas divulgação, mas justificativa, possibilidade de fiscalização e existência de mecanismos de sanção. Portais eletrônicos ampliaram o alcance da publicidade institucional, porém a qualidade da informação — sua clareza, organização e atualidade — permanece variável. A disponibilização digital, portanto, constitui condição necessária, mas não suficiente, para o fortalecimento do controle social.

A literatura bibliométrica que relaciona transparência e governança amplia ainda mais o escopo analítico ao vincular o tema a integridade institucional, controle interno, gestão de riscos e compliance (Reis *et al.*, 2025). No setor público, compliance refere-se ao conjunto de procedimentos destinados a assegurar conformidade normativa e prevenir desvios administrativos. A associação entre transparência e esses mecanismos indica que a divulgação de informações é percebida como instrumento de mitigação de riscos e de fortalecimento institucional. Contudo, poucos estudos examinam empiricamente se os portais municipais cumprem efetivamente essa função ou se permanecem restritos ao atendimento formal das obrigações legais.

As revisões específicas sobre a Lei de Acesso à Informação também apontam crescimento expressivo da produção científica após sua entrada em vigor, com ênfase em análises do Poder Executivo (Pinto Filho; Finger; Pinto, 2021). Embora reconheçam avanços na institucionalização do direito à informação, esses estudos registram dificuldades operacionais recorrentes, como atrasos nas respostas, inconsistências na atualização de dados e desigualdades na estrutura tecnológica dos portais. Isso evidencia que a consolidação normativa não elimina desafios administrativos e organizacionais.

Diante desse panorama, o estado da arte revela três tensões centrais: a coexistência de múltiplas definições de transparência sem consenso metodológico; a presença de plataformas digitais que nem sempre resultam em *accountability* efetiva; e a existência de arcabouço jurídico robusto acompanhada por assimetrias de implementação. Ao reconhecer essas tensões, esta pesquisa posiciona-se como esforço de aproximação entre teoria e evidência empírica. Ao aplicar, de forma integrada e padronizada, indicadores vinculados à LRF e à LAI às capitais brasileiras, busca-se contribuir para a redução das lacunas identificadas, conectando fundamentos conceituais a uma análise comparativa concreta dos portais institucionais.

3 Metodologia

A presente investigação caracteriza-se como pesquisa empírico-documental, de natureza descritiva, orientada pela análise sistemática dos portais eletrônicos de transparência das 26 capitais estaduais brasileiras e do Distrito Federal. O corpus empírico foi constituído exclusivamente por informações oficiais disponibilizadas em ambiente digital, compreendidas como fontes primárias de evidência. Conforme assinala Gil (2008), a pesquisa documental distingue-se pela utilização de materiais que ainda não receberam tratamento analítico sistematizado, condição que se aplica aos conteúdos extraídos diretamente dos portais institucionais.

O delineamento metodológico adotado articula dimensões quantitativas e qualitativas de forma complementar. A dimensão quantitativa materializou-se na verificação objetiva do atendimento a indicadores normativos previamente definidos, com posterior cálculo de frequências absolutas, percentuais e do Índice de Conformidade (IC). A dimensão qualitativa, por sua vez, esteve presente na etapa interpretativa que antecedeu a codificação, especialmente nos casos em que a identificação do cumprimento legal demandou avaliação da clareza da informação, organização estrutural do portal, acessibilidade e aderência material ao comando normativo. Tal integração metodológica encontra respaldo na abordagem de métodos mistos defendida por Creswell (2014), que enfatiza a complementaridade entre mensuração numérica e análise contextual para fortalecimento da robustez analítica.

O desenho empírico aproxima-se da lógica de estudo de casos múltiplos sistematizada por Yin (2015), considerando cada capital como unidade de análise submetida a protocolo uniforme de investigação. Essa estratégia possibilita comparabilidade entre entes federativos que compartilham o mesmo arcabouço jurídico — a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) — mas apresentam diferentes níveis de capacidade administrativa e implementação institucional.

A definição dos indicadores partiu diretamente dos dispositivos legais previstos na LRF, especialmente aqueles relacionados à publicidade dos instrumentos de planejamento e dos relatórios fiscais (arts. 48, 48-A e 52 a 55), bem como na LAI, notadamente os artigos 7º, 8º, 9º e 10, que disciplinam o direito de acesso à informação e as modalidades de transparência ativa e passiva. A operacionalização desses dispositivos dialogou com a sistematização metodológica

proposta por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017), amplamente utilizada na literatura nacional para mensuração de transparência pública, e foi também orientada por evidências empíricas recentes apresentadas por Almeida e Ribeiro (2022) e Almeida e Tomaz (2023), especialmente no que se refere à aplicação de indicadores normativos em portais municipais.

Cada dispositivo selecionado foi convertido em variável observável. A mensuração ocorreu por meio de critério dicotômico, atribuindo-se valor “1” quando o item estava disponível de forma identificável e acessível no portal eletrônico e valor “0” quando ausente ou não localizado após navegação sistemática. A adoção desse procedimento buscou assegurar padronização, objetividade e replicabilidade do processo de coleta.

O conjunto final dos indicadores empregados encontra-se sistematizado no Quadro 1, organizado conforme a legislação de origem e a natureza do requisito analisado.

Quadro 1 - Indicadores de conformidade da LRF e LAI utilizados na pesquisa:

Item	Base	Indicador a partir da LRF	Item	Base	Indicador a partir da LAI
1	Art. 48	PPA vigente	1	Art. 5º	Informação disponibilizada de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão
2		PPAs anteriores	2	Art. 7º	Orientação sobre os procedimentos para solicitação de informação
3		LDO vigente	3	Art. 8º	Informações quanto as suas competências
4		LDOs anteriores	4		Informações quanto à estrutura organizacional
5		LOA vigente	5		Divulgação de endereços e telefones
6		LOAs anteriores	6		Divulgação de horários de atendimento
7		Relatório Resumido Execução Orçamentária – RREO	7		Informações relativas a repasses ou transferências de recursos financeiros
8	Relatório de Gestão Fiscal - RGF	8	Informações sobre as despesas		
9	Art. 48	Versão Simplificada do RREO	9	Art. 8º	Informações sobre licitações, editais, seus resultados e demais contratos
10		Versão Simplificada do RGF	10		Informações gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras
11		Relatório de Prestação de Contas	11		Disponibilização de respostas e perguntas mais frequentes da sociedade
12		Parecer Prévio das Prestações de Contas	12		Disponibilização de ferramenta de pesquisa
13		Incentivo à participação popular em audiências públicas na elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA	13		Permissão para gravação de relatórios eletrônicos
14		Informações de Execução Orçamentária e Financeira em tempo real	14		Conteúdo acessível à pessoa com deficiência - PcD

15	Art. 9º	Divulgação das datas de audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais	15	Art. 9º	Serviço de Informações ao Cidadão – SIC
----	---------	---	----	---------	---

Fonte: Adaptado de Vieira; Bianchi e Kronbauer (2017)

A etapa empírica foi realizada em fevereiro de 2026, período em que se procedeu ao exame direto dos portais oficiais das capitais brasileiras e do Distrito Federal. Cada acesso foi acompanhado do registro do endereço eletrônico correspondente e da data específica de verificação, de modo a assegurar rastreabilidade e transparência do procedimento adotado. O levantamento restringiu-se às informações disponíveis publicamente no momento da coleta, não sendo consideradas solicitações formais via transparência passiva.

Os dados extraídos foram consolidados em planilhas estruturadas no Microsoft Excel, ferramenta que permitiu organizar os registros por capital e por indicador, além de viabilizar o processamento automatizado das pontuações e dos cálculos percentuais. A análise concentrou-se em estatística descritiva, adequada a estudos cujo propósito é mapear padrões de conformidade e evidenciar assimetrias entre unidades administrativas, sem pretensão de estabelecer relações causais ou inferências probabilísticas.

A lógica de mensuração adotada baseou-se em codificação binária. Cada indicador recebeu valor 1 quando o requisito legal estava efetivamente contemplado no portal, segundo critérios previamente definidos, e valor 0 quando inexistente ou não localizado após navegação sistemática. A utilização desse procedimento encontra respaldo metodológico na necessidade de objetividade e padronização da análise categorial, conforme enfatiza Bardin (2016), ao sustentar que a confiabilidade da codificação depende da definição clara e anterior das regras de classificação.

Para reduzir margens de subjetividade, foi elaborado protocolo técnico de verificação, estabelecendo parâmetros mínimos de validação: (i) disponibilidade pública do conteúdo; (ii) acesso direto, sem exigência de cadastro ou autenticação; e (iii) correspondência material com o comando normativo analisado. Situações ambíguas foram submetidas a nova verificação independente, com reaplicação dos critérios estabelecidos. Persistindo divergência, realizou-se revisão conjunta dos registros e nova consulta ao portal, assegurando consistência interna ao banco de dados construído.

O instrumento de mensuração contemplou 30 indicadores ao todo, distribuídos igualmente entre 15 requisitos extraídos da Lei de Responsabilidade Fiscal e 15 derivados da Lei de Acesso à Informação. A pontuação máxima possível para cada capital foi, portanto, de 30 pontos.

Com base nessa estrutura, calcularam-se três métricas de conformidade, seguindo a sistematização proposta por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017): o Índice de Conformidade da LRF, correspondente à proporção de indicadores fiscais atendidos; o Índice de Conformidade da

LAI, relativo aos requisitos de acesso à informação; e o Índice de Conformidade Geral, resultante da razão entre o total de indicadores atendidos e o total de pontos possíveis, multiplicada por cem.

Essa modelagem permitiu transformar exigências normativas em variáveis observáveis e comparáveis, oferecendo medida padronizada do grau de aderência dos portais às determinações legais. Ao estruturar a avaliação em critérios replicáveis e quantitativamente mensuráveis, buscou-se conferir maior consistência à análise comparativa entre as capitais brasileiras.

4 Análise de dados

4.1 Atendimento à lei de responsabilidade fiscal

A avaliação do nível de conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nas 26 capitais brasileiras e no Distrito Federal foi conduzida com base em 15 indicadores estabelecidos nos arts. 48, 48-A e 52 a 55 da Lei Complementar nº 101/2000, aplicados conforme a metodologia sistematizada por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017). Os resultados apontam que o Índice de Conformidade com a LRF (IC-LRF) apresentou média de 84% entre as capitais e o Distrito Federal, o que evidencia um alto nível de aderência formal às exigências da legislação. Tal desempenho sugere que, do ponto de vista documental, os principais instrumentos de planejamento — como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) — estão consolidados na prática administrativa, assim como os relatórios fiscais obrigatórios, a exemplo do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Tabela 1 – Conformidade por indicador da LRF nas capitais brasileiras e no Distrito Federal, por região

Indicador	Norte (n = 7)	Nordeste (n = 9)	Centro- Oeste (n = 4)*	Sudeste (n = 4)	Sul (n = 3)	Total (n = 27)	Atendimento (%)
PPA vigente	6	9	4	4	3	26	96%
PPAs anteriores	6	9	4	4	3	26	96%
LDO vigente	6	8	4	4	3	25	93%
LDOs anteriores	6	9	4	4	3	26	96%
LOA vigente	6	9	4	4	3	26	96%
LOAs anteriores	6	9	4	4	3	26	96%
RREO	5	9	4	4	3	25	93%
RGF	5	9	4	4	3	25	93%
Versão Simplificada do RREO	5	9	4	4	3	25	93%
Versão Simplificada do RGF	4	8	4	4	3	23	85%
Relatório de Prestação de Contas	5	9	4	4	3	25	93%

Incentivo à participação popular	1	4	1	1	2	9	33%
Informações de execução orçamentária e financeira em tempo real	5	8	4	4	3	24	89%
Divulgação das datas de audiências públicas quadrimestrais	0	2	2	0	1	5	19%
Totais de indicadores atendidos na somatória regional	66	121	55	55	43	340	—
Número esperado pela lei (15 × n)	105	135	60	60	45	405	—
Indicadores não atendidos (%)	37%	10%	8%	8%	4%	16%	—
IC LRF (%)	63%	90%	92%	92%	96%	84%**	—

* Inclui o Distrito Federal. ** Valor referente ao Brasil (capitais + DF).

Fonte: Dados da pesquisa (2026).

A situação observada indica que a transparência fiscal, enquanto exigência normativa, foi incorporada às rotinas administrativas das capitais, em consonância com a literatura que associa maior complexidade organizacional a maior probabilidade de cumprimento formal das exigências legais (Pinho, 2006; Gomide; Pires, 2014). Ainda assim, a análise sob recorte regional revela a existência de desigualdades significativas.

A região Sul apresentou o maior IC-LRF (96%), seguida pelas regiões Centro-Oeste e Sudeste, ambas com 92%, enquanto o Nordeste registrou 90%. Em contraste, a região Norte obteve desempenho consideravelmente inferior, com 63%. Esses achados reforçam o entendimento de que a efetivação da transparência está condicionada a fatores como capacidade organizacional, infraestrutura tecnológica e uma cultura institucional orientada ao controle e à *accountability* (Monteiro; Almeida, 2022; Luengo *et al.*, 2022).

Os maiores problemas concentram-se na região Norte. Boa Vista apresentou IC-LRF de apenas 7%, cumprindo 1 dos 15 indicadores, ao passo que Rio Branco atingiu 43%. Tal desempenho compromete o resultado agregado da região e evidencia a persistência de fragilidades estruturais, mesmo entre capitais estaduais, no que diz respeito à consolidação da transparência fiscal. Nesse sentido, a literatura aponta que a existência de um arcabouço normativo robusto não garante sua implementação homogênea, sobretudo em contextos marcados por limitações administrativas e tecnológicas (Almeida; Ribeiro, 2022; Almeida; Tomaz, 2023).

No que se refere aos indicadores analisados individualmente, verifica-se a quase universalização da divulgação dos instrumentos de planejamento — PPA, LDO e LOA, tanto vigentes quanto anteriores — com percentuais superiores a 93%. Esse padrão evidencia a consolidação da transparência em sua dimensão formal, entendida como o cumprimento documental das exigências legais (Cruz *et al.*, 2012). Em contrapartida, a disponibilização da

versão simplificada do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) atingiu 85%, indicando que parte das capitais ainda não oferece mecanismos voltados à facilitação da compreensão das informações.

Os resultados mais críticos concentram-se nos indicadores relacionados à participação popular e à divulgação das datas das audiências públicas quadrimestrais. Apenas 33% das capitais promovem explicitamente o incentivo à participação social na elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA, enquanto somente 19% divulgam as datas das audiências destinadas à avaliação das metas fiscais. Tais dados evidenciam um desalinhamento entre a dimensão técnico-fiscal da LRF e sua dimensão democrática.

A literatura sobre *accountability* destaca que a transparência vai além da mera divulgação de dados, exigindo condições institucionais que possibilitem a participação efetiva e o controle social (O'Donnell, 1998; Sanabria; Cintra, 2025). Sob uma perspectiva histórica, a LRF representou um avanço ao romper com práticas patrimonialistas, ao instituir disciplina fiscal e obrigatoriedade de publicidade das contas públicas. No entanto, os resultados indicam que a internalização de uma cultura participativa ainda é limitada, especialmente nas regiões Norte e Sudeste, onde nenhuma capital divulgou as datas das audiências quadrimestrais. A ausência dessa informação reduz o potencial deliberativo da gestão fiscal e compromete a efetivação da *accountability* horizontal e social (Reis *et al.*, 2025; Monteiro; Almeida, 2022).

Por outro lado, capitais como Campo Grande, Teresina, Florianópolis e São Paulo atingiram IC-LRF de 100%, demonstrando a viabilidade do cumprimento integral das exigências legais. Esses casos sugerem que a heterogeneidade observada está menos associada a lacunas normativas e mais vinculada a diferenças na capacidade institucional de implementação, corroborando estudos que relacionam transparência à consolidação de mecanismos de compliance e controle interno (Luengo *et al.*, 2022; Almeida; Ribeiro, 2022).

Em síntese, a análise do IC-LRF nas capitais brasileiras revela elevado nível de conformidade formal no que diz respeito aos instrumentos de planejamento e relatórios fiscais, mas evidencia limitações persistentes na dimensão participativa da transparência. As disparidades regionais indicam que a consolidação da *accountability* fiscal no Brasil permanece condicionada a capacidades estatais desiguais e a trajetórias institucionais específicas, reforçando a necessidade de fortalecimento dos mecanismos participativos previstos na própria LRF (Gomide *et al.*, 2021; Sanabria; Cintra, 2025).

4.2 Análise em relação à lei de acesso à informação

A avaliação do nível de conformidade com a Lei nº 12.527/2011 nas 26 capitais brasileiras e no Distrito Federal foi conduzida a partir de quinze (15) indicadores de transparência ativa previstos nos arts. 7º e 8º da legislação, operacionalizados conforme a metodologia proposta por Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017) (Tabela 2).

Conforme evidenciado na Tabela 2, o IC-LAI nacional alcançou 91%, indicando um elevado grau de aderência formal aos dispositivos legais. Esse resultado reforça a consolidação

da transparência ativa como prática institucional nas capitais brasileiras, em alinhamento com estudos que destacam os avanços da governança eletrônica após a promulgação da LAI (Monteiro; Almeida, 2022; Luengo *et al.*, 2022). Verifica-se, ainda, que 24 das 27 unidades analisadas cumpriram 14 dos 15 indicadores, o que demonstra um padrão bastante homogêneo de atendimento às exigências normativas.

Sob a perspectiva regional, as disparidades são menos expressivas quando comparadas àquelas observadas no contexto da LRF. A região Norte apresentou IC-LAI de 87%, resultado influenciado principalmente pelo desempenho de Rio Branco, que atendeu a 7 dos 15 indicadores (50%). As demais capitais da região alcançaram 14 indicadores cada, sugerindo que o desempenho regional não reflete uma fragilidade estrutural generalizada, mas sim uma situação pontual. Nesse sentido, a literatura indica que a implementação desigual de políticas de transparência pode estar associada a variações locais em termos de capacidade administrativa e infraestrutura tecnológica (Gomide *et al.*, 2021; Almeida; Ribeiro, 2022).

Tabela 2 – Conformidade por indicador da LAI nas capitais brasileiras e no Distrito Federal, por região

Indicador	Norte (n = 7)	Nordeste (n = 9)	Centro- Oeste (n = 4)*	Sudeste (n = 4)	Sul (n = 3)	Total (n = 27)	Atendimento (%)
Informação disponibilizada de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão	7	9	4	4	3	27	100%
Orientação sobre os procedimentos para solicitação de informação	6	9	4	4	3	26	96%
Informações quanto às competências	7	9	4	4	3	27	100%
Informações quanto à estrutura organizacional	7	9	4	4	3	27	100%
Divulgação de endereços e telefones	7	9	4	4	3	27	100%
Divulgação de horários de atendimento	7	9	4	4	3	27	100%
Informações relativas a repasses ou transferências de recursos financeiros	6	9	4	4	3	26	96%
Informações sobre as despesas	7	9	4	4	3	27	100%
Informações sobre licitações, editais, seus resultados e demais contratos	6	9	4	4	3	26	96%
Informações gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras	6	8	4	4	3	25	93%
Disponibilização de respostas e perguntas mais frequentes da sociedade	6	8	4	4	3	25	93%

Disponibilização de ferramenta de pesquisa	7	9	4	4	3	27	100%
Permissão para gravação de relatórios eletrônicos	6	9	4	4	3	26	96%
Conteúdo acessível à pessoa com deficiência – PcD	7	9	4	4	3	27	100%
Serviço de Informações ao Cidadão – SIC	6	9	4	4	3	26	96%
Totais de indicadores atendidos na somatória regional	91	124	56	56	42	370	—
Número esperado pela lei (15 × n)	105	135	60	60	45	405	—
Indicadores não atendidos (%)	13%	8%	7%	7%	7%	9%	—
IC LAI (%)	87%	92%	93%	93%	93%	91%**	—

* Inclui o Distrito Federal. ** Valor referente ao Brasil (capitais + DF).

Fonte: Dados da pesquisa (2026).

A região Nordeste apresentou IC-LAI de 92%, com duas capitais — João Pessoa e Natal — registrando atendimento a 13 dos 15 indicadores (93%). Esse resultado indica um nível quase integral de conformidade, com lacunas pontuais relacionadas à completude de alguns requisitos. Nesse contexto, a distinção entre transparência formal e substantiva torna-se pertinente, uma vez que pequenas omissões podem afetar a integridade das informações, mesmo quando o índice agregado permanece elevado (Teles; Carvalho; Silva, 2025).

As regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul alcançaram IC-LAI de 93%, evidenciando um estágio avançado de consolidação da transparência ativa. Esses achados estão alinhados à literatura que relaciona maior densidade institucional e infraestrutura tecnológica à consolidação de práticas de compliance informacional (Luengo *et al.*, 2022; Monteiro; Almeida, 2022). Além disso, não foram identificados casos de desempenho crítico nessas regiões, o que reforça a hipótese de que níveis mais elevados de maturidade administrativa favorecem uma implementação mais homogênea da LAI.

Na análise dos indicadores individualmente, observa-se universalização em aspectos como divulgação de competências institucionais, estrutura organizacional, despesas públicas, existência de ferramenta de busca e acessibilidade para pessoas com deficiência, todos com 100% de atendimento. As poucas lacunas concentram-se em itens como orientações para solicitação de informações, divulgação de transferências financeiras, dados sobre licitações, acompanhamento de programas e obras, seção de perguntas frequentes e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Conforme destaca Pinho (2006), a efetividade da transparência não depende apenas da disponibilização dos dados, mas também de sua organização de forma clara e compreensível, elemento essencial para a *accountability* social.

Em perspectiva comparada com a LRF, verifica-se que a LAI apresenta menor variação regional e maior padronização dos instrumentos digitais de transparência. Enquanto a LRF evidenciou fragilidades especialmente na dimensão participativa, a LAI revela maior consolidação da dimensão informacional, embora ainda existam desafios relacionados à qualidade e à completude de alguns indicadores. Essa diferença corrobora a interpretação de que a *accountability* envolve múltiplas dimensões — fiscal, institucional e democrática — que não necessariamente evoluem de maneira uniforme no contexto federativo (O'Donnell, 1998; Sanabria; Cintra, 2025).

Em síntese, os resultados demonstram que a Lei de Acesso à Informação está amplamente implementada nas capitais brasileiras e no Distrito Federal, com IC-LAI nacional de 91%. Embora existam variações regionais, estas não comprometem o padrão geral de conformidade, mas indicam que o avanço pleno da transparência requer continuidade no fortalecimento institucional e maior padronização das práticas de governança informacional, conforme argumentam Gomide *et al.* (2021) e Monteiro e Almeida (2022).

4.3 Avaliando o índice de conformidade geral

O Índice de Conformidade Geral (IC Geral) é obtido por meio da média aritmética entre o Índice de Conformidade da Lei de Responsabilidade Fiscal (IC LRF) e o Índice de Conformidade da Lei de Acesso à Informação (IC LAI), seguindo procedimento metodológico já empregado em estudos empíricos sobre transparência fiscal e *accountability* no âmbito subnacional brasileiro (Vieira; Bianchi; Kronbauer, 2017) (Tabela 3).

Ao considerar os 27 entes analisados — correspondentes às 26 capitais estaduais e ao Distrito Federal —, identificou-se IC LRF nacional de 84% e IC LAI de 91%, resultando em um IC Geral médio de 87,5%. Esse valor evidencia um elevado nível de conformidade conjunta com as exigências normativas relacionadas à transparência fiscal e ao acesso à informação, superando, inclusive, médias observadas em pesquisas anteriores conduzidas em níveis estadual e municipal (Cruz *et al.*, 2012; Vieira; Bianchi; Kronbauer, 2017).

Tabela 3 – Estatística descritiva dos indicadores IC LRF, IC LAI e IC Geral nas capitais brasileiras e no DF

Estatística Descritiva	IC LRF	IC LAI	IC Geral
Média	84	91	87,5
Mediana	86	100	93
Moda	86	100	93
Desvio padrão	18,94	9,26	13,27
Variância da amostra	358,73	85,78	176,15
Mínimo	7	50	28,5
Máximo	100	100	100

Fonte: Dados da pesquisa (2026).

A Tabela 3 reúne a estatística descritiva dos três indicadores — IC LRF, IC LAI e IC Geral — para o conjunto das capitais brasileiras e o Distrito Federal, com base nos valores individuais obtidos na etapa empírica da pesquisa. De modo geral, os resultados apontam para um elevado desempenho médio, sobretudo no caso da LAI, cuja mediana e moda atingem 100%, indicando que a maioria das capitais cumpre integralmente os 15 indicadores analisados. Esse resultado reforça a interpretação de que a transparência ativa, estruturada pela Lei nº 12.527/2011, encontra-se amplamente institucionalizada nas grandes administrações municipais, fenômeno associado à consolidação de rotinas administrativas e ao aumento da pressão social por publicidade dos atos governamentais (Gomide *et al.*, 2021; Monteiro; Almeida, 2022).

Em contrapartida, o IC LRF apresenta maior variabilidade, com desvio padrão mais elevado em comparação ao IC LAI e valor mínimo de 7%, influenciado por um desempenho atípico que evidencia descumprimento expressivo dos indicadores fiscais. Essa dispersão confirma que a formalização da disciplina fiscal não implica, necessariamente, implementação uniforme, especialmente nos aspectos relacionados à participação social e à divulgação oportuna de audiências públicas, pontos já identificados como críticos na literatura (Pinho, 2006; Almeida; Ribeiro, 2022).

O IC Geral, com média de 87,5% e mediana de 93%, indica que a maior parte das capitais apresenta elevado nível de conformidade conjunta, embora ainda exista heterogeneidade relevante entre os entes analisados. A amplitude entre o valor mínimo (28,5%) e o máximo (100%) evidencia que a consolidação da *accountability* fiscal e informacional permanece condicionada a diferentes níveis de capacidade institucional, infraestrutura tecnológica e à presença de uma cultura administrativa orientada à transparência substantiva, e não apenas ao cumprimento formal das normas (Luengo *et al.*, 2022; Pinto Filho; Finger; Pinto, 2021).

Em comparação com o estudo de Vieira, Bianchi e Kronbauer (2017), que identificou IC Geral médio de 65,42% em municípios do Rio Grande do Sul, os resultados aqui encontrados indicam avanço significativo no contexto das capitais brasileiras. Ainda que se trate de recortes distintos, a diferença observada sugere um processo de amadurecimento institucional ao longo dos últimos anos, possivelmente relacionado ao fortalecimento dos mecanismos de controle externo, à atuação mais intensa dos tribunais de contas e ao aumento da demanda social por transparência e dados públicos estruturados (Sanabria; Cintra, 2025; Reis *et al.*, 2025).

Apesar de superar médias históricas, o IC Geral ainda se mantém abaixo do patamar ideal de 100%, que representaria o cumprimento integral das exigências legais previstas tanto na LRF quanto na LAI. A presença de valores mínimos expressivos e de variabilidade considerável demonstra que, embora a transparência esteja amplamente difundida como princípio administrativo, sua implementação plena ainda enfrenta desafios. Conforme aponta a literatura, a existência de normas não garante, por si só, sua efetividade, sendo fundamental o fortalecimento de mecanismos internos de governança, a capacitação técnica e a consolidação de

uma cultura organizacional voltada à prestação de contas (Monteiro; Almeida, 2022; Almeida; Tomaz, 2023).

Em síntese, o IC Geral de 87,5% revela um cenário de elevada conformidade nas capitais brasileiras e no Distrito Federal, superando resultados de estudos anteriores e indicando avanços na institucionalização da transparência pública. Contudo, a heterogeneidade observada e a persistência de casos de baixo desempenho evidenciam que a *accountability* fiscal e informacional ainda está em processo de consolidação, demandando aprimoramentos estruturais e culturais para que o cumprimento normativo se traduza em transparência efetivamente substantiva, conforme proposto pelo referencial teórico adotado.

5 Considerações finais

Este estudo partiu de uma questão central: até que ponto as capitais brasileiras e o Distrito Federal, na prática, cumprem as exigências estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela Lei de Acesso à Informação (LAI)? Para responder a esse problema, adotou-se uma estratégia de mensuração baseada em indicadores objetivos extraídos da própria legislação, permitindo avaliar, de forma sistemática, o comportamento dos portais da transparência desses entes.

Os resultados conduzem a uma conclusão menos linear do que poderia sugerir a elevada média dos índices. Em termos formais, observa-se um cenário amplamente positivo: a divulgação de instrumentos orçamentários, relatórios fiscais e informações institucionais básicas está, em grande medida, consolidada. Isso indica que a transparência, ao menos enquanto exigência legal e prática administrativa padronizada, foi incorporada ao funcionamento das grandes administrações municipais.

Entretanto, essa aparência de conformidade elevada não se sustenta quando se desloca o olhar para dimensões mais complexas da transparência. Aspectos como participação social, clareza e acessibilidade das informações, atualização contínua dos dados e funcionamento efetivo dos mecanismos de solicitação de informação ainda apresentam fragilidades importantes. Em outras palavras, cumpre-se a forma, mas nem sempre se alcança a finalidade. A transparência tende a operar como rotina burocrática, e não como instrumento ativo de aproximação entre Estado e sociedade.

Esse descompasso revela que a transparência pública, no contexto analisado, permanece fortemente ancorada em uma lógica técnico-contábil. A publicação de dados existe, mas nem sempre é acompanhada de condições reais para que esses dados sejam compreendidos, utilizados ou questionados pela população. Assim, elementos centrais da *accountability* democrática — como controle social, deliberação informada e participação cidadã — continuam sendo os pontos mais frágeis desse arranjo institucional.

Uma leitura mais ampla desses achados sugere que o problema não é apenas técnico, mas também histórico e cultural. A trajetória do Estado brasileiro, marcada por práticas

patrimonialistas e por relações assimétricas entre governo e sociedade, ainda se reflete na forma como a informação pública é tratada. Mesmo com avanços normativos relevantes, persiste uma tendência de enxergar a transparência como obrigação a ser cumprida, e não como direito a ser efetivado. Nesse contexto, a coexistência entre alta conformidade formal e limitações substantivas não é uma contradição, mas sim uma característica estrutural.

Cabe destacar, contudo, que os resultados apresentados devem ser interpretados à luz de algumas limitações. A análise concentrou-se no conteúdo disponibilizado nos portais eletrônicos, sem examinar, por exemplo, a qualidade das respostas a pedidos de informação, a experiência do usuário ou o uso efetivo dessas informações pela sociedade. Além disso, a utilização de indicadores dicotômicos, embora adequada para fins comparativos, reduz a capacidade de captar nuances qualitativas, como clareza, profundidade ou utilidade dos dados divulgados. Também não foi possível observar a evolução desses indicadores ao longo do tempo, o que limita inferências sobre avanços ou retrocessos.

Diante disso, abre-se um conjunto relevante de possibilidades para pesquisas futuras. Investigações que explorem a dimensão qualitativa da transparência — incluindo usabilidade dos portais, efetividade da transparência passiva e percepção dos cidadãos — podem aprofundar a compreensão do fenômeno. Da mesma forma, análises comparativas entre municípios de diferentes portes ou estudos longitudinais podem ajudar a identificar padrões e fatores explicativos das desigualdades observadas. Por fim, compreender como a transparência se relaciona com participação política e confiança institucional permanece como um campo promissor e ainda insuficientemente explorado.

Em síntese, embora os dados indiquem avanços importantes na institucionalização da transparência nas capitais brasileiras, eles também deixam claro que o desafio atual não é apenas cumprir a lei, mas fazer com que a transparência produza efeitos concretos na vida democrática.

Referências

ALMEIDA, Gustavo Tomaz de; RIBEIRO, Emerson Nunes. **Análise do grau de aderência às Leis de Responsabilidade Fiscal e Acesso à Informação: um estudo dos portais da transparência dos municípios do Estado de São Paulo com mais de 450 mil habitantes.** *Revista Expectativa*, [S. l.], v. 21, n. 1, p. 77–98, 2022.

ALMEIDA, Gustavo Tomaz; TOMAZ, Rogéria Carli. **Análise do grau de aderência às leis de responsabilidade fiscal e acesso à informação: um estudo dos portais da transparência de municípios do Estado de Minas Gerais.** *Revista Interface*, Brasília, v. 20, n. 1, p. 158-181, 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2016.

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

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. DOU, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações. DOU, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

CÁ, Midana; ROSA, Fabricia Silva da. **Avaliação da transparência pública: uma revisão sistemática sobre critérios, métodos e contextos de aplicação.** *International Journal of Scientific Management and Tourism*, [S. l.], v. 11, n. 6, p. e1375, 2025.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens.** 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CRUZ, Cláudia Ferreira *et al.* **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros.** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153–176, jan./fev. 2012.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMIDE, Alexandre *et al.* **Burocracia e desempenho da administração pública: Em busca de teorias e evidências para reformas administrativas em países em desenvolvimento.** *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 26, n. 84, p. 1–21, 2021.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. SP: Companhia das Letras, 1995.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas e indicadores.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 16 fev. 2026.

LOLLI, Eduardo Henrique. **Transparência e acesso à informação de dados relativos a incentivos fiscais: desafios históricos e avanços recentes.** *Revista da CGU*, [S. l.], v. 14, n. 25, p. 50–62, 2022.

LUENGO, Cláudia Abe Gargel *et al.* **O Compliance como Instrumento de Monitoramento e Controle da Administração Pública.** *Iberoamerican Journal of Corporate Governance*, [S. l.], v. 9, n. 1, p. e0108, 2022.

MONTEIRO, Daniel Francisco Bastos; ALMEIDA, Gustavo Tomaz de. **O controle burocrático na gestão pública: uma análise em uma Prefeitura do interior de Minas Gerais.** *Revista Agenda Política*, v. 10, n. 2, p. 65-89, mai.-ago. 2022.

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

PINHO, José Antonio Gomes de. **Accountability em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas.** In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, II, São Paulo, 2006. Anais [...]. São Paulo: ANPAD, 2006.

PINTO FILHO, Jovino; FINGER, Andrew Beheregarai; PINTO, Ibsen Mateus Bittencourt Santana. **Acesso à informação: traçando um panorama da lei 12.527/2011 a partir de**

uma revisão sistemática de literatura. *Revista Gestão e Desenvolvimento*, Novo Hamburgo, v. 18, n. 3, p. 133–156, 2021.

REIS, Eder Oliveira *et al.* **O princípio da transparência na governança pública no Brasil: uma revisão bibliométrica.** *Revista Factus de Administração e Gestão*, Uberaba/MG, v. 7, n. 1, p. 106-131, 2025.

RENOVATO, Flávia Lourenço da Silva *et al.* **Transparência de gastos públicos em saúde: uma revisão sistemática frente à pandemia da COVID-19.** Id on Line Revista de Psicologia, v. 17, n. 68, p. 332–350, out. 2023.

SANABRIA, D. C.; CINTRA, Renato Fabiano. **Portais eletrônicos na *accountability*: abrindo a “caixa-preta”.** *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 30, p. e90560, 2025.

SARAIVA, Piedley Macedo *et al.* **O Papel da Transparência na Gestão Pública: uma revisão teórica.** *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*. São Paulo, v. 11, n. 12, dez. 2025.

TELES, J. A. C.; CARVALHO, K. M.; SILVA, E. S. **Taxonomia da transparência pública: uma revisão sistemática integrativa.** *Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade*, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 32-48, 2025.

VIEIRA, E. M.; BIANCHI, M.; KRONBAUER, C. A. **Análise do Grau de Aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul com Mais de 50 Mil Habitantes.** *Desenvolvimento em Questão*, v. 15, n. 41, p. 131-163, 2017.

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