



**MONITORAMENTO
DA LEI DE ACESSO
À INFORMAÇÃO
PÚBLICA EM 2014**

ARTICLE 19



ATENÇÃO: este não é um estudo de caso exaustivo. Novas informações e alterações poderão ser acrescentadas ou modificadas, conforme o aprofundamento dos casos, envio de novos relatos e o avanço das investigações oficiais. Esta obra foi licenciada com uma Licença Creative Commons. Atribuição - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não Adaptada.

FICHA TÉCNICA

REALIZAÇÃO: ARTIGO 19

INVESTIGAÇÃO: Bárbara Paes, Betina Santos e Fernanda Balbino

TEXTO: Bárbara Paes, Fernanda Balbino e Joara Marchezini

REVISÃO DE CONTEÚDO: Joara Marchezini e Mariana Tamari

SUPERVISÃO: Paula Martins

REVISÃO TEXTUAL: Igor Ojeda

PROJETO GRÁFICO: Claudia Inoue e Mariana Coan

EQUIPE ARTIGO 19 BRASIL

Paula Martins

DIRETORA

Joara Marchezini

Mariana Tamari

Bárbara Paes

Fernanda Balbino

ACESSO À INFORMAÇÃO

Júlia Lima

Thiago Firbida

Alessandra Góes

PROTEÇÃO E SEGURANÇA DE
COMUNICADORES
E DEFENSORES DE DIREITOS
HUMANOS

Laura Tresca

Luiz Alberto Perin Filho

INTERNET E TECNOLOGIAS DA
INFORMAÇÃO
E COMUNICAÇÕES

Camila Marques

Karina Ferreira

Pedro Teixeira

Pedro Iorio

Mariana Rielli

CENTRO DE REFERÊNCIA LEGAL

João Penteado

Ricardo Kuraoka Martins

COMUNICAÇÃO

Regina Marques

Rosimeyri Carminati

Yumna Ghani

ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO

Belisário dos Santos Júnior

Eduardo Panuzzo

Malak Poppovik

Luiz Eduardo Regules

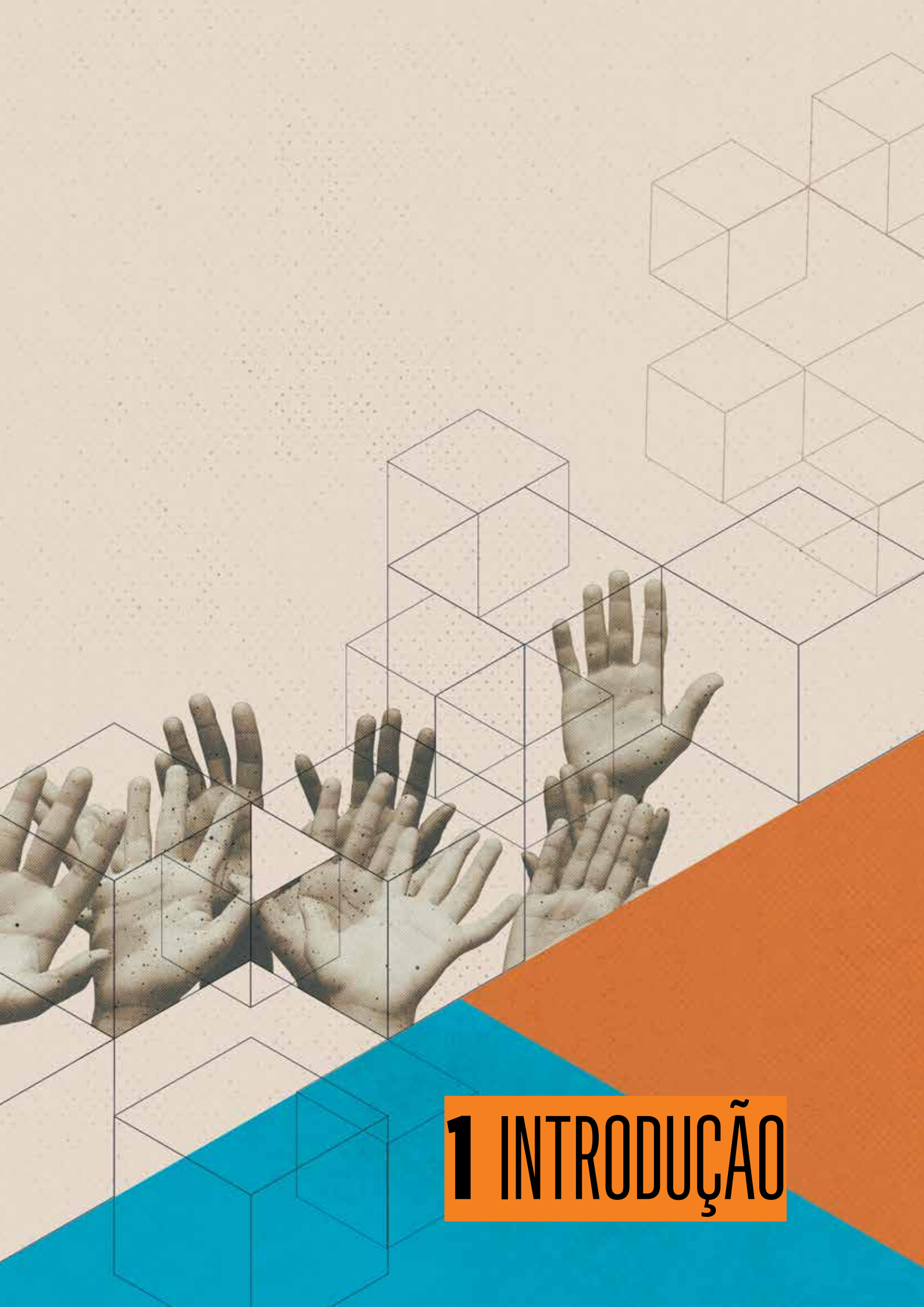
Marcos Fuchs

Heber Araújo

Thiago Donnini

CONSELHOS ADMINISTRATIVO
E FISCAL

1	INTRODUÇÃO	6	
	RESUMO	8	
2	METODOLOGIA	10	
	TRANSPARÊNCIA ATIVA	11	
	TRANSPARÊNCIA PASSIVA	14	
3	ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA ATIVA	17	
	EXECUTIVO	18	
	LEGISLATIVO	20	
	JUSTIÇA	21	
4	ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA	23	
	DADOS GERAIS	24	
	EXECUTIVO	24	
	LEGISLATIVO	25	
	JUSTIÇA	26	
	PEDIDOS DE INFORMAÇÃO SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DA LAI	30	
	PEDIDOS DE INFORMAÇÃO SOBRE PARTICIPAÇÃO POPULAR	38	
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	46	
	RECOMENDAÇÕES PARA AMPLIAR O CUMPRIMENTO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA	49	
	RECOMENDAÇÕES PARA AMPLIAR O CUMPRIMENTO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA	50	
	RECOMENDAÇÕES DE MÉDIO E LONGO PRAZO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA LAI	51	
6	GLOSSÁRIO DE SIGLAS	52	



1 INTRODUÇÃO

O PRESENTE RELATÓRIO apresenta os resultados do monitoramento da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil¹ realizado pela ARTIGO 19. A pesquisa, ocorrida entre novembro de 2014 e março de 2015, buscou acompanhar a implementação da LAI em 51 órgãos públicos brasileiros e a efetividade do acesso à informação pública através desse dispositivo. Concentrada no âmbito federal, a avaliação abarcou as três esferas de poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – e propôs uma análise comparativa entre elas.

O estudo está estruturado em metodologia, análise da Transparência Ativa, análise da Transparência Passiva, conclusão e recomendações. A ARTIGO 19 teve a intenção, principalmente, de medir: o grau de cumprimento das solicitações de informação; a satisfação que as respostas dadas geraram quanto aos pedidos feitos; o envio das respostas dentro do prazo previsto em lei; a capacidade dos órgãos públicos de responder às demandas; a oferta de informações de forma proativa no site dos órgãos; a implementação de Serviços de Informação ao Cidadão (SICs físicos e e-SICs); as medidas de promoção adotadas para a LAI; entre outros aspectos. Todas as informações detalhadas da pesquisa estão disponíveis no site do Observatório da Lei de Acesso à Informação².

O relatório se propõe também a discutir os avanços observados durante o terceiro ano da Lei de Acesso à Informação, em vigor desde 2012. Além de trazer um panorama atual e detalhado da aplicação da lei, resalta casos problemáticos e boas práticas, que foram base para as recomendações apresentadas ao final deste documento.

Este é o segundo ano em que implementamos essa metodologia e o terceiro ano de monitoramento³. O *Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013*⁴ consistiu na análise de 474 pedidos enviados a 51 órgãos. O relatório apresentou um panorama da LAI passado o período de adaptação do primeiro ano de vigência da lei e utilizando critérios avançados – como graus de sensibilidade dos pedidos – para avaliar o andamento de sua execução. Visto que a implementação técnica da LAI já deveria estar completa, reduzimos o número de demandas, que no ano anterior visavam checar a capacidade do serviço de informações do órgão de cumprir prazos e responder pedidos.

Nesse sentido, demos destaque ao papel do recurso na garantia do acesso à informação. O recurso é o direito do cidadão que se vê insatisfeito com a resposta concedida pelo órgão ou instituição demandada. A LAI determina que os entes federados estabeleçam ao menos uma instância recursal (primeira instância), podendo determinar outras instâncias na regulamentação específica. Assim, os recursos foram apresentados nos casos em que o acesso à informação foi negado ou não foi integral e/ou a resposta dada não foi satisfatória. Na análise apresentada neste relatório, descrevemos casos emblemáticos de problemas no acesso à informação e mostramos justificativas e práticas recorrentes no âmbito dos recursos.

1. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011
(www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)

2. Observatório: observatorio.artigo19.org

3. Balanço de um ano da Lei de Acesso à Informação Pública: ferramentas.livreacesso.net/assets/archives/balanco_1_ano_lei_acesso.pdf.

4. Acesso em: ferramentas.livreacesso.net/assets/archives/tVmOak0GppZF6616U2ob.pdf.

RESUMO

PARA O MONITORAMENTO DE 2014, foram avaliados 38 órgãos do Executivo, entre ministérios, secretarias, Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União, Banco Central, Casa Civil e Gabinete de Segurança Institucional; 11 órgãos de Justiça, sendo oito do poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, tribunais federais e Conselho Nacional de Justiça) e três com “funções essenciais à Justiça” (Conselho Nacional do Ministério Público, Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho); e dois órgãos Legislativos: o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. A ARTIGO 19 avaliou os dois aspectos da Lei de Acesso à Informação: a Transparência Ativa e a Transparência Passiva. Na avaliação da Transparência Ativa, foram utilizados seis critérios tendo como base os mínimos previstos em lei. Para a Transparência Passiva, foram enviados cinco pedidos de informação para cada um dos órgãos. O capítulo intitulado “Metodologia” explica detalhadamente esses critérios e pedidos de informação.

Para o capítulo referente à Transparência Ativa, os critérios usados verificaram a divulgação de informações institucionais, participação popular, conteúdo executivo-orçamentário, programas e projetos, lista de documentos classificados e perguntas frequentes. A análise foi elaborada ao longo do mês de fevereiro de 2015 e se baseou exclusivamente nas informações disponibilizadas nos sites dos órgãos avaliados. De uma forma geral, verificamos um cumprimento maior por parte dos órgãos do Executivo, enquanto o Legislativo e a Justiça deixaram de apresentar algumas informações, principalmente sobre documentos classificados e desclassificados e participação popular.

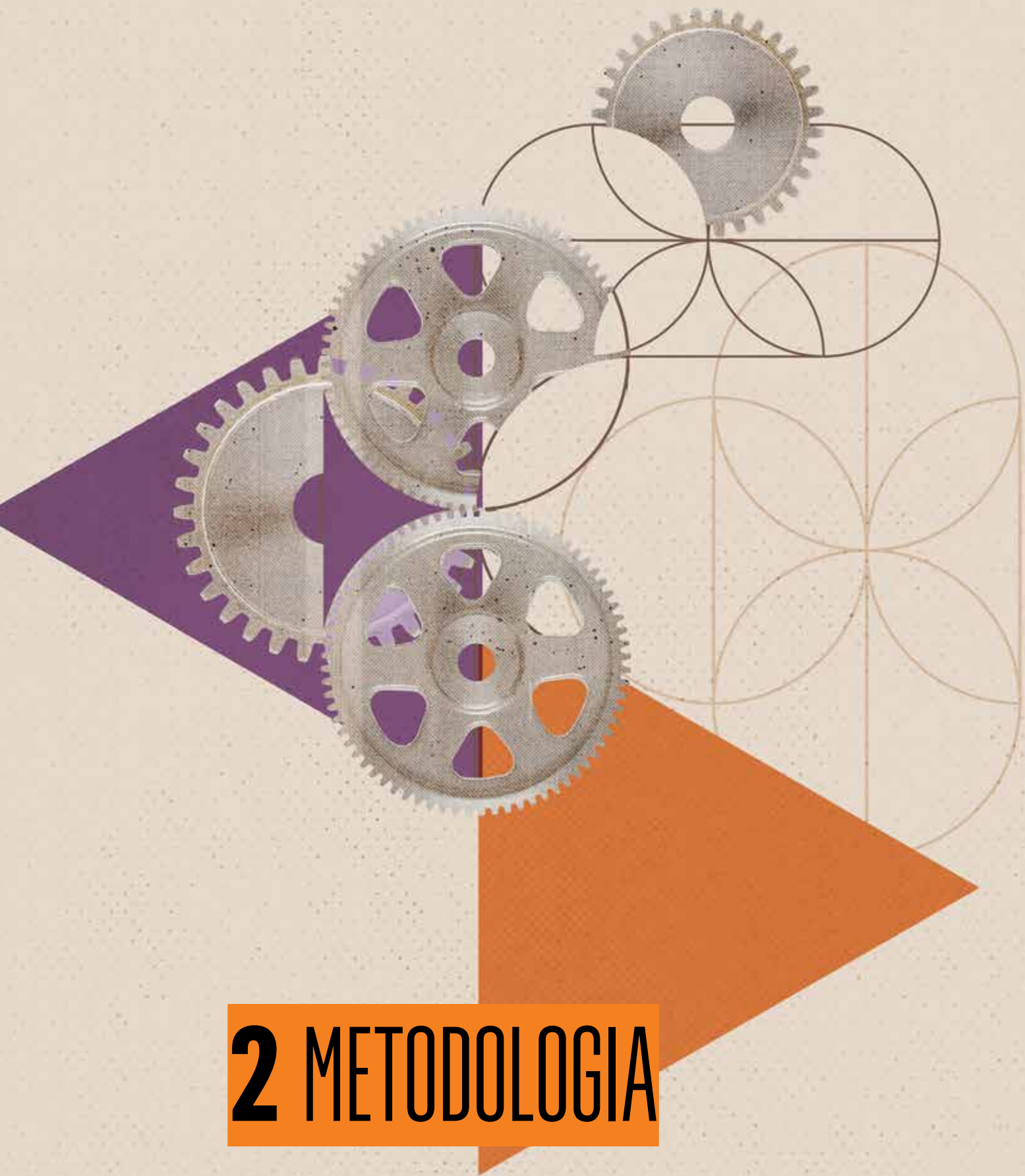
No capítulo sobre a Transparência Passiva apresentamos uma análise qualitativa e quantitativa dos dados levantados através dos pedidos de informação enviados. A primeira seção desse capítulo apresenta dados gerais sobre as respostas recebidas pela ARTIGO 19. A seção seguinte apresenta uma análise dos pedidos referentes à implementação da LAI. A última seção discute os resultados dos pedidos sobre participação popular.

Dos 255 pedidos de informação feitos, 68,2% foram integralmente respondidos. Outros 23,2% receberam respostas parciais. Um número pequeno, mas significativo (2%), não foi respondido, majoritariamente aqueles feitos aos órgãos de Justiça. Ao mesmo tempo, 5,5% dos pedidos tiveram acesso à informação negado, e em dois casos os órgãos públicos alegaram não ter a informação, em geral explicando que os pedidos deveriam ser encaminhados a outros órgãos.

O capítulo final deste documento contém conclusões e recomendações decorrentes da análise realizada. Aqui discutimos quais foram os avanços em relação ao ano anterior e quais áreas ainda se mostram problemáticas. No nosso *Monitoramento de 2013*, por exemplo, indicamos o quão importante é a atenção com a qualidade das respostas, visto que a real efetivação do direito à informação vai além da regulamentação da LAI e da criação de Serviços de Informação ao Cidadão. Na ocasião, grande parte dos órgãos avaliados já possuía SICs (ou departamentos que realizavam essa função, como ouvidorias), mas, ao mesmo tempo, cerca de 33,4% dos pedidos obtiveram respostas incompletas ou com fundamentação inadequada. Já no *Monitoramento de 2014* percebemos que muitos dos órgãos que não possuíam SICs (em especial no âmbito do Poder Judiciário) instalaram sistemas ou mecanismos análogos.

Reconhecida a importância desse esforço em promover ferramentas de fomento à transparência, verificamos que a qualidade das respostas continua sendo uma preocupação latente. Em 2014, 28,6% das respostas recebidas eram incompletas ou tinham fundamentação inadequada. Constatamos também que a quantidade de recursos foi proporcionalmente muito similar: no *Monitoramento de 2013* foi necessário apresentar recursos

em 33% dos pedidos; em 2014 foi preciso registrar recursos em 29% dos casos. Averiguamos também que a quantidade de pedidos não respondidos ou que tiveram acesso negado foi baixa (6,8%), o que mostra um comprometimento do poder público em concretizar seu dever de resposta. Ainda assim, a qualidade das respostas enviadas deve ser considerada igualmente prioritária.



2 METODOLOGIA

A METODOLOGIA DESTE RELATÓRIO abrange os dois aspectos principais da Lei de Acesso à Informação: a Transparência Ativa e a Transparência Passiva. Esses aspectos devem se complementar, de modo a fornecer ao cidadão acesso integral à informação.

TRANSPARÊNCIA ATIVA

A Transparência Ativa é o dever de entidades e órgãos públicos de divulgar de forma proativa e espontânea informações de interesse coletivo produzidas ou mantidas por eles em local físico de fácil acesso e via internet. O Artigo 8º da LAI, no qual se baseia a avaliação da Transparência Ativa, afirma que é “dever dos órgãos e entidades públicas promover, independente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas e custodiadas”.

Nessa categoria, o intuito foi verificar se os órgãos públicos estão divulgando o rol mínimo de informações exigido pela LAI, conforme o Artigo 8º § 1º da lei. Um critério avaliado como não cumprido não significa necessariamente que a informação não existe, mas sim que constatamos que ela não está disponível para acesso do público de forma ativa, como determina a lei. Os órgãos foram avaliados levando em conta seis critérios de divulgação: informações institucionais, participação popular, conteúdo executivo-orçamentário, programas e projetos, lista de documentos classificados e perguntas frequentes. Esses critérios, por sua vez, foram divididos em 11 subitens (apresentados em seguida neste tópico).

Para a avaliação da Transparência Ativa foi utilizada uma tabela de checagem das informações e de sua divulgação, elaborada com base na LAI, disponível no portal “Livre Acesso – Observatório”⁵, mantido pela ARTIGO 19. Essa análise incluiu 51 órgãos federais, que foram também avaliados por sua Transparência Passiva, através de pedidos de informação. A checagem representou 306 avaliações no total, se considerados apenas os seis critérios de divulgação acima citados. A análise da Transparência Ativa foi elaborada ao longo de todo o mês de fevereiro de 2015 e se baseou exclusivamente nas informações disponibilizadas nos sites dos órgãos avaliados, não incluindo consultas presenciais, por telefone ou qualquer outro tipo de verificação.

No âmbito da avaliação, apenas dois tipos de classificação eram possíveis para os critérios e seus respectivos subitens: “cumpriu” ou “não cumpriu” a divulgação exigida pela LAI. Para avaliar um critério como cumprido, foram consideradas apenas informações encontradas em até três cliques⁶. Na página oficial do órgão, os links e seções relativos aos critérios deveriam estar funcionando adequadamente. Os links que estavam inativos ou vazios foram revistos no prazo de uma semana, e, se permaneceram inacessíveis, eram desconsiderados e o subcritério validado como “descumprido”. Ressaltamos que atualizações posteriores às datas de verificação não foram integradas ao presente relatório.

5. Site criado pela ARTIGO 19 para que o público possa acompanhar os resultados de nossos monitoramentos. Acesse o link: observatorio.artigo19.org/

6. Para estabelecer três cliques como máximo, consideramos o clique na página central para a seção de acesso à informação e dela para a seção do critério de informação buscado. Uma quantidade maior de três cliques seria considerada de difícil acesso para o público.

CRITÉRIOS E SUBITENS QUE COMPÕEM A CHECK-LIST:

1. Informações institucionais

Com base no artigo 8º (parágrafo 1º, inciso I) da LAI, consideramos que os seguintes subitens compõem este critério:

- Estrutura organizacional ("quem é quem"), com nomes e cargos;
- Endereços e telefones das respectivas unidades, bem como os horários de atendimento ao público.

Caso o órgão divulgue informações de pelo menos um dos dois subitens, este critério é considerado "cumprido".

2. Programas e projetos

Com base no artigo 8º (parágrafo 1º, inciso V) da LAI, consideramos que o órgão deve divulgar, no mínimo, dados gerais (nome e descrição) de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades. Como não há subitens, este critério foi considerado cumprido quando o órgão divulgou dados gerais de pelo menos dois dos quatro pontos citados.

3. Lista de documentos classificados

Com base no artigo 30 (incisos I, II e III) da LAI, consideramos que três subitens compõem este critério:

- Rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 meses;
- Rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;
- Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

Para este último subitem, caso o órgão não divulgue o relatório estatístico diretamente em seu site, mas direcione para outro onde esteja o relatório – como o site da Controladoria Geral da União (CGU), no caso dos órgãos do poder Executivo –, consideramos a obrigação de divulgar como "cumprida".

Caso o órgão tenha divulgado informações de pelo menos dois dos três subitens e a informação tenha sido atualizada no mínimo em junho de 2014, conforme estipulado pela LAI no artigo copiado a seguir, este critério foi considerado "cumprido". O medidor da atualização foi estabelecido no *Monitoramento de 2014*, portanto pode gerar resultados diferentes em comparação ao ano de 2013.

Caso o órgão tenha divulgado informações de pelo menos dois dos três subitens e a informação tenha sido atualizada no mínimo em junho de 2014, conforme estipulado pelo artigo 45 do Decreto 7.724/2012⁷ copiado a seguir, este critério foi considerado "cumprido". O Decreto 7.724 regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, conforme disposto na Lei de Acesso à Informação. Foram usados os prazos estipulados pelo decreto, uma vez que eles estabelecem padrões razoáveis de atualização da informação. O medidor da atualização foi estabelecido no *Monitoramento de 2014*, portanto pode gerar resultados diferentes em comparação ao ano de 2013.

7. Decreto Federal número 7.724 de 16 de maio de 2012, disponível no link: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm.

“Art. 45. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará anualmente, **até o dia 1º de junho**, em sítio na Internet:

I - rol das informações desclassificadas nos últimos doze meses;

II - rol das informações classificadas em cada grau de sigilo, que deverá conter:

- a) código de indexação de documento;
- b) categoria na qual se enquadra a informação;
- c) indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação; e
- d) data da produção, data da classificação e prazo da classificação;”

4. Perguntas e respostas mais frequentes

Com base no artigo 8º (parágrafo 1º, inciso VI) da LAI, consideramos que o órgão deve divulgar as perguntas (e as respostas a elas) que mais frequentemente recebem dos cidadãos.

Como não há subitens, este critério foi considerado “cumprido” quando o órgão divulgou lista de perguntas e respostas frequentes.

5. Participação popular

Com base no artigo 9º (inciso II) da LAI, consideramos que o órgão deve divulgar em sua página na internet a programação e realização de audiências, consultas públicas e informações sobre outras formas de participação popular para cumprir satisfatoriamente este critério.

Como não há subitens, este critério foi considerado “cumprido” quando o órgão divulgou em seu site no mínimo datas presentes e futuras para audiências e consultas públicas.

6. Conteúdo executivo-orçamentário

Com base no artigo 8º (parágrafo 1º, incisos II, III e IV) da LAI, consideramos que os seguintes subitens compõem este critério:

- Divulgação de registros de repasses e transferências de recursos financeiros;
- Registro das despesas;
- Informações sobre licitações, inclusive os respectivos editais, resultados e contratos celebrados.

No caso do último subitem, foi considerado válido caso o órgão tenha disponibilizado os contratos (ou um extrato deles). Caso o órgão divulgue informações de pelo menos dois dos três subitens, este critério é considerado “cumprido”.

TRANSPARÊNCIA PASSIVA

A LAI determina que os órgãos públicos também devem divulgar informações sob sua posse quando estas são requeridas através de solicitação formal. Os pedidos de informação podem ser feitos via internet, protocolados presencialmente ou por telefone, e tal procedimento é chamado de Transparência Passiva. A metodologia utilizada para monitorar como as instituições públicas estão respondendo aos pedidos de informação dos cidadãos e cidadãs avaliou 255 solicitações feitas pela ARTIGO 19 a 51 órgãos do Executivo, do Legislativo e da Justiça, seguindo a série histórica do monitoramento realizado pela organização para fins comparativos. A pesquisa foi desenvolvida entre 04/11/2014 e 31/03/2015.

O monitoramento contou com cinco pedidos-modelo, mantendo três perguntas feitas no ano anterior, referentes à implementação da LAI: uma pergunta sobre orçamento, uma sobre justificativas e uma sobre documentos classificados. Os dois pedidos restantes referem-se à participação popular, pois este foi um dos temas mais problemáticos no monitoramento realizado pela ARTIGO 19 em 2013. No âmbito da Transparência Ativa, a divulgação de dados sobre participação popular obteve o pior índice de cumprimento. No campo da Transparência Passiva, as respostas aos pedidos foram majoritariamente incompletas e exigiram apresentações de recursos.

No outro extremo está o critério de divulgação de dados sobre a participação popular – nenhuma das instituições avaliadas no âmbito da Justiça o cumpriu, o que significa que não foi possível encontrar registros de audiência pública ou outros meios de participação de forma facilitada nos portais desses órgãos.

Ao todo, foram 190 solicitações a 38 órgãos do Executivo; dez pedidos para dois órgãos do Legislativo e 55 pedidos para 11 órgãos da Justiça. Através da realização de pedidos, é possível medir a capacidade das instituições de fornecer uma informação completa e coerente, verificar o andamento da implementação da LAI em cada uma delas, aferir o cumprimento dos prazos definidos pela LAI, avaliar a capacidade dos órgãos de responder aos recursos, analisar o funcionamento dos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão (e-SICs) e, por fim, evidenciar os problemas dos órgãos quanto à Transparência Passiva.

Veja a seguir as solicitações de informação que enviamos aos órgãos:

Pedidos sobre a implementação da LAI

1. Com base na LAI, solicito saber qual foi o orçamento previsto e o orçamento aplicado para implementar a LAI de janeiro de 2014 até setembro de 2014, no âmbito do [NOME DO ÓRGÃO].
2. Com base na LAI, solicito saber qual o número total de pedidos de informação indeferidos pelo [ÓRGÃO] no período de janeiro de 2014 e setembro de 2014 e suas justificativas para cada indeferimento.
3. Com base no artigo 30, incisos I e II da LAI, solicito a lista de "documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura", conforme previsto na lei.

Pedidos sobre participação popular

1. De que maneira o [ÓRGÃO] viabilizou a participação popular em 2013? Quais os mecanismos de participação popular que foram usados pelo [ÓRGÃO] (audiências públicas, consultas etc.) no período (incluindo detalhamento de cada tipo de mecanismo utilizado, data de realização e local)? Como foram divulgados e com qual antecedência (incluir os links de divulgação que foram utilizados)?

2. Solicitamos as atas e as listas de presença das audiências públicas realizadas em 2013 pelo [ÓRGÃO] (incluir os links correspondentes no portal do órgão).

Os pedidos sobre participação popular são referentes a 2013, para garantir que os órgãos tivessem tempo suficiente para digitalizar suas informações (atas e listas de audiências públicas, por exemplo). Esse recorte temporal foi utilizado para diminuir a possibilidade de respostas negativas e/ou parciais com o argumento da falta de tempo hábil para o processamento. Contudo, ainda que para o monitoramento tenhamos delimitado períodos mais longos de tempo, entendemos que os órgãos devem processar e digitalizar os dados o mais rápido possível, de modo a permitir o acesso quase imediato ao público interessado.

Abaixo estão os critérios de avaliação das respostas. Eles se dividem em dois grupos: análise dos pedidos pelo tipo de resposta e análise da qualidade da resposta

1) Análise dos pedidos pelo tipo de resposta:

Acesso integral: A informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa;

Acesso parcial: Os documentos fornecidos apresentam problemas ao abrir ou a resposta não contempla por completo o que foi perguntado, sem que o órgão tenha apresentado uma justificativa legal para deixar de fornecer a informação. Caso a autoridade responsável tenha indicado a base legal pertinente para deixar de fornecer uma parte da informação requisitada, o acesso parcial é considerado uma resposta satisfatória;

Não possui a informação: O órgão alega que não possui a informação. Caso haja uma base legal pertinente para a justificativa, a resposta é considerada satisfatória;

Acesso negado: O órgão nega expressamente o acesso à informação, alegando sigilo ou outro motivo; impõe condições ou demandas de identificação ou de justificativa ilegais; ou a resposta não corresponde ao que foi demandado, como forma de se eximir da solicitação. Apenas se a justificativa corresponder às exceções ao acesso trazidas pela LAI a resposta será classificada como satisfatória;

Sem resposta: O órgão não respondeu ao pedido de informação no prazo estipulado pela LAI.

2) Análise da qualidade da resposta:

Satisfatória: A resposta é considerada satisfatória quando a informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa. Por outro lado, também é satisfatória quando o responsável pela informação classificada como acesso parcial ou acesso negado apontar uma base legal apropriada⁸ para deixar de fornecer a informação requisitada. Outra hipótese é quando o órgão não possui a informação, mas essa ausência está justificada e corresponde à realidade;

Incompleta: Quando na informação fornecida faltam dados ou os documentos fornecidos apresentam problemas de acesso; outra possibilidade é quando a resposta não contempla por completo o que foi perguntado, sem que o órgão tenha apresentado uma justificativa legal para deixar de fornecer a informação;

8. Como base legal apropriada entendemos as exceções previstas na LAI: os dados pessoais (Art. 31) e as informações classificadas por autoridades como sigilosas conforme determinados parâmetros

previstos em lei (Art. 23). Outras justificativas podem embasar a negativa de informação quando, legitimamente, causarem algum dano a procedimento administrativo em curso (Art. 7º, § 3º, LAI) ou demandar

trabalho excessivo para o processamento da informação (Art. 13, Decreto 7.724/2012).

Fundamentação inadequada: Quando o motivo alegado para restringir o acesso não tem fundamentação legal ou a fundamentação é inadequada, de modo que a resposta não é coerente com a pergunta ou seu conteúdo é errôneo.

Prazos e identificação

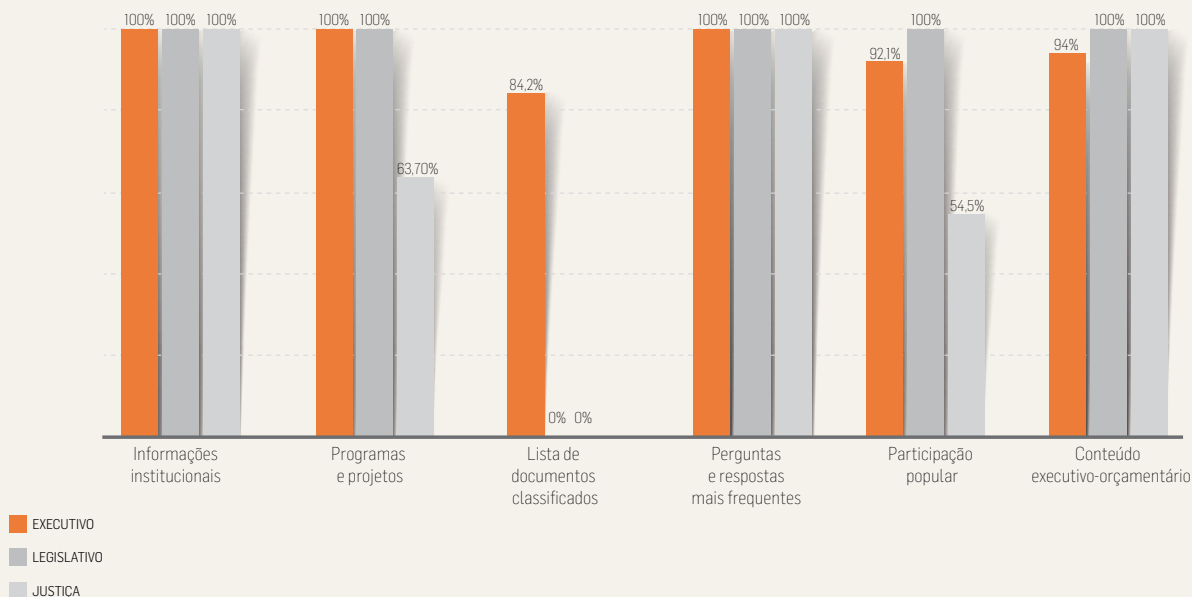
O órgão demandado tem 20 dias para responder à pergunta, com direito a prorrogação de dez dias, mediante justificativa. A Lei de Acesso à Informação afirma que o solicitante não precisa informar o motivo de sua requisição, sendo apenas necessária a identificação do requerente, sem, contudo, que essa exigência inviabilize a solicitação. A divulgação de números de protocolo para posterior identificação e acompanhamento do pedido também foi avaliada.

EXECUTIVO

CONFORME APRESENTADO no capítulo sobre a metodologia, os órgãos foram analisados de acordo com seis critérios que a Lei de Acesso à Informação determina como obrigação, sendo eles divididos em 11 subitens. Pretendeu-se avaliar a responsabilidade dos órgãos do Executivo Federal em divulgar informações atualizadas de forma espontânea ao público em geral em seus portais de internet e outros meios. Os critérios usados verificavam a divulgação de informações institucionais, participação popular, conteúdo executivo-orçamentário, programas e projetos, lista de documentos classificados e perguntas frequentes.

Um dos pontos mais problemáticos para os órgãos do Executivo é a quantidade de informações disponibilizadas para facilitar a participação popular. No *Monitoramento de 2013*, constatamos que apenas 26,3% deles divulgavam qualquer tipo de informação sobre audiências públicas, consultas populares e outros mecanismos de participação. Em 2014, notamos uma melhora considerável, já que agora 92,1% dos órgãos publicam notícias sobre a realização de audiências públicas e consultas populares, e passaram a divulgar a ferramenta "Participe" do Governo Federal, que reúne todas as consultas públicas em andamento.

Cumprimento dos critérios pelos órgãos do Executivo



No entanto, dos 38 órgãos do Executivo Federal analisados, apenas 44,7% apresentavam em seus sites uma seção especializada para a divulgação de audiências públicas, consultas populares, entre outros. A publicação de notícias e a divulgação do "Participe" representam esforços positivos por parte do poder público, porém esse tipo de iniciativa faz com que essas informações sejam apresentadas de maneira difusa e descentralizada. *Pensando na importância da promoção de espaços públicos para aproximar sociedade civil e Estado, a criação de uma seção especializada sobre participação popular em cada site facilitaria o conhecimento das iniciativas disponíveis para a intervenção cidadã.*

Dos 38 órgãos avaliados, seis não divulgam nenhum tipo de informação sobre seus documentos classificados e desclassificados. São eles: Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP); Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir); Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério da Saúde (MS); e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Em nosso *Monitoramento de 2013* verificamos que 100% dos órgãos disponibilizavam informações institucionais em seus portais, apresentando ao menos os nomes dos servidores públicos e seus respectivos cargos, ou o endereço da repartição e os telefones para contato. No *Monitoramento de 2014* notamos um avanço ainda maior, visto que 100% dos órgãos analisados divulgam adequadamente as informações institucionais, os programas e projetos e as perguntas frequentes. *Esse tipo de avanço contribui para um maior controle social das políticas públicas e garante um fácil acesso aos entes públicos.*

Constatamos que 28 dos 38 órgãos do Executivo Federal (73,7%) cumpriram com todas as obrigações mínimas previstas na Lei de Acesso à Informação. Ainda assim, dez órgãos descumpriram pelo menos uma categoria de obrigações mínimas previstas na LAI: a Advocacia-Geral da União (AGU); a Casa Civil da Presidência da República; o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; o Ministério da Saúde; o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE); a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; a Secretaria de Portos da Presidência da República; e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República. O único órgão que descumpriu duas ou mais categorias de obrigações mínimas previstas na LAI foi a Seppir (o conteúdo executivo-orçamentário e a lista de documentos classificados).

Órgãos que descumpriram pelo menos uma categoria da transparência ativa

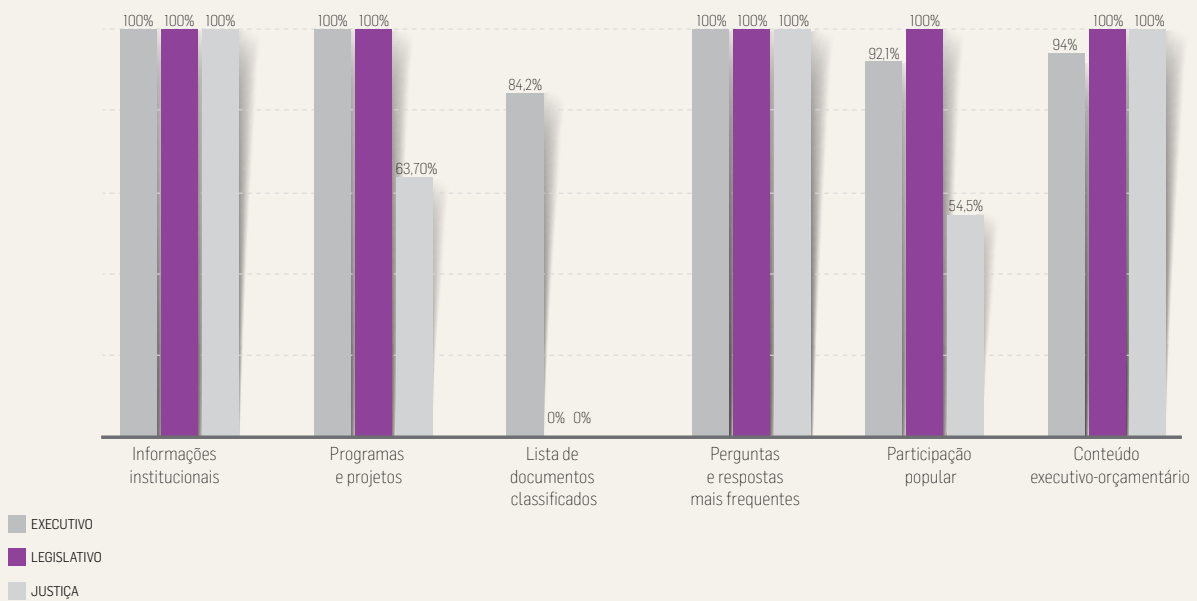
Órgão	Informações institucionais	Programas e projetos	Lista de documentos classificados	Perguntas e respostas mais frequentes	Participação popular	Conteúdo executivo - orçamentário
Advocacia-Geral da União						
Casa Civil da Presidência da República						
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento						
Ministério da Saúde						
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior						
Ministério do Trabalho e Emprego						
Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República						
Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República						
Secretaria de Portos da Presidência da República						
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República						

No que diz respeito à existência de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) – serviço público que deve ser fornecido por todos os órgãos com a finalidade de atender as demandas dos cidadãos por informação –, todos os órgãos do Executivo federal possuem tanto o SIC físico, quanto o e-SIC – a versão eletrônica. Tal obrigação prevista em lei foi facilitada nessa esfera de governo pela criação de um e-SIC centralizado para o Governo Federal, que concentra todas essas demandas por um portal unificado.

LEGISLATIVO

No Poder Legislativo, dois órgãos foram analisados: o Senado e a Câmara dos Deputados. No *Monitoramento de 2013*, ambos haviam deixado de responder dois ou mais critérios. Em 2014, constatamos uma melhora significativa em relação ao ano anterior, visto que os órgãos descumpriram apenas um critério cada um. No entanto, isso significa que nenhum deles cumpriu a Transparência Ativa totalmente, falhando em divulgar o mínimo estabelecido pela LAI.

Cumprimento dos critérios pelos órgãos do Legislativo



Tanto a Câmara quanto o Senado não divulgam em seus sites informações sobre a existência de documentos classificados e desclassificados, nem sobre os relatórios estatísticos contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos pelos órgãos. Esse critério é composto de três subitens, e os dois órgãos deixaram de cumprir todos eles.

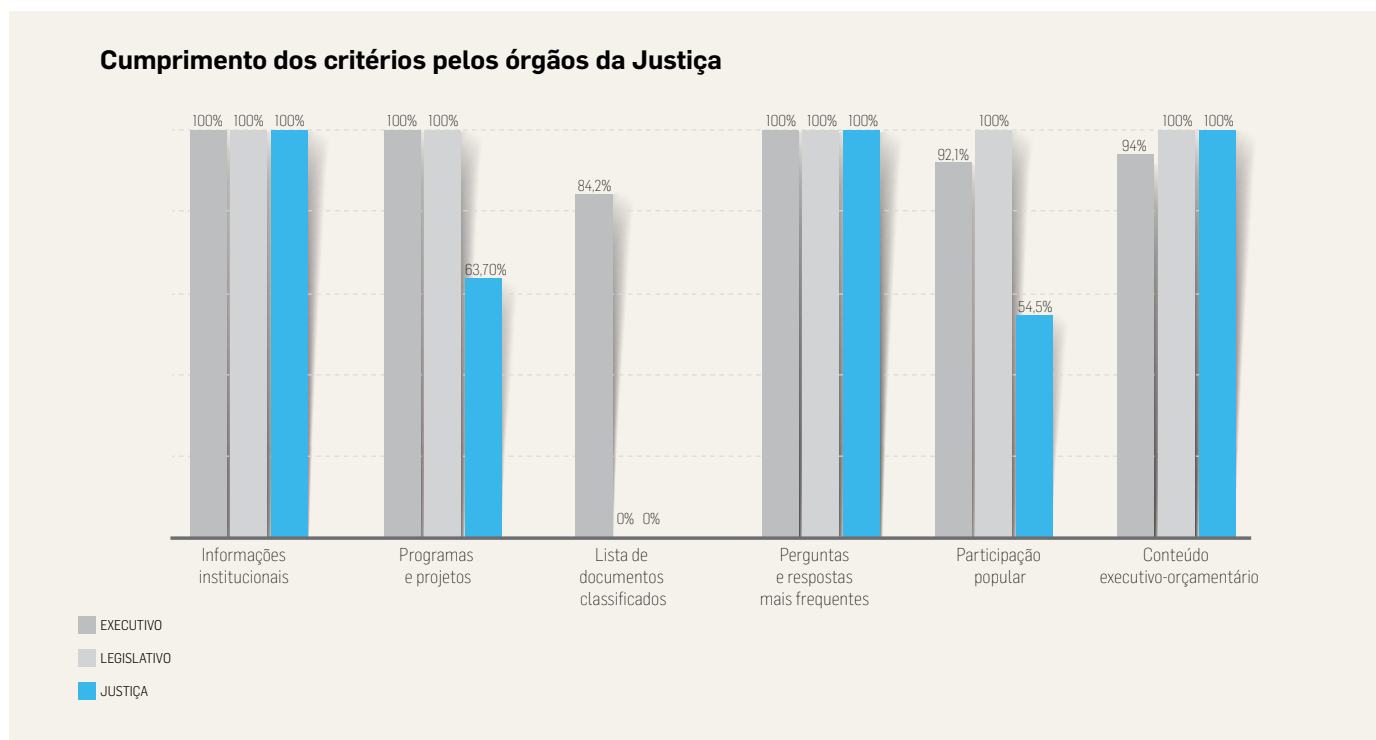
No caso do Senado, é interessante notar que o pedido de informação realizado para a pesquisa da Transparência Passiva constatou que o órgão não tem documentos classificados, mas não foi possível verificar isso no âmbito da Transparência Ativa, uma vez que a informação não estava disponibilizada no site. A LAI determina que é responsabilidade do órgão disponibilizar essa informação de forma ativa, indicando em seu site o status de seus documentos classificados e desclassificados, mesmo que não haja nenhuma informação classificada. Quanto ao quesito de participação popular, os dois órgãos passaram a divulgar suas respectivas iniciativas de envolvimento cidadão, como os portais de *e-democracia* e *e-cidadania*.

No que diz respeito à existência de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), os órgãos do Legislativo Federal possuem tanto o SIC físico, quanto o e-SIC (versão eletrônica do SIC). O Senado, no entanto, utiliza o formulário do “Fale Conosco” para o recebimento de pedidos de informação e não apresenta modelo de formulário para solicitar informação para aqueles que queiram apresentar o pedido em papel junto ao SIC físico.

JUSTIÇA

Assim como no *Monitoramento de 2013*, em 2014 nenhum dos 11 órgãos de Justiça analisados cumpriu integralmente todos os critérios de Transparência Ativa. É interessante, no entanto, notar o avanço de um ano para outro: os quesitos de informações institucionais, perguntas frequentes e conteúdo executivo-orçamentário passaram a ser cumpridos por todos os órgãos.

Por outro lado, um dado preocupante levantado pela pesquisa é que nenhum órgão da Justiça cumpriu integralmente o critério de divulgação de documentos classificados e relatórios estatísticos.



O quesito de divulgação de documentos classificados e relatórios estatísticos é composto de três subitens. Com exceção do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que apresentou os relatórios estatísticos em seu site, todos os órgãos deixaram de cumprir todos os subitens. Ou seja, com relação à divulgação da lista de documentos classificados, apenas o CNJ atende ao menos a uma das três exigências previstas na LAI.

Uma deficiência inquietante encontrada diz respeito ao não cumprimento do critério de programas e projetos: 36% dos órgãos de Justiça avaliados não divulgaram adequadamente as informações necessárias e recomendadas pela LAI. Isso significa que os Tribunais Regionais Federais da 1ª, 3ª, 4ª e 5ª (TRF1, TRF3, TRF4 E TRF5, respectivamente) não apresentam sequer os dados gerais sobre o planejamento e execução de suas atividades.

Outro ponto problemático foi a quantidade de informações disponibilizadas para facilitar a participação popular. Dos 11 órgãos da Justiça examinados, 45,4% deixaram de divulgar o mínimo estabelecido pela LAI. Isso significa que TRF2, TRF3, TRF4, Ministério Público do Trabalho (MPT) e Superior Tribunal de Justiça (STJ) não apresentam informações básicas que devem estar à disposição de qualquer indivíduo em tempo real para possibilitar o controle social das políticas públicas.

Cabe dizer ainda que sete dos 11 órgãos de Justiça avaliados (63,6%) não cumpriram dois ou mais critérios, o que eleva a preocupação, já que se trata da maioria das instituições analisadas nesse Poder. No que diz respeito à existência de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), 63,7% dos órgãos federais de Justiça não possuem SIC físico, enquanto a maioria (9 ou 81,8%) possui e-SIC (versão eletrônica do SIC).

RELATÓRIOS ESTATÍSTICOS E INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS

Um dos critérios mais problemáticos da Transparência Ativa é aquele composto por relatórios estatísticos e informações classificadas. Nenhum órgão da Justiça cumpriu integralmente o critério de divulgação de documentos classificados e relatórios estatísticos. A Câmara e o Senado também não divulgam em seus sites informações sobre a existência de documentos classificados e desclassificados, nem sobre os relatórios estatísticos contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos. No Executivo, essa categoria é a menos cumprida pelos órgãos.

Um dos subitens diz respeito à divulgação de relatórios estatísticos que informem a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como dados genéricos sobre os solicitantes. Cabe ressaltar que dos 51 órgãos avaliados para os três Poderes o número dos que cumprem essa divulgação é apenas um quarto do total, sendo, portanto, um problema comum a todas as esferas – apenas 13 órgãos, ou 25,5%, divulgaram relatórios estatísticos.

Dos 38 órgãos do Executivo, apenas 12 divulgaram o relatório estatístico. Na Justiça, apenas o CNJ divulga as informações de forma integral, o que significa que todos os outros dez órgãos desse Poder (91%) não divulgaram relatório estatístico atualizado. No Legislativo, não foi possível encontrar nenhum relatório estatístico.

Para esse subitem foi considerado que, mesmo que relatórios estatísticos sejam produzidos automaticamente por um órgão-chave, como a CGU (que no caso do Executivo Federal é a instituição que monitora a LAI), se esse relatório não estiver sendo apropriadamente divulgado no site do ministério, secretaria ou instituição, a Transparência Ativa não está sendo cumprida. O ideal é que haja uma seção atualizada tratando dos relatórios estatísticos, mas caso haja pelo menos um link apontando para a seção da CGU onde é possível acessar os relatórios, a Transparência Ativa é considerada cumprida.



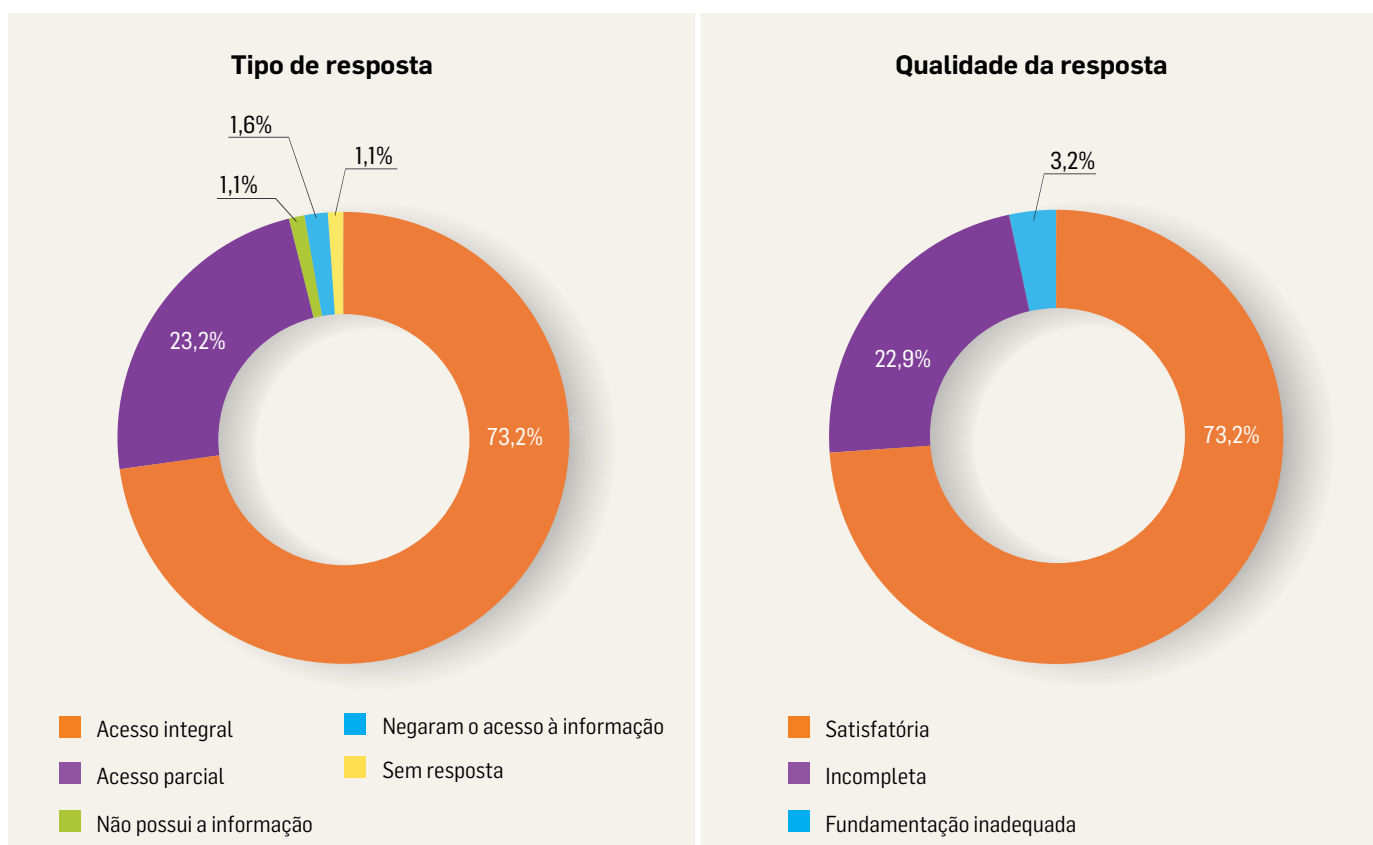
4 ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA

DADOS GERAIS

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO estabelece não apenas um rol de informações mínimas que devem estar disponíveis, mas também alguns procedimentos para requisitá-las formalmente aos órgãos. Esta seção se dedica a analisar as respostas dos órgãos em relação aos pedidos de informação feitos durante a pesquisa, considerando os critérios detalhados na metodologia. Ressaltamos que os cinco pedidos-modelo formulados para o monitoramento de 2014, que podem ser vistos na íntegra na metodologia, foram simples e não exigiam trabalhos adicionais – além disso, as informações já deveriam constar na base de dados dos órgãos. A simplicidade dos pedidos é um agravante ao alto índice de acesso parcial e respostas incompletas obtido nesta pesquisa, pois não representavam demandas complexas, controversas, de difícil compreensão ou análise quanto à possibilidade de divulgação.

EXECUTIVO

No âmbito do Executivo Federal, foram enviados cinco pedidos de informação para cada um dos 38 ministérios e secretarias com status de ministério, totalizando 190 pedidos. Considerando o tipo de resposta fornecida pelos órgãos, 73,2% possibilitaram acesso integral à informação requisitada. Esse índice é o mais alto entre os três poderes analisados. Entre as respostas que não forneciam integralmente a informação requisitada, com ou sem justificativa, 23,2% foram classificadas como "acesso parcial".



Seguindo os mesmos critérios, apenas o Ministério dos Transportes teve duas respostas classificadas como “não possui a informação” – tampouco indicava onde essas informações estavam disponíveis. De forma semelhante, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) foi o único órgão do Executivo cuja resposta foi classificada como negativas de acesso à informação. Em ambos os casos, a qualidade das respostas foi classificada como fundamentação inadequada, ou seja, a justificativa não tem fundamentação legal, seu conteúdo é errôneo ou não corresponde ao que foi questionado.

Analisando a qualidade das respostas dos pedidos respondidos, 73,9% foram consideradas satisfatórias. Já as respostas classificadas como “incompletas” totalizaram 22,9%. Cabe mencionar que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) não respondeu duas das cinco perguntas enviadas, que, conseqüentemente, não foram avaliadas. Foi o único caso de não resposta dentro do Executivo Federal.

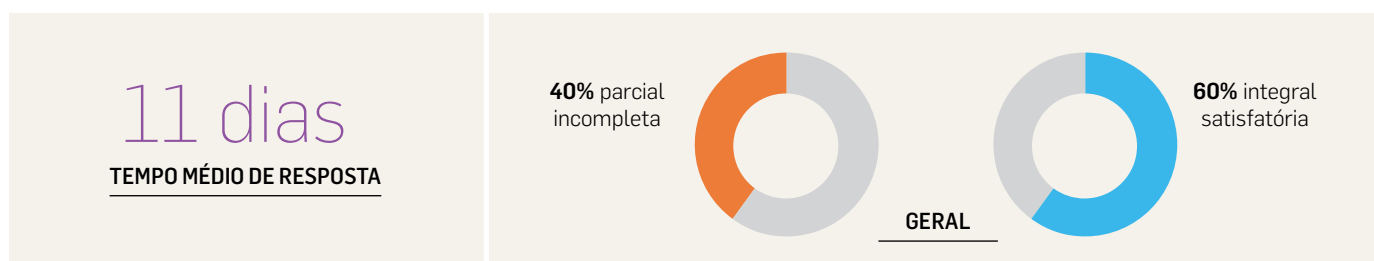
Notamos que a média do tempo de resposta dos órgãos do Executivo foi de 16 dias, dentro dos limites estabelecidos pela LAI. Nenhum dos órgãos avaliados se estendeu para além do período de 30 dias, exceto aqueles que não responderam. Vale destacar também que a utilização da plataforma e-SIC para envio de pedido age como um elemento facilitador em relação a outros portais, uma vez que a plataforma padroniza o formato entre os órgãos e auxilia a interposição dos recursos.

Essa facilidade quanto ao registro de recursos foi importante, dado seu elevado número. Do total de 190 pedidos, 48, ou 25.26%, exigiam ao menos recursos de primeira instância. Os temas que exigiram recurso foram: mecanismos de participação popular (18), informações classificadas e desclassificadas (16), atas e listas de presença de audiências públicas (11), número de pedidos indeferidos (2) e orçamento para a LAI (1). Demonstrando que a necessidade de recursos não se limitou a temáticas ou órgãos específicos, apenas quatro de 38 órgãos tiveram todas as suas respostas classificadas como “acesso integral”: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Secretaria de Portos da Presidência da República e Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI).

Comparando os *Monitoramentos de 2013 e 2014* em valores absolutos, ainda que as perguntas tenham sido distintas, verificou-se que no segundo ano da pesquisa houve ligeira melhora no número de respostas que proporcionaram acesso integral à informação requisitada. Acrescenta-se que, no âmbito do Executivo, a porcentagem de pedidos não respondidos não oscilou em comparação aos diferentes anos da pesquisa, o que demonstra que não houve uma melhora entre a quantidade proporcional de pedidos respondidos. Entre as principais alterações, a quantidade de respostas classificadas como “não possui a informação” e “negativas ao acesso à informação” diminuiu em relação ao primeiro ano.

LEGISLATIVO

Em relação ao monitoramento de 2013, o Legislativo apresentou progressos consideráveis no âmbito da Transparência Passiva. Em 2013, somente sete respostas (40% do total) dos 18 pedidos forneceram acesso integral aos dados. Em 2014, dentre os dez pedidos de informação enviados aos dois órgãos, quatro deram acesso parcial à informação solicitada, sendo três da Câmara e um do Senado. No entanto, nenhum dos órgãos respondeu satisfatoriamente o pedido de mecanismos de participação popular. Devemos lembrar que as solicitações eram simples, perguntas de fácil resposta.



CÂMARA EM 2013

Acesso integral
em 5 dos 9 pedidos

Satisfatória

em 7 dos 9 pedidos

Não prorrogou nenhum
pedido, nem atrasou

CÂMARA EM 2014

Acesso integral
em 2 dos 5 pedidos

Satisfatória

em 2 dos 5 pedidos

Prorrogou um pedido,
atrasou resposta
de um recurso

SENADO EM 2013

Acesso integral em apenas
2 pedidos dos 9

6 respostas incompletas

Prorrogou

8 dos 9 pedidos

SENADO EM 2014

Acesso integral
em 4 dos 5 pedidos

1 resposta incompleta

Não prorrogou nenhum
pedido

O Senado Federal apresentou uma melhora expressiva em comparação ao monitoramento realizado pela ARTIGO 19 em 2013. Nesse ano, o órgão prorrogou o prazo para resposta em oito de nove pedidos. Em 2014, não houve prorrogação de nenhum pedido e a taxa de acesso integral chegou a 80%.

Um problema observado é que o sistema virtual de informação ao cidadão não permite saber qual a instância superior para interpor recurso e não há um mecanismo de fazê-lo a partir do sistema. O cidadão tem de enviar uma nova solicitação remetendo-se ao protocolo da primeira e esclarecendo tratar-se de um recurso. Entendemos que isso não facilita ao público a utilização dessa ferramenta, um direito garantido pela Lei de Acesso à Informação, e complica o acompanhamento do pedido. Outra observação a ser feita é a exigência de CPF para cadastrar a solicitação nos dois órgãos do Legislativo, impedindo o registro com CNPJ. Tal exigência torna impossível que uma empresa ou uma organização da sociedade civil faça uma demanda como pessoa jurídica, sendo obrigada a determinar um indivíduo responsável pela solicitação.

O acesso à informação no âmbito da Câmara dos Deputados foi mais problemático. Apenas dois dos cinco pedidos forneceram acesso integral e satisfatório das respostas. Os casos mais controversos foram nos pedidos sobre participação popular, analisados posteriormente na seção correspondente.

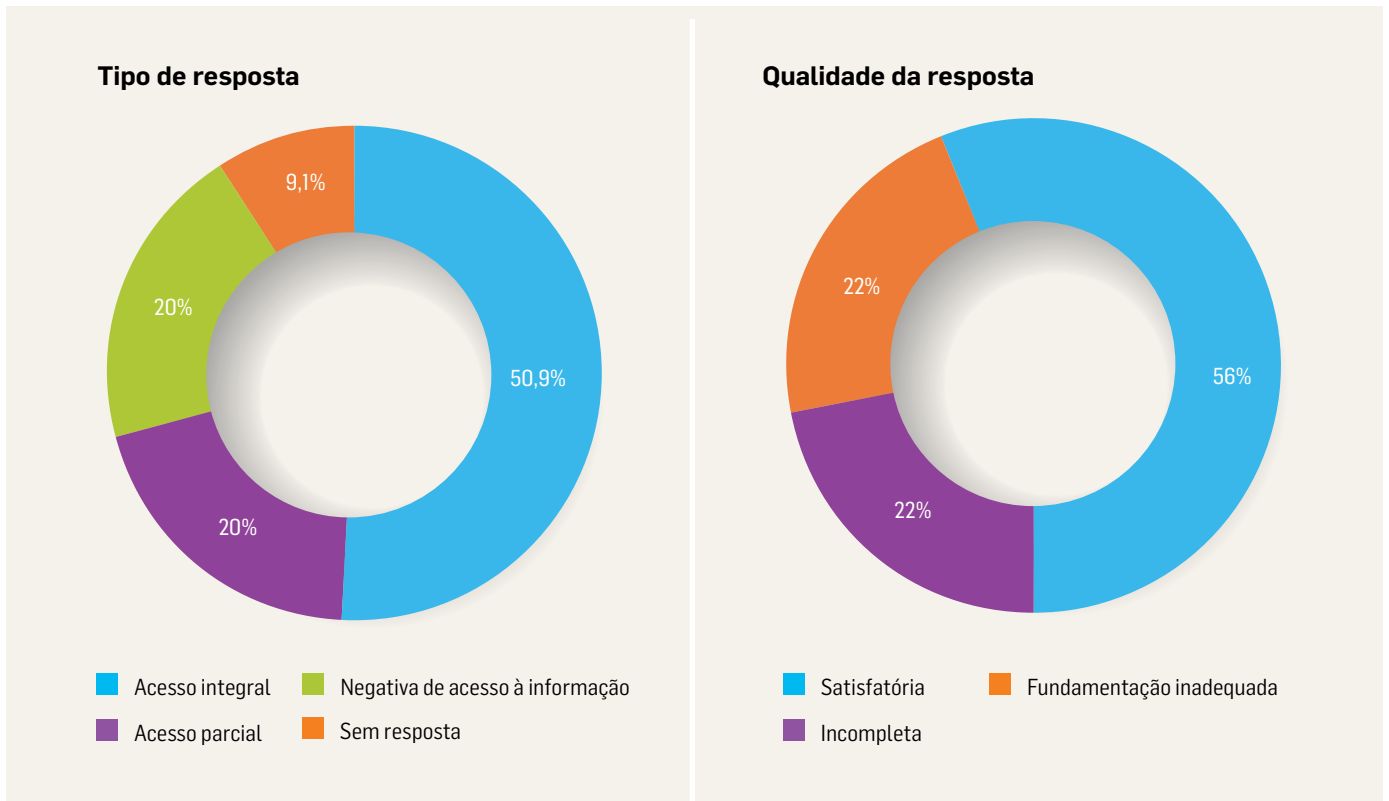
Com relação ao sistema para envio dos pedidos de informação, a Câmara dos Deputados, conforme já havíamos apontado em 2013, não tem um sistema próprio para isso, utilizando a seção “Fale Conosco” do seu site, também usada para outros tipos de demandas. Assim como o Senado, o sistema de envio de pedidos não prevê a opção de recurso. Dessa forma, após três anos de vigência da Lei de Acesso à Informação, não há um campo no formulário que explicita para os funcionários do SIC que se trata de um recurso, dificultando o uso dessa opção pelos cidadãos e comprometendo o acesso à informação. Além disso, o número relativamente baixo de recursos pode ser utilizado pelos órgãos como indicador de respostas satisfatórias, mas na ausência de um sistema adequado que viabilize ao cidadão tal ferramenta, esse medidor fica enviesado e não pode servir como indicador de qualidade da Transparência Passiva.

JUSTIÇA

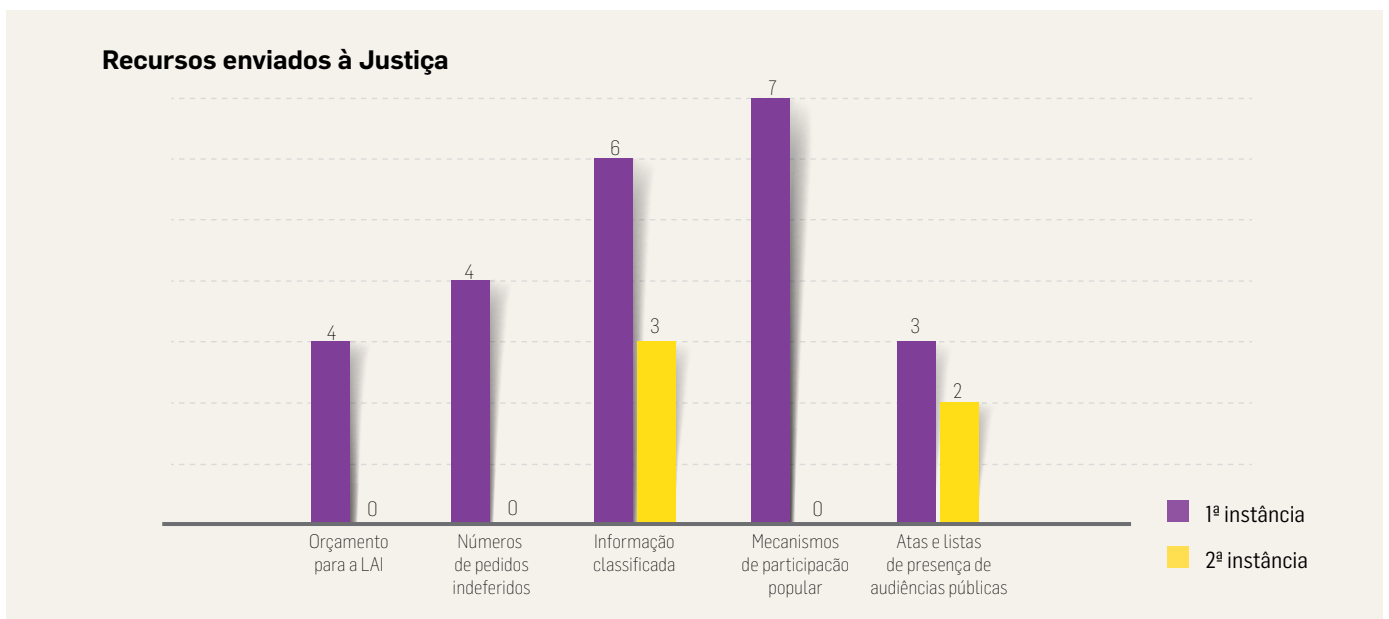
Foram monitorados 11 órgãos de Justiça, sendo oito do Poder Judiciário – Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e os cinco Tribunais Regionais Federais (TRF) – e três com “funções essenciais à Justiça” – Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do

Trabalho (MPT) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). No total, os órgãos receberam 55 pedidos de informação.

Na Justiça, 50,9% das respostas forneceram acesso integral à informação solicitada; 20% das respostas forneceram acesso parcial e em 9,1% dos casos não houve resposta. Um dado preocupante levantado em 2014 é que 20% dos pedidos obtiveram uma negativa de acesso como resposta. Quanto à qualidade das respostas, 22% delas tinham fundamentação inadequada, 22% eram incompletas e 56% foram satisfatórias.



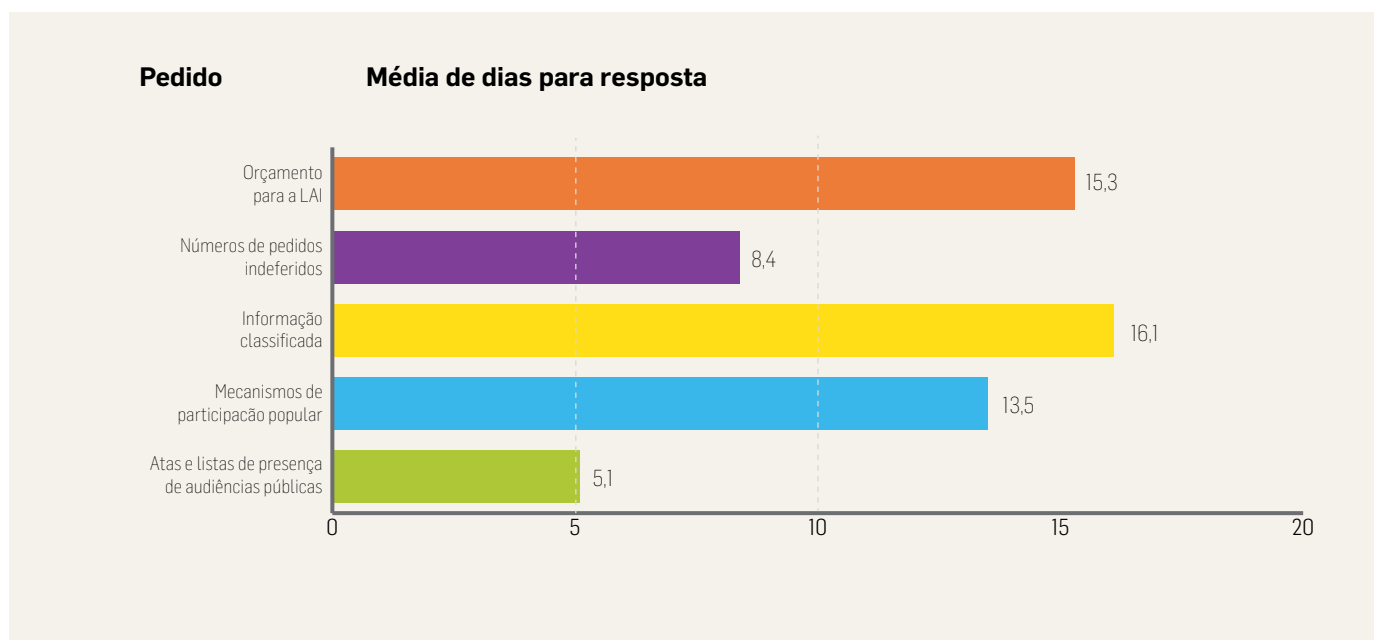
Dos 55 pedidos de informação enviados para os órgãos da Justiça, foi necessário protocolar 23 recursos para receber uma resposta satisfatória. Desses, cinco foram para a segunda instância. Os pedidos em que foi mais frequente a necessidade de recurso eram referentes aos mecanismos de participação popular e às informações classificadas e desclassificadas pelos órgãos.



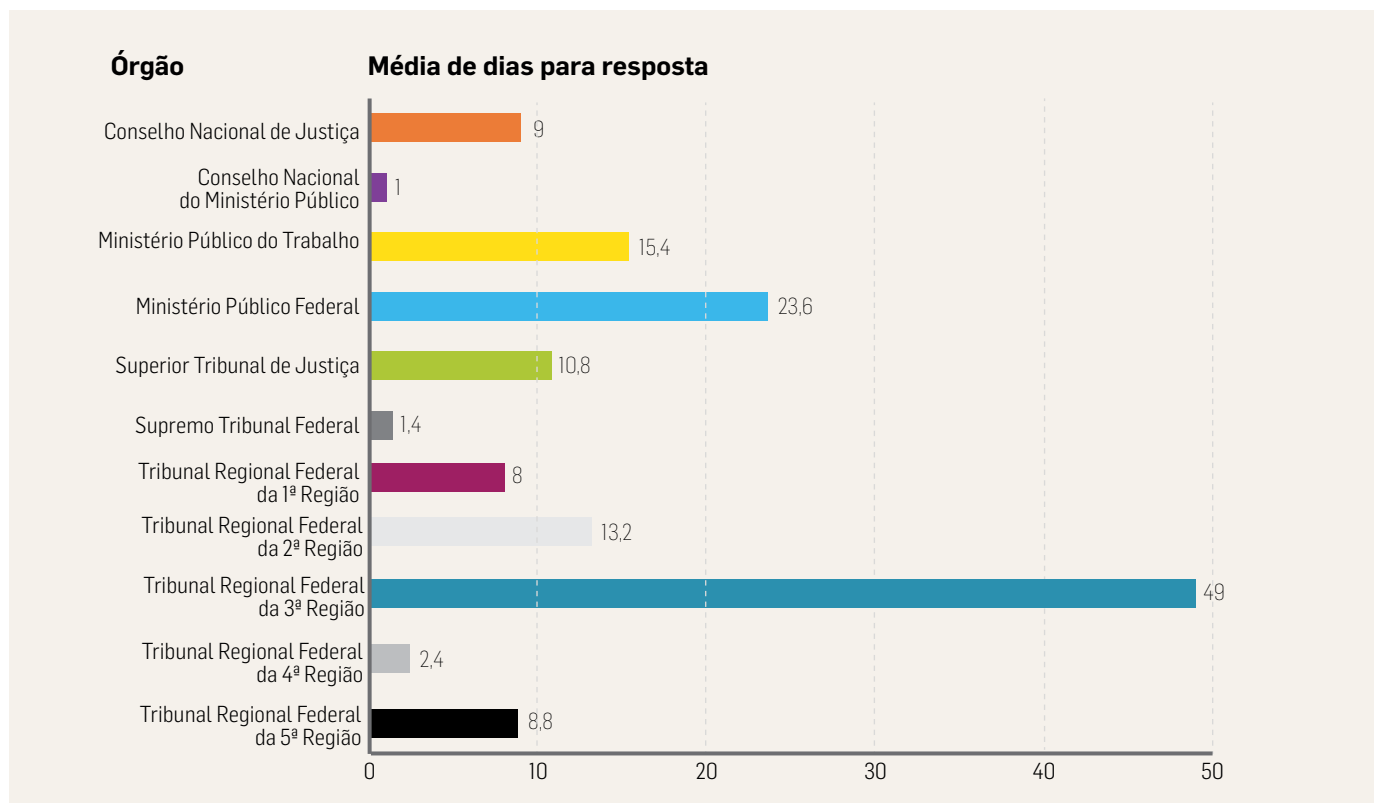
Dois dos órgãos da Justiça examinados não responderam a pedidos enviados: o Ministério Público do Trabalho e o Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Cinco dos 11 órgãos da Justiça avaliados apresentaram negativas de acesso à informação como resposta inicial aos pedidos enviados: Conselho Nacional do Ministério Público, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Tribunal Regional Federal da 5ª Região e Ministério Público Federal, sendo que o MPF e o CNMP negaram o acesso em mais de uma ocasião.

O CNMP, por exemplo, não forneceu as informações dos cinco pedidos enviados alegando não ser possível o “processamento de solicitações anônimas na Ouvidoria Nacional do Ministério Público”. No entanto, o cadastro feito pela ARTIGO 19 no sistema do CNMP já continha a identificação da organização. Diante desse pedido de identificação descabido, foi preciso que apresentássemos recursos ao CNMP para finalmente conseguir as informações solicitadas. O MPF, por sua vez, encaminhou duas de nossas solicitações (mecanismos de participação popular e atas e listas de presença em audiências públicas) para outras áreas do órgão, alegando que receberíamos as respostas em breve. No entanto, não recebemos as respostas dentro do prazo previsto pela LAI. Já os outros três pedidos enviados ao MPF (orçamento para a LAI, pedidos indeferidos e informação classificada) receberam três respostas idênticas: um texto em que o órgão fazia referência à implementação do Portal de Transparência do MPF e às ferramentas que ele continha; logo, não respondia adequadamente às solicitações dos pedidos de informação.

De uma forma geral, os pedidos que demoraram mais para ser respondidos pelos órgãos da Justiça dizem respeito às informações classificadas. Já os pedidos referentes às atas e listas de presença em audiências públicas foram respondidos de forma mais rápida, conforme apresentado na tabela a seguir:



Nove dos 11 órgãos avaliados tiveram a média de dias para resposta menor que 20, conforme determinado pela LAI. Já o Ministério Público Federal e o TRF3 demoraram mais de 20 dias, em média, para enviar suas respostas – sendo que ambos pediram prorrogação do tempo de resposta.



O TRF3 é o órgão que mais descumpriu os prazos estabelecidos pela LAI, levando em média 49 dias para responder aos pedidos enviados. No caso do pedido de mecanismos de participação popular, o órgão demorou mais de 70 dias para encaminhar uma resposta à ARTIGO 19. Até a redação deste relatório, os pedidos de informação classificada e de atas e listas de presença em audiências públicas não haviam sido respondidos.

No *Monitoramento de 2013*, havíamos constatado que três Tribunais Regionais (TRF2, TRF3 e TRF5) não enviaram números de protocolo para pedidos registrados. Em 2014, todos os Tribunais Regionais o fizeram, o que demonstra um empenho maior por parte dessas instâncias em garantir um bom funcionamento das vias de comunicação com o cidadão. Da mesma forma, no *Monitoramento de 2013* dois órgãos de Justiça – o TRF2 e o TRF5 – não possuíam sistema próprio para envio dos pedidos de informação, e-SIC ou “Fale Conosco” que prevesse a utilização da LAI. Em 2014, constatamos que todos os órgãos possuíam ao menos algum dos mecanismos citados.

De todos os 11 órgãos da Justiça analisados, apenas cinco (45,5%) possuem mecanismos de envio de recursos em seus e-SICs e formulários de pedidos de informação. Os demais não têm essa opção, o que força o cidadão a realizar um novo pedido, gerando um novo número de protocolo, medida que dificulta o acompanhamento da demanda pelo usuário. Além disso, a criação de um novo número de protocolo para o recurso pode levantar dúvidas no que diz respeito aos prazos que o órgão deve obedecer para sua resposta.

Ao longo da pesquisa, notamos que alguns órgãos, como o TRF1, realizaram atualizações em seus e-SICs. Essas iniciativas devem ser vistas positivamente, já que têm o objetivo de melhorar o processo de informação cidadã. No entanto, as mudanças impossibilitaram o acesso aos históricos dos pedidos feitos anteriormente, o que dificulta o acompanhamento da demanda. Outro e-SIC onde não é possível verificar o histórico do pedido é o do MPF.

Entre os *Monitoramentos de 2013 e 2014*, é possível identificar avanços notáveis. Destacamos o aumento no percentual de respostas classificadas como “acesso integral”, a implementação mais ampla de e-SICs por parte dos órgãos e a diminuição do tempo médio para envio de respostas. Ainda assim, ao ponderarmos que se trata do terceiro ano da LAI, acreditamos que o número e a qualidade das respostas, com altos índices de fundamentação inadequada e respostas incompletas, estão aquém do esperado.

LINGUAGEM ACESSÍVEL:

Especialmente entre os órgãos do Judiciário, notamos a utilização excessiva de jargões jurídicos e/ou vocabulários específicos que afetam a clareza das respostas aos pedidos de informação. Em prol do acesso amplo e universal à informação, os órgãos públicos devem elaborar respostas claras, objetivas, completas e compreensíveis a todos os cidadãos, visando atingir os mais variados níveis de escolaridade. Além disso, a prolixidade das respostas dificulta a procura pelo dado demandado e torna mais difícil o acesso à informação, ocasionando um maior número de recursos.

PEDIDOS DE INFORMAÇÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA LAI

Além de servirem à metodologia descrita anteriormente, os pedidos de informação realizados pela ARTIGO 19 buscaram coletar informações adicionais sobre a implementação da LAI nos órgãos estudados. A seguir, apresentamos o conteúdo das respostas recebidas e nossa análise sobre como andam os investimentos públicos, os esforços de divulgação e o treinamento para a efetivação da LAI no âmbito federal.

ORÇAMENTO PARA A LAI

No Executivo, analisando as respostas dos órgãos em relação ao orçamento previsto e aplicado para a implementação da Lei de Acesso à Informação, a imensa maioria dos órgãos informou que não possui orçamento específico, utilizando recursos e estruturas já existentes. Alguns optaram por detalhar a resposta, indicando ações que realizaram para a implementação da LAI, como Ministério da Saúde, Ministério do Turismo (MTur), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM).

Entre as ações citadas, destacamos a criação de grupos de trabalho para acompanhar a LAI dentro dos ministérios, reuniões para trocas de experiência e capacitações dos servidores. Vale ressaltar que mesmo a maioria dos órgãos do Executivo tendo suas respostas classificadas como "acesso integral", o único órgão que afirmou possuir orçamento específico para a LAI foi a Controladoria Geral da União (CGU), indicando valores para cada atividade realizada. Esse resultado é muito próximo ao encontrado no ano anterior, o que demonstra que a estrutura e os mecanismos de promoção para a LAI foram encaixados dentro dos padrões já existentes.

Esse cenário, verificado por dois anos consecutivos, é problemático, uma vez que a implementação de uma nova lei requer mudanças estruturais, tanto tecnológicas quanto culturais, que sem investimento específico podem ser prejudicadas ou colocadas em segundo plano. Além disso, a qualidade das respostas depende necessariamente da gestão documental e organizacional dentro dos órgãos, o que, invariavelmente, requer recursos humanos, físicos e financeiros.

A diferença entre os cenários apontados entre o primeiro e o segundo ano da pesquisa é que na edição de 2014 apenas um órgão alegou que a promoção da LAI é de responsabilidade da Controladoria Geral da União como justificativa para não possuir um orçamento específico para o cumprimento da lei. Em sua resposta, o Ministério de Minas e Energia (MME) afirmou que o monitoramento da implementação da LAI era de competência da CGU e não se pronunciou a respeito do orçamento específico. No recurso de primeira instância, o órgão informou a otimização dos recursos já existentes para a implementação da LAI.

PEDIDOS INDEFERIDOS

Comparando as respostas fornecidas à solicitação do número de pedidos de informação indeferidos pelos órgãos do Executivo no período de janeiro a setembro de 2014, o cenário inicial é positivo: 36 dos 38 órgãos tiveram suas respectivas respostas classificadas como "acesso integral". A maior parte dos órgãos enviou os dados demandados, embora outros tenham se limitado a enviar o link para o relatório estatístico geral – muitas vezes sem preencher ou explicar como se acessa períodos e órgãos específicos. Ainda que respostas tenham sido classificadas como "acesso integral", é necessário reforçar que o conceito de transparência não se resume ao acesso aos dados públicos, mas, fundamentalmente, exige que essas informações sejam processadas de maneira que possam ser compreendidas por qualquer cidadão. A compreensão da informação é a base do controle social e participação cidadã efetivas.

Nessa categoria, registramos apenas uma negativa de informação e uma resposta classificada como "órgão não possui a informação". No caso da negativa de informação, o Gabinete de Segurança Institucional negou acesso em sua resposta e no recurso de primeira instância, argumentando que o processamento do número de pedidos indeferidos era realizado somente pela CGU. Apenas no recurso de segunda instância o órgão forneceu a informação, acatando nosso argumento de que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade deve publicar um relatório estatístico com a quantidade de pedidos de informação indeferidos, entre outros dados (artigo 30, inciso III da LAI).

Utilizamos o mesmo argumento quando o Ministério dos Transportes alegou não possuir sistema nem quantidade de pessoal disponível naquele momento para contabilizar os pedidos indeferidos, por motivo de férias e licença. Nesse caso, a resposta foi enviada logo na primeira instância recursal, que deferiu o recurso. Esses casos são vistos com preocupação, uma vez que já existe um sistema no âmbito do Executivo, coordenado por um órgão-chave, que contabiliza os pedidos indeferidos.⁹

Considerando apenas as respostas fornecidas pelos órgãos do Executivo, as cinco justificativas mais utilizadas para negar a informação foram, nesta ordem¹⁰: pedido genérico, processo decisório em curso, pedido incompreensível, pedido desproporcional ou desarrazoado e dados pessoais. Cabe mencionar que nem todos os órgãos utilizaram a mesma terminologia para os pedidos indeferidos; alguns optaram por incluir aqueles pedidos cuja informação não corresponde a um pedido de informação ou não compete ao órgão que o recebeu.

A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e o Ministério do Esporte foram os dois únicos órgãos do Executivo que afirmaram não possuir nenhum pedido indeferido no período indicado – no entanto, verificando o sistema oficial¹¹, podemos constatar que o Ministério do Esporte teve dez pedidos negados de janeiro a setembro de 2014. Tal situação gera uma grave preocupação quanto à qualidade das respostas e ao princípio de fé pública, já que comprova que uma das informações disponibilizadas – ou ativa ou passivamente – está equivocada.

O Ministério da Saúde, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e a Secretaria de Políticas para as Mulheres apresentaram respostas mais completas, que não apenas forneciam os dados mas analisavam o porquê dos indeferimentos. Essa postura merece ser destacada, visto que esses órgãos examinaram e justificaram suas classificações, fornecendo informações completas e interpretativas a partir do relatório estatístico padronizado.

9. O sistema observado como oficial é o do governo federal, disponível pelo endereço eletrônico: acessoainformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx.

10. Análise feita por órgão, considerando a justificativa mais utilizada por cada um, a partir das informações fornecidas, apenas para o Executivo Federal. A quantidade de pedidos indeferidos por órgão não influencia na contagem das justificativas mais utilizadas.

11. acessoainformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx. Cabe mencionar que não verificamos as informações concedidas por todos os órgãos, considerando o princípio de fé pública. Apenas verificamos aqueles cuja informação remetia a nenhum pedido indeferido, dado a pouca frequência dessa classificação.

Situação semelhante foi registrada no Legislativo, visto que a Câmara de Deputados enviou um bom exemplo de resposta completa e satisfatória sobre o número de pedidos indeferidos. O órgão incluiu, além do número total de pedidos indeferidos, a regulamentação, a íntegra dos pedidos e as justificativas de por que foram indeferidos.

Na Justiça, assim como no Executivo, contabilizamos um caso de negativa de acesso à informação no questionamento sobre os pedidos indeferidos. A resposta enviada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) constitui uma negativa de acesso à informação com fundamentação inadequada. Isso significa que o órgão não forneceu a informação solicitada e que as justificativas para a negativa não correspondem às exceções ao acesso trazidas pela LAI. O TRF1 alegou que “quaisquer requerimentos, pedidos de informações, preferências e outros assuntos que digam respeito a processos em curso no TRF da 1ª Região devem ser formulados perante o setor onde o processo se encontra, *in casu*, a Coordenadoria de Registro e Informações Processuais”. A ARTIGO 19 escreveu um recurso visando esclarecer que os pedidos de informação que mencionávamos não diziam respeito a processos em curso no TRF da 1ª Região, mas sim se tratavam dos pedidos de informação encaminhados à Ouvidoria do TRF1 de acordo com a Lei de Acesso à Informação. No entanto, passado o prazo estabelecido pela LAI, o órgão ainda não havia enviado resposta para o recurso.

INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS

A lista de documentos classificados e desclassificados possui uma função essencial para cumprir a premissa de o sigilo ser a exceção quando falamos de transparência pública, já que define quais são as autoridades específicas que podem estabelecer restrição sobre documentos, com tempo definido e conhecimento de todos. A Lei de Acesso à Informação, em seu artigo 28, determina alguns mínimos para a formalização da classificação da informação: assunto sobre o qual versa a informação, fundamentos da classificação, indicação do grau de sigilo e identificação da autoridade que a classificou. O pedido de informação, nesse caso, requisitava a lista de documentos classificados e desclassificados, com identificação para referência futura.

Quem pode classificar a informação? *12

GRAU DE SIGILO	TEMPO	AUTORIDADE QUE PODE CLASSIFICAR
reservado	5 anos	<ul style="list-style-type: none"> a. autoridades competentes para classificar as informações como ultrassecretas; b. autoridades competentes para classificar as informações como secretas; c. autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade.
secreto	15 anos	<ul style="list-style-type: none"> a. autoridades competentes para classificar as informações como ultrassecretas; b. titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista.
ultrassecreto	25 anos	<ul style="list-style-type: none"> a. Presidente da República; b. Vice-Presidente da República; c. Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; d. Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e e. Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior.

12. Fonte: <http://www.acessoainformacao.gov.br/perguntas-frequentes-2/excecoes#6>

Esse pedido pode ser considerado um dos mais problemáticos e controversos da pesquisa, já que foram registrados casos negativos nas três esferas de poder. No Legislativo, a Câmara dos Deputados afirmou que no âmbito do órgão não houve informações classificadas em grau de sigilo durante a vigência da LAI, apenas informações classificadas anteriormente. No relatório enviado, havia uma tabela com todas as referidas informações reavaliadas, mas não constava a identificação da autoridade classificadora de cada documento, conforme disposto no artigo 28 da LAI e demandado no pedido original. Desse modo, interpusemos recurso à primeira instância requerendo a autoridade classificadora. A resposta ao recurso foi satisfatória e completou as informações faltantes.

Na Justiça, dois tribunais, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) negaram o acesso à informação alegando que a LAI ainda não havia sido regulamentada no âmbito da Justiça Federal, pelo Conselho da Justiça Federal, e que por esse motivo a área técnica do Tribunal ainda estaria desenvolvendo e implementando mecanismos que permitam a classificação das informações.

Ao analisar a resposta enviada por esses dois Tribunais Regionais, a ARTIGO 19 considerou que a argumentação utilizada estava equivocada, uma vez que a LAI estabelece procedimentos a serem observados pelos órgãos do poder Executivo, Judiciário e Legislativo em todos os âmbitos. Dessa forma, a ARTIGO 19 registrou os recursos, entendendo que a ausência de regulamentação não exime o órgão de cumprir a legislação federal que se aplica ao mesmo. No caso do TRF da 5ª Região, a primeira instância recursal reiterou o argumento e a resposta anterior, enfatizando a ausência de regulamentação. Registramos um recurso em segunda instância requerendo a informação, mas não obtivemos resposta. Já a primeira instância recursal do TRF da 4ª Região esclareceu que em nenhum momento se afastou a sujeição do órgão à LAI e afirmou que não houve classificação de informação nos moldes da LAI até o momento.

Ainda no âmbito da Justiça, destacamos o caso do Ministério Público do Trabalho (MPT), que ao receber o pedido sobre documentos classificados e desclassificados informou que a solicitação havia sido encaminhada ao procurador-geral do Trabalho para as providências pertinentes. A mensagem pedia que a ARTIGO 19 aguardasse o contato da Ouvidoria do MPT, que o faria tão logo as informações fossem disponibilizadas. O pedido foi classificado como "sem resposta", uma vez que a resposta só foi enviada pelo MPT via e-mail com quase dois meses de atraso, fora dos limites temporais estabelecidos pela LAI.

No Executivo Federal, 22 de 38 órgãos tiveram suas respostas classificadas como "acesso integral". Desses 22 órgãos, 21 afirmaram que não possuem documentos classificados ou desclassificados no período. Apenas o Ministério da Integração Nacional (MI) enviou um documento que esclarecia que o ministro da pasta classificou como reservadas 16 informações relativas aos projetos beneficiados pelos fundos regionais e incentivos fiscais, sob a justificativa da legislação em regência, observando todos os mínimos previstos na LAI.

Entre os órgãos que enviaram a lista de informações classificadas e desclassificadas, 16 tiveram suas respostas analisadas como "acesso parcial", sendo que a grande maioria dos requisitos faltantes era assunto e autoridade classificadora da informação. A ausência do grau de sigilo e do dispositivo legal que o justifica foram registrados apenas uma vez cada um. Em todos esses casos, foram feitos recursos questionando os dispositivos que faltavam. Contudo, as instâncias recursais ratificaram o posicionamento inicial e não forneceram as informações restantes, utilizando como base o decreto federal e definindo como um pedido adicional. A Advocacia-Geral da União e a Secretaria-Geral da Presidência da República foram os únicos órgãos que informaram as autoridades classificadoras nas instâncias recursais (dois órgãos no total de 16 recursos feitos).

Vejamos alguns casos a seguir que demonstram a dificuldade de entender as listas indicadas de documentos classificados e os Códigos de Indexação que contém Informação Classificada¹³ (posteriormente mencionado apenas por Cidic), principalmente o assunto ao qual se refere o documento:

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) indicou a seção do seu site onde podemos encontrar as informações solicitadas¹⁴. Os documentos estão divididos em seis categorias:

- (1) Expedientes Reservados desclassificados (2008-2009);
- (2) Expedientes Secretos desclassificados (2000-2012);
- (3) Expedientes Ultrassegredos desclassificados (1997-2009);
- (4) Expedientes mantidos como Secretos (2000-2012);
- (5) Expedientes reclassificados como Ultrassegredos (1997-2012); e
- (6) Expedientes classificados (2013-2014).

Apenas a lista “Informações Mantidas Secretas - 2000-2012” contém 315 páginas que utilizam indicações como “09009-006682-2014-S-14-24/03/2006-24/03/2021-N-15/05/2014” (código Cidic). Não há nenhuma menção ou explicação dos códigos existentes, e ainda que se trate de um exemplo extremo, reflete o quão distante dos objetivos iniciais de transparência as listas de documentos podem estar. Para melhor ilustrar a discussão sobre a ausência de assunto ao qual se refere o documento e a autoridade classificadora, reproduzimos aqui os dez primeiros documentos da lista de informações classificadas do Ministério da Justiça (MJ):

Nº ORD	CÓDIGO DE INDEXAÇÃO DE DOCUMENTO QUE CONTÉM INFORMAÇÃO CLASSIFICADA - CIDIC	CATEGORIA ¹⁵	DISPOSITIVO LEGAL	DATA DE PRODUÇÃO	DATA DE CLASSIFICAÇÃO	PRAZO DE CLASSIFICAÇÃO
01	08016.013318/2011-54.U.05.21/12/2011.20/12/2036.S	05	III, VI, VIII	21/12/2011	12/04/2013	25 anos
02	08016.013151/2011-21.U.05.21/12/2011.20/12/2036.S	05	III, VI, VIII	21/12/2011	12/04/2013	25 anos
03	08016.001402/2012-14.U.05.26/01/2012.25/01/2037.S	05	III, VI, VIII	26/01/2012	12/04/2013	25 anos
04	08016.001400/2012-17.U.05.26/01/2012.25/01/2037.S	05	III, VI, VIII	26/01/2012	12/04/2013	25 anos
05	08016.001398/2012-86.U.05.26/01/2012.25/01/2037.S	05	III, VI, VIII	26/01/2012	12/04/2013	25 anos
06	08016.013140/2011-41.U.05.20/12/2011.19/12/2036.S	05	III, VI, VIII	20/12/2011	12/04/2013	25 anos
07	08016.013137/2011-28.U.05.20/12/2011.19/12/2036.S	05	III, VI, VIII	20/12/2011	12/04/2013	25 anos
08	08016.002615/2012-55.U.05.30/01/2012.29/01/2037.S	05	III, VI, VIII	30/01/2012	12/04/2013	25 anos
09	08016.001413/2012-96.U.05.30/01/2012.29/01/2037.S	05	III, VI, VIII	30/01/2012	12/04/2013	25 anos
10	08016.002616/2012-08.U.05.30/01/2012.29/01/2037.S	05	III, VI, VIII	30/01/2012	12/04/2013	25 anos

13. Definido no Artigo 50 do Decreto nº 7.845, de novembro de 2012, disponível no link: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7845.htm.

14. A referida página encontra-se disponível no link: www.itamaraty.gov.br/index.

[php?option=com_content&view=article&id=682&Itemid=409&lang=pt-BR](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7845.htm). O Ministério ainda informou que: “Tendo em vista o elevado número de expedientes secretos e ultrassegredos que foram desclassificados, que ultrapassa a casa de algumas dezenas de milhares, está disponível na referida página

uma amostragem de informações secretas desclassificadas do período de 1992 a 1996”.

15. Definido no Artigo 52, inciso II, do Decreto nº 7.845, de novembro de 2012, disponível no link: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7845.htm.

Cabe mencionar que todos os 2.011 documentos classificados do Ministério da Justiça possuem categoria 5 (Defesa e Segurança), assim como todas as informações classificadas do Ministério do Trabalho e Emprego possuem categoria 8 (Governo e Política). As categorias¹⁶, bem como o uso dos códigos de indexação, não auxiliam no esclarecimento do assunto do documento, impossibilitando qualquer controle social ou conferência uma vez que o documento seja divulgado após o período de sigilo. Para ilustrar, reproduzimos aqui uma versão resumida¹⁷ da resposta da Secretaria da Aviação Civil da Presidência da República (SAC), um dos poucos órgãos que informou o assunto dos documentos (foram retiradas as colunas “data de produção”, “data de classificação” e “Número Único de Protocolo – NUP”¹⁸):

ASSUNTO	CÓDIGO DE INDEXAÇÃO	CATEGORIA	DISPOSITIVO LEGAL	PRAZO DA CLASSIFICAÇÃO
Manual de Planejamento do Setor de Aviação Civil para a Copa das Confederações	00055.001467/2013-64.R.05.28/05/2013.27/05/2018.N	Defesa e Segurança	Lei 12527/2011, art. 23	5 anos
Contratação de Equipamentos de Security (ESs), de Proteção Individual (EPIs) e de Proteção Respiratória (EPRs)	00055.002757/2013-25.R.17.03/10/2013.11/07/2014.N	Transporte e trânsito	Lei 12527/2011, art. 23	5 anos
Manual de Planejamento para a Copa do Mundo 2014	00055.001205/2014-81.R.05.15/04/2014.11/07/2019.S.10/07/2019	Defesa e Segurança	Lei 12527/2011, art. 24	5 anos
Operação dos Aeroportos durante a Copa do Mundo de 2014	00055.000413/2014-62.R.17.28/01/2014.11/07/2019.S.10/07/2019	Transporte e trânsito	Lei 12527/2011, art. 24	5 anos
Contratação de empresas projetistas da Região 1 (AC/AP/AM/PA/RO/RR/MT)	00055.000003/2014-11.R.17.02/01/2014.11/07/2014.N	Transporte e trânsito	Lei 12527/2011, art. 23	5 anos
Elaboração de Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo - PBZPA	00055.000640/2014-98.R.17.28/02/2014.11/07/2014.N	Transporte e trânsito	Lei 12527/2011, art. 23	5 anos
Atas da CONAERO	00055.003577/2014-41.R.17.22/12/2014.21/12/2019.S.22/12/2024	Transporte e trânsito	Lei 12527/2011, art. 23	5 anos

16. Segundo o Artigo 52 do Decreto nº 7.845, de novembro de 2012, as categorias são “indicação, com dois dígitos, da categoria relativa, exclusivamente, ao primeiro nível do Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE), conforme Anexo II” do citado decreto. As categorias às quais se referem os documentos são: (01) Agricultura, Extrativismo e Pesca, (02) Ciência, Informação e Comunicação, (03) Comércio, Serviços e Turismo,

(04) Cultura, Lazer e Esporte, (05) Defesa e Segurança, (06) Economia e Finanças, (07) Educação, (08) Governo e Política, (09) Habitação, Saneamento e Urbanismo, (10) Indústria, (11) Justiça e Legislação, (12) Meio ambiente, (13) Pessoa, Família e Sociedade, (14) Relações internacionais, (15) Saúde, (16) Trabalho, (17) Transportes e Trânsito.

17. Versão integral da tabela apresentada pela

Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República pode ser visualizada no link: www.aviacaocivil.gov.br/acesso-a-informacao/informacoes-classificadas/rol_de_informacoes_classificadas_sac-2014-2.pdf.

18. Definido no Artigo 51 do Decreto nº 7.845, de novembro de 2012, disponível no link: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7845.htm

Seguem também alguns dos casos emblemáticos no Executivo de respostas ao pedido de informações classificadas:

1) Controladoria Geral da União (CGU) - acesso parcial e resposta incompleta

A Controladoria Geral da União enviou uma tabela com uma lista de informações classificadas, em um documento em anexo sem mais explicações. A tabela continha o código de indexação da informação (Cidic), o NUP e a data de classificação. Questionada em primeira e segunda instância sobre a falta dos componentes mínimos exigidos pela LAI, a CGU se limitou a informar que sua classificação correspondia ao decreto que regulamenta a LAI (Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012) e que nosso recurso se tratava de um pedido adicional, e, portanto, seria indeferido. Dado que a própria CGU adotou uma posição restritiva quanto à interpretação da LAI, a ARTIGO 19 optou por não se manifestar diante da terceira instância recursal em nenhum dos pedidos referentes à informação classificada.

2) Ministério da Defesa - acesso parcial e resposta incompleta

Como resposta ao pedido de informação, o Ministério da Defesa disponibilizou o link em seu site para consulta da lista de informações classificadas, que continha o código Cidic e o artigo correspondente¹⁹. Diante disso, a ARTIGO 19 protocolou um recurso de primeira instância solicitando os componentes mínimos ausentes na lista apresentada pelo órgão.

Em primeira instância, o Ministério se propôs a detalhar o código Cidic, em suas palavras transcritas:

Apenas por apreço à cultura de transparência que se pretendeu implementar, a partir da regulamentação da Lei de Acesso à Informação, o Secretário-Geral esclarece que o Código de Indexação de Documento que contém Informação Classificada - CIDIC, (...), possuem a maioria das informações requeridas em seu Recurso (categorias, data de produção, indicação de prazo de sigilo, data de classificação), em coque passo a explicar:

a. A primeira parte do CIDIC será composta pelo Número Único de Protocolo – NUP

(ex: 60001.000239/2006-DV.S.05.30/05/2006.29/05/2016.N); e

b. A segunda parte do CIDIC será composta dos seguintes elementos:

1) grau de sigilo: indicação do grau de sigilo, ultrassecreto (U), secreto (S) ou reservado (R), com as iniciais na cor vermelha, quando possível:

(ex: 60001.000239/2006-DV.S.05.30/05/2006.29/05/2016.N);

No mesmo recurso, o órgão sugere um novo pedido de informação para as autoridades classificadoras. Em segunda instância, a ARTIGO 19 argumentou que não se tratava de um pedido adicional, uma vez que a pergunta original mencionava a lista de documentos classificados e desclassificados tal e como determina a LAI, ou seja, com todos seus componentes mínimos. Acrescentou-se ainda naquele momento a necessidade de se conhecer a autoridade classificadora, visto que nem todos os servidores possuem tal competência. Posteriormente, a segunda instância informou que o ministro de Estado da Defesa classificou as informações secretas e ultrassecretas, reiterando sua sugestão de um novo pedido de informação para conhecer as demais autoridades classificadoras.

19. Disponível no endereço eletrônico:
www.defesa.gov.br/arquivos/lai/informacoes_classificadas/rol_documentos_classificados_22_12_14.pdf

Em suma, ao omitirem o assunto e a autoridade classificadora da informação na listagem dos documentos classificados e desclassificados, os órgãos se posicionam contra os princípios da Lei de Acesso à Informação, que preveem o desenvolvimento de uma cultura de transparência na administração pública e a observância do sigilo como exceção. Também estão na contramão dos princípios internacionais do direito à informação, que estabelecem a máxima divulgação e a supremacia do interesse público.

A ARTIGO 19 defende que a lista de documentos classificados e desclassificados existe para possibilitar um mínimo de transparência e controle social aos cidadãos nos casos em que há legítima necessidade de confidencialidade. A publicação desses dados foi determinada pela LAI para garantir que possa existir monitoramento dos prazos e responsabilidades, evitando o "sigilo eterno" tão combatido à época da discussão da LAI no Legislativo, quando ainda era um Projeto de Lei. O formato como é publicada a lista deve permitir que se compreenda, em leitura direta e sem necessidade de glossários classificatórios ou conhecimento de códigos complexos, quais são as informações restritas, quem assim o determinou e por quanto tempo. Qualquer outra forma de publicação torna sem efeito o espírito do dispositivo da LAI e passa a gerar um procedimento burocrático que apenas pode ser interpretado por aqueles que estão dentro da esfera administrativa do órgão.

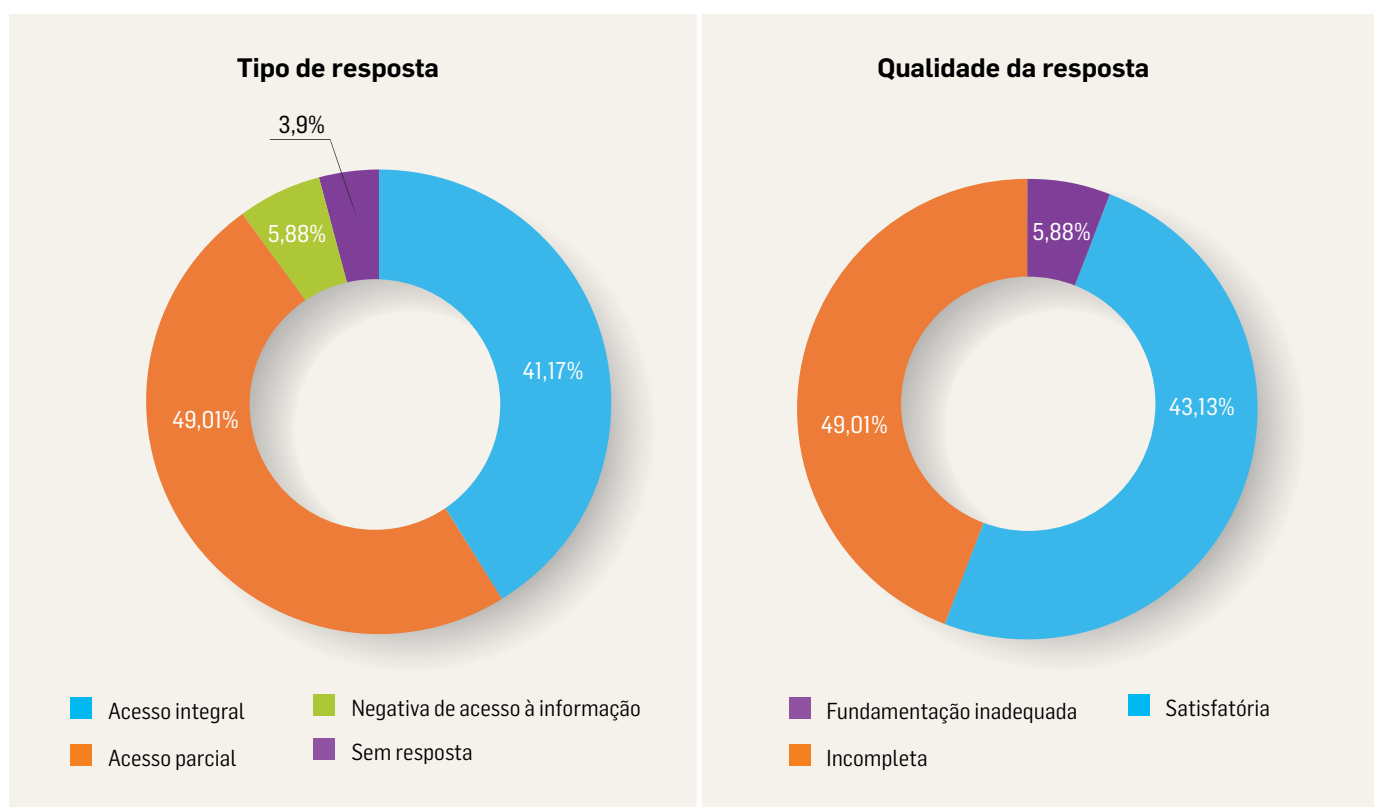
PEDIDOS DE INFORMAÇÃO SOBRE PARTICIPAÇÃO POPULAR

MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Dos 51 pedidos de mecanismos de participação popular enviados, obtivemos 21 respostas classificadas como "acesso integral" e 25 classificadas como "acesso parcial". Além disso, tivemos três casos de acesso negado e dois pedidos não respondidos. Das respostas recebidas, 43,13% foram consideradas satisfatórias, 49,01% foram incompletas e 5,88% tiveram fundamentação inadequada.

Foi possível notar maior demora por parte do poder público para responder aos pedidos de mecanismos de participação popular quando comparamos ao tempo de resposta médio do órgão às demandas da pesquisa. O Executivo, por exemplo, tem uma média geral de tempo de resposta de 16 dias. No entanto, no caso dos pedidos de mecanismos de participação popular, demorou em média 22 dias para responder. A média geral de envio de respostas no Legislativo é 11 dias, e para os pedidos de mecanismos de participação popular, esse tempo sobe para 16 dias. A Justiça é a única esfera que respondeu aos pedidos relacionados a esse tema da mesma forma que os relacionados a outros assuntos, mantendo a média de 13 dias para o envio de respostas.

Em 27 casos entramos com recursos para conseguir as informações sobre os mecanismos de participação popular.



Executivo

Dos 18 órgãos do Executivo que receberam recursos de primeira instância, quatro não responderam ou responderam fora do prazo (Advocacia-Geral da União - AGU, Ministério da Cultura - MinC, Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República - SPM e Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - SAE).

No caso da Advocacia-Geral da União foi necessário entrar com recurso porque o órgão respondeu ao pedido informando que não havia realizado audiências públicas nem consultas públicas, no entanto alegava ter realizado outros mecanismos de participação popular. Dentre os mecanismos apresentados alguns eram suscetíveis de serem detalhados, conforme o pedido de informação, de modo que fosse apresentado a data e o local em que foram realizados, os meios pelos quais foram divulgados e com quanto tempo de antecedência. Considerando que o órgão não havia disposto de forma clara esse detalhamento, constatamos que o pedido de informação não fora atendido integralmente, e protocolamos um recurso. A AGU respondeu ao recurso de primeira instância com um atraso de quatro dias, deixando ainda de fornecer a informação de forma integral. A ARTIGO 19 registrou, portanto, um recurso junto à segunda instância, que foi respondido pela instituição com quase dois meses de atraso, com a relação de datas das audiências públicas e palestras.

Assim como a AGU, o MinC não detalhou adequadamente as informações das instâncias de participação popular mencionadas em sua resposta, como a data e local de realização e as formas de divulgação. Logo, constatamos que a resposta não atendeu integralmente às solicitações presentes no pedido de informação original e registramos um recurso. O MinC, por sua vez, respondeu satisfatoriamente ao recurso, porém com atraso de duas semanas.

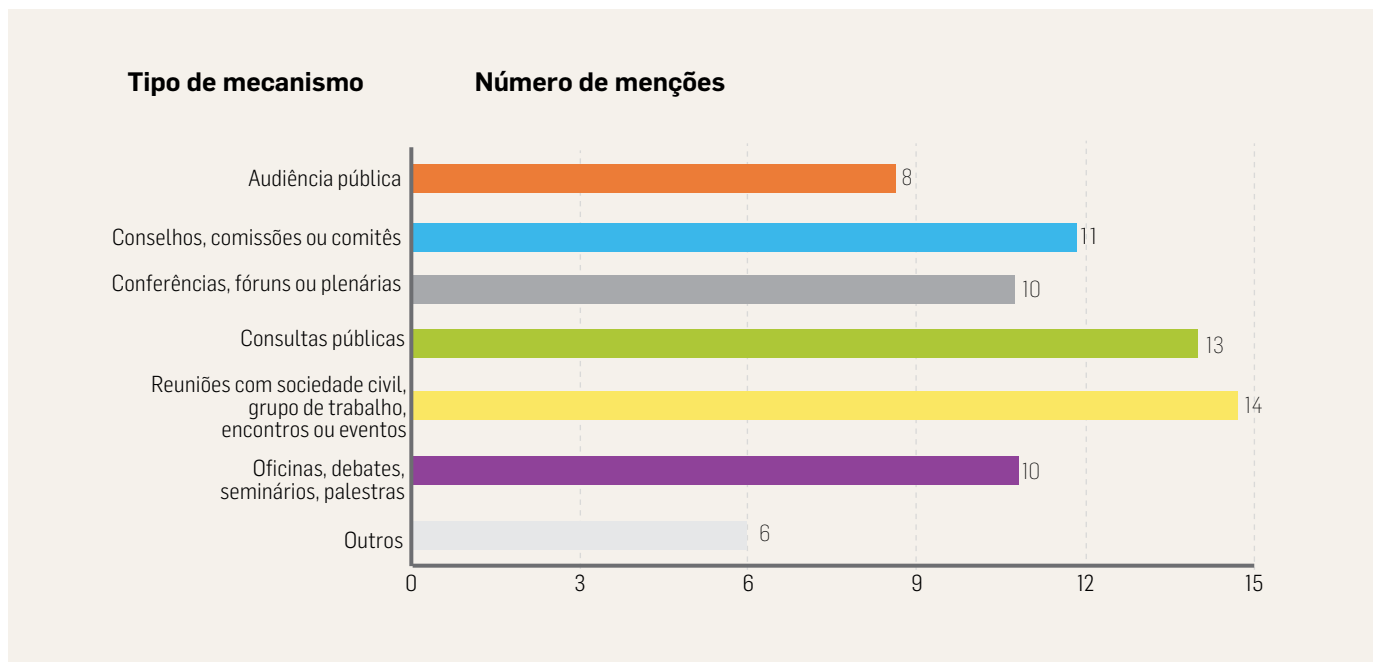
Um dado interessante foi levantado através do pedido enviado à Secretaria de Políticas para as Mulheres. A resposta original enviada foi considerada incompleta, visto que o órgão não havia detalhado as informações a respeito dos mecanismos de participação popular aplicados. Quando a SPM finalmente respondeu ao recurso enviado pela ARTIGO 19, com mais de dois meses de atraso, constatamos que a última forma de participação popular havia ocorrido em dezembro de 2011. Apesar de a Secretaria ter mencionado que próximas conferências estão sendo convocadas para os anos de 2015 e 2016, chamamos atenção para a baixa frequência de realização dessas instâncias de participação popular.

Outro caso problemático é o da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. O órgão enviou uma resposta que indicava que não havia realizado audiências públicas. No entanto, considerando que o pedido de informação se referia às diversas formas de participação popular possíveis, e não apenas às audiências públicas, foi protocolado um recurso. A SAE respondeu ao recurso com mais de quatro meses de atraso.

Ao receber nosso pedido de mecanismos de participação popular, o Ministério da Saúde (MS) respondeu que não havia feito audiências públicas no ano de 2013, mas apontou a realização de consultas públicas como principal mecanismo de participação popular. O órgão também enviou um link para endereço eletrônico dentro de seu site em que constavam os dados relacionados às referidas consultas públicas. Foi preciso protocolar recurso nesse caso, visto que ao tentarmos acessar o link, constatamos que ele não estava ativo. Ademais, ao apontar as consultas públicas como "principal mecanismo de coleta de contribuições populares", subentende-se que existem outros mecanismos que foram usados pelo órgão, mas que não foram mencionados. Após receber uma resposta incompleta na primeira instância recursal, a ARTIGO 19 protocolou um novo recurso junto ao órgão. Dessa vez, o Ministério da Saúde alegou que a solicitação expressa no recurso "não se trata de pedido de acesso à informação, mas de acesso a minúcias da informação". O MS declarou ainda que parte da solicitação exigiria trabalho adicional e terminou pelo desprovimento do recurso interposto. Consequentemente, a ARTIGO 19 decidiu recorrer novamente à instância recursal correspondente, encaminhando um recurso à Controladoria Geral da União (CGU).

Observamos nas respostas que os prazos de antecedência na divulgação das audiências públicas foram, em sua maioria, muito curtos. Em alguns casos, como no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), foi de apenas cinco dias. Apesar de a Lei de Acesso à Informação não estabelecer um critério de antecedência na divulgação dos mecanismos de participação popular, o prazo deve ser razoável, levando-se em conta que, para viabilizar a participação qualitativa da sociedade civil, é necessário tempo hábil mínimo para que esta se organize e consiga garantir sua presença e contribuição. A mera promoção de espaços abertos de discussão desconsiderando esses fatores não se mostra produtiva na prática.

A grande maioria dos órgãos do Executivo respondeu ao pedido de mecanismos de participação popular informando que não havia realizado audiências públicas ou consultas públicas, ignorando a possível existência de outros tipos de participação popular. Ao analisar as respostas enviadas pelos órgãos, a ARTIGO 19 constatou que, além das audiências públicas e consultas públicas, os mecanismos de participação popular mais utilizados pelos órgãos são: conselhos, comissões, comitês, reuniões com a sociedade civil, grupos de trabalho, eventos e encontros.



Um dado a se considerar é que seis órgãos do Executivo declararam não ter realizado nenhuma forma de participação popular no período referido no pedido. Sendo assim, 33,3% das respostas classificadas como "acesso integral" são resultantes da ausência de instâncias de participação popular em órgãos do Executivo.

A pesquisa também revelou boas práticas de órgãos como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que apresentou diversos tipos de mecanismos de participação popular, enfatizando em sua resposta a realização de "encontros, seminários, oficinas, capacitações, fóruns e reuniões, com participação da sociedade civil". Também destacamos o Ministério da Justiça que, em sua resposta, afirmou ter contratado uma "consultoria específica de participação social", para buscar "aproximação com organizações e movimentos sociais", o que representa um esforço positivo para promover o envolvimento cidadão nas práticas e atividades do órgão. O Ministério do Desenvolvimento Agrário declarou em sua resposta ter uma trajetória "marcada pelo amplo e permanente diálogo com os movimentos sociais e sindicais". O órgão apresentou a realização de conselhos, conferências, eventos, comitês e grupos de trabalho.

Legislativo

No Senado Federal, o caso mais grave foi a ausência de resposta ao recurso de primeira instância sobre mecanismos de participação popular. Em sua resposta ao pedido original, o órgão nos enviou uma lista com os tipos de mecanismos populares que realizava e seus meios de divulgação. Dentre os mecanismos apresentados, alguns eram suscetíveis de serem detalhados, conforme o pedido de informação demandava, de modo que fossem apresentados o local em que foram realizados e com quanto tempo de antecedência foram divulgados. Considerando que o órgão não dispôs de forma clara esse detalhamento, apresentamos o recurso, que não foi respondido.

A Câmara dos Deputados prorrogou o prazo para resposta do pedido e nos enviou uma resposta incompleta com a lista contendo os mecanismos de participação popular que realizou. Dentre os mecanismos apresentados alguns eram suscetíveis de serem detalhados, de modo que apresentamos recurso à primeira instância. Na resposta ao recurso, o órgão alegou que a demanda era análoga à solicitação da lista de informações classificadas. Nós reiteramos o pedido na segunda instância recursal e esclarecemos que as demandas eram diferentes, pois pediam o detalhamento dos mecanismos de participação popular mencionados pelo órgão. Apenas na resposta ao recurso de terceira instância obtivemos acesso integral à informação. O processo para obter uma resposta satisfatória da instituição levou quase dois meses (56 dias) e três instâncias recursais, mostrando sua dificuldade de compreender a demanda e fornecer a informação completa ao público.

Justiça

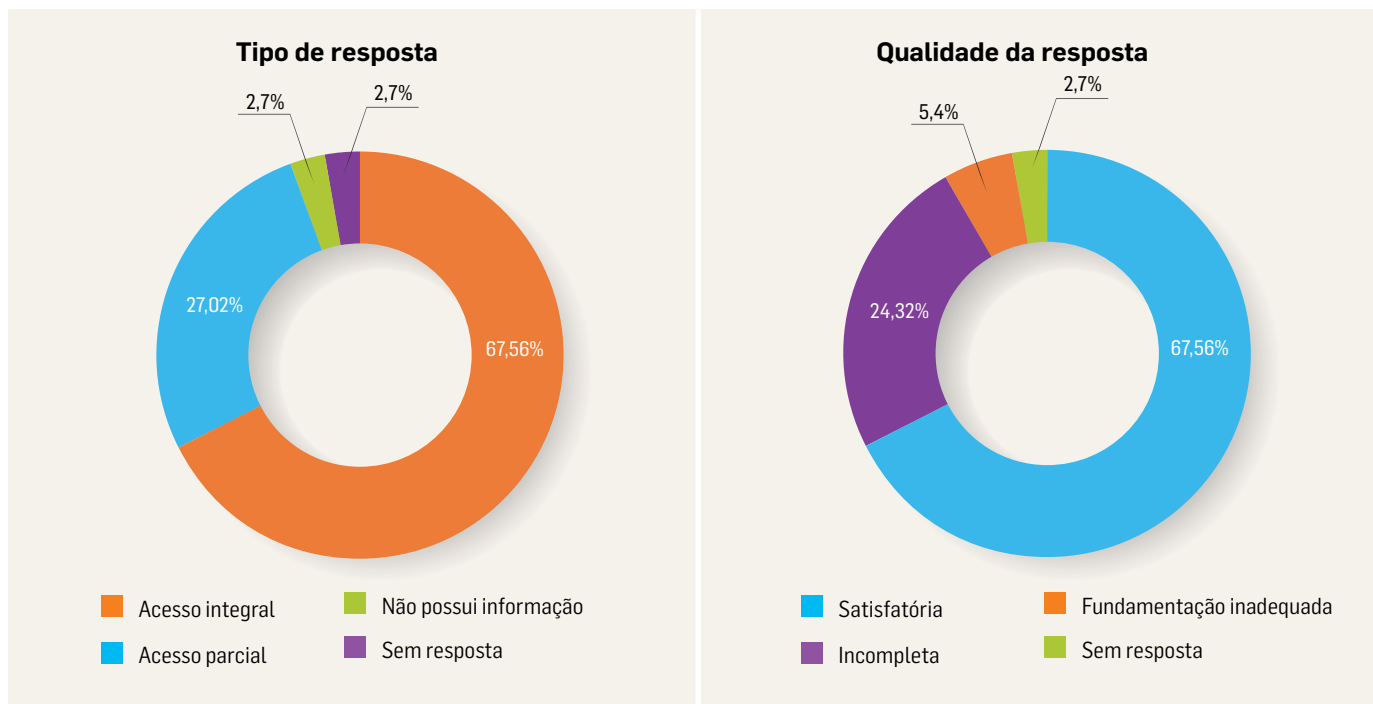
No caso do Ministério Público Federal (MPF), dois dos pedidos enviados (mecanismos e atas e listas) receberam uma mensagem que encaminhava as solicitações para outras áreas do órgão. No entanto, depois dessa indicação inicial, não recebemos as respostas dentro do prazo previsto pela LAI e o atendimento foi dado como finalizado no sistema. Os outros três pedidos enviados (orçamento para a LAI, pedidos indeferidos e informação classificada) receberam três respostas idênticas: um texto em que o órgão fazia referência à implementação do seu Portal de Transparência e às ferramentas que ele continha, porém não respondia adequadamente às solicitações dos pedidos de informação. Para esses três casos, registramos recursos. Mais de dois meses após o envio dos recursos, recebemos um e-mail do MPF com respostas para os cinco pedidos encaminhados originalmente. Ainda que com protocolos diferentes, os pedidos foram respondidos no mesmo e-mail, em sua maioria de maneira incompleta. Não apresentamos recurso, visto que o prazo fora ultrapassado.

ATAS E LISTAS DE PRESENÇA EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

As audiências públicas são mecanismos fundamentais para a participação popular e controle social das políticas públicas. As atas e as listas de presença desses encontros permitem entender o que foi debatido, verificar o pluralismo e a diversidade dos presentes, saber se a população diretamente afetada (se for o caso) participou etc. Ainda, as atas são mecanismos importantes de transparência e legitimidade das decisões do órgão. Sua ausência levanta questionamentos sobre como foram registradas e incorporadas as sugestões e discussões feitas no momento da audiência. Por isso, entendemos que a informação requisitada é de interesse público, sendo sua sistematização e disponibilização necessárias para a eficácia da transparência pública e para o acompanhamento dos temas das audiências realizadas.

Executivo

Dos pedidos de atas e listas de presença de audiências públicas realizadas em 2013, 65,78% (25 de um total de 38) forneceram acesso integral à informação e apresentaram respostas satisfatórias. Dentre os 26 órgãos nessa classificação, 17 não possuíam atas e listas de presenças das audiências públicas porque não haviam realizado nenhuma no período determinado. Na maioria dos casos, os órgãos alegaram que a promoção de audiências públicas não era de sua competência ou apontaram outro órgão como responsável. A Advocacia-Geral da União (AGU), por exemplo, disse que "a instituição possui caráter de assessoramento técnico. Assim sendo, não tem poder de decisão nas ações governamentais/políticas públicas. Desta forma, não realiza audiências públicas, consultas públicas, as quais são realizadas pelos órgãos e entidades assessoradas". Mostrou-se frequente, também, a utilização de outros meios de participação popular que não audiências públicas, como espaços virtuais para contribuição da sociedade civil e eventos abertos.



O único órgão que não possuía a informação foi o Ministério dos Transportes. Este afirmou ter promovido uma audiência pública no ano de 2013, cuja organização coube à Prefeitura de Caxias do Sul. Esta teria providenciado a gravação e filmagem do evento e, por isso, o Ministério dos Transportes não produziu ata nem lista de presença. A ARTIGO 19 considerou a resposta como "não possui a informação", com *fundamentação inadequada*, visto que a disponibilização de outras mídias e materiais das audiências públicas não exige o órgão de fornecer os requisitos mínimos exigidos pela Lei de Acesso à Informação – ata e lista de presença.

Legislativo

Na solicitação das atas e listas de presença de audiências e consultas públicas no âmbito do Senado Federal, o órgão respondeu com um link e instruções para acessar no site as informações demandadas. Consideramos a resposta de acesso integral e satisfatória, no entanto é importante ressaltar que, embora o órgão tenha dado o passo a passo de como chegar aos dados, foram necessários muitos cliques para encontrá-los. Entendemos que a informação deva estar disponível, atualizada e da maneira mais fácil possível de ser encontrada, garantindo o acesso à informação.

Quanto ao pedido de atas e listas de presença de audiências e consultas públicas realizadas em 2013, a Câmara dos Deputados nos enviou como resposta um e-mail no qual havia um link para a página eletrônica do órgão, onde estavam dispostas as referidas atas e listas de presença, além de uma planilha com a relação das audiências públicas realizadas naquele ano. Dado que a audiência pública é uma forma de participação popular, subentende-se que no documento que testifica o comparecimento dos participantes deve haver não apenas o nome de deputados ou ex-deputados filiados a partidos, mas também de membros da sociedade civil, movimentos sociais e/ou cidadãos que acompanharam os encontros. Após analisar as listas enviadas, notamos que as listas de presença não tinham registrados outros participantes além dos próprios parlamentares. Portanto, entendendo que a resposta fornecida foi incompleta e não proporcionou acesso integral às solicitações do pedido original, apresentamos recurso à primeira instância recursal. A resposta ao recurso veio com atraso e forneceu acesso integral à informação.

Justiça

Na Justiça, o caso do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) é bem similar ao do Ministério Público do Trabalho (MPT), mencionado na seção do pedido sobre mecanismos de participação popular. Após cadastrarmos o pedido de atas e listas de audiências públicas junto ao órgão, recebemos a informação de que a solicitação havia sido encaminhada ao setor responsável. Na referida mensagem, o TRF3 esclarece que o prazo para envio dessa resposta seria de até 30 dias. No entanto, nenhuma resposta foi enviada pelo órgão. Conforme mencionamos anteriormente, o MPF respondeu a dois dos pedidos enviados ao órgão (mecanismos e atas e listas) com uma mensagem que encaminhava as solicitações para outras áreas do órgão. No entanto, depois dessa indicação inicial, não recebemos as respostas dentro do prazo previsto pela LAI e o atendimento foi dado como finalizado no sistema.

Notou-se a confusão dos órgãos em interpretar a diferença entre a demanda de atas e listas de audiências públicas realizadas em 2013 e de mecanismos de participação popular promovidos no mesmo ano. A íntegra dos pedidos pode ser vista na seção "Metodologia", onde podemos constatar que os dois tipos de solicitação são absolutamente diferentes. Alguns órgãos aglutinaram ambos em uma só resposta, não respeitando os protocolos e dificultando o acompanhamento do pedido. Outros alegaram se tratar de demanda duplicada e enviaram resposta idêntica a ambas as solicitações.

A seguir, analisamos alguns casos emblemáticos de acesso parcial à informação nos pedidos sobre a participação popular nos órgãos do Executivo:

Controladoria Geral da União (CGU) – acesso parcial e resposta incompleta

O órgão nos enviou uma lista detalhada de mecanismos de participação popular que realizou em 2013, no entanto nada informou a respeito de audiências públicas e das atas e listas correspondentes. Considerando que nosso pedido de inicial requeria tais informações, entendemos que a instituição não as dispôs de forma clara. A CGU reconheceu o recurso à primeira instância e esclareceu que não realizou audiência pública no ano de 2013.

Ministério da Educação (MEC) – acesso parcial e resposta incompleta

O órgão afirmou em sua resposta que não era possível sistematizar as estratégias de participação popular das diversas secretarias que o compõem e nos enviou links que dão acesso às atas de reuniões diversas. Assim sendo, dirigimo-nos à primeira instância recursal, entendendo que o pedido de informação faz referência às audiências públicas realizadas no ano de 2013 pelo Ministério e não às estratégias de participação popular das diversas secretarias; ou seja, não é possível saber a totalidade de audiências públicas realizadas nem ter acesso às suas respectivas atas e listas, conforme o pedido original. O MEC indeferiu o recurso à primeira instância reiterando que foi disponibilizada toda a documentação disponível referente a audiências públicas realizadas em 2013 no âmbito do Ministério.

PROBLEMÁTICA: RECURSOS À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

E “PERDA DE OBJETO”

Um dos principais problemas encontrados no monitoramento se deu nos recursos à Controladoria Geral da União (CGU) em terceira instância. Todos os recursos apresentados pela ARTIGO 19 ao órgão passaram pelo seguinte processo: a CGU declarou período de levantamento de esclarecimentos adicionais sobre o caso, que pode durar até 70 dias. Nesse período, o órgão originalmente demandado nos enviou por e-mail os dados faltantes e/ou informações adicionais. Em seguida, a CGU declarou “perda de objeto do recurso”, quando não há mais o que ser julgado.

Esse procedimento implica diversas complicações. Primeiramente, a CGU se vale do prazo muito extenso para contatar o órgão demandado e, provavelmente, pressioná-lo a responder propriamente. Após verificar que a resposta foi concedida pelo órgão, a CGU afirma não ter o que julgar, declarando “perda de objeto”. Desse modo, ela se exime de tomar uma decisão sobre o caso. Como agravante, há a impossibilidade de recorrer à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) em caso de respostas incompletas, dado que a CGU declarou perda de objeto. Assim, além de não cumprir seu papel de instância recursal, pois não analisa o mérito do caso, não aprimora a garantia ao acesso à informação pública. Esse mecanismo só deveria ser utilizado em casos de imperiosa necessidade, não fazendo dele prática recorrente, conforme foi constatado.

Dos cinco pedidos em que isso ocorreu no monitoramento, selecionamos dois casos para ilustrar a problemática:

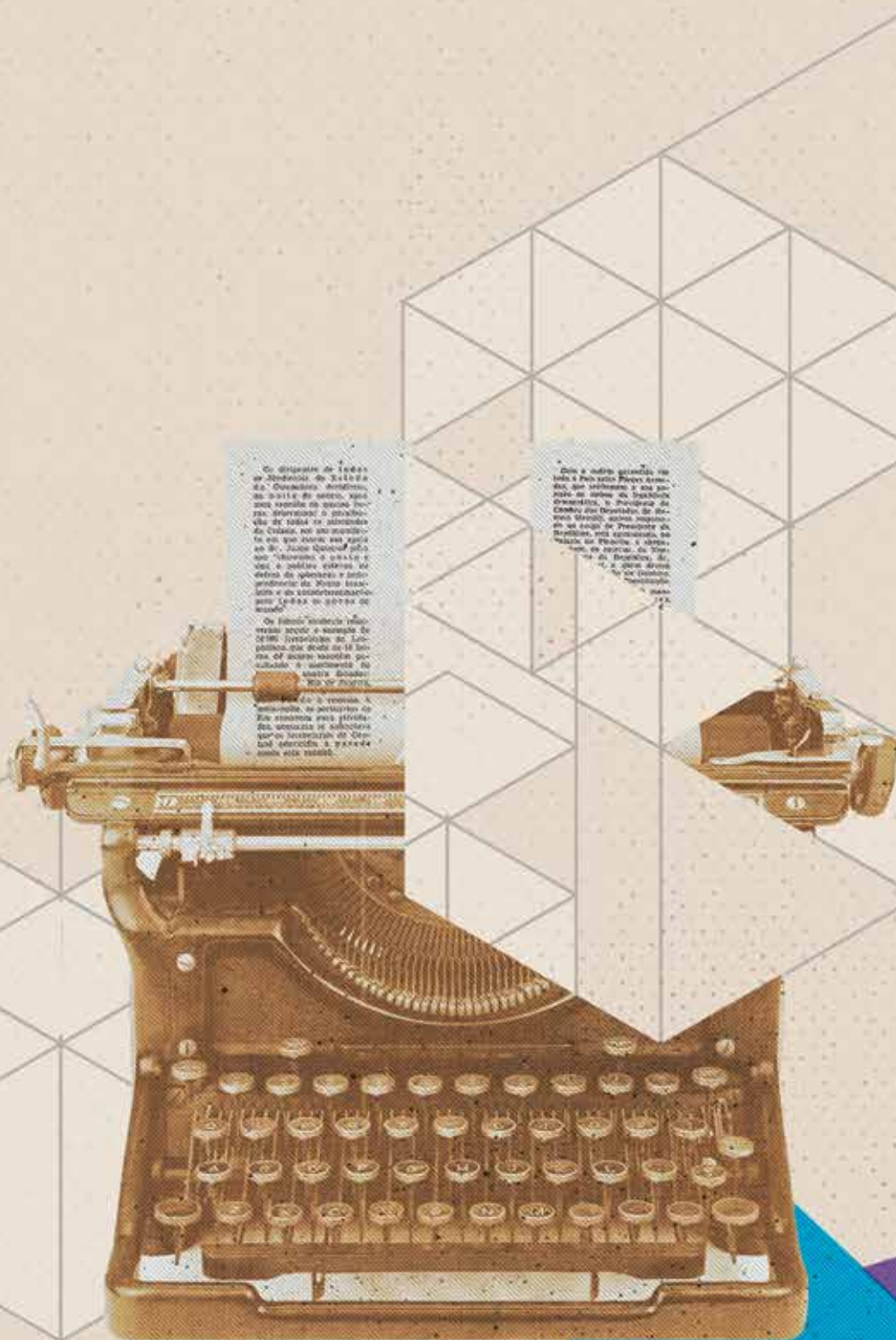
- O **Ministério do Meio Ambiente (MMA)** respondeu ao nosso pedido sobre mecanismos de participação popular com uma lista contendo as unidades organizacionais que o compõe, solicitando que registrássemos um pedido de informações para cada uma dessas unidades. Apresentamos recurso à primeira instância recursal demandando as informações, que foi indeferido pelo órgão. Sem obter acesso à informação na segunda instância recursal, dirigimo-nos à CGU, terceira instância recursal, por entendermos que os prazos de atendimento estabelecidos, conforme a Lei nº 12.527, não estavam sendo cumpridos, visto que tanto as respostas referentes à primeira e à segunda instância recursal foram enviadas com atraso e, ainda, na resposta de segunda instância o órgão informou que nos enviaria a resposta em um prazo que ultrapassa a duração estabelecida legalmente. A Controladoria-Geral da União declarou período de levantamento de esclarecimentos adicionais, durante o qual o MMA nos enviou por e-mail uma “resposta consolidada ao recurso à 2ª instância”. Esse e-mail continha maiores detalhes e informações sobre nosso pedido, no entanto ainda concedia apenas acesso parcial. Em seguida, a Controladoria-Geral da União declarou perda de objeto do caso, eximindo-se de julgar o mérito da causa.

- O mesmo procedimento se repetiu no caso do pedido de atas e listas de presença de audiências públicas ao **Ministério de Minas e Energia (MME)**. Em sua resposta, o órgão nos enviou informações sobre uma consulta pública. Entendendo que a demanda trata expressamente de audiências públicas, classificamos a resposta como “acesso parcial” e “fundamentação inadequada”. A ARTIGO 19 interpôs recurso à primeira instância demandando acesso integral à informação, mas o MME o indeferiu alegando haver uma “divergência de entendimentos” quanto ao termo “audiência pública”. Em recurso à segunda instância esclarecemos que entendemos o termo, conforme o art. 2º, inciso VIII, do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que dispõe “audiência pública” ser um mecanismo participativo, aberto a qualquer pessoa que se interessar, de caráter presencial, consultivo e com possibilidade de manifestação oral daqueles que participam, ou seja, é um espaço de diálogo, por meio do qual a sociedade civil consegue intervir na administração pública. A resposta ao recurso à segunda instância também foi incompleta, de modo que a ARTIGO 19 dirigiu-se à Controladoria-Geral da União. A CGU declarou proceder ao levantamento de esclarecimentos adicionais

sobre o caso, alegando a necessidade de “comprovar (...) dados necessários à tomada de decisão”, nos termos do art. 29 da Lei 9.784/99. Durante esse período, nós recebemos a resposta completa do órgão por e-mail (não pelo sistema e-SIC) e, 14 dias depois, a CGU declarou “perda do objeto do recurso” no sistema.

Os outros três casos em que esse mecanismo ocorreu – Ministério da Justiça, Ministério da Saúde e Câmara dos Deputados – foram semelhantes. Os órgãos proveram acesso parcial à informação tanto na resposta ao pedido quanto nas primeira e segunda instâncias recursais. Na terceira instância, correspondente à CGU, o processo descrito anteriormente se repetiu.

Entendemos essa situação como um artifício da CGU para se eximir de julgar os casos e de adotar um parecer crítico em relação a um órgão do Executivo, além de se valer de um período para pressionar para resposta mais adequada do órgão. A ARTIGO 19 considera essa postura extremamente prejudicial ao acesso à informação e à transparência pública, visto que a CGU, como o órgão responsável pelo monitoramento da LAI no Executivo Federal, não cria jurisprudência ao não julgar um caso.



5 CONCLUSÃO

APLICAR POR DOIS ANOS SEGUIDOS a mesma metodologia de monitoramento permite avaliar a evolução dos órgãos ao longo do período e o quanto das recomendações foram acatadas. Os maiores avanços foram notados na Transparência Ativa, principalmente quanto a informações institucionais e respostas e perguntas frequentes (dois critérios cumpridos por todos os órgãos avaliados). Outra melhora considerável foi a divulgação de notícias sobre a realização de audiências públicas e consultas populares no Executivo, alcançando um total de 92,1% dos órgãos, graças à implementação da ferramenta “Participe” do Governo Federal – com as devidas ressalvas mencionadas no capítulo de Transparência Ativa.

No Legislativo, a Câmara dos Deputados passou a cumprir cinco dos seis critérios; antes divulgava apenas dois. Mesmo com esses resultados positivos, falta muito a se avançar. Nenhum órgão do Legislativo ou da Justiça cumpriu todos os critérios de avaliação da Transparência Ativa. No Legislativo, nem a Câmara nem o Senado divulgam a lista de documentos classificados e desclassificados. Na Justiça, nenhum dos 11 órgãos avaliados divulgam as informações classificadas e desclassificadas. Além disso, “participação popular” (54,5% do total) e “programas e projetos” (63,6% do total) são o segundo e terceiro itens menos divulgados, respectivamente. Cabe lembrar que a avaliação se concentra no cumprimento ou não de requisitos mínimos da LAI, sem considerar questões como linguagem utilizada, atualização, compreensibilidade e acessibilidade, o que possivelmente tornaria esse cenário menos favorável.

No âmbito da Transparência Passiva, problemas simples persistem, tais como a inexistência de serviços de atendimento ao cidadão, a não resposta, a exigência de identificação do solicitante como pessoa física e a dificuldade de se protocolar recursos. Ressaltamos que a elevada necessidade de recursos deve ser tomada como indicador de que os órgãos públicos não estão fornecendo respostas satisfatórias ao cidadão. Além disso, destacamos que, no escopo deste monitoramento, os recursos foram redigidos pela equipe de Acesso à Informação da Artigo 19, composta por profissionais com experiência na redação de pedidos de informação e recurso. Tais procedimentos exigem certa desenvoltura tanto na escrita como na estruturação das demandas e na explanação, sendo uma ferramenta de difícil acesso para os que não têm esse domínio.

Ainda que nossa equipe trabalhe com pedidos de informação há anos e apresente recursos claros e específicos, notamos a dificuldade dos órgãos de responder exatamente ao que foi demandado e compreender o conteúdo da solicitação. Ainda, mostrou-se baixa a porcentagem dos órgãos que forneceram acesso integral à informação na primeira instância e recorrentes os casos em que tivemos que subir à segunda ou terceira instância recursal. Em muitos desses últimos casos, a resposta final ainda não foi satisfatória e completa, evidenciando a dificuldade de obter uma informação pública de qualidade.

Além disso, os recursos prolongam o processo de obtenção da informação, visto que exigem a interposição do recurso e prazo para resposta em cada instância. Assim, não apenas problematizamos a qualidade de resposta fornecida, mas o custo temporário de acessá-la.

Considerando o custo temporário, ressalta-se com preocupação o *modus operandi* da Controladoria Geral da União (CGU), como terceira instância recursal. Todos os pedidos de informação protocolados em terceira instância tiveram seu tempo de avaliação prolongado, através do chamado período de esclarecimentos adicionais. A postura de mediação da CGU poderia ser vista com melhores olhos se esse prazo realmente fosse utilizado para conhecer melhor os argumentos dos dois lados, e não apenas como um período para que o órgão demandado tenha mais tempo para fornecer a resposta. A perda de objeto é um problema quando não

reflete a realidade – a manifestação por canais não oficiais e o impedimento de registro de recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) – e porque demonstra um “não posicionamento” por parte do órgão responsável por monitorar a implementação da LAI.

Isso posto, ressaltamos que a auditoria foi realizada apenas no nível federal, mas que a vivência da organização e dos seus parceiros demonstra que essas são as esferas mais adaptadas à LAI. Se nelas ainda persistem falhas significativas de implementação do mínimo exigido pela LAI, após três anos de sua vigência, é possível afirmar que os avanços ainda não correspondem ao que é necessário para traduzir o direito de acesso para o cotidiano das instituições públicas e para a vida dos cidadãos e cidadãs. Além disso, cada vez mais se torna evidente a necessidade de criação de um órgão independente e especializado que promova, fiscalize e monitore a LAI, sob pena de descumprimento de um direito fundamental de todos e todas e, conseqüentemente, de desperdício do enorme potencial instrumental do direito à informação para a realização de outros direitos.

RECOMENDAÇÕES PARA AMPLIAR O CUMPRIMENTO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

- Criação de seções específicas sobre participação popular e formas de intervenção social nos sites de cada órgão, com a finalidade de promover e aproximar a sociedade civil e o Estado. Essas seções devem ser atualizadas constantemente e manter os registros dos eventos anteriores, de forma a permitir o acompanhamento dos resultados.
- Divulgação dos mecanismos de participação popular com antecedência adequada e em distintas plataformas de comunicação, inclusive fornecendo a documentação correlata em tempo hábil e linguagem acessível.
- Divulgação das listas de informações classificadas e desclassificadas, com todos os requisitos mínimos previstos em lei, assegurando os princípios do direito à informação e o entendimento da informação pelo cidadão. Quando o órgão não possuir informações classificadas, deve indicar tal inexistência no site de forma expressa e clara.
- Especificamente para o Legislativo e a Justiça, divulgação das informações classificadas e desclassificadas, item que menos avançou na Transparência Ativa para os dois órgãos.
- Para os órgãos da Justiça, melhoria da divulgação de informações relativas a participação popular e também sobre programas e projetos.
- Divulgação dos relatórios estatísticos sobre os pedidos de informação e outras informações sobre a implementação da LAI no órgão, em formato aberto e linguagem acessível. Fornecimento de justificativas e interpretações a partir dos relatórios estatísticos.
- Divulgação, em local visível, de telefones, endereços eletrônicos e horários das ouvidorias, serviços de informação ao cidadão e outros canais de atendimento.
- Utilização de glossários e manuais de auxílio para facilitar a compreensão dos dados orçamentários.
- Ampliação da divulgação das informações para além do previsto no artigo 8º da LAI, utilizando os pedidos de informação recebidos como referência para a divulgação dos temas. Os temas mais requisitados através da Transparência Passiva devem ser publicados na Transparência Ativa, de modo que as duas esferas da transparência sejam complementárias.
- Disponibilização das informações em formato aberto e não proprietário.
- Garantia de disponibilização de ferramentas e mecanismos de acessibilidade nos sites oficiais, de modo que as informações possam ser acessadas por todos os cidadãos.

RECOMENDAÇÕES PARA AMPLIAR O CUMPRIMENTO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA

- Utilização de plataformas eletrônicas de serviço de informação ao cidadão, que permitirão acompanhar o histórico dos pedidos de informação e todos os pedidos de informação realizados pelo usuário.
- Adaptação dos sistemas de registro de pedidos de informação para que o cidadão possa apresentar recurso através do sistema, informando inclusive qual o órgão superior competente e o prazo para recorrer. Criar um sistema de alerta via e-mail que relembre o prazo do recurso para o cidadão, principalmente no caso de não resposta da instância anterior.
- Retirada de qualquer exigência desproporcional de identificação para além do previsto em lei (nome, documento e endereço para resposta) e permissão do envio de pedidos de informação por pessoa jurídica.
- Adoção de auditorias internas, pesquisas de qualidade com usuários e testes com usuários ocultos. Garantia da qualidade da informação tendo como critério que o cidadão entenda a informação que lhe foi fornecida e não apenas o envio.
- Divulgação de todos os pedidos de informação recebidos, com suas respectivas respostas, preservando os dados pessoais dos usuários.
- Garantia do envio automático de protocolos e dos avisos de recebimento dos pedidos de informação e recursos.
- Retirada de qualquer limitação de tamanho de texto do pedido de informação.
- Verificação constante dos sistemas eletrônicos de solicitação de informação para garantir o bom funcionamento dos mesmos.
- Fiscalização da utilização dos termos de obrigatoriedade de uso correto da informação apenas para casos previstos pela LAI (Informações pessoais). Em alguns casos, como condição para protocolar um pedido de informação, exige-se que o cidadão assine um termo de responsabilidade, que o sujeita a sanções legais no caso de uso indevido das informações.

RECOMENDAÇÕES DE MÉDIO E LONGO PRAZO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA LAI:

- Designação de um orçamento específico e adequado para a LAI, que permita o treinamento contínuo dos servidores, inclusive aqueles que não integram os serviços de informação e as ouvidorias, uma vez que a gestão das informações depende de todos os servidores.
- Promoção da cultura de transparência e da gestão da informação, eliminando progressivamente as lacunas de informação existentes, principalmente nos temas de participação popular e programas e projetos, garantindo que as informações que envolvam direitos humanos sejam produzidas e disseminadas.
- Aplicação das sanções previstas em lei nos casos de descumprimento da LAI.
- Criação de um órgão independente de monitoramento e aplicação da LAI, com participação da sociedade civil e autonomia política em relação aos outros órgãos.
- Garantia de que o procedimento de "esclarecimentos adicionais" utilizado pela Controladoria Geral da União seja usado apenas em casos excepcionais, respeitando prioritariamente os prazos de recurso previstos em lei e sua função como instância recursal de apelação para o acesso à informação.

The background features a light beige color with faint, overlapping text from an old document. The text is partially obscured by large, semi-transparent purple and blue circular shapes. At the bottom, there is a prominent orange banner with white text.

6 GLOSSÁRIO DE SIGLAS

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AGU: Advocacia-Geral da União

BC: Banco Central

CGU: Controladoria Geral da União

CMRI: Comissão Mista de Reavaliação de Informações

CNJ: Conselho Nacional de Justiça

CNMP: Conselho Nacional do Ministério Público

GSI: Gabinete de Segurança Institucional

LAI: Lei de Acesso à Informação

Mapa: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MEC: Ministério da Educação

MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MDIC: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MI: Ministério da Integração Nacional

Minc: Ministério da Cultura

MJ: Ministério da Justiça

MMA: Ministério do Meio Ambiente

MME: Ministério de Minas e Energia

MPA: Ministério da Pesca e Aquicultura

MPF: Ministério Público Federal

MPT: Ministério Público do Trabalho

MRE: Ministério das Relações Exteriores

MS: Ministério da Saúde

MTE: Ministério do Trabalho e Emprego

MTur: Ministério do Turismo

SAC: Secretaria da Aviação Civil da Presidência da República

SAE: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Secom: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República

SEP: Secretaria de Portos da Presidência da República

Seppir: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República

SICs e e-SICs: Serviços de Informação ao Cidadão (físicos e virtuais, respectivamente)

SPM: Secretaria de Políticas para as Mulheres

SRI: Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

STF: Supremo Tribunal Federal

STJ: Superior Tribunal de Justiça

TRF1: Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região

TRF2: Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região

TRF3: Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região

TRF4: Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região

TRF5: Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região

ARTIGO 19 BRASIL

Defendendo a Liberdade
de Expressão e Informação

Rua João Adolfo, 118, conjunto 802
CEP 01050-020 | Centro | São Paulo | SP

T +55 11 3057-0042

F +55 11 3057-0071

W www.artigo19.org

TW @artigo19

FB facebook.com/artigo19brasil

Realização:



Apoio:

