

## **Lei de Acesso à Informação e Comportamento de Agentes Fiscalizadores**

### **Freedom of Information Act and Behavior of Auditing Agents**

#### **Lúcio de Souza Machado**

Doutor em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás). Docente do curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Goiás (UFG). Contato: Campus Samambaia, Rua Samambaia, s/n, Chácara Califórnia, Goiânia - GO. E-mail: [luciomachado@ufg.br](mailto:luciomachado@ufg.br)

#### **Lauro Eugênio Guimarães Nalini**

Doutor em Psicologia pela Universidade de Brasília (UnB). Docente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Psicologia da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás).  
Avenida Universitária, nº 1440, Setor Universitário, Goiânia-GO. E-mail: [nalini00@pucgoias.edu.br](mailto:nalini00@pucgoias.edu.br)

#### **Michele Rílany Rodrigues Machado**

Doutora em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Docente do curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Goiás (UFG). Contato: Campus Samambaia, Rua Samambaia, s/n, Chácara Califórnia, Goiânia - GO. E-mail: [michelemachado@ufg.com](mailto:michelemachado@ufg.com)

**Resumo:** O estudo objetiva avaliar o impacto da Lei de Acesso à Informação (LAI) no comportamento dos agentes públicos fiscalizadores, utilizando para isto a lente conceitual da análise do comportamento. A contribuição central da pesquisa é descrever e avaliar os efeitos das consequências previstas na LAI na maneira de agir das pessoas sujeitas a este instrumento legal. Para alcançar o objetivo e testar a hipótese de que existe uma relação positiva e relevante entre a LAI e as punições impostas pelos agentes públicos, foi realizado um estudo empírico no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO), com a adoção de uma pesquisa quantitativa em uma amostra de 58.001 processos julgados com imputação de débitos ou aplicação de multas aos gestores dos recursos públicos durante o período de janeiro de 2009 a dezembro de 2016. As penalidades foram adotadas como *proxy* a indicar mudança do comportamento dos agentes fiscalizadores do TCM-GO. Os resultados estatísticos mostraram que a LAI promoveu modificação no comportamento desses profissionais, pois ficou demonstrado que após a vigência da lei reduziu-se o número de processos, mas as magnitudes das punições foram maiores, tanto em forma de multas como de imputações de débitos. Conclui-se que a LAI impactou o comportamento dos agentes públicos fiscalizadores quanto à imputação de sanções, não refutando, portanto, a hipótese da pesquisa.

**Palavras-chave:** Lei de Acesso à Informação (LAI), Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, Comportamento Governando por Regra.

**Abstract:** The study aims to evaluate the impact of the Freedom of Information Act (FIA) on the behavior of public auditing agents using the conceptual lens of behavior analysis. The central contribution of the research is to describe and evaluate the effects of the consequences foreseen in the FIA in the way of acting of the people subject to this legal instrument. To achieve the objective and test the hypothesis that there is a positive and relevant relationship between FIA and the punishments imposed by public agents, an empirical study was carried out at the Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO) adopting a quantitative research in a sample of 58,001 cases sentenced with attribution of debts or application of fines

to the managers of public resources during the period from January 2009 to December 2016. The penalties were adopted as a proxy to indicate a change in the behavior of TCM-GO auditing agents. The statistical results showed that the LAI promoted a change in the behavior of these professionals, as it was shown that after the enactment of the law, the number of cases was reduced, but the punishments magnitudes were greater, both in the form of fines and debt imputations. It is concluded that the FIA impacted the behavior of public auditing agents regarding the imposition of sanctions, not refuting, therefore, the research hypothesis.

**Keywords:** Freedom of Information Act (FIA), Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO), Rule-governed Behavior.

## 1 Introdução

Os estudos empíricos tratando da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil, regra geral, verificam se os entes públicos têm cumprido as exigências de transparência dos dados públicos nela previstas. Os resultados apontam que a LAI não vem sendo observada integralmente nos diferentes poderes (Silva & Bruni, 2019; Michener, 2016; Michener et al., 2014, 2018; Cardoso et al., 2018; Bernardes et al., 2015; Resende & Nassif, 2015; Rosa et al., 2016; Silva et al., 2013). Tal fato implica ressaltar que o objetivo maior da lei, de trazer transparência aos atos públicos, pode não estar sendo alcançado com plenitude, por ineficiência dos órgãos responsáveis em garantir o seu cumprimento, ou por falhas na própria lei.

A transparência de dados públicos é capaz de contribuir para reduzir a corrupção no espaço público, melhorar a gestão pública e estabelecer relações mais democráticas entre o Estado e a sociedade civil (Klein et al. 2018; Vadlamannati & Cooray, 2016; Berliner, 2010; Escaleras et al., 2010; Piotrowski & Rosenbloom, 2002). Neste sentido, Höffner et al. (2016) explicam que dados públicos abertos têm o poder de reduzir a corrupção porque aumentam a prestação de contas e a transparência e, esta, ajuda a responsabilizar os funcionários do governo por suas ações e omissões (Sol, 2013).

Esse aspecto positivo da transparência governamental foi apurado em estudo conduzido por Cucciniello et al. (2016), que teve como base de análise 187 estudos sobre o tema de 1990 a 2015. Segundo eles, a transparência tem sido positiva no aumento da participação da sociedade no acompanhamento das ações públicas, na melhoria da gestão e na redução da corrupção, mas, alertam, por outro lado, que ela é menos eficaz para gerar confiança e legitimar governos. Portanto, a transparência governamental tem pontos positivos e outros nem tanto e existem, atualmente, questionamentos sobre se os seus principais objetivos vêm sendo cumpridos, como evidenciado, por exemplo, nas pesquisas de Dias et al. (2022) e Precinotto et al. (2020).

Todorov (2005) afirma que as leis, como a LAI, envolvem padrões comportamentais complexos. Artigos de leis descrevem mais do que respostas únicas, especificam ou detalham circunstâncias aplicáveis e, ainda, detalham condições atenuantes. Oliveira-Castro, Oliveira e Aguiar (2018), Aguiar (2013, 2014, 2017), Oliveira (2016) e Cavalcanti (2017) têm argumentado que contingências previstas em leis e demais regramentos jurídicos são predominantemente punitivas, porque boa parte das formulações legais tem por meta reduzir a frequência dos comportamentos socialmente indesejáveis. Admite-se que, ao seguir as leis, este padrão de comportamentos do indivíduo será reforçado negativamente, na medida em que o seguimento evita as punições nelas previstas (Sidman, 1989).

Salienta-se, considerando Cavalcanti (2017), que leis, enquanto elemento textual, não determinam o comportamento das pessoas em geral ou dos operadores do direito, mas possuem função de variável de contexto na modulação do comportamento. As leis e normas jurídicas em geral que especificam prestações de contas de recursos públicos visam, *a priori*, controlar o comportamento dos administradores. Deste modo, podem ser descritas em termos das relações entre certos padrões de comportamento e determinadas consequências (Oliveira, 2016). Este

tipo de regra, portanto, visa o alcance de metas, meios ou o estabelecimento de instrumentos de controle social do comportamento, utilizando-se, basicamente, de sanções ou punições de condutas indesejáveis.

A LAI pode ser entendida, a partir do exposto, como importante ferramenta de controle do comportamento de gestores públicos em processos de prestações de contas, visto que viabiliza o acompanhamento público transparente destes processos (Paes, 2011) em detalhes, por mais pessoas, e não apenas pelos órgãos competentes por fiscalizar e punir, como os tribunais de contas, cujos resultados dos trabalhos que realizam também estão sujeitos à transparência pública. Em anos recentes, alguns pesquisadores (Oliveira, 2016; Cavalcanti, 2017) têm investigado as decisões de tribunal de contas sob o prisma analítico-comportamental. Oliveira (2016) identificou as contingências jurídicas descritas nas leis e regulamentos de tomadas de contas especiais do Tribunal de Contas da União (TCU) e obteve os seguintes resultados: i) o valor absoluto das multas é diretamente proporcional ao valor do prejuízo causado aos cofres públicos; ii) as porcentagens das multas são inversamente proporcionais ao valor do débito; iii) maiores multas são aplicadas para condutas tidas como mais graves. Cavalcanti (2017), ao investigar acórdãos de julgamentos de processos de tomada de contas especiais do Tribunal de Contas da União (TCU), constatou que as sanções propostas pelos relatores sofrem influência da composição do colegiado de ministros e que variações nas decisões de ministros e de ministros substitutos sofrem influência de variáveis ambientais e individuais.

Além destas investigações, cabe citar, embora não direcionado a análise comportamental dos julgadores, o estudo realizado por Azambuja et al. (2018) com dados das análises de contas de 141 municípios do Mato Grosso (MT), de 2011 a 2015. O objetivo do estudo foi identificar a probabilidade de os relatores votarem favoravelmente a aprovação de contas municipais com apontamentos de irregularidades gravíssimas pela equipe de auditoria e a tendência de os conselheiros acompanharem o voto do relator. Os autores verificaram que o plenário da corte de contas segue o voto do relator na maioria das apreciações e que o voto do relator diverge do parecer do Ministério Público de Contas na maioria dos casos. Segundo os pesquisadores, esse quadro é um indício de que o relator não leva em consideração as irregularidades gravíssimas apontadas pela equipe de auditoria.

O presente estudo se diferencia dos demais por investigar o impacto ocasionado pela regulamentação da LAI no comportamento dos agentes públicos fiscalizadores, o que é cobrado em diferentes estudos internacionais e nacionais sobre o tema (Keen, 1992; Lee, 2005; Mueller 2019; Paes, 2011; Cunha Filho, 2019). Para isso, foi realizado um estudo empírico quantitativo no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO). Como proxy da mudança comportamental foi utilizado o resultado das punições impostas pelo tribunal em período anterior e posterior à regulamentação da LAI no Estado de Goiás, ocorrida em 2013. A premissa central estabelecida é a de que, com a regulação do acesso às informações da gestão pública, inclusive na própria atuação da Corte de Contas, o comportamento dos agentes fiscalizadores foi alterado, ampliando-se as punições aplicadas por causa da maior transparência pública tanto de ações dos agentes fiscalizados quanto dos agentes fiscalizadores.

O objetivo principal do presente estudo foi avaliar o impacto da LAI no comportamento de agentes públicos fiscalizadores, utilizando para isto o referencial conceitual da análise do comportamento. Segundo a análise do comportamento (Skinner, 1953, 1957; Catania, 1999; Moreira & Medeiros, 2007), as contingências ambientais – nesse âmbito compreendidas como as relações entre eventos antecedentes, comportamentos de fiscalizar e eventos consequentes em vigor antes e depois da LAI –, exercem controle sobre o comportamento humano, ou seja, alteram a probabilidade de ocorrência de padrões de comportamento de fiscalizar.

O estudo não visou investigar diretamente o comportamento do indivíduo agindo no seu ambiente natural de trabalho, mas o produto da sua ação neste ambiente: o resultado das

punições impostas aos jurisdicionados, aqui interpretado como uma variável proximal ao padrão comportamental de execução concreta da punição. Realce-se, também, que a abordagem teórica adotada neste estudo busca, ainda que com medidas indiretas, compreender o comportamento enquanto produto da interação manifesta do indivíduo (no caso, os agentes públicos) com o seu meio ambiente, entendendo seus eventos internos subjetivos como produtos colaterais destas interações e não necessariamente como determinantes da ação manifesta (Skinner, 1953; Baum, 2006).

Segundo a filosofia behaviorista (Skinner, 1953; 1974), os maiores problemas enfrentados pela humanidade só poderão ser resolvidos à medida que compreendermos melhor o comportamento humano. Neste sentido, a abordagem analítico-comportamental coloca-se como instrumento para estudar os arranjos das contingências controladoras do comportamento, como se objetiva nesta pesquisa com recurso a dados secundários de processos de prestação de contas dos administradores de recursos públicos com condenações, organizados pelo TCM-GO.

## **2 Revisão Teórica e Construção da Hipótese**

### **2.1 Teoria Analítico-Comportamental Skinneriana**

Segundo Skinner (1953), as contingências podem ser descritas como as interrelações funcionais probabilísticas entre eventos ambientais e comportamentais, podendo ser ilustradas, por exemplo, com a seguinte formulação: em um dado contexto ambiental, se determinado comportamento ocorrer, então determinados eventos ocorrerão como consequência com uma dada probabilidade (Skinner, 1953; Catania, 1999; Moreira & Medeiros, 2007; Baum, 2006). Tecnicamente, quando um evento antecedente sinaliza consequência reforçadora (ou seja, consequência que aumenta a probabilidade de ocorrência do comportamento que a produziu), o evento antecedente é denominado “estímulo discriminativo”.

Estímulos discriminativos particularmente relevantes são aqueles estabelecidos a partir da formulação verbal das contingências, ou seja, as regras formuladas, sendo as leis exemplos conspícuos (Skinner, 1957; Baum, 2006; Flores, 2004; Matos, 2001; Glenn, 1988; Glenn, 1987). Regras formuladas são interpretáveis funcionalmente como estímulos discriminativos verbais descritores de relações de contingência, normalmente propostas para promover o controle da conduta humana, em especial no caso daquelas deliberadamente formuladas em processos legislativos. Destaque-se que a legislação formal de governos especifica contingências de reforço ou punição ao descrever ocasiões nas quais o comportamento ocorre, o comportamento em si e as consequências reforçadoras ou punitivas.

Segundo Catania (1999), a função mais ampla da linguagem é a instrução e o controle verbal da conduta na forma de ordens dadas, conselhos oferecidos, recomendações, prescrições de ações, leis colocadas em vigor. Devido às vantagens práticas da instrução, “a comunidade verbal modela o comportamento de seguir as instruções por meio de uma ampla gama de atividades, ao longo de parte substancial de nossas vidas” (Catania, 1999, p. 276).

Como as regras descrevem relações de contingência, quando o indivíduo entra em contato com as consequências nelas previstas, o seguimento da regra pode ser fortalecido caso o seguimento acarrete reforço (Oliveira, 2016). É possível argumentar, com apoio em Aguiar (2017), que o seguir de regras se define por padrões comportamentais verbais e/ou não-verbais, cuja probabilidade de ocorrência depende da história passada do indivíduo de seguir ou não seguir regras e das consequências passadas produzidas pelo seguimento ou não seguimento.

As regras contêm, de modo explícito ou implícito, premissas factuais que vinculam causalmente a alteração do repertório comportamental dos respectivos destinatários à obtenção de estado de coisas presumidamente favorável ao bem-estar social como um todo (Aguiar, 2017). Elas têm vida própria, independentemente de falantes e ouvintes particulares, pois

auxiliam os membros de um grupo a se comportarem de formas mais prováveis de serem aceitas, ou ao menos não censuráveis, e ajudam o grupo social a aceitar ou a censurar consistentemente (Skinner, 1995).

Assim, depreende-se que contingências de reforço ou punição possuem a função de aumentar ou diminuir também a probabilidade de ocorrência de formulação de regras por parte dos indivíduos. Leis ou regras formuladas são compreendidas, materialmente, do ponto de vista da teoria analítico-comportamental, como verbalizações escritas (Skinner, 1957) que visam documentar o fato de que uma decisão coletiva vinculante foi tomada, a qual tem por conteúdo estabelecer sob quais pressupostos determinada sanção deve ser aplicada a um indivíduo que praticou ou deixou de praticar determinada conduta (Aguilar, 2017).

Para Skinner (1953, p. 363), “O grupo exerce um controle ético sobre cada um dos seus membros através, principalmente, de seu poder de reforçar ou punir”. Dentro do grupo, certos organismos controladores (por exemplo, os governos, as agências fiscalizadoras) manipulam conjuntos particulares de variáveis e, por serem mais organizados do que o grupo como um todo, frequentemente operam com maior sucesso, como posto por Skinner (2003, p. 365), “Talvez o mais óbvio tipo de agência empenhada no controle do comportamento humano seja mesmo o governo e congêneres, que, geralmente usa o poder para punir”. O autor afirma que, como efeito líquido do controle governamental, o comportamento ilegal gera estímulos aversivos que podem fazer, por exemplo, com que o indivíduo se sinta culpado, e estabelecem as condições para reforço negativo automático decorrente da emissão de comportamentos legalmente aceitáveis, redutores da probabilidade de punição.

Esse entendimento é destacado por Baum (2006), ao afirmar que o comportamento controlado por regras é modelado por reforço e punição e, à medida que os sujeitos não as seguem, os dispositivos implicam em sanções variadas como multas e outras sanções dadas por organismos públicos; em outras palavras, todo comportamento operante, incluindo o controlado por regras, é modelado por reforço e punição (Baum, 2006).

Pesquisas básicas confirmam que regras facilitam a aquisição de novos comportamentos, principalmente quando as contingências são complexas, imprecisas ou aversivas (Meyer, 2007). Caso seja desejável modificar ou afetar um comportamento controlado por regras, pode ser preciso mudar a regra (Meyer, 2007; Matos, 2001). Em outras palavras, para a modificação do comportamento governado por regras é necessário que haja alteração de seus antecedentes, suas consequências, ou ambos (Cerutti, 1989; Catania, 1999). É relevante destacar, também, que a maior velocidade da aprendizagem é uma das vantagens do comportamento mantido por regras (Meyer, 2007) e que quanto mais específicas as instruções, maior a aderência à regra e mais preciso o desempenho (Matos, 2001).

Saliente-se, considerando Cavalcanti (2017), que leis materialmente formuladas, enquanto elementos textuais, não determinam o comportamento das pessoas e operadores do direito, mas, sim, funcionam como variável de contexto a aumentar discriminativamente a probabilidade dos comportamentos que especificam. As leis e normas jurídicas em geral envolvendo a prestação de contas de recursos públicos visam, *a priori*, controlar o comportamento dos administradores incumbidos destes processos. Deste modo, podem ser descritas em termos das relações entre certos comportamentos e determinadas consequências (Oliveira, 2016). Conclui-se que esse tipo de regra visa o alcance de metas de cunho social, meios ou instrumentos de controle social do comportamento, ao utilizar-se, basicamente, de sanções ou punições de condutas indesejáveis.

## **2.2 Estudos Empíricos sobre Transparência e Hipótese da Pesquisa**

As leis de acesso a informações governamentais (LAIs) são consideradas, com frequência, uma estratégia adequada para atingir objetivos como aumentar a eficiência da

gestão pública e a responsabilidade dos agentes, diminuir a corrupção no setor público, melhorar a governança, restringir políticos e empoderar cidadãos e jornalistas (Vadlamannati & Cooray, 2016; Berliner, 2010; Escaleras et al., 2010; Piotrowski & Rosenbloom, 2002). Contudo, há estudos que dizem que a transparência pública nem sempre consegue atingir seus objetivos, como apontado por Cucciniello et al. (2016). Não obstante existirem contradições na literatura, é consenso que as LAIs de diferentes países, têm como ponto comum aperfeiçoar o acesso livre as informações oficiais de entes públicos e, com isso, aumentar o nível de transparência.

Ao analisar a lei de acesso à informação americana, Keen (1992) apresenta que a mesma forneceu quase 30 anos de acesso público a informações governamentais que são virtualmente incomparáveis em todo o mundo. No estudo, Keen (1992) critica pesquisadores sociais que não investigam com efetividade as implicações da LAI para a sociedade e suas várias instituições. Keen (1992) conclui sua análise, afirmando que está em jogo a memória coletiva da sociedade e da disciplina do povo, por isso, aqueles pesquisadores podem contribuir tanto investigando a estratificação da informação (ter ou não ter), como fazendo maior uso da lei.

O estudo de Lee (2005) descreveu as disposições da LAI do Reino Unido, implantada em janeiro de 2005. Esta lei concede direito geral de acesso à informação mantida por autoridades públicas, como governos, órgãos legislativos, organismos de saúde, universidades públicas, autoridades policiais, dentre outras, inclusive a não cidadãos ou residentes no Reino Unido. Lee (2005) argumenta, a partir da literatura consultada, que os cientistas sociais usam uma gama estreita de técnicas de coleta de dados e que muito mais poderia ser feito a partir, especialmente, do uso de informações de natureza pública geradas por organismos investigativos, legislativos e judiciais, incluindo as disposições prevista na LAI. Para Lee (2005), a LAI estende, potencialmente, a gama de recursos disponíveis para cientistas sociais, e a experiência de pesquisadores de outros países sugere que ela é capaz de fornecer uma fonte viável de dados para pesquisa social, concluindo que os registros fornecidos geralmente levam a novas áreas de investigação e percepções sobre questões antes consideradas obscuras pelos pesquisadores sociais.

Ainda no âmbito internacional, Mueller (2019) destaca que as LAIs têm por objetivo melhorar as oportunidades ao público para acesso à informação oficial de autoridades públicas e, portanto, aumentar o nível de transparência. Segundo o autor, essas leis precisam ser avaliadas em relação aos aspectos práticos, mas infelizmente, esse tipo de avaliação ainda é incipiente. Ademais, ele sugere que a análise de LAI é uma ferramenta muito importante para determinar sua eficácia e identificar pontos de melhorias em relação a própria lei e sua implantação. Portanto, legisladores e governos devem estar interessados em encomendar esse tipo de estudo.

No Brasil, Bernardes et al. (2015) analisaram como estavam sendo implementados os preceitos da LAI que obriga a disposição de informações na rede sobre a estrutura, funcionamento e prestação de contas dos órgãos/entidades da administração direta e indireta e todos aqueles que recebem subvenção pública. Para tanto, foram consideradas as diretrizes dispostas no “Guia para criação da seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades federais”, na “Cartilha Acesso à Informação Pública” e na “Lei n. 12.527/2011”. Os resultados mostraram que seu atendimento pelos sítios eletrônicos estava, naquele momento, muito aquém do desejado, uma vez que, dos 479 municípios com mais de 10 mil habitantes na região Sul, apenas 8,35% apresentaram algum indicativo da presença da LAI em seus sítios.

Nessa mesma direção, Michener (2016) estabeleceu um panorama geral do cumprimento da LAI a nível subnacional focando, principalmente, nos municípios brasileiros. O número baixo de respostas às solicitações enviadas aos municípios pesquisados, somado ao limitado número de respostas que apresentavam conteúdo relevante, impactaram

consideravelmente nas avaliações geradas a partir delas. Tal cenário ilustra descumprimento à LAI, o que também foi apontado na pesquisa de Michener et al. (2014).

Rosa et al. (2016) analisaram o percentual de municípios da região sul do Brasil que divulgaram as informações exigidas pelo art. 8º (informações de interesse coletivo ou geral) da LAI em seus sítios eletrônicos. Consultaram o site de 216 municípios e apuraram que os municípios da região Sul com mais de 10 mil habitantes atendem parcialmente os requisitos do art. 8º da lei. Os pesquisadores sugerem maior cobrança aos governantes na melhoria da qualidade de informações de interesse público divulgadas para exercer, assim, o controle social e contribuir para melhoria da gestão pública e a inibição da corrupção.

Cardoso et al. (2018) investigaram a transparência ativa, divulgada por meio dos portais, dos maiores municípios brasileiros. Para análise do nível de transparência desses municípios, fez-se uso do modelo de avaliação construído por Lyrio (2016), em sua tese de doutorado, gerador do Índice de Transparência Governamental. Os autores concluíram que o desempenho da avaliação dos municípios com mais de 100 mil habitantes foi de 25,27 pontos, demonstrando a necessidade do aperfeiçoamento da transparência, do acesso à informação e da melhoria da gestão pública.

Michener et al. (2018) investigaram o funcionamento da LAI cinco anos após a sua promulgação, em termos de transparência passiva, que é aquela em que poder público atende as demandas. Os resultados demonstram que menos de uma em cada duas solicitações de acesso à informação no Brasil obtém uma resposta dos governos e mais de 50% dos pedidos excedem os prazos estabelecidos pela lei. A implementação inconsistente também é ilustrada pela escassez de indicadores de cumprimento, tais como estatísticas governamentais sobre pedidos, compromissos públicos com o acesso à informação, plataformas específicas para envio de pedidos de acesso à informação e órgãos de controle designados. Em consonância com outros estudos realizados sobre a transparência subnacional desde 2013, as evidências do estudo apontam que tanto o cumprimento como a implementação são falhos.

Finalmente, Cunha Filho (2019) assevera que a aprovação e entrada em vigor da LAI (Lei n. 12.527/11) tinha como objetivo provocar mudança no Estado de Direito do país. Depois de sete anos, são ainda poucos os estudos que analisam sua implementação, suas realizações, seus desafios, suas limitações e as possíveis reformas institucionais que poderiam aumentar seu potencial de produzir *accountability* e, assim, impactar o sistema político. O pesquisador destaca a necessidade de aprofundar o estudo acerca da influência na implantação da LAI de atores não estatais, em especial, os agentes noticiosos, pesquisadores e integrantes de movimentos civis organizados, ao pontuar que há escassa evidência confiável de que mais transparência tenha representado mais qualidade em políticas e serviços públicos.

Em um contexto em que as pesquisas que investigam o impacto da LAI ainda são incipientes (Keen, 1992; Lee, 2005; Cunha Filho, 2019) e considerando que leis são estímulos discriminativos que descrevem contingências e funcionam como variáveis contextuais com potencial para explicar modificações comportamentais (Skinner, 1953, 1957; Baum 2006; Catania, 1999), a presente pesquisa visou colocar lume a esses pontos. Para isso, infere-se que a LAI impactou as ações dos agentes públicos fiscalizadores, ao propiciar maior transparência dos atos fiscalizados assim como das próprias ações do tribunal, por consequência, aumentando a probabilidade de que os agentes públicos do TCM-GO realizassem seu ofício com maior nível de eficiência e assertividade, ou seja, com a imputação de mais penalidades aos jurisdicionados. Destarte, estabeleceu-se a seguinte hipótese de pesquisa: existe uma relação positiva e relevante entre o advento da LAI e os parâmetros das punições impostas pelos agentes públicos fiscalizadores do TCM-GO.

### **3 Procedimentos Metodológicos**

A pesquisa foi de natureza descritiva com a aplicação de métodos quantitativos para tratamento e análise dos dados, e resolução do problema. Dados dos processos de gestão julgados pelo TCM-GO, do período de 2008 a 2016, foram obtidos por intermédio de ofício, tendo a própria LAI como justificativa para a solicitação. Informações dos processos de gestão julgados no período de 2008 a 2016 foram solicitadas, contendo: número do processo, data do protocolo, data de arquivamento, tipo de sanção, valor da sanção, número de fases processuais, nomes dos envolvidos, tipo do interessado (prefeitura, autarquia ou câmara), além de dados da receita líquida. Destaque-se que, na solicitação original e nas reiteraões, não foram disponibilizados os dados dos processos para os anos de 2017 e 2018, tendo sido alegado pelo TCM-GO que estes ainda não tinham sido compilados e ordenados.

De acordo com Fagundes (2012), uma característica dos tribunais de contas (TC) é a possibilidade de eles aplicarem pena de multa e de advertência ao administrador financeiro, além de poder determinar a reposição do dinheiro ao erário. Fagundes (2012) elenca os três tipos de contas analisadas pelos TC no contexto municipal: a) as contas de governo, relativas aos atos de governo, examinadas quando o TC, anualmente, aprecia as contas do prefeito, ao elaborar parecer prévio, que é submetido a julgamento político na Câmara Municipal; b) atos de gestão, competindo ao TC realizar o julgamento das contas de administradores e demais responsáveis pelo dinheiro público, e c) prestação de contas especiais, instaurada quando há suspeita de existência de desfalques, desvios de dinheiro, de valores ou de bens públicos, ou da prática de ato antieconômico que resultem danos ao erário (Constituição do Estado de Goiás, 1988; Lei n. 15.958, 2007).

No Brasil, atualmente, existem 33 tribunais de contas, no entanto, somente 3 são exclusivamente municipais, sendo eles com jurisdição no Estados da Bahia, Pará e Goiás (Cella, 2018; 2016). Criado em 1977 pela Lei Estadual n. 8.338/77, o TCM-GO tem a competência de auxiliar as câmaras municipais no exercício do controle e fiscalização das contas municipais de cerca de 1.900 unidades jurisdicionadas vinculadas aos 246 municípios do Estado de Goiás (Lei n. 8.388, 1977; Constituição da República Federativa do Brasil, 1988; Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás [TCM-GO], 2016). Dos 3 tribunais municipais existentes, o TCM-GO foi o único que passou por um processo de extinção em 1997, mas sua recriação ocorreu neste mesmo ano (Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás [TCM-GO], 2017); como também, entre os 3 tribunais, é o com menor orçamento público, contudo, foi o que imputou maior montante de débitos aos gestores municipais entre os anos de 2015 e 2016 (Cella, 2018). Essas características peculiares foram preponderantes para a escolha deste tribunal como instituição de análise nesta pesquisa.

O relatório disponibilizado pelo TCM-GO continha registros de 66.642 processos. Destes, foram excluídos 8.641 por não conterem informações completas dos valores de débito e multa, valores nulos e, também, em função da delimitação temporal do estudo. Logo, a amostra foi composta de 58.001 processos julgados com imputação de débitos ou aplicação de multas aos gestores dos recursos públicos pelos seus atos de gestão, durante o período de janeiro de 2009 a dezembro de 2016. Destaque-se que a opção pela análise dos processos de prestação de contas de atos de gestão pautou-se no tipo de julgamento realizado. Nos processos de contas de governo, o tribunal de contas é responsável pela emissão de parecer prévio e este será julgado pela câmara dos vereadores. Já para os processos de atos de gestão, o próprio tribunal de contas é responsável pelo julgamento, indicando a regularidade ou irregularidade das contas. O julgamento pela irregularidade pode advir tanto de infrações regulamentares menores, com aplicação de multa, quanto de ato de gestão com maior gravidade. As irregularidades de maior gravidade, geralmente, estão associadas a eventos decorrentes da prática de atos de gestão ilegais, ilegítimos ou antieconômicos que causam prejuízos à Administração Pública. Nesse caso, o posicionamento legal do TCM-GO deve ser pela irregularidade das contas, com

responsabilização do agente por intermédio da imputação de débito. Essa penalização tem como finalidade a reparação do dano ao erário (Lei n. 15.958, 2007; Cella, 2018).

Os dados dos processos foram organizados em planilha com corte transversal agrupado por combinar características tanto de dados de corte transversal como de série temporal, isto é, períodos de tempo diferentes e indivíduos que não se repetiam ao longo do tempo (Wooldridge, 2010). Ao considerar que os processos julgados com imputação de débito e multa ocorrem em um dado ano e não possuem continuidade temporal, isto é, abre-se o processo e encerra-se com a finalização dos trâmites necessários, a caracterização dos dados como um corte transversal agrupado é a mais apropriada. Para análise desses processos, adotaram-se técnicas de estatística descritiva, testes de mediana e modelagem econométrica, detalhadas nos parágrafos seguintes.

Na primeira parte, foi realizada a análise descritiva dos processos de contas de gestão com imputação de débito e multa ao longo do período (2009-2016), sua evolução temporal em relação aos anos eleitorais, tipo de classificação do interessado (prefeitura, câmara ou autarquia) e município. Também, foram aplicados testes de medianas sobre os valores das sanções imputadas pelo TCM-GO, receita corrente e número de fases, antes e após a vigência da LAI.

O passo seguinte foi a elaboração de três modelos econométricos para confirmar, ou não, tendências e variações observadas na análise descritiva de que a introdução da LAI, tida como relevante no combate a corrupção e promoção da ética por permitir maior e melhor controle sobre os atos de gestão praticados por administradores públicos, resultou em variação nas ações punitivas do TCM-GO. Esse método visou, então, determinar se, de alguma forma, a regra alterou a prática cultural dos agentes públicos fiscalizadores do tribunal encarregados de auditar, analisar, julgar e punir contas de gestão na esfera municipal.

Os modelos foram elaborados para testar três variáveis dependentes. No primeiro modelo utilizou-se como variável dependente o valor total das penalidades imputadas pelo TCM-GO; no segundo, somente os valores imputados a título de débito; no terceiro, apenas os valores das multas. Assim, foram aplicadas regressões lineares multivariadas, já que a variável dependente é de natureza quantitativa, estimadas pelo Método dos Mínimos Quadrados. Para utilização dos modelos foram analisados os seguintes pressupostos: normalidade dos erros, homoscedasticidade dos resíduos e ausência de multicolinearidade entre as variáveis independentes. Na Figura 1, ilustra-se a composição das variáveis utilizadas no estudo, bem como as características inerentes a cada uma delas.

**Figura 1**  
 Descrição das variáveis utilizadas

Variáveis	Descrição	Tipo	Formatação
<b>Variável Dependente</b>			
Valor da sanção líquida atualizado (vISanção)	Valor da sanção, já líquido do valor anulado, atualizado monetariamente pelo IPCA-E; foi utilizada a data da imputação para atualização. Para o Modelo 1 utilizou-se o somatório dos valores a título de débito e multa. Para o Modelo 2, somente as imputações de débitos. E, para o modelo 3, apenas os valores de multas aplicadas.	Quantitativa	Valor nominal atualizado.
<b>Variável de interesse</b>			
Lei de acesso à informação (LAI)	Variável <i>dummy</i> que identifica o ano em que a lei da transparência, nível estadual, entrou em vigor.	Qualitativa	0=ano antes da lei entrar em vigor (2009 a 2012); 1=ano em que a lei entrou em vigor (2013 a 2016).

Variáveis de controle			
RCL per capita atualizada (RCLpercapta)	Valor da receita líquida corrente do ano de prestação de contas, atualizado pelo IPCA-E (índice de atualização monetária oficial do governo), e dividida pelo número da população municipal.	Quantitativa	RCL_atualizada/n. da população.
Número de fases processuais (NúmeroFases)	Número de fases processuais que um processo com imputação de débito e multa passa.	Quantitativa	Valor nominal.
Ano eleitoral (AnoEleitoral)	Variável <i>dummy</i> que identifica se no ano da prestação de contas houve eleição municipal.	Qualitativa	0=ano não eleitoral; 1=ano eleitoral.
Prefeitura	Variável <i>dummy</i> que identifica se o interessado envolvido é prefeitura.	Qualitativa	0=não prefeitura; 1=prefeitura.
Autarquia	Variável <i>dummy</i> que identifica se o interessado envolvido é autarquia.	Qualitativa	0=não autarquia; 1=autarquia.

Fonte: Elaboração própria.

Como se observa na Figura 1, as variáveis independentes são de duas naturezas: a variável de interesse (LAI) e variáveis de controle. A LAI (Lei n. 18.025), que regulamentou no Estado de Goiás a lei federal de acesso à informação (Lei n. 12.572, de 18 de novembro de 2011), que é a variável de interesse, entrou em vigência no mês de maio de 2013. Por isso, para a análise do seu efeito sobre as consequências das ações de fiscalização, julgamento e aplicação de penalidades por agentes do TCM-GO, os dados dos processos foram organizados em 4 anos antes da lei (2009 a 2012) e 4 anos depois da sua promulgação (2013 a 2016), de modo a se buscar equivalência temporal dos períodos investigados.

Para a primeira variável de controle, almejou-se controlar o efeito do tamanho dos municípios condenados com imputação de débito e multa. Assim, incluiu-se a receita corrente líquida per capita do município para controlar o efeito de diferentes tamanhos de municípios. Frise-se que o tamanho, mensurado por diferentes *proxies*, é utilizado em pesquisas relacionadas com a análise de prestações de contas (Cella, 2018; Laureano & Macagnan, 2017; Laureano, 2016; Kronbauer et al. 2011).

A inclusão do ano eleitoral visou identificar se em anos com a realização de eleições municipais teria havido alguma modificação nas imputações de sanções. Pereira (2010) identificou que o ano eleitoral influencia a rejeição de contas: a proporção de rejeições entre anos eleitorais é superior aos anos não eleitorais. Cella (2018) observou que o ano eleitoral impacta positivamente a probabilidade de um gestor público ser incluído no rol de inelegíveis. Segundo Cella (2018), ainda, o ano de eleições municipais é ano de turbulência no que se refere à gestão pública, primeiro, porque cria uma expectativa de reeleição daquele gestor que já está no poder e é candidato à reeleição; segundo, porque oferece um risco à atual gestão, um risco de descontinuidade da administração na hipótese de não reeleição.

Ainda, como variável de controle, incluiu-se a classificação dos processos consoante o tipo de jurisdicionado fiscalizado em prefeitura, câmara e autarquia. Como são distintos, acreditou-se que seria necessário separá-los nos modelos. Destaque-se que, para a criação das variáveis *dummies* que representam esse atributo, utilizou-se a regra n-atributos menos 1, assim, criou-se duas variáveis: autarquia e prefeitura.

Como última variável de controle, utilizou-se o número de fases processuais que é a somatória da fase original (primeiro julgamento) e dos recursos contra esse primeiro julgamento. Para Cella (2018) e Oliveira (2016) o número de recursos, ou fases processuais, é inversamente relacionado à probabilidade de inclusão de um gestor na lista de inelegíveis e ao valor de multas e débitos provenientes de danos ao erário em processos de tomada de contas especial. Esse cenário pode ser o mesmo para os atos de gestão.

## 4 Resultados do Estudo

Os resultados são apresentados em duas subseções. Na primeira, tem-se a estatística descritiva dos dados inerentes aos processos julgados com aplicação de débitos e multas. Na análise, são considerados, além do número absoluto dos processos com penalidades, os percentuais delas, por natureza, e os comentários do comparativo, antes e depois da LAI. Na segunda, é evidenciado o resultado dos modelos econométricos elaborados para determinar qual foi o efeito da variável independente, a LAI, no comportamento dos agentes de fiscalização, estudado indiretamente por intermédio das punições por eles aplicadas nos dois períodos, antes e após o advento da lei.

### 4.1 Análise Descritiva dos Resultados

A Tabela 1 mostra a evolução dos processos com débitos, multas e somatório de ambos, para o período de 2009 até 2016, assim como seus percentuais em cada ano:

**Tabela 1**  
 Número de processos com débito e multa de 2008 a 2016

Anos	Débito	%	Multa	%	Total Geral	%
2009	550	7	1.273	3	1.823	3
2010	<b>2.117</b>	25	<b>11.795</b>	24	<b>13.912</b>	24
2011	1.021	12	7.474	15	8.495	15
2012	1.104	13	6.710	14	7.814	13
2013	<b>1.762</b>	21	8.485	17	<b>10.247</b>	18
2014	1.260	15	<b>10.287</b>	21	<b>11.547</b>	20
2015	359	4	2.463	5	2.822	5
2016	134	2	1.207	2	1.341	2
<b>Total Geral</b>	<b>8.307</b>	<b>100</b>	<b>49.694</b>	<b>100</b>	<b>58.001</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados da pesquisa.

Ao analisar a Tabela 1, percebe-se que para os processos com imputação de débito, os anos de 2010 e 2013 destacaram-se dos demais em função do volume de processos, 2.117 e 1.762, respectivamente. Para os processos com imputação de multa, verifica-se que os anos com maior número de processos foram 2010 e 2014, que juntos representam 45% do total de processos do período. Quando a análise recai sobre total de processos analisados, os anos com maior volume são 2010, 2013 e 2014, com 62% do total de processos no período analisado.

O exame do volume de processos ao longo do período permite inferir que houve redução nos anos de 2015 e 2016. Essa redução pode estar associada a modificações na legislação, como, por exemplo, a promulgação da LAI, em Goiás, no ano de 2013. Para uma melhor visualização deste fato, elaborou-se a Tabela 2, com informações sobre quantidade de processos e valores médios das sanções aplicadas no período anterior e posterior à lei.

**Tabela 2**  
 Valores médios antes e após a LAI

		Antes da LAI 2009-2012	Depois da LAI 2013-2016
<b>Débito</b>	Valor Médio	410.392,63	700.528,54
	Quantidade	4.792	3.515
<b>Multa</b>	Valor Médio	1.995,61	1.747,20
	Quantidade	27.252	22.442
<b>Total</b>	Valor Médio	63.069,09	96.373,56
	Quantidade	32.044	25.957

Fonte: Dados da pesquisa.

Ao examinar a Tabela 2, observa-se que para processos com imputação de débito houve uma majoração dos valores médios após a vigência da lei. No entanto, isso não implicou em um aumento no número de processos do período posterior à lei, mas uma redução da quantidade de processos. Em relação aos processos com imputação de multa, observa-se que houve uma diminuição tanto nos valores médios de multas impostas, quanto no número de processos com multa.

Além da LAI, outros fatores podem ter influenciado na análise dos processos de imputação de débito e multa, tais como períodos de eleição e tipo de interessado. Portanto, entender como esses processos se comportaram em relação a essas características tornou-se necessário para complementar à análise do efeito da LAI. Desta forma, a Tabela 3 demonstra uma comparação entre processos de débito e multa, destacando-se os anos com eleições municipais (2012 e 2016).

**Tabela 3**  
 Estatística descritiva dos valores relativos de débito e multa

Ano	Débito					Multa				
	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Mín.	Máximo	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Mín.	Máximo
2009	79.435,82	30.576,72	1.301.215,07	-	18.418.272,54	1.664,75	628,35	3.935,95	-	57.387,10
2010	238.104,04	14.763,51	1.231.310,39	-	16.061.357,32	1.196,19	592,07	4.728,51	-	473.609,23
2011	196.516,78	20.728,27	873.453,29	-	11.877.885,83	1.513,70	573,36	3.142,54	-	65.920,18
<b>2012</b>	<b>185.116,41</b>	<b>6.034,62</b>	<b>893.492,23</b>	-	<b>12.904.309,85</b>	<b>1.825,08</b>	<b>711,14</b>	<b>3.006,40</b>	<b>0,01</b>	<b>55.855,95</b>
2013	710.057,07	58.817,77	3.262.268,75	-	58.717.622,13	1.845,67	1.151,89	2.465,55	1,63	34.586,74
2014	250.222,66	15.529,15	1.018.448,01	-	20.625.926,06	1.025,31	442,33	1.774,37	1,63	36.213,89
2015	483.928,07	46.191,65	1.176.630,29	24,22	11.676.358,61	743,63	311,82	1.354,57	1,00	19.439,89
<b>2016</b>	<b>114.077,69</b>	<b>21.467,04</b>	<b>217.658,89</b>	<b>387,97</b>	<b>1.596.766,54</b>	<b>605,71</b>	<b>409,04</b>	<b>541,35</b>	<b>1,68</b>	<b>5.074,59</b>
Total	339.254,34	20.407,07	1.792.333,98	-	58.717.622,13	1.379,61	591,97	3.214,55	-	473.609,23

Fonte: Dados da pesquisa.

Depreende-se da Tabela 3, que os valores medianos para o valor do débito nos anos eleitorais apresentaram declínio em relação ao ano anterior à eleição. Já para o valor da multa, os valores medianos para os anos eleitorais aumentaram em relação ao ano anterior à eleição municipal.

A Tabela 4 evidencia a evolução da frequência de número de processos de débito e multa por interessado (prefeitura, câmara e autarquia) ao longo do período estudado.

**Tabela 4**  
 Estatística descritiva dos valores relativos de débito e multa

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total Geral
Débito	Autarquia	0,18%	1,39%	0,34%	0,69%	1,28%	1,00%	0,34%	0,06%	5,29%
	Câmara	0,20%	0,79%	0,47%	0,32%	0,17%	0,27%	0,10%	0,06%	2,38%
	Prefeitura	0,57%	1,46%	0,95%	0,88%	1,59%	0,91%	0,18%	0,11%	6,65%
Débito Total		0,95%	3,65%	1,76%	1,90%	3,04%	2,17%	0,62%	0,23%	14,32%
Multa	Autarquia	0,55%	10,95%	4,82%	4,12%	4,76%	5,61%	1,76%	0,87%	33,43%
	Câmara	0,15%	2,29%	1,40%	1,09%	0,76%	1,23%	0,17%	0,18%	7,28%
	Prefeitura	1,49%	7,09%	6,67%	6,35%	9,11%	10,90%	2,32%	1,03%	44,96%
Multa Total		2,19%	20,34%	12,89%	11,57%	14,63%	17,74%	4,25%	2,08%	85,68%
Total Geral		3,14%	23,99%	14,65%	13,47%	17,67%	19,91%	4,87%	2,31%	100,00%

Fonte: Dados da pesquisa.

A Tabela 4 retrata a evolução da quantidade de processos de débito e multa ao longo do tempo. Percebe-se que a maioria dos processos de débito e multa é originada de prestações de contas de gestão das prefeituras (6,65% e 33,43%, respectivamente), seguidos por prestações de contas de gestão de autarquias (5,29% e 44,96%, respectivamente). Além disso, como

imputação de penalidade as multas se destacam, isto é, o TCM-GO aplica um quantitativo maior de multas do que penaliza seus jurisdicionados com o pedido de restituição de débitos. Destaque-se que, após o ano de 2014, houve um decréscimo da aplicação destas duas penalidades, o que pode ter sido ocasionado pela promulgação de um ato normativo, como a LAI.

Para analisar se a promulgação deste ato normativo impactou nos valores das sanções impostas, como também nas variáveis selecionadas nos procedimentos metodológicos como elementos de controle para os modelos econométricos aplicados, efetuaram-se testes de medianas. Os resultados podem ser observados na Tabela 5.

**Tabela 5**  
 Estatística descritiva e teste de mediana

	LAI	N	Média	Mediana	Desvio-padrão	Teste de normalidade	Teste Mann-Whitney
vISanção	Antes da lei	32.044	34.407,26	728,73	432.692,21	0,0000	0,0010
	Após a lei	25.957	68.736,30	743,23	909.692,62		
RCL_percapta	Antes da lei	30.162	230.124,46	22.826,78	551.796,47	0,0000	0,0000
	Após a lei	25.957	137.204,57	16.160,41	378.763,33		
NúmeroFases	Antes da lei	32.044	1,76	1	1,16	0,0000	0,0000
	Após a lei	25.957	1,59	1	0,84		

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme Tabela 5, efetuou-se o teste de normalidade de Shapiro-Wilk para definição do tipo de teste estatístico a ser empregado. Como resultado, os dados das variáveis escolhidas não apresentaram distribuição normal, logo, um teste de mediana fez-se necessário. Assim, aplicou-se o teste de Mann-Whitney para analisar se as medianas das variáveis selecionadas poderiam ser consideradas estatisticamente iguais antes e após a promulgação da LAI.

Os resultados da Tabela 5 sugerem que o valor da sanção líquida, já descontados os valores anulados por intermédio de recursos, apresenta medianas estatisticamente diferentes, ao nível de significância de 1%. É possível verificar, ainda, que após a vigência da lei de transparência o número de imputações de débito e multa diminuiu de 32.044 para 25.957 processos. Contudo, os valores medianos das penalidades aumentaram (de R\$ 34.407,26, para R\$ 68.736,30). Além da sanção líquida, percebe-se que a receita corrente líquida, *proxy* para o tamanho do município, e o número de fases dos processos, também, evidenciaram diferenças significantes.

Assim, constata-se que, após a implantação da LAI, a receita corrente foi menor que no período anterior a implantação desta lei, como, também, que o número de fases processuais diminuiu com a sua vigência. Cabe destacar, ainda, a partir dos dados da Tabela 5, que as variáveis sanção líquida e receita corrente líquida se caracterizaram por altos valores de desvio-padrão, muito superiores a 1 desvio-padrão da média. Esses desvios podem estar erroneamente inflados pela presença de *outliers*, o que pode ter contribuído com a diferença de valores médios e medianos demonstrados na Tabela 5. Desta maneira, procedeu-se a análise dessas variáveis para verificar se existem dados extremos em sua composição. Aplicação do comando *extremes* do software Stata 15, além da análise do gráfico de normalidade, permitiu constatar a presença de *outliers* nas variáveis sanção líquida e receita corrente líquida.

## 4.2 Resultado dos Modelos Econométricos

Na Tabela 6 são demonstrados os resultados obtidos com a aplicação dos três modelos econométricos. Ao analisar a relação entre a LAI e o valor da sanção, pretendeu-se compreender o comportamento dos agentes públicos fiscalizadores em relação à regra.

**Tabela 6**  
 Resultado dos modelos

Variáveis	Modelo 1 - Geral	Estatística t(p-valor)	Modelo 2 - Débito	Estatística t(p-valor)	Modelo 3 - Multa	Estatística t(p-valor)
LAI	0,2279	12,1335 (0,0000)*	0,8853	12,3106 (0,0000)*	0,0726	5,1992 (0,0000)*
ln_RCLpercapita	-0,0696	-11,1638 (0,0000)*	-0,1021	-3,4450 (0,0006)*	-0,0587	-14,3090 (0,0000)*
NumeroFases	0,1035	8,0182 (0,0000)*	-0,2704	-6,2895 (0,0000)	0,0753	10,6287 (0,0000)*
AnoEleitoral	-0,0900	-3,1752 (0,0015)*	-1,8253	-12,7266 (0,0000)*	0,2025	10,7192 (0,0000)*
Prefeitura	-0,4219	-12,5433 (0,0000)*	-0,6325	-6,3931 (0,0000)*	0,0394	1,5739 (0,1155)
Autarquia	-0,4059	-11,9922 (0,0000)*	-0,3886	-4,2521 (0,0000)*	-0,0638	-2,4475 (0,0144)
_cons	7,6197	98,4593 (0,0000)*	11,4865	34,2065 (0,0000)*	6,7696	138,0571 (0,0000)*
N		56052		7721		48331
R <sup>2</sup>		0,011519		0,0932512		0,0110683
Teste F		0,0000		0,0000		0,0000

Nota: P-valor entre parênteses. Significância: 1% (\*).  
 Fonte: Dados da pesquisa.

Ressalte-se que, antes da estimação dos modelos apresentados na Tabela 6, foram realizados os seguintes procedimentos: transformação logarítmica (log natural) das variáveis sanção líquida e receita corrente líquida per capita, para amenização de problemas com *outliers*; verificação de problemas de multicolinearidade entre as variáveis quantitativas independentes e verificação de problemas de heterocedasticidade. Os resultados dos testes indicaram a ausência de problemas de multicolinearidade, com um VIF de 1,02, e detecção de problemas com heterocedasticidade (Breush-Pagan com p-valor de 0,000). Desta feita, estimou-se modelos com erros padrões robustos o que possibilita reduzir problemas de heterocedasticidade.

Adicionalmente, foram realizados testes de robustez para o modelo. Assim, estimou-se diferentes modelos com o intercâmbio das variáveis *dummies* utilizadas nos modelos 1, 2 e 3. Os resultados destes, incluídos no apêndice A, não são alvo de análise em função da similaridade dos resultados obtidos com os modelos principais.

A LAI indicou um efeito positivo e significativo tanto no modelo de análise simultânea das punições (modelo 1), quanto na análise individual (modelo 2 e 3). Assim, infere-se que depois da nova regra, os valores do débito e da multa imputada aumentaram. Este resultado converge com os testes de medianas realizados na estatística descritiva, comprovando, assim, que a LAI impactou no comportamento dos agentes públicos fiscalizadores quanto a imputação de sanções.

A receita líquida *per capita*, que representa o tamanho do efeito do município, foi significativa e positiva nos três modelos utilizados, destarte, quanto maior o tamanho do município, maior o valor do débito.

A classificação dos interessados/autor em prefeituras indicou uma relação negativa e significativa para os modelos 1 e 2, em outras palavras, quando o jurisdicionado é uma prefeitura o valor total da sanção ou da imputação de débito tendeu a ser menor. Para o modelo 3, que analisa apenas processos com imputação de multa, observou-se um efeito contrário, logo, se o interessado é qualificado como uma prefeitura, o valor médio da multa tendeu a ser maior. Para as autarquias, observou-se uma relação negativa e significativa nos três modelos analisados. Assim, em média, os valores das sanções impostas a título de débito e multa para autarquias e prefeituras tenderam a ser menores do que os valores médios imputados às câmaras.

O número de fases processuais apresentou significância estatística e relação negativa com o valor do débito, modelo 2. Logo, quanto maior o número de recursos processuais, menor o valor do débito. Para os modelos 1 e 3, o número de fases apresentou uma relação positiva e significativa com o valor da multa e da imputação total de débito e multa. Assim, quanto maior o número de recursos processuais, maior o valor da multa. Este resultado pode indicar um efeito não desejado por parte do recorrente.

A indicação de que o ano analisado se tratava de ano eleitoral, apresentou significância estatística e relação negativa com o débito para os modelos 1 e 2. Portanto, a condição de ser ano com realização de eleições municipais diminui o valor do débito. Enquanto que, no modelo 3, foi encontrada uma relação positiva e significativa, assim, a presença de ano com realização de eleições aumenta o valor da multa.

## **5 Discussão dos Resultados**

Os resultados descritos na seção anterior mostraram que os processos com imputação de débito tiveram aumento dos valores médios após a vigência da LAI, todavia, isso não representou crescimento na quantidade desses processos. Uma possível explicação para o fato é que, embora o número de processos com imputação de débito tenha reduzido com a lei, a qualidade da informação prestada pelos gestores públicos propiciou uma melhor averiguação de irregularidades por parte dos agentes públicos fiscalizadores do tribunal de contas, culminando com imposição de valores de débitos maiores.

Este quadro é confirmado quando se apurou que as sanções líquidas, após descontados os valores anulados por interposição e julgamento de recursos favoráveis aos jurisdicionados, tiveram medianas estatisticamente diferentes. Depois da LAI, o número de imputação de débito e multa diminuiu aproximadamente 19% (de 32.044 para 25.957 processos) e o valor médio das penalidades quase duplicou (de R\$ 34.407,26, para R\$ 68.736,30). Este dado vai ao encontro do que disseram Medeiros et al. (2014), para os quais a transparência propicia uma melhor prestação de contas e, com isto, os órgãos fiscalizadores aumentam sua eficiência na apuração de ilícitos que resultam em montantes maiores a serem restituídos à sociedade, na forma de valores de débitos e multas impostas.

A nova regulação do acesso à informação parece ter alterado a forma de as pessoas sujeitas a ela se comportarem, como, por exemplo, os administradores de recursos públicos e, especialmente, os agentes fiscalizadores do TCM-GO. Como foi visto, ao testar a LAI como variável preditora para a aplicação de punição por parte dos agentes públicos, nos três modelos, foi possível constatar sua influência relevante, estatisticamente, para explicar a alteração ocorrida. Ressalte-se que a lei não é o único determinante, podendo existir outras variáveis como maior aparelhamento da fiscalização em termos materiais, tecnológicos e humanos, dentre outras; porém, é possível dizer que a sua promulgação alterou as ações de fiscalização e de aplicação de punição, ao aumentar os valores de condenação, mesmo que reduzindo o número de processos auditados.

Acrescenta-se que o comportamento dos profissionais da Corte de Contas está, provavelmente, sob o controle dessa nova regra, que especifica os antecedentes para se ter dos organismos públicos mais transparência de seus atos, tendo em vista que a mesma impactou na principal forma de eles se comportarem: fiscalizar ou auditar e julgar processos, com aplicação de punição aos jurisdicionados que agiram contrariamente aos dispositivos legais de prestação de contas públicas de seus atos de gestão.

Para Baum (2006), na ocasião em que o comportamento controlado por regras é modelado por reforço e punição e, à medida que os sujeitos não às seguem, os dispositivos implicam em sanções variadas como multas e outras sanções dadas por organismos públicos. Com o resultado das ações de aplicação de penalidades sujeitas a maior controle da sociedade em geral, a partir da LAI, tem-se contingências de reforço ou punição evidentes no sentido de

que os profissionais responsáveis pelos processos ajam de maneira mais efetiva nas suas atribuições, por exemplo, com o enaltecimento das funções sociais dos tribunais ou evitando-se riscos de maculação da imagem pública.

É possível perceber que a LAI, em um primeiro momento, teve mais repercussão no comportamento dos agentes aplicadores da lei e não para aqueles que fazem a gestão de recursos públicos em âmbito municipal (prefeituras, câmaras e autarquias). Com a LAI, houve relevante alteração na aplicação das punições pelos agentes públicos, ao mostrar que esses, por também terem o resultado de seus trabalhos sujeito à divulgação ativa (nos sítios) e passiva (mediante solicitação de terceiros), fizeram com que aumentasse a punição. Isto é mais flagrante ao se levar em conta que em 2015, portanto, dois anos após a LAI, os percentuais de multas aplicadas pelo TCM-GO foram reduzidos significativamente, mas, mesmo assim, o valor aumentou. Para Skinner (1953), o comportamento ilegal, aqui adaptado para leniente, gera estímulos aversivos que fazem o indivíduo (no caso o aplicador da sanção) sentir-se culpado e que provêm o reforço negativo automático de seguir segundo a legislação. Isto é uma forma de controle governamental.

Os dados mostram que, no caso em análise, a simples implantação da LAI — mesmo com outras pesquisas em diferentes organismos públicos asseverando que sua aplicação precisa ser aperfeiçoada e acompanhada —, influenciou nas ações dos agentes fiscalizadores no cumprimento de suas atribuições. Tal fato consubstancia formulações teóricas e achados empíricos, experimentais e aplicados, sobre o processo de controle do comportamento por formulações verbais (Meyer, 2007; Matos, 2001, Cerutti, 1989; Hayes, 1989; Catania, 1999), segundo os quais, para afetar um comportamento controlado por regras, pode ser necessário, primeiro, mudar essa regra, ou seja, alterar seus antecedentes, suas consequências ou ambos. Com os dados aqui obtidos, pode-se afirmar que bastou a mudança contextual relativamente discreta decorrente da mera implantação da LAI para mudanças relevantes serem observadas no comportamento dos agentes públicos.

A rapidez da aprendizagem de uma nova regra é uma das principais vantagens do comportamento governando por regras (Meyer, 2007). Segundo Matos (2001), quanto mais específicas as instruções, maior é a aderência à regra e mais preciso o seu cumprimento. O comportamento governado por regras pode ser dividido em duas categorias quanto ao padrão de seguimento da regra, refletindo dois tipos de controle discriminativo: o seguir regras por aquiescência (do inglês, “*pliance*”) e o seguir regras por rastreamento (do inglês, “*tracking*”). O seguir regras por aquiescência, como pode ser interpretado o padrão comportamental analisado no presente estudo, é controlado por contingências sociais que estabelecem a conformidade à regra como consequência reforçadora social desejável (Mattos, 2001). O seguir regras por rastreamento depende essencialmente de correspondências entre o comportamento verbal e eventos ambientais. No seguir regras por aquiescência, as consequências reforçadoras são mediadas pelo formulador da regra (indivíduo ou agência de controle) e a força do controle sobre o comportamento depende essencialmente das características do formulador, como, por exemplo, a eficiência em punir (Mattos, 2001). Trata-se de comportamento governado por regra principalmente sob controle de consequências conspícuas para a correspondência entre a regra e o comportamento relevante mediadas por formuladores (Zettle & Hayes, 1982), e considera-se como aquiescência apenas se o indivíduo estiver sob o controle da aparente consequência mediada pelo formulador para seguir a regra (Hayes et al., 1989).

Como se pode constatar na descrição dos resultados, com o advento da LAI, o comportamento dos agentes públicos de seguir a lei parece ter ingressado em um quadro de relações de controle caracterizado por contingências sociais mais exigentes quanto a maior transparência dos atos por eles praticados e, mesmo ocorrendo como não deveria ser o caso, impulsionou as ações de penalidades aplicadas aos jurisdicionados. Como dito, o seguir regras por aquiescência se caracteriza e depende do controle por contingências sociais (Catania,

1999, p. 276, citando Zettle & Hayes, 1982). Ao considerar que todo comportamento governado por regra tem contato com dois tipos de consequências, as consequências naturais e aquelas sociais estabelecidas pela regra e pela história passada de seguimento de regras (Hayes et al., 1989), pode-se concluir que a LAI se tornou um importante instrumento no combate à corrupção e na promoção da gestão ética dos recursos públicos por partes dos administradores, como asseveram, por exemplo, Klein et al. (2018), Höffner et al. (2016) e Sol (2013).

## **6 Considerações Finais**

O objetivo principal deste estudo foi avaliar o impacto da LAI no comportamento dos agentes públicos fiscalizadores do TCM-GO, utilizando para isto a lente conceitual da análise do comportamento. Admitindo-se que leis funcionam com estímulos discriminativos complexos, descritores de relações de contingência, e na condição de variáveis contextuais, podem explicar modificações comportamentais caso estabelecidas ou sustadas, propôs-se a seguinte hipótese de pesquisa: existe uma relação positiva e relevante entre a LAI e as punições impostas pelos agentes públicos do TCM-GO.

Os resultados estatísticos descritivos dos testes de mediana e, também, dos modelos econométricos, mostraram que o advento da LAI se correlacionou a modificações no comportamento dos agentes do tribunal. Os resultados evidenciam que, depois do advento da lei, reduziu-se o número de processos, todavia, as punições foram maiores, tanto de multas como de imputações de débitos. Tal fato torna-se mais significativo, ao levar em conta que no período de vigência da LAI, em 2015, ocorreu modificação na legislação do tribunal reduzindo o percentual das penalidades praticadas. Assim, mesmo com a redução dos percentuais de penalidades, os valores cresceram depois da LAI.

A obrigatoriedade de maior prestação de contas públicas e transparência, inclusive para os tribunais, fez com que ocorresse importante mudança comportamental dos agentes públicos fiscalizadores, a qual foi constatada por meio de testes estatísticos aplicados ao número e à magnitude das punições impostas pelo TCM-GO, tendo como variável de interesse a LAI.

Ademais, é possível concluir, considerando que a hipótese de pesquisa não foi refutada, que a LAI pode ser um importante instrumento de modificação comportamental, especialmente para redução da corrupção e garantia de mais ética na gestão dos recursos públicos, porque foi visível sua importância no fortalecimento das ações do TCM-GO no julgamento e punição dos atos de gestão. Contudo, realça-se que medidas concretas de acompanhamento da sociedade sobre os atos de gestão, bem como o fortalecimento das ações para garantir que a lei seja respeitada e cumprida, o que outros estudos mostraram não estar ocorrendo, são fundamentais para o aperfeiçoamento da gestão pública na condução eficiente, econômica e transparente dos recursos públicos.

Não é possível afirmar que a LAI reduziu a ineficiência e a corrupção, e trouxe ganhos à gestão dos recursos públicos, não obstante a pesquisa ter indicado que houve mais funcionalidade e efetividade nas ações do tribunal na fiscalização e punição aos gestores infratores. O aumento das punições impostas aos jurisdicionados depois da LAI pelo TCM-GO pode ter duas explicações: a primeira, porque as ações dessa Corte de Contas também estão sujeitas a referida lei, o que, portanto, aumenta a chance de um acompanhamento mais efetivo de toda a sociedade; a segunda, por sua vez, decorre do fato de que as prestações de contas sujeitas a auditoria e julgamento do tribunal também integram o rol da nova regra, sujeitando-se, portanto, a uma prestação de contas maior e mais efetiva. Em síntese, a transparência de dados públicos e a possibilidade de maior controle por parte da sociedade fizeram com que, no período examinado, houvesse resultado confirmatório de maior ação da fiscalização de gestores de recursos públicos.

Este estudo denota, adicionalmente, que é possível utilizar o referencial conceitual da análise do comportamento em pesquisas pautadas em dados sociais, inclusive para sugerir

respostas sobre o porquê determinadas leis não funcionam eficazmente, e para identificar e propor ações de alteração de contingências relevantes voltadas a fazer com que agentes públicos se comportem de maneira a atender os anseios da sociedade.

## Referências

- Aguiar, J. C. de. O direito como sistema de contingências sociais. (2013). *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, 37(2), 164-196. <https://doi.org/10.5216/rfd.v37i2.23681>
- Aguiar, J. C. de. (2014). Análise Comportamental do Direito: uma abordagem do direito como ciência do comportamento humano aplicada. *Nomos*, 34(2), 245-273.
- Aguiar, J. C. de. (2017). *Teoria analítico-comportamental do direito*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora.
- Azambuja, P. A., Teixeira, A., & Nossa, S. N. (2018). Aprovação de contas municipais com irregularidades gravíssimas: quando a auditoria técnica não é suficiente. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 12, e149212. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2018.149212>
- Baum, W. M. (2006). *Compreender o behaviorismo: comportamento, cultura e evolução*. 2. ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Artmed.
- Bernardes, M. B., Santos, P. M., & Rover, A. J. (2015). Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 761-792. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612119279>
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Constituição do Estado de Goiás*. (1988). <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/>
- Berliner, D. The political origins of transparency. (2010). *Journal of Politics*, 76(2), 479-491. <https://doi.org/10.1017/s0022381613001412>
- Cardoso, L. L., Pfitscher, E. D., Rosa, F. S. de, Cardoso, T. L. & Costa, C. B. da. (2018). Transparência pública: análise em portais de transparência do Poder Executivo Municipal do Brasil. *Revista Meta: Avaliação*, 10(29), 443-472. <http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v10i29.1583>
- Cavalcanti, P. R. (2017). *Análise econômico-comportamental operante de decisões em colegiado de uma corte de contas*. [Tese de doutorado, Universidade de Brasília], Brasília, DF, Brasil.
- Catania, A. C. (1999). *Aprendizagem: Comportamento, Linguagem e Cognição*. 4. ed. Porto Alegre: Artes Médicas Sul.
- Cella, R. S. (2016). Accountability: proposições teóricas sobre a Tomada de Contas Especial no Brasil. *Revista de Auditoria Governança e Contabilidade - RAGC*, 4(17), 31-44.
- Cella, R. S. (2018). *Do dano à inelegibilidade: um estudo na prestação de contas de gestão dos poderes executivos municipais do Estado de Goiás*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Goiás], Goiânia, GO, Brasil.
- Cerutti, D. T. (1989). Discrimination theory of rule-governed behavior. *Journal of the experimental analysis of behavior*, 51(2), 259-276. 10.1901/jeab.1989.51-259
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., & Grimmelhuijsen, S. (2016). 25 years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44. <https://doi.org/10.1111/puar.12685>
- Cunha Filho, M. C. (2019). *A Construção da Transparência Pública no Brasil: Análise da Elaboração e Implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019)*. [Tese de Doutorado, Universidade de Brasília], Distrito Federal, DF.
- Dias, L. N. da S., Aquino, A. C. B. de, Silva, P. B. da, & Albuquerque, F. dos S. (2020). Terceirização de portais de transparência fiscal em prefeituras municipais. *Revista de*

- Contabilidade e Organizações*, 14, e164383. <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.164383>
- Escaleras, M., Lin, S., & Register, C. (2010). Freedom of information acts and public sector corruption. *Public Choice*, 145(3), 435-460. 10.1007/s11127-009-9574-0
- Fagundes, T. P. (2012). *O controle das contas municipais*. [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo], SP, Brasil.
- Flores, E. P. (2004). O conceito de regra na linguagem cotidiana e na Análise Experimental do Comportamento. *Estudos de Psicologia (Natal)*, 9(2), 279-283. <https://doi.org/10.1590/S1413-294X2004000200009>
- Glenn, S. S. (1987). Rules as environmental events. *The Analysis of Verbal Behavior*, 5, 29-32. 10.1007/BF03392817
- Glenn, S. S. (1988). Contingencies and metacontingencies: Toward a synthesis of behavior analysis and cultural materialism. *The Behavior Analyst*, 11(2), 161-179. 10.1007/BF03392470
- Hayes, S. C., Zettle, R. D., & Rosenfarb, I. (1989). Rule-Following. In S. C. Hayes, *Rule-governed behavior: cognition, contingencies, and instructional control*. Plenum Press, New York and London.
- Höffner, K., Martin, M., & Lehmann, J. (2016). LinkedSpending: OpenSpending becomes Linked Open Data. *Semantic Web*, 7(1), 95-104. 10.3233/SW-150172
- Keen, M. F. (1992). The Freedom of Information Act and Sociological Research. *The American Sociologist*, 23(2), 43-51.
- Klein, R. H., Klein, D. C. B., & Luciano, E. M. (2018). O Uso da Accountability Theory em Pesquisas sobre Transparência Governamental: Abordagens e Perspectivas. *Revista de Administração, Sociedade e Inovação*, 4(2), 204-224. <https://doi.org/10.20401/rasi.4.2.221>
- Kronbauer, C. A., Kruber, G. P., Ott, E., & Nascimento, C. J. (2011). Análise de inconsistências apontadas pelo TCE/RS em auditorias municipais: estudo do controle externo da gestão pública. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 5(12), 48-71. <https://doi.org/10.11606/rco.v5i12.34794>
- Laureano, R. V. (2016). *Fatores institucionais explicativos das decisões do TCE-RS sobre as prestações de contas dos prefeitos municipais*. [Dissertação de Mestrado, Universidade do Vale do Rio dos Sinos], São Leopoldo, RS, Brasil.
- Laureano, R. V., & Macagnan, C. B. (2017). Fatores institucionais explicativos para as decisões do TCE-RS sobre as prestações de contas dos prefeitos municipais. *Anais do XI Congresso Anpcont*. Belo Horizonte, MG, Brasil.
- Lee, R. M. (2005). The UK freedom of information act and social research. *International Journal of Social Research Methodology: Theory and Practice*, 8(1), 1-18. <https://doi.org/10.1080/13645570500046624>
- Lei n. 12.572, de 18 de novembro de 2011*. (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 2011. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm).
- Lei n. 8.388, de 18 de novembro de 1977*. (1977). Dispõe sobre a organização do Conselho de Contas dos Municípios e dá outras providências. [http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina\\_leis.php?id=8381](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=8381)
- Lei n. 15.958, de 18 de janeiro de 2007*. (2007). Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e dá outras providências. [http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina\\_leis.php?id=536](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=536)

- Lei n. 18.025, de 22 de maio de 2013. (2013). Dispõe sobre o acesso a informações e a aplicação da Lei federal no 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Estado de Goiás, institui o serviço de informação ao cidadão e dá outras providências. [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/90142/lei-18025](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/90142/lei-18025)
- Matos, M. A. (2001). Comportamento governado por regras. *Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva*, 3(2), 51-66.
- Medeiros, S. A., Magalhães, R., & Pereira, J. R. (2014). Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. *Informação & Informação*, 19(1), 55-75. <http://dx.doi.org/10.5433/1981-8920.2014v19n1p55>
- Meyer, S. B. (2007). Regras e auto-regras no laboratório e na clínica. In Abreu-Rodrigues, J.; Ribeiro, M. R. (Orgs.). *Análise do comportamento: pesquisa, teoria e aplicação*. Porto Alegre: Artimed.
- Michener, G. (2016). *Local transparency in Brazil: Evaluating compliance with the access to information law in the states and largest cities*. <https://transparencia.ebape.fgv.br/en/local-transparency-in-brazil-evaluating-compliance-with-the-access-to-information-law-in-the-states>
- Michener, G., Contreras, E., & Niskier, I. (2018). Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 610-629. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170289>
- Michener, L., Moncau, L. F. M., & Velasco, R. (2016). *Avaliação de Transparência do Estado Brasileiro e do Poder Judiciário*. <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17769>
- Moreira, M. B., & Medeiros, C. A. de. (2007). *Princípios básicos de análise do comportamento*. Porto Alegre: Artmed.
- Mueller, C. E. (2019). Evaluating Freedom of Information Laws: Objectives, Approaches, and Practical Considerations. *International Journal of Public Administration*, 42(12), 1020-1030. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1575663>
- Oliveira, A. (2016). *Comportamento de gestores de recursos públicos: identificação de contingências previstas e vigentes relativas à prestação de contas*. [Tese de Doutorado, Universidade de Brasília], Brasília, DF, Brasil.
- Oliveira-Castro, J. M., Oliveira, A. de, & Aguiar, J. C. de. (2018). Análise comportamental do direito: aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas da União a gestores com contas irregulares. *Revista de Estudos Empíricos Em Direito*, 5(2), 146-161. <https://doi.org/10.19092/reed.v5i2.245>
- Paes, E. B. (2011). A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público*, 62(4), 407-423.
- Pereira, J. R. T. (2010). *Gestão e Controle de Recursos Públicos – um estudo sobre a rejeição de prestação de contas nos governos municipais do Estado da Bahia*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia], Salvador, BA, Brasil.
- Piotrowski, S. J., & Rosenbloom, D. H. (2002). Nonmission-based values in results-oriented public management: The case of freedom-of-information. *Public Administration Review*, 62(6), 643-657. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00247>
- Precinotto, A., Aquino, A. C. B. de, & Dias, L. N. da S. (2022). Paradoxos na divulgação de salários de servidores em municípios. *Revista de Administração Pública*, 56(1), 191-207. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200881>
- Resende, W. D. C., & Nassif, M. E. (2015). Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros. *Encontros Bibli: Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência Da Informação*, 20(42), 1-16. <https://doi.org/10.5007/1518-2924.2015v20n42p1>

- Rosa, M. M. da, Bernardo, F. D., Vicente, E. F. R., & Petri, S. M. (2016). A Lei de Acesso à Informação como instrumento de controle social: diagnóstico dos municípios do sul do Brasil à luz do artigo 8º da Lei 12.527/2011. *Navus: Revista de Gestão e Tecnologia*, 6(1), 72-87. 10.18815/navus.v6i1.359
- Sidman, M. (1989). *Coercion and its fallout*. Boston: Author's Cooperative, 1989.
- Skinner, B. F. (1953). *Science and human behavior*. New York, NY: Macmillan.
- Skinner, B. F. (1957). *Verbal behavior*. New York: Appleton-CenturyCrofts.
- Skinner, B. F. (1974). *About behaviorismo*. New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Skinner, B. F. (1995). *Questões recentes da análise comportamental*. Curitiba: Editora Papirus, 1995.
- Silva, W. A. de O. e, & Bruni, A. L. (2019). Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53(2), 415-431. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170383>
- Silva, R. L. da, Hoch, P. A., & Santos, N. de F. (2013). A lei de acesso à informação pública e o dever de transparência passiva do estado: uma análise do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) de sites públicos. *Anais do II Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade*. Santa Maria, RS, Brasil.
- Sol, D. A. del. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90-107. <https://doi.org/10.1080/17487870.2012.759422>
- Todorov, J. C. (2005). Laws and the complex control of behavior. *Behavior and social issues*, 14, 86-91.
- Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO). (2016). Relatório Geral de Atividades. [https://saba.al.go.leg.br/v1/merged/view/sgpd/public/6eUBltVt-5goIfL8CW1ihdCtiRExsf\\_d1pGFbb-6HFDfiai-JWEmFzaL1d7yyLNC8or1rEHozJha5fRnBJQfJBvkWsPttiHmlmn1GfohVS9MLPUGADDxK-u1WdDzJbD1/pdf/2017001512](https://saba.al.go.leg.br/v1/merged/view/sgpd/public/6eUBltVt-5goIfL8CW1ihdCtiRExsf_d1pGFbb-6HFDfiai-JWEmFzaL1d7yyLNC8or1rEHozJha5fRnBJQfJBvkWsPttiHmlmn1GfohVS9MLPUGADDxK-u1WdDzJbD1/pdf/2017001512)
- Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO). (2017). Histórico. <https://www.tcm.go.gov.br/site/o-tcm/historico/>
- Vadlamannati, K., & Cooray, A. (2016). Do freedom of information laws improve bureaucratic efficiency? An empirical investigation. *Oxford Economic Papers*, 68(4), 968-993. <https://doi.org/10.1093/oep/gpw008>
- Wooldridge, J. M. (2010). *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Cengage Learning.
- Zettle, R. D., & Hayes, S. C. (1982). Rule-governed behavior: a potential theoretical framework for cognitive-behavioral therapy. In S. C. Hayes (Ed.), *World library of mental health. The Act in Context: The Canonical Papers of Steven C. Hayes (3-37)*. Routledge/Taylor & Francis Group.

**APÊNDICE A** - Resultados dos modelos econométricos com diferentes combinações de variáveis independentes *dummies*

As Tabelas 7, 8 e 9 demonstram os resultados dos modelos para todas as combinações possíveis das variáveis *dummies*. Para os de número 1 (Geral, Débito e Multa) foram utilizadas todas as variáveis *dummies* evidenciadas na Figura 1. Para os modelos de número 2, 3 e 4, foram excluídas as *dummies* ano eleitoral, prefeitura e autarquia, respectivamente. E para os modelos de número 5, não foram incluídas variáveis *dummies*. Os resultados obtidos apresentam grande similaridade, o que permite identificar a robustez dos modelos de número 1.

É interessante destacar que ao comparar os modelos 1, 2, 3, 4 e 5 os valores obtidos para R<sup>2</sup>, critério AIC e BIC indicam os modelos de número 1 como a melhor escolha, logo, estes modelos foram os contemplados na análise dos resultados da pesquisa.

**Tabela 7**

Resultados dos modelos econométricos para débito e multa

Variáveis	Geral 1	Geral 2	Geral 3	Geral 4	Geral 5
	0,2279	0,2474	0,1966	0,2149	0,2213
	12,1335	13,4574	10,4823	11,4146	12,2328
LAI	0,0000*	0,0000*	0,0000*	0,0000*	0,0000*
	-0,0696	-0,0693	-0,0745	-0,0762	-0,0753
	-11,1638	-11,1494	-11,8885	-12,2582	-12,1853
In_RCLpercapta	0,0000*	0,0000*	0,0000*	0,0000*	0,0000*
	0,1035	0,1044	0,1121	0,1118	0,1137
	8,0182	8,1099	8,6639	8,6232	8,7930
NumeroFase	0,0000*	0,0000*	0,0000*	0,0000	0,0000*
	-0,0900		-0,0991	-0,0882	
	-3,1752		-3,4717	-3,1035	
AnoEleitoral	0,0015*		0,0005*	0,0019*	
	-0,4219	-0,4250		-0,0943	
	-12,5433	-12,5972		-4,9687	
Prefeitura	0,0000*	0,0000*		0,0000*	
	-0,4059	-0,4052	-0,0516		
	-11,9922	-11,9834	-2,7002		
Autarquia	0,0000*	0,0000*	0,0069*		
	7,6197	7,5934	7,3174	7,3527	7,2751
	98,4593	101,9645	103,4610	99,5404	106,7806
_cons	0,0000*	0,0000*	0,0000	0,0000*	0,0000*
N	56.052	56.052	56.052	56.052	56.052
aic	<b>247117,9</b>	247127,7	247278,9	247261	247295,6
bic	<b>247180,4</b>	247181,4	247332,5	247314,6	247331,3
r2	<b>0,0115</b>	0,0113	0,0086	0,0090	0,0083

Nota: Estatística *t* e p-valor descritos abaixo dos coeficientes. Significância: 1% (\*).

Fonte: Dados da pesquisa.

**Tabela 8**  
 Resultado dos modelos para débito

Variáveis	Débito 1	Débito 2	Débito 3	Débito 4	Débito 5
	0,8853	1,2660	0,8182	0,8380	1,2038
	12,3106	17,9312	11,4902	11,8750	17,5691
LAI	0,0000*	0,0000*	0,0000*	0,0000*	0,0000*
	-0,1021	-0,1399	-0,1126	-0,1048	-0,1520
	-3,4450	-4,3896	-3,7165	-3,5298	-4,6142
ln_RCLpercapta	0,0006*	0,0000	0,0002*	0,0004*	0,0000*
	-0,2704	-0,2845	-0,2687	-0,2658	-0,2842
	-6,2895	-6,1826	-6,1523	-6,1459	-6,0528
NumeroFase	0,0000*	0,0000*	0,0000*	0,0000*	0,0000*
	-1,8253		-1,8381	-1,8346	
	-12,7266		-12,6723	-12,7642	
AnoEleitoral	0,0000		0,0000*	0,0000*	
	-0,6325	-0,6705		-0,3589	
	-6,3931	-6,6879		-4,6754	
Prefeitura	0,0000*	0,0000*		0,0000*	
	-0,3886	-0,4362	0,0831		
	-4,2521	-4,8104	1,1454		
Autarquia	0,0000*	0,0000*	0,2521		
	11,4865	11,4785	11,1570	11,2554	11,1596
	34,2065	32,6957	35,2887	34,4855	33,1907
_cons	0,0000*	0,0000*	0,0000*	0,0000*	0,0000*
N	7.721	7.721	7.721	7.721	7.721
aic	<b>40951,21</b>	41208,5	40979,81	40960,12	41238,36
bic	<b>40999,87</b>	41250,21	41021,52	41001,83	41266,17
r2	<b>0,0933</b>	0,0623	0,0897	0,0920	0,0582

Nota: Estatística *t* e *p*-valor descritos abaixo dos coeficientes. Significância: 1% (\*).  
 Fonte: Dados da pesquisa.

**Tabela 9**  
 Resultado dos modelos para multa

Variáveis	Multa 1	Multa 2	Multa 3	Multa 4	Multa 5
	0,0726	0,0288	0,0752	0,0713	0,0423
	5,1992	2,1484	5,4138	5,1110	3,1814
LAI	0,0000*	0,0317**	0,0000*	0,0000*	0,0015*
	-0,0587	-0,0600	-0,0582	-0,0598	-0,0623
	-14,3090	-14,6477	-14,2111	-14,6301	-15,2673
ln_RCLpercapta	0,0000*	0,0000*	0,0000*	0,0000*	0,0000*
	0,0753	0,0722	0,0745	0,0765	0,0717
	10,6287	10,2669	10,5856	10,7940	10,2722
NumeroFase	0,0000*	0,0000*	0,0000*	0,0000*	0,0000*
	0,2025		0,2033	0,2030	
	10,7192		10,7507	10,7413	
AnoEleitoral	0,0000*		0,0000*	0,0000*	
	0,0394	0,0462		0,0919	
	1,5739	1,8392		6,7902	
Prefeitura	0,1155	0,0659***		0,0000*	
	-0,0638	-0,0662	-0,0975		
	-2,4475	-2,5334	-6,9224		
Autarquia	0,0144**	0,0113**	0,0000*		
	6,7696	6,8387	6,7987	6,7272	6,8550
	138,0571	141,8881	152,5232	147,1699	157,0666
_cons	0,0000*	0,0000*	0,0000*	0,0000*	0,0000*
N	48.331	48.331	48.331	48.331	48.331
aic	<b>173760,7</b>	173875,3	173761,2	173765	173933,9
bic	173822,2	173928	<b>173813,9</b>	173817,7	173969,1
r2	<b>0,0111</b>	0,0087	0,0110	0,0109	0,0074

Nota: Estatística *t* e p-valor descritos abaixo dos coeficientes. Significância: 1% (\*), 5% (\*\*) e 10% (\*\*\*).  
 Fonte: Dados da pesquisa.