

MONITORAMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA EM 2013



ARTICLE 19



© ARTICLE 19, 2014

ATENÇÃO:

Esse não é um relatório 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.

“Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013”

FICHA TÉCNICA

REALIZAÇÃO: Artigo 19

INVESTIGAÇÃO: Luiza Krutzler Vega e Rafael Sampaio.

TEXTO: Fernanda Balbino Ferreira, Joara Marchezini, Karina Quintanilha, Rafael Sampaio e Thiago Firbida.

SUPERVISÃO E REVISÃO DO CONTEÚDO: Paula Martins.

DIAGRAMAÇÃO E ARTE: MOOA Estúdio



Publicação Financiada por Open Society Foundations

EQUIPE ARTIGO 19 BRASIL

Paula Martins

Diretora

Joara Marchezini

Fernanda Balbino

Acesso à Informação

Júlia Lima

Thiago Fribida

Proteção e segurança de comunicadores e defensores de direitos humanos

Laura Tresca

Marcelo Blanco

Liberdade de expressão e tecnologias de informação e comunicação

Camila Marques

Karina Ferreira

Mateus Basso

Pedro Teixeira

Olívia Stefanovits

Centro de Referência Legal

João Penteado

Heloísa Padija

Pedro Iorio

Comunicação

Rosimeyre Carminati

Yumna Ghani

Administrativo

Belisário dos Santos Júnior

Eduardo Panuzzio

Malak Poppovik

Luiz Eduardo Regules

Marcos Fuchs

Heber Araújo

Thiago Donnini

Conselhos Administrativo e Fiscal

A Artigo 19 agradece a todas as organizações e pessoas que contribuíram para a elaboração deste relatório, especialmente a Open Society Foundations, a Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) e aos entrevistados.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
Resumo	10
2. METODOLOGIA	12
Transparência Ativa	12
Transparência Passiva	15
3. ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA	21
Respostas aos pedidos	21
Executivo	24
Legislativo	27
Justiça	30
Recursos	33
4. ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA ATIVA	35
Executivo	35
Legislativo	39
Justiça	41
Relatório Estatísticos	42
5. ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DAS EXCEÇÕES AO ACESSO PELOS ÓRGÃOS PÚBLICOS	43
6. SOCIEDADE CIVIL E DIREITO À INFORMAÇÃO	47
Reunião com organizações da sociedade civil	48
Atividades da Artigo 19	53
7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	55
Recomendações para a transparência ativa	57
Recomendações para a transparência passiva	58
Recomendações de médio e longo prazo	60
ANEXO I	62
ANEXO II	81
ANEXO III	96



1. INTRODUÇÃO

A ARTIGO 19 apresenta neste relatório os resultados da auditoria realizada para acompanhar a implementação e efetividade da Lei de Acesso à Informação (LAI)¹ em órgãos públicos brasileiros. A avaliação, ocorrida entre setembro e dezembro de 2013, se concentra no âmbito federal, em 51 órgãos das três esferas – Executivo, Legislativo e Justiça.

O objetivo desta pesquisa é realizar uma avaliação independente sobre a Lei de Acesso à Informação que sirva de instrumento para a sociedade civil acompanhar e exigir o comprometimento dos órgãos públicos com o direito à informação. A ARTIGO 19 entende que a ausência de um órgão governamental central que fiscalize e regule a implementação e o cumprimento da LAI aumenta a necessidade de monitoramento constante da sociedade civil quanto à efetivação do direito à informação. Futuras análises poderão ser realizadas com o mesmo propósito – seja de maneira mais ampla, abordando dezenas de órgãos públicos, seja de maneira focada, avaliando poucas entidades².

A ARTIGO 19 considera que a auditoria tem perspectiva distinta das autoavaliações sobre a LAI realizadas até agora pelos órgãos públicos: além de ser um olhar de fora da esfera

¹ Lei 12.527/2011, que passou a vigorar no Brasil em 16 de maio de 2012

² Para pesquisas anteriores da ARTIGO 19 sobre a implementação da LAI, ver: “Balanço de um ano da Lei de Acesso à Informação Pública”, publicada em maio de 2013 (veja: <http://artigo19.org/?p=2862>) e “Acesso à informação e os órgãos de Justiça brasileiros” (veja: http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/01/balanco_1_ano_lei_acesso.pdf)

governamental, no âmbito da sociedade civil, o objetivo foi fazer pedidos de informação com base nas demandas de interesse do cidadão comum. Este pode buscar informações sobre as instituições do Estado (seja no site de um ministério, por um telefone 0800 ou via Serviço de Informações ao Cidadão, o SIC) e também fazer pedidos de informação sobre os mais diferentes assuntos utilizando a LAI, por exemplo a respeito de serviços públicos. A formulação dos pedidos simulou os procedimentos que a Lei de Acesso à Informação determina para solicitações enviadas por pessoa física.

A auditoria visa jogar luz sobre aspectos positivos na implementação da lei pelos entes públicos, mas também fazer recomendações sobre pontos críticos, nos quais ainda é necessário avançar para que o direito à informação se concretize.

Dois aspectos principais da Lei de Acesso à Informação foram avaliados e integram este relatório:

- 01** A transparência ativa³, ou seja, o dever de entidades e órgãos públicos de divulgar, em local de fácil acesso e via internet, informações produzidas ou mantidas por eles que sejam de interesse coletivo. Neste caso foram avaliados 6 critérios de divulgação, divididos em 11 subitens, utilizando uma check-list (uma tabela de checagem das informações e de sua divulgação). Os seguintes critérios foram avaliados: *Informações institucionais; Programas e projetos; Lista de documentos classificados; Perguntas e respostas mais frequentes; Participação popular; e Conteúdo executivo-orçamentário.*

- 02** A transparência passiva⁴, ou seja, a divulgação de informações por um órgão público mediante uma solicitação formal – um pedido feito via internet, protocolado presencialmente ou por telefone. A LAI determina que os órgãos são obrigados a responder pedidos de informação em 20 dias, caso não haja solicitação de prorrogação mediante justificativa. Segundo a lei, o solicitante não precisa informar o motivo de sua requisição, deve apenas identificar-se, sem que essa exigência inviabilize a solicitação. Para avaliar o cumprimento deste aspecto, a ARTIGO 19 realizou 474 pedidos de informação via internet aos 51 órgãos públicos analisados, no período de 17/09/2013 a 30/10/2013. As respostas foram recebidas até dezembro de 2013, quando foram então avaliadas.

Este relatório está dividido em capítulos: *Introdução; Metodologia; Análise da transparência passiva; Análise da transparência ativa; Análise da utilização das exceções ao acesso pelos órgãos públicos e nas decisões judiciais; A sociedade civil e o direito à informação; Conclusão e recomendações e Anexos.* O conteúdo completo da Lei de Acesso à Informação poderá ser consultado no Anexo I.

³ Definida principalmente pelo artigo 8º da Lei de Acesso à Informação (lei 12.527/2011)

⁴ Definida principalmente pelo capítulo III da LAI, em seus artigos 10º, 11º, 12º, 13º e 14º

RESUMO

Para esta auditoria, 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 8 do poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, tribunais federais e Conselho Nacional de Justiça) e 3 com “funções essenciais à Justiça” (Conselho Nacional do Ministério Público, Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho); e **2 órgãos Legislativos**, sendo o Senado Federal e a Câmara dos Deputados.

A ARTIGO 19 mediu o grau de cumprimento das solicitações; 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 em responder recursos em primeira instância; a oferta de informações de forma proativa no site dos órgãos; a implementação de Serviços de Informação ao Cidadão⁵ (SICs e e-SICs) nos órgãos; as medidas de promoção adotadas para a LAI; e outros aspectos. Todas as informações detalhadas da pesquisa estão disponíveis no site do Observatório da Lei de Acesso à Informação (<http://observatorio.artigo19.org>).

Dos 474 pedidos de informação enviados, 285 (60,1%) foram integralmente respondidos. Outros 149 (31,5%) receberam respostas parciais. Um número pequeno, mas significativo (26 pedidos ou 5,5%) não foi respondido, majoritariamente aqueles feitos aos órgãos de Justiça. Outros 8 pedidos (1,7%) tiveram acesso à informação negado e em 6 casos (1,3%), os órgãos públicos alegaram não ter a informação, em geral explicando que os pedidos deveriam ser encaminhados a outros órgãos.

Com relação à avaliação feita quanto ao conteúdo da resposta, os números se parecem: 316 ou 66,7% do total de respostas dadas foram consideradas satisfatórias. O número ultrapassa a metade dos pedidos, mas ainda assim causa preocupação quanto à qualidade das respostas - se considerarmos que apenas seis em cada dez pedidos tiveram respostas satisfatórias. Outras 122 respostas (25,7%) foram consideradas incompletas, e 36 (7,6%) tiveram fundamentação inadequada.

A análise tanto qualitativa quanto quantitativa dos dados obtidos na auditoria poderá ser encontrada nos capítulos seguintes. Como a quantidade de pedidos de informação enviados foi diferente para cada um dos Poderes (**350 pedidos para os 38 órgãos do Executivo; 106 para os 11 órgãos da Justiça; e 18 para os 2 órgãos do Legislativo**), o relatório se centrará em análises dos números proporcionais (relativos), quando forem feitas comparações entre as esferas de Poder.

Adiantamos que, olhando de forma global para as respostas dadas pelos 51 órgãos, é possível apontar que a efetivação do direito à informação requer maior atenção com a qualidade

⁵ Definida principalmente pelo artigo 9º da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011)

das respostas. Somente a regulamentação da LAI e a criação de Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) não garantem plenamente esse direito. Os mesmos 51 órgãos públicos que deram respostas incompletas ou com má fundamentação para 158 pedidos (33,4%) possuem, em sua grande maioria, SICs ou determinaram a função para departamentos já existentes, como Ouvidorias (46 órgãos, ou 90% do total).

De uma forma geral, surpreendeu que houvesse um número alto (31,4%) de respostas parciais aos pedidos – ou seja, que forneceram apenas parte dos dados ou cujas respostas não contemplaram o que foi requisitado. Por outro lado, o número de pedidos que não foram respondidos ou tiveram acesso negado foi baixo (34 ou 7,2%), mostrando a consolidação do dever de resposta nos órgãos públicos. Mesmo assim, a qualidade das respostas não pode ser menosprezada.

2. METODOLOGIA

Conforme explicado anteriormente, a Lei de Acesso à Informação (LAI) se divide essencialmente em duas partes: a transparência ativa e a transparência passiva. As instituições devem fornecer informações de forma proativa e espontânea (transparência ativa) e responder aos pedidos de informação recebidos (transparência passiva).

Existe ainda a previsão, segundo a lei, de que os dois aspectos (transparência ativa e passiva) devem se complementar. Este capítulo visa explicar a metodologia empregada ao longo da auditoria para avaliar os dois aspectos:

TRANSPARÊNCIA ATIVA

A fim de coletar dados sobre a transparência ativa, a equipe da ARTIGO 19 aplicou uma *check-list*, ou seja, uma tabela de verificação elaborada com base na LAI. A ideia foi verificar se os órgãos públicos estão divulgando ou não o mínimo de informações exigidas pela Lei de Acesso à Informação⁶. Para isso, foram avaliados seis critérios de monitoramento, detalhados abaixo, divididos em 11 subitens (também preparados de acordo com o que prevê a LAI). Eles foram analisados para cada um dos 51 órgãos públicos - o que representa 306 avaliações no total, se considerados apenas os critérios.

A *check-list* foi aplicada de setembro de 2013 a dezembro de 2013 e revisada em janeiro de 2014. Ela baseia-se unicamente nas informações disponibilizadas nos sites dos órgãos federais avaliados, não envolvendo a consulta por meio presencial, telefone ou outro tipo de contato com os entes públicos. A análise fiou-se na divulgação proativa das informações previstas na LAI, portanto links e seções que indicassem o cumprimento de critérios da transparência ativa, mas estivessem vazios ou inativos, foram desconsiderados. Atualizações posteriores às datas de verificação não puderam ser consideradas.

Apenas dois tipos de avaliação eram possíveis para cada um dos subitens (e por extensão, para os critérios): cumpriu ou não cumpriu a divulgação exigida pela LAI. No caso de um critério formado por dois ou mais subitens (ocorrido, por exemplo, com o critério *Informações institucionais*), foi considerado que ele seria cumprido se 50% ou mais de seus subitens fossem preenchidos. O máximo que um critério possui são 3 subitens, portanto se 2 deles fossem cumpridos, o critério também era considerado como cumprido.

⁶ Conforme previsto nos artigos 8º, 9º, 30º e em outros artigos da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011)

Uma avaliação negativa não significa que a informação inexistia, mas sim que a divulgação proativa do dado não está ocorrendo ou está sendo realizada de forma inadequada. Por exemplo, uma lista de documentos classificados de um ministério pode existir, mas se ele não a disponibilizar em seu site ou seção de acesso à informação, sua avaliação neste critério será negativa.

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”.

Veja os 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 e horários de atendimento ao público.

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

02. Programas e projetos

Com base no artigo 8º (parágrafo 1º, inciso V) da Lei de Acesso à Informação, consideramos que o órgão deve divulgar, ao menos, dados gerais de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, mesmo que não detalhados, como nome e descrição.

Como não há subitens, este critério foi cumprido quando o órgão divulgou pelo menos dados gerais de seus programas, ações, projetos e obras (e de entidades vinculadas).

3) Lista de documentos classificados

Com base no artigo 30 (incisos I, II e III) da Lei de Acesso à Informação consideramos que três subitens compõem este critério:

- Rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) 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 CGU, no caso dos órgãos do poder Executivo), consideramos a obrigação de divulgar como cumprida.

Caso o órgão divulgue informações de pelo menos dois dos três subitens, este critério foi cumprido.

4) Perguntas e respostas mais frequentes

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

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

5) Participação popular

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

Como não há subitens, este critério foi cumprido quando o órgão divulgou em seu site no mínimo datas presentes e futuras para audiências e consultas com participação do público.

6) Conteúdo executivo-orçamentário

Com base no artigo 8º (parágrafo 1º, incisos II, III e IV) da Lei de Acesso à Informação, 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 e resultados, bem como os contratos firmados.

Caso o órgão divulgue informações de pelo menos dois dos três subitens, este critério foi cumprido.

TRANSPARÊNCIA PASSIVA

A metodologia aplicada para monitorar como os órgãos públicos estão respondendo aos pedidos de informação realizados pelo público teve como base o envio de 474 solicitações a 51 órgãos do Executivo, do Legislativo e da Justiça no período de 17/09/2013 a 30/10/2013. **Foram 350 pedidos para 38 órgãos do Executivo; 18 pedidos para 2 órgãos do Legislativo; e 106 pedidos para 11 órgãos da Justiça.**

A auditoria contou com 9 pedidos-modelo, que foram enviados aos 51 órgãos federais. Com relação ao conteúdo, cabe ressaltar que 5 pedidos foram baseados na implementação da LAI e 4 serviram para medir a sensibilidade das instituições públicas quanto à divulgação de informações de interesse público que não são classificadas e, portanto, não devem ser tratadas como sigilo. São quatro graus de sensibilidade, conforme as definições abaixo:

Grau 1:

Pedido de acesso à informação pouco sensível, que não diz respeito ao orçamento do órgão público, mas de medidas que recomenda-se serem adotadas por todas as instituições avaliadas independente de sua natureza.

Grau 2:

Pedido de sensibilidade média, relacionado à questão orçamentária mais ampla do órgão público, que não envolve a coleta de dados em vários departamentos da instituição nem informações sobre pagamentos ou benefícios a servidores.

Grau 3:

Pedido de sensibilidade aguda, relacionado à questão orçamentária específica do órgão público, que envolve informações sobre pagamentos ou benefícios apenas do mandatário do órgão. Apesar de sensível, informação solicitada é o dado consolidado.

Grau 4:

Pedido de sensibilidade muito aguda, relacionado à questão orçamentária específica do órgão e que envolve informações sobre pagamentos ou benefícios tanto dos servidores quanto do mandatário do órgão. Apesar de sensível, informação solicitada é o dado consolidado.

Cada um dos graus relaciona-se com um pedido de informação, que estão em uma listagem mais abaixo.

O objetivo da realização dos pedidos foi medir a capacidade dos órgãos em responder de forma integral; a qualidade das respostas dadas; avaliar como a LAI está sendo implementada em cada um dos órgãos; o cumprimento dos prazos mínimos definidos pela LAI para o envio de respostas (20 dias sem solicitação de prorrogação do prazo e mais 10 dias caso o órgão faça a solicitação e apresente justificativa para a prorrogação); a capacidade dos órgãos em responder ou não aos recursos; o envio de respostas aos recursos dentro do prazo definido por lei (5 dias, no caso de recursos em primeira instância); a análise sobre o funcionamento dos sistemas de envio dos pedidos (os e-SICs); e as limitações de cada um dos Poderes e de seus órgãos quanto à transparência passiva.

Veja os pedidos de informação que compõem a auditoria:

Pedidos sobre a implementação da LAI

- 01** Com base na Lei de Acesso à Informação (12.527/11), solicito saber qual foi o orçamento previsto e o orçamento aplicado para implementar a Lei de Acesso à Informação de janeiro de 2013 até setembro de 2013, no âmbito do [NOME DO ÓRGÃO].
- 02** Com base na Lei de Acesso à Informação (12.527/11), solicito saber qual o número total de pedidos de informação feitos ao [NOME DO ÓRGÃO] no período de janeiro de 2013 a setembro de 2013. Solicito ainda o número de pedidos deferidos e indeferidos pelo [NOME DO ÓRGÃO] no mesmo período e quais as justificativas para

cada indeferimento. Caso haja pedidos que não estão contemplados entre “deferidos” e “indeferidos”, solicito saber quais são e a justificativa para cada um.

- 03** Com base na Lei de Acesso à Informação (12.527/11), levando em conta seu artigo 23, que trata das “informações passíveis de classificação como sigilosas”, solicito saber quantos pedidos foram negados de acordo com cada inciso do artigo pelo [NOME DO ÓRGÃO]. Por fim, solicito saber as justificativas para negar acesso à informação que não estão contempladas no artigo 23 da Lei de Acesso à Informação.
- 04** Com base no artigo 30, incisos I e II, da Lei de Acesso à Informação (12.527/11), solicito a lista das informações desclassificadas no âmbito do [NOME DO ÓRGÃO], de janeiro de 2013 a setembro de 2013. Solicito também a lista de “documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura”, conforme previsto na lei.
- 05** Solicito informação sobre quais as medidas de promoção da Lei de Acesso à Informação (12.527/11) o [NOME DO ÓRGÃO] realizou de janeiro de 2013 a setembro de 2013 e quais atividades estão previstas para promover o uso da Lei de Acesso à Informação no próximo ano.

Pedidos para medir a sensibilidade dos órgãos

- 01** Com base na Lei de Acesso à Informação (12.527/11), solicito saber de que maneira o órgão incentivou a participação popular em 2012? Quais os mecanismos de participação popular (audiências públicas, consultas, etc.) foram utilizados pelo órgão e quantos foram realizados no mesmo período (incluindo detalhamento de cada tipo de mecanismo de participação realizado)? Como foram divulgados e com qual antecedência? [Grau 1]
- 02** Com base na Lei de Acesso à Informação (12.527/11), solicito saber qual o valor total gasto com publicidade oficial pelo [NOME DO ÓRGÃO] em 2012? [Grau 2]
- 03** Com base na Lei de Acesso à Informação (12.527/11), solicito saber qual o valor total gasto com viagens oficiais pelo [NOME DO MINISTRO OU PRESIDENTE DO ÓRGÃO] em 2012? [Grau 3]
- 04** Com base na Lei de Acesso à Informação (12.527/11), solicito saber qual o valor total gasto pelo [MINISTÉRIO OU ÓRGÃO] com auxílio-moradia e domicílios funcionais para seus servidores no ano de 2012 e quantos servidores foram beneficiados no mesmo período. Solicito também saber se o [NOME DO MINISTRO OU PRESIDENTE] recebeu auxílio-moradia ou teve domicílio funcional e qual o montante gasto com ele e com seus antecessores, se houver antecessores, no mesmo intervalo de tempo (ano de 2012), com o valor discriminado de auxílio-moradia para cada um. [Grau 4]

Detalhamento dos pedidos

Como pode ser verificado no conteúdo dos pedidos, foram delimitados dois períodos de avaliação: requisição de informações de janeiro a setembro de 2013, no caso de pedidos para a implementação da LAI; e requisição de informações de 2012, para o caso dos pedidos de sensibilidade. A falta de dados atuais consolidados nos assuntos tratados pelos pedidos de sensibilidade levou a definir o período de 2012 como o alvo, já que era alta possibilidade de receber respostas negativas e/ou parciais dos órgãos caso fosse delimitado o mesmo período do primeiro bloco de pedidos (janeiro a setembro de 2013).

Um dos pedidos de sensibilidade trata especificamente de gastos com viagens oficiais do mandatário de cada um dos órgãos (seja ministro, presidente, etc). Como o órgão pode ter tido mais de um dirigente em 2012, foi feito um pedido para cada um dos mandatários, de forma que um órgão pode ter recebido mais do que 9 pedidos durante a pesquisa. Um exemplo é o Ministério da Educação, que, como no período avaliado teve dois ministros (Aloizio Mercadante e Fernando Haddad), recebeu 10 pedidos de informação.

Abaixo estão os critérios de avaliação das respostas. Eles valem tanto para a resposta dos pedidos quanto para as respostas aos recursos em primeira instância, e se dividem em dois grupos: análise dos pedidos pelo tipo de resposta (se integral, parcial, etc) e análise da qualidade da resposta (satisfatória, incompleta, etc):

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 como 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. 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.

Análise da qualidade da resposta pela ARTIGO 19:

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 apropriada⁷ para deixar de fornecer a informação requisitada. Outra hipótese é quando a resposta classificada como satisfatória não possui a informação de fato estiver justificada e corresponder à realidade;

Incompleta:

Na informação fornecida está faltando dados ou os documentos fornecidos apresentam problemas ao abrir; 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;

Fundamentação inadequada:

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. Exemplos frequentes de fundamentação inadequada no monitoramento foram respostas que apenas indicavam os portais de transparência, mas não onde os dados requisitados poderiam ser encontrados dentro deles. Muitos órgãos também se eximiram de responder perguntas sobre ações para implementação da LAI alegando que a CGU é o órgão responsável por isso. Considerou-se um argumento inadequado já que a LAI prevê em seu artigo 40 e o Decreto 7.724/2012 em seu artigo 67 que a autoridade designada em cada órgão da Administração Pública federal ficará responsável pelo monitoramento da implementação do acesso à informação, o que entendemos incluir atividades de promoção da LAI, como capacitação de funcionários, realização de seminários e etc.

Prazos e identificação

É importante ressaltar que a auditoria considera o tempo corrido para o envio de respostas - uma vez que a LAI não especifica se os prazos definidos valem para dias úteis ou dias corridos. Considerando que o ideal é que as respostas sejam dadas o mais brevemente possível, a análise se valeu desse critério para julgar o cumprimento do prazo. O órgão demandado tem 20 dias para responder a pergunta, com direito à prorrogação de 10 dias mediante justificativa.

⁷ Entende-se por base legal apropriada apenas as exceções previstas na LAI, quais sejam: 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).

A Lei de Acesso à Informação afirma que os pedidos devem ter a identificação do requerente, sem que essa exigência chegue ao ponto de inviabilizar a realização da solicitação. Esta questão também foi avaliada para a transparência passiva, bem como a divulgação de números de protocolo para posterior identificação e seguimento do pedido.

Recursos

Os recursos são o direito do cidadão que se vê insatisfeito com a resposta concedida pelo órgão ou instituição demandada. Deve-se apresentar o recurso em até 10 dias após a resposta. A LAI obriga que os entes federados estabeleçam ao menos uma instância recursal (primeira instância), podendo determinar outras instâncias na regulamentação local⁸. No caso do Executivo Federal, o recurso deve ser apresentado às seguintes instâncias, sucessivamente:

- 01** À autoridade hierarquicamente superior àquela que emitiu a decisão de negativa de acesso;
- 02** À autoridade máxima do órgão ou entidade;
- 03** À Controladoria-Geral da União;
- 04** À Comissão Mista de Reavaliação de Informações⁹

A avaliação realizada nesta auditoria considerou fazer apenas os recursos em primeira instância para cada pedido, nos casos em que o acesso à informação não foi integral e/ou a resposta dada não foi satisfatória. Todos os recursos são avaliados segundo os mesmos critérios de análise utilizados para os pedidos (seja para o tipo de resposta, seja para a qualidade das respostas).

Vale dizer que o cidadão tem a possibilidade de enviar o recurso em primeira instância até 10 dias após haver recebido a resposta do pedido de informação, e é obrigação do órgão responder em até 5 dias, mesmo que seja para negar (indeferir) o recurso. Também neste caso a auditoria considerou os prazos em termos de dias corridos, uma vez que a LAI não é específica neste quesito. A ARTIGO 19 pondera que o ideal é que as respostas sejam dadas o mais brevemente possível, portanto padronizar em dias corridos é melhor do que em dias úteis. A avaliação neste critério foi mantida, também, para ser coerente com a definição anterior da auditoria, quanto aos prazos dados para respostas aos pedidos.

⁸ Além da primeira instância recursal, ou seja, a autoridade hierarquicamente superior àquela que proferiu a decisão, as Secretarias de Transparência ou Controladorias Gerais dos Estados ou Municípios normalmente são designadas como segunda instância recursal.

⁹ Informações disponíveis em <http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/perguntas-frequentes/recursos-reclamacoes.asp#3>

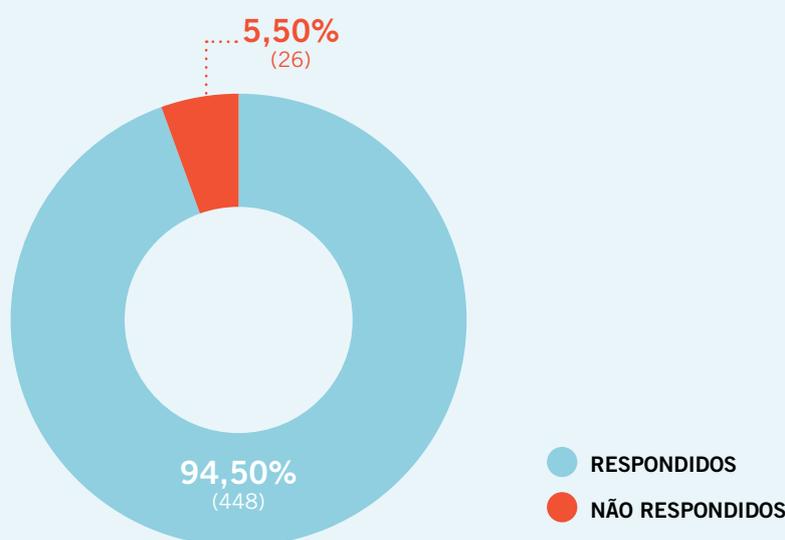
3. ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA

Como estabelece a Lei de Acesso à Informação (12.527/11), quando não há disponibilização proativa da informação pelo órgão público, o cidadão pode solicitar essa informação. Para este monitoramento, foram feitos 474 pedidos de informação a 51 órgãos federais do poder Executivo, do Legislativo e de Justiça. Os temas dos pedidos variaram de questões sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) a gastos com viagens, auxílio-moradia ou publicidade oficial (ver íntegra dos pedidos de informação e dos critérios de análise no capítulo Metodologia).

RESPOSTAS AOS PEDIDOS

Um primeiro olhar deve recair sobre o número de pedidos de informação respondidos. Os três Poderes em conjunto deram 448 respostas – sejam integrais, parciais, negativas ou indicação que o dado poderia estar em outro órgão (94,5% do total de pedidos respondidos). Significa que 26 pedidos (5,5%) não foram respondidos. De maneira geral, portanto, é possível dizer que os três Poderes se esforçaram para responder os pedidos de informação.

TOTAL DE PEDIDOS DE INFORMAÇÃO - 3 PODERES



A auditoria constatou, no entanto, que o esforço foi assimétrico, e que a Justiça foi a esfera de Poder que mais deixou pedidos sem resposta – 100% dos pedidos feitos ao Legislativo foram respondidos (18 respostas em 18 pedidos); 98,9% dos feitos ao Executivo foram respondidos (346 respostas em 350 pedidos); e 79,2% dos feitos à Justiça foram respondidos (84 respostas em 106 pedidos).

PEDIDOS RESPONDIDOS X SEM RESPOSTA



Outro aspecto a ser observado é que, apesar do alto número de respostas obtidas na pesquisa, não significa que elas tenham sido satisfatórias ou completas. Dos 474 pedidos de informação, 285 (60%) forneceram respostas integrais, se olharmos para os órgãos dos três Poderes. Em 189 pedidos (40%), portanto, houve respostas parciais, negativas ou simplesmente não houve resposta.

COMO OS ÓRGÃOS ESTÃO RESPONDENDO?



Olhando para os 189 pedidos citados anteriormente, encontramos 8 deles (1,7% do total de 474) em que houve negativa de acesso e 6 (1,3%) em que o órgão disse não ter a informação e recomendou procurar em outra instituição pública, além dos 26 (5,5%) já mencionados como sem resposta. Analisando somente os que receberam respostas parciais, encontramos 149 pedidos (31,4%).

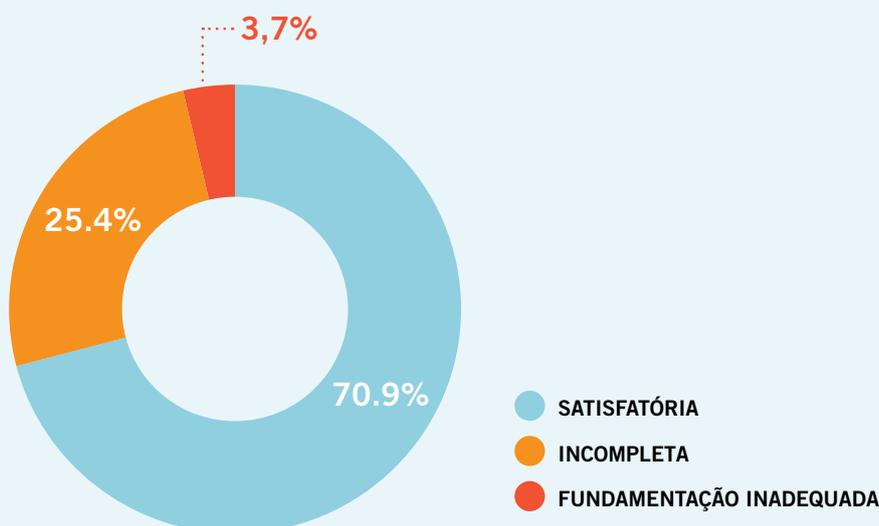
De maneira geral, a maior parte dos órgãos forneceu integralmente os dados solicitados. Entretanto, o índice de 31,4% de respostas em que o acesso à informação foi concedido parcialmente indica que ainda existem muitos desafios na efetivação do direito à informação.

Executivo

No caso do Executivo, foram feitos 350 pedidos de informação a 38 órgãos (entre ministérios e órgãos com status de ministério). O poder Executivo é a instância que implementou de maneira mais completa a Lei de Acesso à Informação. Este monitoramento indica em 227 respostas (64,9%) os órgãos forneceram acesso integral à informação solicitada. Em 106 casos (30,3%), a informação foi parcialmente fornecida; 7 respostas (2%) negaram acesso à informação; e 4 pedidos de informação (1,1%) ficaram sem respostas.

Na comparação com outros Poderes, portanto, os órgãos do Executivo monitorados responderam de maneira mais completa. Além disso, quando avaliada a qualidade do conteúdo da resposta dada, o Executivo federal também se destaca, com 248 respostas (70,9%) consideradas satisfatórias, 89 respostas (25,4%) incompletas e 13 (3,7%) cuja fundamentação legal estava inadequada, conforme gráfico abaixo:

QUALIDADE DA RESPOSTA - EXECUTIVO



Mesmo com o alto índice de respostas integrais e satisfatórias, há situações preocupantes no âmbito do Executivo. Um caso ocorreu com os pedidos de informação sobre a adoção de medidas para promover a LAI. Vários órgãos (Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Turismo, Secretaria de Assuntos Estratégicos e Secretaria de Políticas para Mulheres, entre outros) disseram não adotar medidas neste sentido. Outros (Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Relações Exteriores e Secretaria de Comunicação Social, entre outros) deram respostas em que se infere que o entendimento no Executivo é de que a CGU é o único órgão responsável por políticas e atividades de promoção da Lei de Acesso à Informação.

A ARTIGO 19 considera este entendimento problemático, já que a LAI deve ser promovida por todos os órgãos, para atender o público externo (medidas de divulgação para os cidadãos, por exemplo) e o público interno (capacitação sobre a LAI). A definição da CGU como principal órgão para a implementação da Lei de Acesso à Informação não exige os demais de adotar medidas para a promoção interna da LAI.

Cabe destacar que 30 dos 38 órgãos avaliados (79%) responderam pedidos de informação em 21 dias ou mais, o que não significa necessariamente uma infração dos prazos delimitados pela LAI. Desses 30 órgãos, 12 (31,6%) levaram 31 dias ou mais para enviar respostas a determinados pedidos, o que ultrapassa qualquer previsão determinada pela Lei de Acesso à Informação. Já 11 órgãos (30%) responderam pedidos em 21 dias ou mais sem ter feito solicitação de prorrogação de prazo, o que também é uma infração à LAI.

Três órgãos (Ministério da Agricultura, Secretaria de Direitos Humanos e Secretaria de Relações Institucionais) se enquadram nos dois cenários de infração aos prazos delimitados pela LAI mencionados anteriormente. Veja abaixo a tabela com o cruzamento dos dados das instituições:

Órgãos	Nº de pedidos respondidos em 31 dias ou mais	Número de pedidos respondidos em 21 dias ou mais sem pedir prorrogação
Ministério do Trabalho e Emprego	6	0
Ministério do Esporte	3	0
Secretaria de Comunicação Social	3	0
Ministério da Justiça	2	0
Secretaria de Relações Institucionais	2	1
Controladoria-Geral da União	1	0
Gabinete de Segurança Institucional	1	0
Ministério da Agricultura	1	1
Ministério da Cultura	1	0
Ministério do Planejamento	1	0
Secretaria de Direitos Humanos	1	1
Secretaria-Geral da Presidência	1	0
Casa Civil da Presidência da República	0	1
Min. do Desenvolvimento, Indústria e Comércio	0	1
Ministério do Desenvolvimento Social	0	1
Ministério da Educação	0	1
Ministério do Meio Ambiente	0	3
Ministério de Minas e Energia	0	1
Secretaria de Portos	0	1
Secretaria de Políticas para Mulheres	0	2
TOTAL	23	14

Um caso notório é o do Ministério do Trabalho e Emprego, que demorou 37 dias para responder um dos pedidos de informação, e atrasou sobremaneira em outros 5 pedidos (de 32 a 34 dias para responder). Outros casos recorrentes foram o Ministério do Esporte e a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, com 3 pedidos que ultrapassaram

30 dias de demora para resposta; e do Ministério da Justiça e da Secretaria de Relações Institucionais, cada um com 2 pedidos que também levaram mais de um mês para serem respondidos.

O fato de o Executivo possuir um sistema unificado para realização de pedidos de informação (o e-SIC, gerido pela Controladoria Geral da União), permite também alguma padronização no formulário para envio de pedidos e na emissão de números de protocolo do registro do pedido, sendo que todos os pedidos enviados receberam um número de protocolo. Por outro lado, a diferença de implementação da lei em cada ente público faz com que a maneira com que os órgãos do Executivo federal respondem aos pedidos varie bastante. Houve casos de respostas que não forneceram nenhuma informação e na prática foram negativas de acesso, apesar de em seu conteúdo não haverem explicitamente negado informações.

Dois exemplos de respostas que não forneceram as informações solicitadas:

- O **Ministério da Defesa** respondeu a um pedido de informação sobre gastos com publicidade oficial com o seguinte conteúdo, que acabou cadastrado como “pedido respondido” no e-SIC: (...) *o Serviço de Informações ao Cidadão - SIC do Ministério da Defesa – MD informa que ainda estamos checando os dados solicitados e que nos comprometemos a enviar a resposta oportunamente (...).*
- O **Ministério da Integração Nacional** respondeu a uma solicitação detalhada sobre o número total de pedidos de informação recebidos (em que foi requerido também o número de pedidos deferidos, indeferidos e as justificativas de indeferimento, de janeiro a setembro de 2013), com o seguinte conteúdo, que foi cadastrado como “pedido respondido” no e-SIC: (...) *O Serviço de Informação ao Cidadão informa que para o período solicitado não houve pedidos indeferidos, apenas acessos concedidos. Informa ainda que todos os requerimentos de informação foram recepcionados por este ministério (...).*

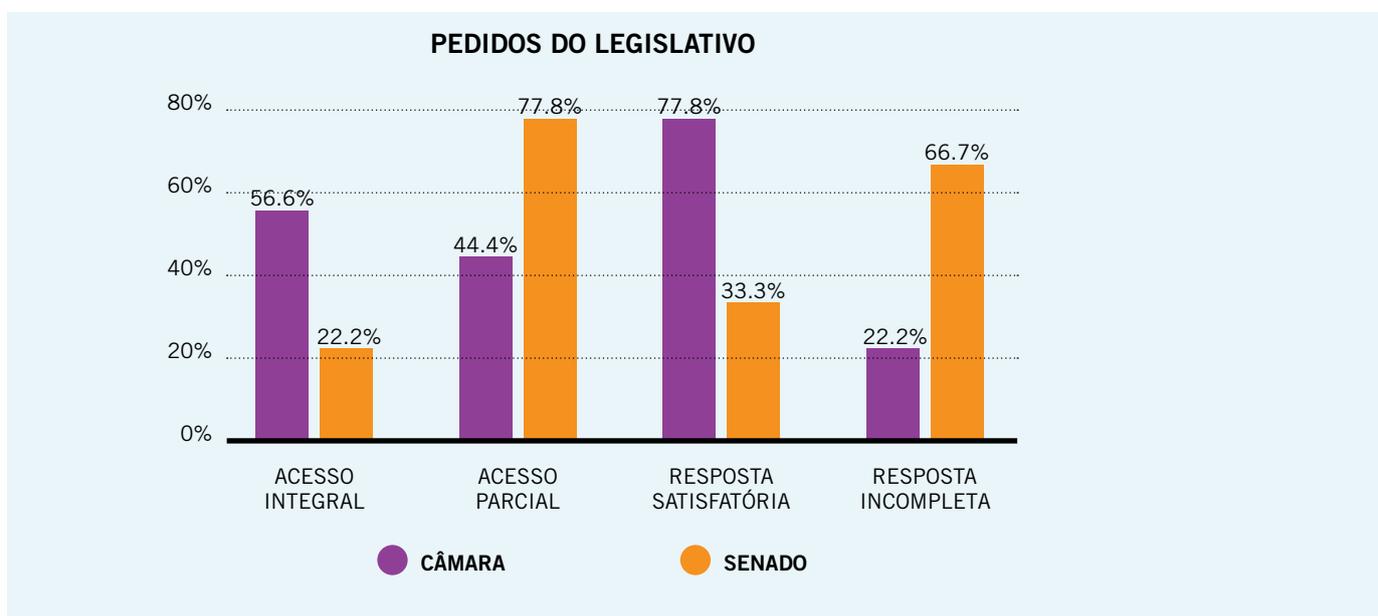
Cabe destacar que o Gabinete de Segurança Institucional foi um dos que apresentou mais dificuldade em cumprir a transparência passiva. Nenhum dos pedidos recebidos pelo órgão foi respondido em menos de 27 dias, e todos foram prorrogados. Dos 9 pedidos enviados, 3 tiveram acesso negado, em 2 casos a resposta dada foi parcial e em 1 pedido o órgão disse não ter informações – em apenas 3, portanto, as respostas foram integrais. Ainda assim, nenhum dos recursos em primeira instância enviados foi atendido pela instituição pública.

Por fim, vale dizer que 34% dos pedidos de sensibilidade (54 de 160 pedidos para o Executivo) tiveram respostas parciais, negativas de acesso, ficaram sem resposta ou o órgão afirmou não ter a informação. Chama a atenção que pedidos de informação sobre gastos com viagens oficiais (grau 3 de sensibilidade) e com auxílio-moradia (grau 4 de sensibilidade) em muitos casos tenham sido só parcialmente respondidos. Exemplo: o Ministério da Cultura enviou uma lista com dados de servidores beneficiados com auxílio-moradia, mas deixou de fora as informações da atual ministra, sendo que o pedido de informação também solicitou explicitamente informações a respeito dos gastos com ela.

Legislativo

No total, 18 pedidos de informação foram enviados para dois órgãos: Câmara dos Deputados e Senado Federal. De maneira geral, somente 7 respostas (40% do total) deram acesso integral à informação solicitada. Além disso, 9 respostas (44,5%) foram avaliadas como incompletas, não satisfazendo a análise de qualidade da ARTIGO 19. O tempo médio de resposta foi de 17 dias. Quando analisados os dados separadamente, no entanto, a diferença entre os dois órgãos na maneira como lidam com pedidos de informação é significativa.

A Câmara dos Deputados forneceu acesso integral à informação solicitada em 5 dos 9 pedidos recebidos pelo órgão, e a qualidade foi satisfatória em ainda mais casos – 7 pedidos. O Senado, por outro lado, deu acesso integral a apenas 2 pedidos, dos 9 enviados para este órgão.



Destaca-se ainda que o Senado requisitou prorrogação do prazo para resposta em 8 dos 9 pedidos de informação recebidos, mas mesmo assim não foi capaz de responder a estes pedidos no tempo correto, tendo enviado as respostas apenas 33 dias após o cadastro. Apenas um pedido foi respondido no prazo – a resposta chegou um dia após a solicitação ser protocolada. Dos 8 pedidos prorrogados, 7 receberam respostas parciais do Senado, ou seja, o órgão não forneceu as informações integrais solicitadas. Dessas respostas, 6 foram consideradas incompletas, na avaliação de qualidade promovida pela ARTIGO 19.

Cabe ressaltar que os 8 pedidos prorrogados foram respondidos em um só e-mail enviado pelo Senado, com uma divisão confusa entre as respostas que dificultou entender quais eram direcionadas para quais pedidos. O órgão público “agrupou” pedidos, de forma que duas solicitações enviadas pela ARTIGO 19 que não eram relacionadas entre si tiveram a mesma resposta – situação que ocorreu duas vezes. Foi o caso dos pedidos sobre as medidas de promoção da LAI e sobre atividades de participação popular promovidas pelo Senado. Ambas as solicitações foram “agrupadas” e receberam apenas uma resposta, mesmo sendo dois pedidos diferentes.

Dois exemplos de respostas parciais dadas pelo Legislativo:

- O **Senado** respondeu a um pedido sobre os mecanismos adotados para incentivar a participação popular nos temas tratados pelo órgão (audiências públicas, consultas populares, etc.) com dados sobre ações para a implementação da LAI, resposta que não corresponde à solicitação original. Trecho do conteúdo da resposta: (...) O Senado Federal adotou as seguintes iniciativas para a implementação e promoção da Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527, de 2011: Regulação da Lei no âmbito do Senado Federal – Ato da Comissão Diretora nº 09, de 2012 (...).

A ARTIGO 19 enviou um recurso, mas o órgão público não respondeu.

- A **Câmara dos Deputados** respondeu a um pedido de informação sobre o valor gasto com auxílio-moradia em 2012 afirmando que não paga este benefício a seus servidores e não fornecendo informações adicionais, exceto o valor pago com taxas de condomínio de imóveis funcionais. O pedido solicitou o gasto consolidado do órgão público com auxílio-moradia e domicílios funcionais para o mandatário e funcionários do órgão ao longo de 2012. A Câmara, no entanto, “entendeu” que o auxílio-moradia pago a parlamentares não se enquadrava na solicitação. Trecho: (...) A Câmara dos Deputados não paga auxílio-moradia a seus servidores. Em relação aos gastos com domicílios funcionais, das 33 unidades funcionais da chamada Reserva Técnica, foram gastos no ano de 2012, R\$155.759,44, referentes a pagamentos de taxas de condomínios, ordinárias para os imóveis desocupados e extraordinários para todos em que houve sua instituição por Assembléia (...).

A ARTIGO 19 enviou um recurso e o órgão respondeu com as informações corretas, mas com atraso.

No caso da Câmara dos Deputados, 5 dos 9 pedidos de informação enviados foram respondidos no mesmo dia, cumprindo o que determina a Lei de Acesso à Informação; a resposta mais demorada para este órgão levou 10 dias. Nenhum pedido enviado à Câmara dos Deputados foi prorrogado, e nenhum ultrapassou os prazos definidos pela LAI.

Com relação ao sistema para envio dos pedidos de informação, a Câmara dos Deputados não tem um sistema próprio para isso, utilizando a seção “Fale Conosco” do seu site, que também é utilizada para outros tipos de demandas. O Senado, por sua vez, possui um sistema próprio.

Uma limitação comum aos dois órgãos do Legislativo é que o sistema de envio de pedidos não prevê a opção de recurso. Não há um campo no formulário que explicita para os funcionários do SIC que se trata de um recurso, dificultando o uso desta opção pelos cidadãos.

O sistema do Senado, inclusive, limita o tamanho dos pedidos a serem enviados – é possível escrever no máximo 2.000 caracteres (quando a auditoria foi realizada, entre setembro e dezembro de 2013, a limitação de caracteres era ainda maior, mas o limite foi ampliado).

O sistema de pedidos da Câmara sofre com “bugs” e travamentos. Uma tentativa de registro pela ARTIGO 19, por exemplo, fez aparecer o conteúdo do pedido de outro usuário. O número de protocolo do outro usuário ficou disponível para o solicitante da ARTIGO 19, bem como seus dados pessoais, como nome e e-mail.

Por fim, é importante ressaltar os problemas com números de protocolo. No Legislativo, o Senado enviou protocolos extras para cada resposta (por exemplo, o pedido 0069414/13/WW passou a ter uma resposta de número 1180092). Isso complica a identificação da resposta, já que é preciso guardar dois números.

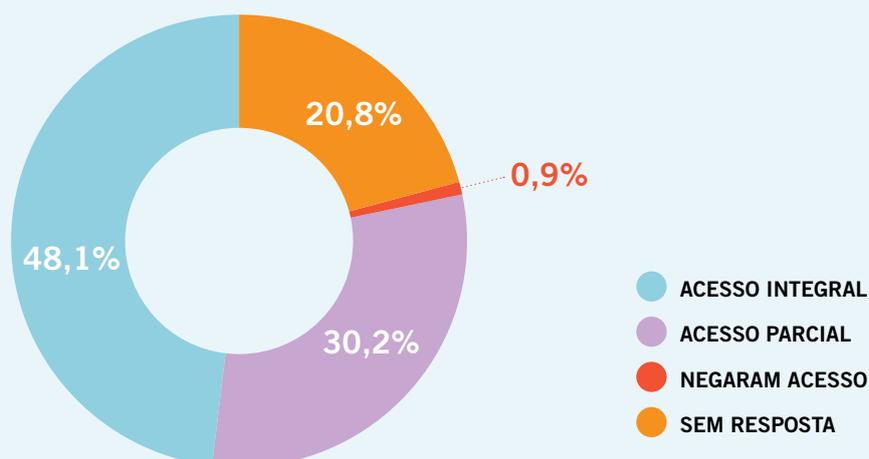
Para dificultar ainda mais, nas respostas do Senado constavam números de protocolo diferentes dos que haviam sido repassados inicialmente pelo órgão. Não está claro se houve um erro do SIC no cadastro ou se este novo protocolo para cada pedido tinha algum significado – o Senado não respondeu nenhum dos recursos enviados pela ARTIGO 19, que mencionavam inclusive o problema de protocolo.

Justiça

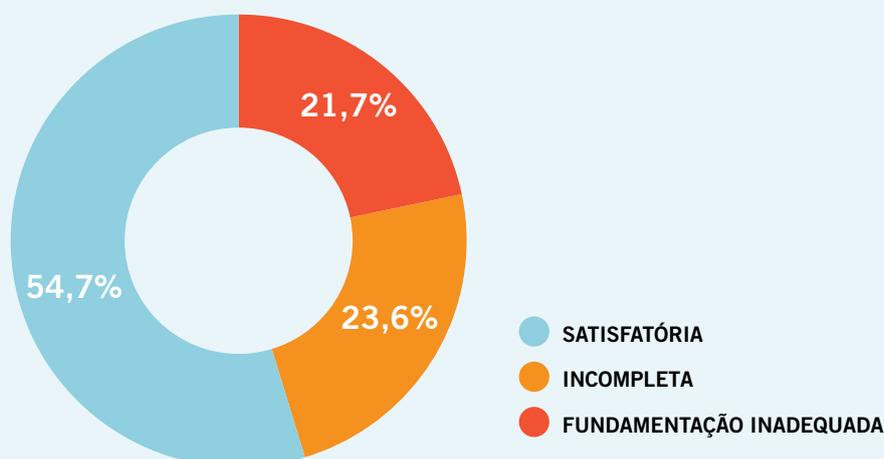
Foram monitorados 11 órgãos de Justiça, sendo 8 do poder Judiciário – Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e os 5 Tribunais Regionais Federais (TRF). A lista inclui 3 órgãos com “funções essenciais à Justiça” – Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). No total, os órgãos receberam 106 pedidos de informação. Na Justiça, 51 respostas (48,1% do total) forneceram acesso integral à informação solicitada; 32 respostas (30,2%) forneceram acesso parcial e em 22 casos (20,8%) não houve resposta. Apenas um pedido, enviado ao STJ, obteve negativa de acesso à informação como resposta.

Do conjunto de órgãos, destacam-se os Tribunais Regionais Federais (TRF), que em sua maioria não responderam satisfatoriamente às solicitações, com 21 dos 22 casos em que resposta alguma foi dada. Um olhar cuidadoso mostra que 6 pedidos dos 10 recebidos pelo TRF 1 não tiveram resposta; já no TRF 2, 5 dos 9 pedidos enviados também foram ignorados.

TIPO DE RESPOSTA - JUSTIÇA



QUALIDADE DA RESPOSTA - JUSTIÇA

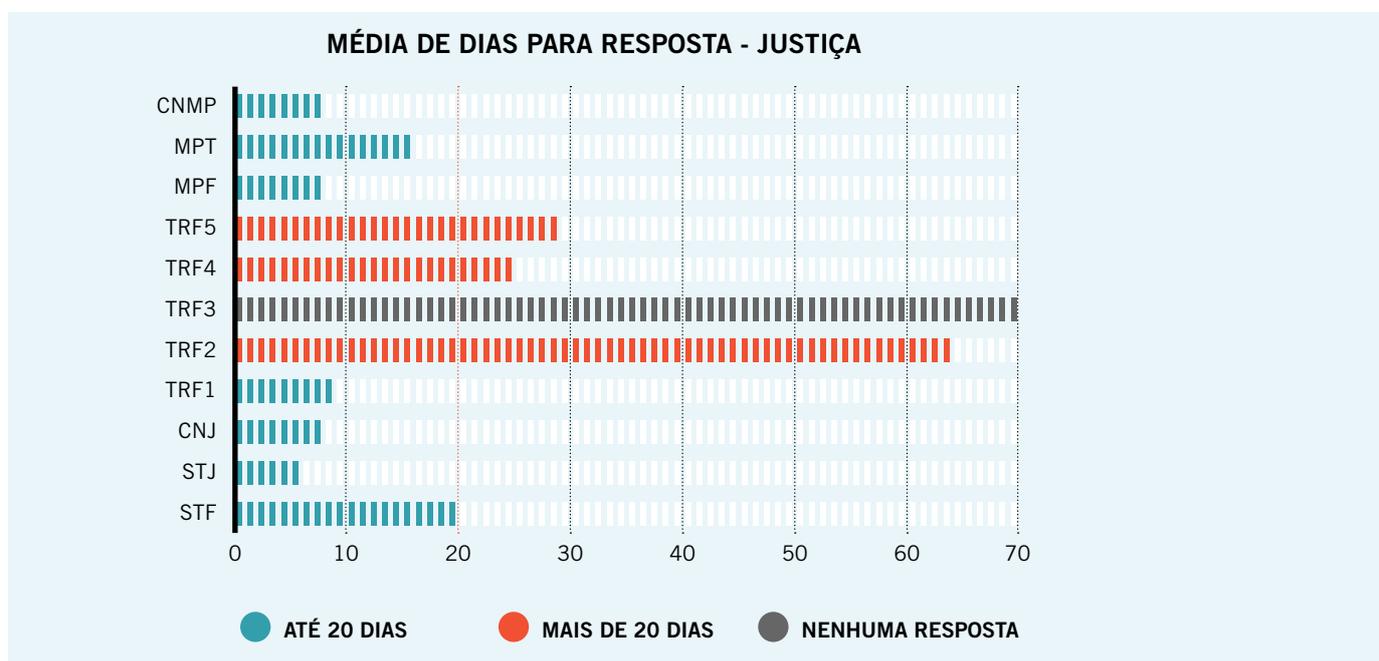


O caso mais emblemático da não implementação da Lei de Acesso à Informação é o do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que não respondeu a nenhum dos 9 pedidos de informação feitos ao órgão. Fora dos TRFs, o único pedido enviado à Justiça que ficou sem resposta foi para o CNJ, que não respondeu a uma solicitação sobre a implementação da LAI. Cabe ressaltar que em três tribunais – TRF 2, TRF 3 e TRF 5 – não houve envio de número de protocolo para os pedidos registrados. No caso do TRF 5, o autor dos pedidos da auditoria instou via recurso que o tribunal enviasse os protocolos. A resposta sobre os protocolos foi dada pelo TRF 5 por e-mail, através de mensagens confusas, que haviam sido repassadas internamente para funcionários do órgão público. Só foi possível identificar 3 protocolos, entre os 9 pedidos enviados na auditoria. Portanto, dos 106 pedidos feitos aos órgãos da Justiça, em 23,6% (25) dos casos não foi fornecido protocolo.

É preocupante o tamanho do atraso nas respostas para os pedidos feitos à Justiça – 4 pedidos de informação enviados o TRF 2 levaram 64 dias para serem respondidos (outros cinco pedidos sequer foram respondidos pelo tribunal). Já no caso do STF, 3 pedidos enviados foram respondidos em 60 dias, ou seja, 2 meses depois de terem sido cadastrados. Outro pedido ao mesmo órgão levou 37 dias para ser respondido.

Proporcionalmente, o número de pedidos na Justiça que levaram 31 dias ou mais para serem respondidos é pequeno – 9 ou 8,5% do total de pedidos para este Poder. Além disso, nenhum órgão da Justiça pediu prorrogação de prazo para nenhum dos pedidos cadastrados. No limite, se forem considerados os 20 dias definidos pela LAI para pedidos de informação em que o ente público não solicita prorrogação, em 34 pedidos (32,1% dos enviados à Justiça) houve infração do prazo.

Cabe ressaltar ainda que, somente o TRF da 4ª região forneceu um número de protocolo para identificar o registro do pedido, entre os tribunais federais. Os outros 6 órgãos monitorados forneceram números de protocolo nos pedidos realizados neste monitoramento.



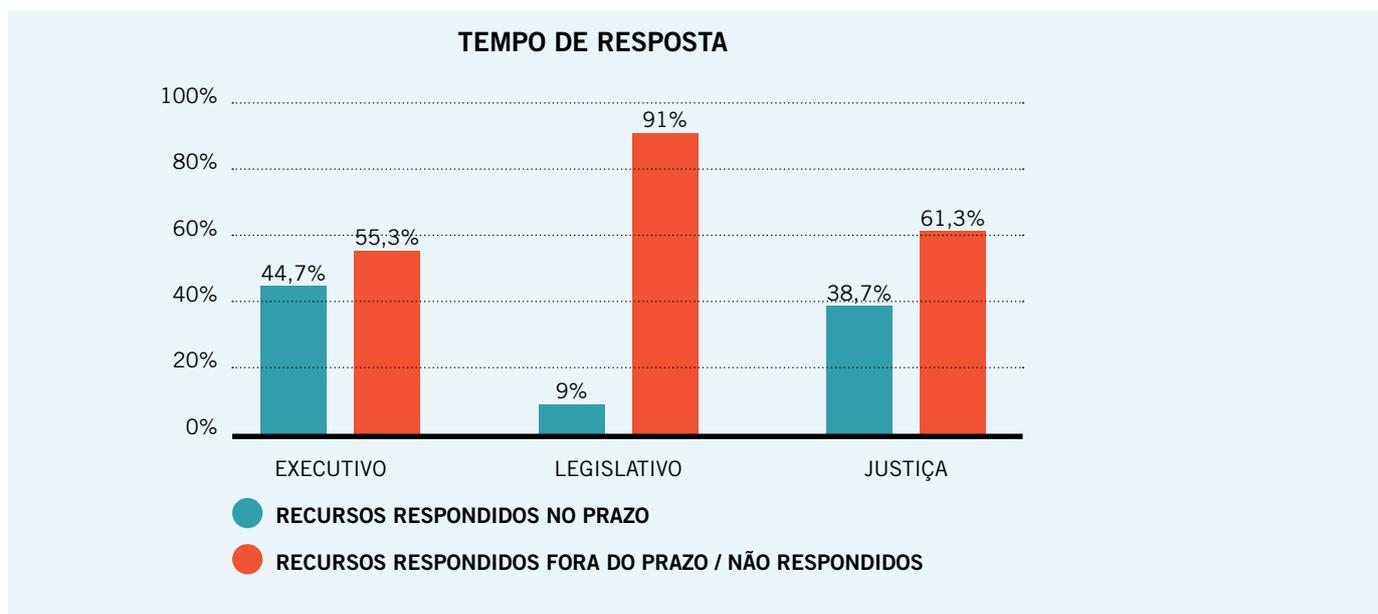
A limitação ao tamanho das mensagens é algo que ocorre em muitos sistemas adotados pela Justiça – o STF e o CNJ impedem o envio de mensagens maiores que 3.600 caracteres; o TRF 1 bloqueia mensagens maiores que 3.800 caracteres; o TRF 3 bloqueia mensagens com 2.500 caracteres ou mais; o TRF 4 bloqueia mensagens maiores que 2.000 caracteres; o MPF bloqueia mensagens maiores que 3.900 caracteres.

De todos os 11 órgãos da Justiça analisados, apenas três (STJ, CNMP e MPT) 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 ter que realizar um novo pedido, o que gera um novo número de protocolo e dificulta o acompanhamento para o usuário.

Cabe ressaltar que dois órgãos de Justiça – o TRF 2 e o TRF 5 – não possuem nem sistema próprio para envio dos pedidos de informação, nem e-SIC, nem “Fale Conosco” que preveja a utilização da LAI. A ARTIGO 19, portanto, teve que contornar esta limitação enviando os pedidos via e-mail. Ainda na Justiça, um episódio ocorrido com o STF indica as falhas do sistema. A ARTIGO 19 tentava registrar recursos para o Supremo, mas o site apresentou “bugs” e nenhum pedido pôde ser registrado em 24 de outubro e por 3 dias seguidos. Para evitar que acabasse o prazo para fazer recurso, eles foram enviados por e-mail ao STF.

RECURSOS

Considerando os 474 pedidos realizados neste monitoramento, foram feitos 156 (33%) recursos a respostas de conteúdo incompleto ou que não forneceram integralmente a informação solicitada. Dos 350 pedidos enviados ao Executivo, 114 (32,6%) tiveram respostas que ensejaram recurso; dos 18 enviados ao Legislativo, 11 (61,1%) tiveram respostas que precisaram de recursos; e dos 106 pedidos enviados à Justiça, em 31 (29,2%) dos casos foi preciso fazer recurso.



A necessidade de entrar com um recurso à resposta fornecida pelo órgão indica que as respostas foram insatisfatórias. Se tomarmos isso os recursos como um parâmetro de efetividade das respostas, os órgãos do poder Legislativo seriam os menos efetivos, dada o elevado número de recursos feitos no monitoramento.

Se incluirmos uma análise do tempo médio que cada instância levou para responder aos recursos, o Legislativo só possui um recurso respondido dentro do prazo estabelecido pela LAI (5 dias), entre 11 enviados, o que significa que 91% dos recursos foram respondidos fora do prazo ou não foram respondidos.

O índice de recursos respondidos fora do prazo ou não respondidos cai para 61,3% entre os órgãos de Justiça e para 55,3% entre os órgãos do Executivo federal. Todos esses índices ainda são muito altos, o que demonstra que atender aos requisitos legais no que se refere aos recursos ainda é um entrave forte em todos os poderes no nível federal.

Pedidos de identificação desproporcionais

Durante a auditoria foram registrados casos de pedidos desproporcionais de identificação. A situação ocorreu principalmente com órgãos da Justiça, notadamente os tribunais federais. O TRF 2, no dia 21 de outubro de 2013, exigiu números de inscrição e cópias físicas dos seguintes documentos do solicitante dos pedidos deste monitoramento: CPF, RG e comprovante de endereço. Caso contrário, não seriam enviadas respostas aos pedidos. Mesmo após o solicitante haver fornecido nome completo e número de identidade, o órgão insistiu em cobrar as cópias dos documentos e na necessidade de envio do CPF.

O autor dos pedidos instou o órgão público no dia 23 de outubro a enviar as respostas com base no que determina a LAI, ou seja, sem o envio das cópias de documentos exigidas. Dos 9 pedidos de informação, só quatro foram respondidos, com mais de 2 meses de atraso. O ouvidor do TRF 1 telefonou à ARTIGO 19 exigindo identificação adicional do autor dos pedidos de informação, além de justificativa para as solicitações, o que vai contra a LAI e o que ela determina. O autor dos pedidos informou que não daria justificativa para os pedidos, ao que o ouvidor informou que provavelmente não haveria respostas, nesse caso.

É importante ressaltar que, durante a realização dos pedidos, em nenhum momento o solicitante informou o telefone da ARTIGO 19 ou seu número pessoal, o que indica que o ouvidor buscou a informação por outros meios. Causa preocupação sobre o tipo de situação a que estão sujeitos cidadãos comuns que fazem pedidos de informação para o órgão.

A diretoria-geral do TRF 5 entrou em contato via e-mail com o solicitante dos pedidos da auditoria para cobrar nome completo, documento de identidade e data de expedição do RG, do contrário os pedidos de informação não seriam respondidos. Ademais, em outros órgãos da Justiça, como o STF, cobram identificação desproporcional para quem quiser cadastrar um pedido de informação. É obrigatório, por exemplo, indicar a ocupação, o sexo, a cidade, a UF e o país ao fazer um pedido de informação.

A ARTIGO 19 entende que o artigo 10 da LAI determina apenas “a identificação do requerente e a especificação da informação requerida”, e não dados como ocupação. Diz o inciso 1º do dito artigo, inclusive, que para o acesso a informações de interesse público, “a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação”.

Caso semelhante ocorre no Legislativo. O Senado, por exemplo, exige que o autor de um pedido de informação forneça telefone, sexo, idade, faixa etária, escolaridade, cidade e unidade federativa. A cobrança de todos esses campos como obrigatórios é desproporcional.

O e-SIC, mantido pelo governo federal, solicita apenas o nome completo, um número de identificação (no caso o CPF) e o e-mail. Os demais dados (como data de nascimento, profissão e escolaridade) são de preenchimento opcional. Entendemos que, no espectro federal, esta exigência é a mais simples encontrada até agora, ao compararmos os três Poderes.



4. ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

Executivo

No que diz respeito à 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, verificou-se ainda o não cumprimento do mínimo exigido pela Lei de Acesso à Informação, principalmente no que diz respeito à divulgação dos eventos que exigem a participação popular.

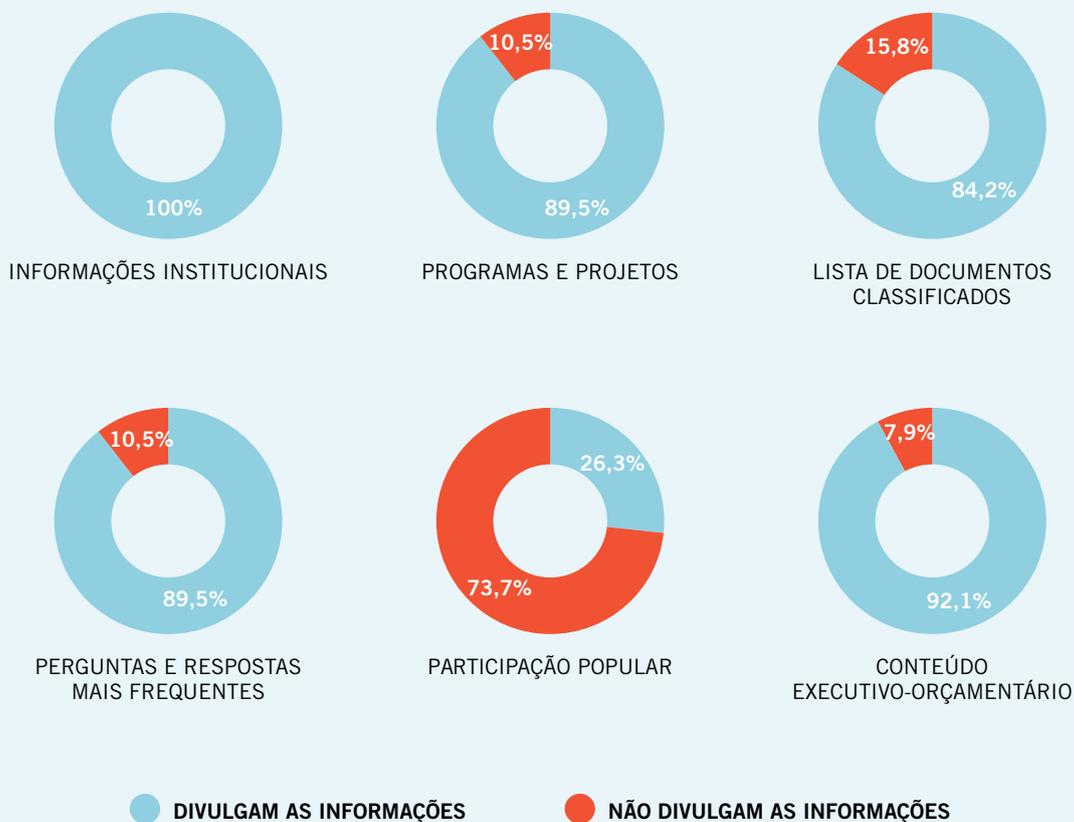
Como foi apresentado no capítulo sobre a metodologia, os órgãos foram analisados sob a luz de 6 critérios que a LAI determinou como obrigação, sendo eles divididos em 11 subitens. Apresentaremos abaixo os gráficos analisando os cenários de cumprimento.

Dentre os critérios, o mais problemático foi a ausência de informações para facilitar a participação popular, como dito anteriormente. Dos 38 órgãos do Executivo Federal analisados, apenas 10 (26,3%) divulgam algum tipo de informação sobre audiências públicas, consultas populares, dentre outros.

Tendo em vista a importância da promoção de espaços públicos para aproximar sociedade civil e Estado, consideramos que a omissão dos órgãos em divulgar tais informações gera prejuízo direto ao debate de questões de interesse social e geral e, conseqüentemente, à democracia uma vez que dificulta ou até mesmo impede o conhecimento de canais abertos para intervenção dos cidadãos nas políticas públicas.

Um ponto positivo, no entanto, trata da divulgação de informações institucionais, 100% dos órgãos do Executivo que constam na auditoria apresentam em seus portais ao menos os nomes dos servidores públicos e seus respectivos cargos ou o endereço da repartição e os telefones para contato. Trata-se de um avanço, já que estas informações são fundamentais para conhecer os responsáveis por cada função e garantir um fácil acesso aos entes públicos.

CUMPRIMENTO DOS CRITÉRIOS - EXECUTIVO



A maioria dos órgãos públicos também disponibiliza informações gerais sobre programas e projetos. No entanto, a auditoria identificou que 4 órgãos não divulgam nenhuma informação desse tipo. Dentre esses órgãos estão: Secretaria de Direitos Humanos, Ministério do Esporte, Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e o Gabinete de Segurança Institucional. Tal omissão gera preocupação, uma vez que tratam de informações básicas que devem estar à disposição de qualquer indivíduo em tempo real para possibilitar o controle social das políticas públicas.

De uma forma geral, é possível afirmar que 8 órgãos do Executivo federal (21%) cumpriram com todas as obrigações mínimas previstas na LAI: o Ministério da Educação, o Ministério das Cidades, o Ministério das Comunicações, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria de Políticas para Mulheres e a Secretaria-Geral da Presidência da República.

Mesmo com este resultado positivo, 11 órgãos do Executivo (29% do total) descumpriram dois critérios ou mais dos exigidos pela LAI. Desses, três são especialmente preocupantes: o Ministério da Previdência Social descumpriu quatro critérios; e o Ministério do Esporte e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República descumpriram três critérios cada um. Veja a lista dos ministérios que descumpriram dois critérios ou mais e quais foram descumpridos:

Órgão	Informações institucionais	Programas e projetos	Lista de documentos classificados	Perguntas mais frequentes	Participação popular	Conteúdo Executivo-orçamentário	Total de critérios descumpridos
Min. da Previdência Social	Cumpriu	Cumpriu	Não cumpriu	Não cumpriu	Não cumpriu	Não cumpriu	4
Ministério do Esporte	Cumpriu	Não cumpriu	Não cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu	Cumpriu	3
Secr. de Direitos Humanos	Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu	Não cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu	3
Gabinete de Segurança Institucional	Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu	Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu	2
Secr. de Relações Institucionais	Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu	Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu	2
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Cumpriu	Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu	2
Ministério do Meio Ambiente	Cumpriu	Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu	2
Secretaria de Aviação Civil	Cumpriu	Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu	2
SECOM-PR	Cumpriu	Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu	2
Ministério da Saúde	Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu	Não cumpriu	Cumpriu	Não cumpriu	2
Advocacia-Geral da União	Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu	Não cumpriu	Não cumpriu	2

Outra questão problemática trata da publicação das listas de documentos sigilosos. Nesse quesito, 6 órgãos – o Ministério da Previdência Social; o Ministério do Esporte; o Ministério do Desenvolvimento Agrário; o Ministério do Meio Ambiente; a Secretaria de Aviação Civil; e a Secretaria de Comunicação Social - não cumpriram sequer 2 dos 3 subitens exigidos para considerar o atendimento a esse critério como satisfatório. Com relação à obrigação estabelecida pela LAI, mas já presente na Lei de Transparência¹⁰ a maioria dos órgãos cumpre satisfatoriamente o quesito sobre a publicação de informações de conteúdo executivo-orçamentário. Os órgãos que estão em falta e que não atenderam nem mesmo 2 dos 3 critérios existentes são: Advocacia-Geral da União, Ministério da Previdência e Ministério da Saúde.

A LAI também estabelece a obrigação de divulgar as respostas às perguntas mais frequentes como parte da transparência ativa, o que deixou de ser cumprido por 4 órgãos: ministérios da Previdência, da Saúde, do Esporte e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Cabe ressaltar que tal medida facilitaria o acesso à informação e evitaria o envio de pedidos de informação com igual teor.

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.

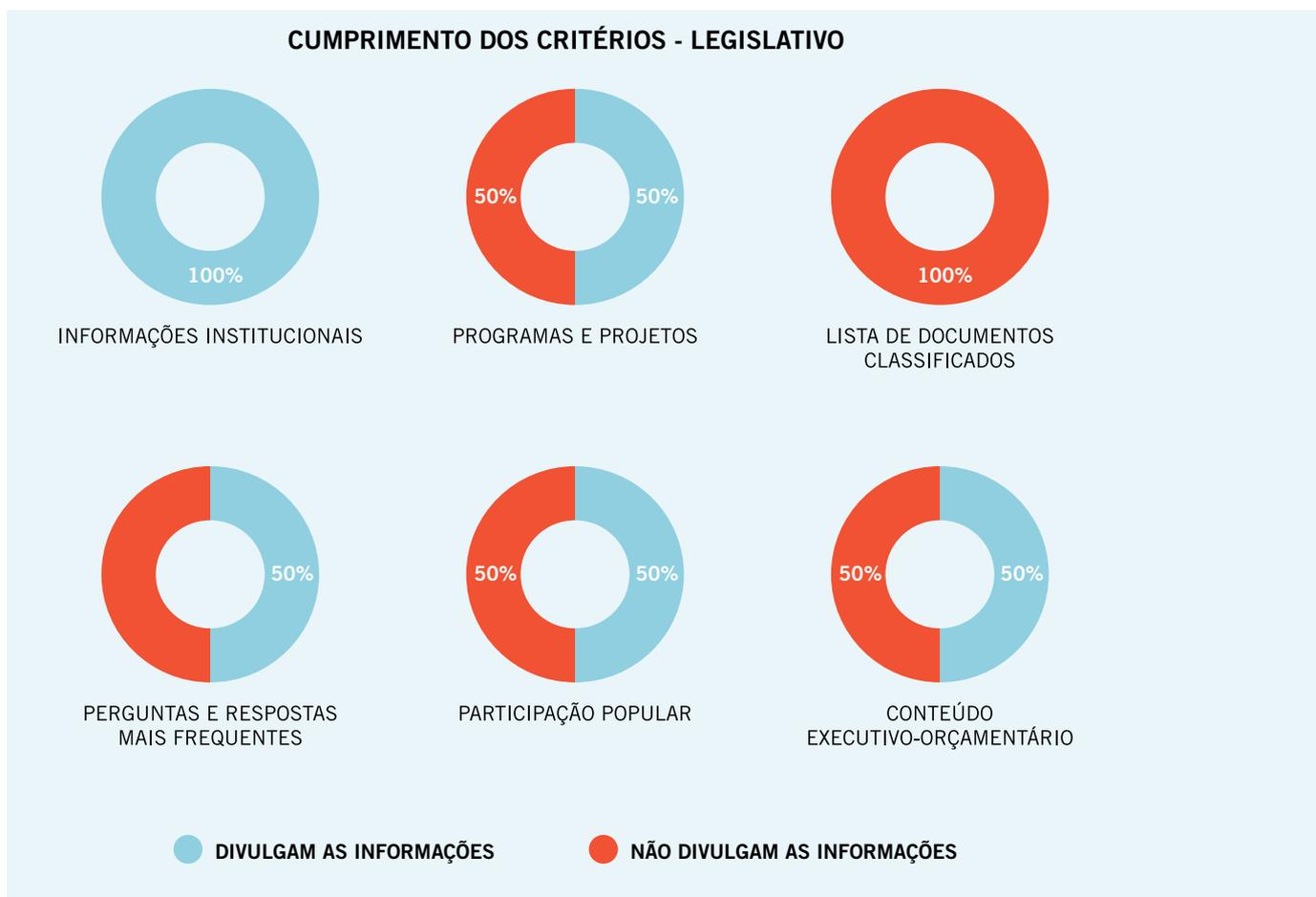
¹⁰ Lei Complementar Nº 131, de 27 de maio de 2009.

Legislativo

No poder Legislativo, apenas dois órgãos foram analisados - Senado e Câmara dos Deputados. Nessa esfera, apenas o item que trata da obrigação em divulgar informações institucionais foi cumprido. Nenhum dos dois órgãos que compõem este Poder cumpriu a transparência ativa totalmente.

De uma forma geral, a Câmara dos Deputados foi o órgão do Legislativo que apresentou maior carência de informação, uma vez que deixou de divulgar dados de quatro critérios: programas e projetos, lista de documentos classificados, resposta às perguntas mais frequentes e conteúdo executivo-orçamentário. Isso quer dizer que o órgão não divulga nem mesmo informações mínimas sobre esses pontos exigidos pela Lei de Acesso à Informação.

A preocupação em cumprir a transparência ativa da LAI pela Câmara dos Deputados se restringiu a disponibilizar informações sobre nome de funcionários da repartição e seus cargos, bem como endereço e telefone dos responsáveis por cada área, e alguns dados sobre a participação popular, como por exemplo audiências públicas a serem realizadas e registros das atas anteriores. Isso significa que apenas dois critérios dos seis avaliados foram cumpridos pela Câmara.



O Senado, por sua vez, cumpriu com a maior parte dos quesitos da LAI com relação à transparência ativa, porém ainda necessita passar a divulgar informações sobre os documentos classificados do órgão e também promover o direito à informação com relação à participação popular, de modo a publicar em seu portal na internet o calendário de audiências e consultas públicas, o registro desses eventos e outras questões de interesse para o debate público. O Senado cumpriu quatro critérios dos seis avaliados: divulgação de informações institucionais, divulgação de programas e projetos, divulgação de perguntas e respostas mais frequentes e divulgação de dados do conteúdo executivo-orçamentário.

Os outros dois, no entanto (lista de documentos classificados e perguntas e informações para auxiliar a participação popular) foram descumpridos.

No que diz respeito à existência de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) – setor que deve ser criado por todos os órgãos, para atender as demandas dos cidadãos por informações –, os órgãos do Legislativo federal possuem tanto o SIC físico, quanto o e-SIC (versão eletrônica do SIC). A Câmara dos Deputados, no entanto, utiliza o formulário do “Fale Conosco” para o recebimento de pedidos de informação.

Justiça

Dos 11 órgãos de Justiça avaliados em nível federal, é necessário destacar que nenhum deles cumpre todos os critérios de transparência ativa avaliados, da mesma maneira que o Legislativo. Somente um dos critérios avaliados, o de divulgação de telefones e endereços dos órgãos públicos (informações institucionais), foi cumprido por todos os órgãos de Justiça. No outro extremo está o critério de divulgação de dados sobre a participação popular – nenhuma instituição judicial avaliada 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.

Outro dado alarmante diz respeito ao não cumprimento da divulgação de dados sobre programas e projetos. Oito órgãos avaliados (72,7%) não apresentam sequer os dados gerais sobre o planejamento e execução de suas atividades. Cumpre ressaltar que os únicos que cumpriram esta exigência são: STJ, TRF 2 e TRF 3. Com relação à divulgação da lista de documentos classificados, apenas o CNJ atende ao menos 2 das 3 exigências previstas na LAI. Os demais simplesmente não divulgam lista de papéis classificados e desclassificados.

Dos órgãos de Justiça, 36,4% não divulgam informações básicas sobre o conteúdo executivo-orçamentário. A respeito desse critério, o CNJ, TRF 1, TRF 4 e TRF 5 não disponibilizam nem mesmo dois dos três subitens avaliados para o cumprimento da LAI.



A maioria dos órgãos, no entanto, disponibiliza as respostas às perguntas mais frequentes, de forma que apenas o MPT se mostrou omissivo com relação a essa obrigação.

Cabe dizer que 8 dos 11 órgãos de Justiça avaliados (72,7%) não cumpriram 3 ou mais critérios, o que eleva a preocupação, já que se trata da maioria das instituições analisadas neste Poder. A divulgação de conteúdo executivo-orçamentário, outro critério analisado, precisa avançar principalmente nos tribunais federais (TRF, TRF 4 e TRF 5 o descumpriram) e no Conselho Nacional de Justiça.

Por fim, é possível notar que todos os órgãos de Justiça na esfera federal descumpriram com pelo menos 2 das obrigações básicas relacionadas à transparência ativa estabelecidas pela LAI.

No que diz respeito à existência de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), 45,5% 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

Um dos subitens da transparência ativa é a divulgação de relatórios estatísticos informando 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 esta divulgação é menor do que a metade, sendo portanto um problema comum a todas as esferas – apenas 19 órgãos, ou 37,3%, divulgaram relatórios estatísticos.

Para o 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 este relatório não estiver sendo apropriadamente divulgado no site do ministério, secretaria ou instituição na auditoria, a transparência ativa não está sendo cumprida. O ideal é que haja uma seção 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 foi cumprida.

Dos 38 órgãos do Executivo, 22 (57,9%) não divulgam o relatório estatístico. Ambos os órgãos avaliados no Legislativo fazem a divulgação apropriada (100%), mas na Justiça, apenas o CNJ divulga as informações de forma integral, o que significa que todos os outros 10 órgãos deste Poder (91%) não divulgam relatório estatístico atualizado.

5. ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DAS EXCEÇÕES AO ACESSO PELOS ÓRGÃOS PÚBLICOS E NAS DECISÕES JUDICIAIS

Os padrões internacionais de acesso à informação e a própria LAI garantem que a informação sob a guarda do Estado é sempre pública como premissa, de forma que o acesso a ela somente pode ser restringido em casos específicos e por período de tempo definido.

O acesso à informação é a regra, enquanto que as exceções são apenas aquelas previstas na LAI: os dados pessoais e as informações classificadas por autoridades como sigilosas conforme determinados parâmetros.

Dados Pessoais são aquelas informações relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável. O tratamento desses dados deve ser transparente e respeitar a intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como as liberdades e garantias individuais. Nesses casos, a restrição ao acesso será legítima, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção. Os dados pessoais sempre podem ser acessados pelos próprios indivíduos e, por terceiros, apenas em casos excepcionais previstos na Lei.

Informações classificadas como sigilosas são aquelas previstas na Lei de Acesso a Informação como imprescindíveis à segurança da sociedade (à vida, segurança ou saúde da população) ou do Estado (soberania nacional, relações internacionais, atividades de inteligência). A LAI determina que nesses casos a autoridade competente de cada órgão deve classificar a informação como:

Ultrassegreta prazo de segredo: 25 anos (renovável uma única vez)

Segreta prazo de segredo: 15 anos

Reservada prazo de segredo: 5 anos

No entanto nem sempre tais critérios são observados e alguns órgãos, mais do que outros, abusam desse poder de restringir a informação ainda reproduzindo uma prática decorrente da cultura de sigilo que há tantos anos foi predominante na administração pública brasileira.

Na auditoria que aqui se apresenta, cabe ressaltar que, de uma forma positiva, nenhum órgão do Executivo, Legislativo ou Judiciário se utilizou de maneira abusiva das exceções de fundo (de mérito ou de conteúdo), ou seja, aquelas relacionadas ao sigilo. Em geral, as justificativas para o não-acesso foram o que podemos chamar de exceções de forma, ou seja, aquelas relacionadas à não existência da informação ou alegações de pedidos genéricos, desproporcionais ou desarrazoados, que não entram no mérito da qualidade da informação solicitada, mas focam mais na qualidade do pedido de informação apresentado.

No entanto, uma crítica deve ser feita já que apesar da ausência de negativa com base nas exceções de fundo, o maior problema observado no cumprimento da transparência passiva esteve relacionado às respostas incompletas, ou seja, grande parte dos pedidos não foram integralmente respondidos o que também caracteriza uma forma de restringir o acesso.

Assim, nenhum dos órgãos consultados para a auditoria fundamentou a resposta aos pedidos nas hipóteses previstas nos artigos 23 (informações sigilosas) e 31 (dados pessoais) da Lei de Acesso à Informação. De fato, apesar dos pedidos terem sido elaborados com diferentes graus de sensibilidade, não tratam de informações passíveis de classificação.

Os resultados da auditoria mostram que dos 474 pedidos enviados, apenas 7 foram negados. Desses, apenas 3 apresentaram uma justificativa legal para restringir o acesso com base no art. 13 do Decreto 7.724/12, sob a alegação de pedido desproporcional ou que exige trabalho adicional de consolidação de dados. Os outros 4 pedidos foram considerados negados por não terem fornecido nenhuma das informações requeridas sem apresentar uma justificativa com base na lei.

Além dos pedidos negados, como foi dito, ainda é preocupante a maneira incompleta e vaga a que os órgãos responderam a maioria dos pedidos feitos na auditoria.

Concomitantemente a essa auditoria, a ARTIGO 19 também investigou como o Judiciário tem decidido as demandas relacionadas à Lei de Acesso à Informação. O lapso temporal da pesquisa foi a entrada em vigor da LAI, 16 de maio de 2012, até 30 de setembro de 2013. Foram analisadas 116 decisões judiciais que chegaram aos seguintes tribunais: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, TRF1, TRF2, TRF3, TRF4, TRF5 e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Nesse momento, nos interessa mostrar mais precisamente como o Judiciário fez uso das exceções previstas na LAI. Como poderá ser observado, 20 dessas 116 decisões utilizaram a LAI para restringir o acesso à informação.

Dentre as sentenças analisadas, um total de oito (8) tiveram como fundamento de decidir as exceções previstas na LAI. Sete (7) delas negaram acesso com base no argumento de que PÕE EM RISCO A VIDA, SEGURANÇA, SAÚDE DA POPULAÇÃO (ART. 23, III, LAI), enquanto uma (1) delas se baseou no argumento de que COMPROMETE ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA, BEM COMO DE INVESTIGAÇÃO OU FISCALIZAÇÃO EM ANDAMENTO, RELACIONADAS COM A PREVENÇÃO OU REPRESSÃO DE INFRAÇÕES (ART. 23, VIII, LAI).

Dentre as sete (7) decisões que negaram o acesso à informação com base no inciso III, do art. 23, seis (6) foram movidas por servidores públicos que pleiteavam a retirada de seus dados (nome e remuneração, principalmente) de sites da prefeitura. Apenas em uma delas o acesso a tais dados foi restringido já em sede de liminar. De forma geral, a decisão dos desembargadores baseou-se nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, considerando desmedido o sacrifício dos direitos à privacidade e intimidade dos servidores para a satisfação de outro direito fundamental (transparência e acesso à informação), o que, na visão deles, poderia gerar um risco para a segurança dos servidores públicos. A ARTIGO 19 já se manifestou diversas vezes no sentido de que, conforme determinam os padrões internacionais, os servidores públicos devem ter maior tolerância com relação a dados divulgados sobre a sua pessoa e ao escrutínio público.

A outra decisão que se baseou no mesmo dispositivo da LAI (ART. 23, III, LAI) é resultado de uma ação movida por um agente penitenciário que queria ter cópia de suas escalas de serviço (jornada de trabalho) dos últimos 5 anos. O sigilo dos documentos, motivo para a primeira negação, foi reiterado pelo desembargador sob o argumento de que: “No caso, a (sic) fornecimento, em documento a ser juntado em ação judicial, da escala de serviço na penitenciária dos últimos 05 anos, em modelo demonstrado em fls. 42, no qual constaria (sic) turnos, nomes, quantidade de agentes por posto de serviço, como das torres, poderia comprometer a segurança do sistema”. Assim, o juiz avaliou que a informação pleiteada é sigilosa por comprometer a segurança do Estado, sem levar em consideração que, nesses casos, existe a possibilidade de omissão de parte do documento que contém informação sigilosa com o fornecimento pelo órgão público apenas da informação requerida que não está protegida pelo sigilo, como é o caso das escalas de serviço de um determinado servidor público.

O acórdão que se baseia no inciso VIII, do art. 23 da LAI, se refere a um mandado de segurança denegado em primeira instância, com a decisão mantida, em que dois servidores públicos suspeitavam terem sido denunciados em inquérito administrativo e entraram com pedido de informação via e-SIC para saber tanto a autoria da denúncia quanto o seu conteúdo. A resposta ao pedido de informação foi no sentido de não prover a informação requisitada por se tratar de sigilo. Posteriormente, os autores entraram com o mandado de segurança para requerer o acesso a essas informações. O desembargador optou pelo não provimento do pedido porque: 1) a autoria de denúncias feitas contra servidores públicos é protegida para prevenir a perseguição política e incentivar as denúncias, e, também, caso se configurem motivos para a instauração do processo, o Estado assume o papel de autor; 2) a configuração da denúncia em fase de apuração (caso em que se enquadra o caso) não implica na notificação dos denunciados, o que dificultaria o processo de investigação; 3) a ampla defesa será garantida caso fosse formalizada a denúncia. Ou seja, a exceção existente no inciso VIII, artigo 23, foi utilizada para restringir a informação sob o argumento de que causaria prejuízo à investigação em andamento.

Além das decisões judiciais que negaram acesso com base nas exceções do Artigo 23 da LAI, analisamos 10 (dez) casos em que o acesso foi restrito com base no artigo que protege o direito à privacidade e 1 (um) caso em que a negativa de acesso à informação se baseou no argumento de que trata de informação relacionada à procedimento administrativo em curso.

As decisões relacionadas à privacidade tiveram como objeto de petição inicial a proteção de dados de servidores públicos (remunerações e nomes em sites públicos), movidas por associações e sindicatos de servidores públicos das categorias, sendo que 5 (cinco) dos pedidos tiveram seus dados protegidos liminarmente.

Como foi dito, apenas uma 1 (uma) decisão judicial negou acesso com base no argumento de que trata de informação referente a procedimento administrativo em curso (artigo 6º, § 3o), sob a justificativa de que “Na sindicância instaurada com caráter meramente investigatório ou preparatório de um processo administrativo disciplinar é dispensável a observância das garantias do contraditório e da ampla defesa”.

Analisamos outra decisão que restringiu o acesso à informação com base no artigo 31 da LAI (informações pessoais). Trata-se de um caso em que o autor era concorrente a uma vaga num concurso público e, não tendo passado no exame, requereu acesso às provas corrigidas. Além do referido dispositivo legal, também foi utilizado como base para a decisão os editais das provas, que definiam previamente o formato da publicação das correções.

Em relação às decisões judiciais aqui analisadas que negaram acesso com base na LAI, podemos concluir que, de uma forma geral, foram decorrentes de ações movidas por servidores públicos que tiveram um cunho de interesse individual. Em sua maioria buscavam a decretação do sigilo da informação, como é o caso da proteção de dados dos servidores públicos. Em outros casos buscavam acesso a informações constantes de procedimentos administrativos.

A partir da análise dessas decisões, podemos afirmar que o Judiciário tem feito uso das hipóteses de exceção ao acesso previstas na Lei de Acesso à Informação, sendo que o argumento da segurança ainda é utilizado para restringir o acesso, como foi observado nos casos relacionados à publicação dos dados dos servidores públicos.

Contudo, uma análise ampla de todas as decisões encontradas nessa pesquisa mostra uma tendência do Judiciário em garantir o acesso à informação quando requisitado, mesmo que algumas questões ainda sejam objeto de polêmica. Até o momento foram poucos os casos em que o argumento de exceção se sobrepôs à regra de que a informação é pública.

Nesse sentido, entendemos que tanto os órgãos públicos consultados nessa auditoria quanto o Judiciário têm buscado efetivar o direito à informação, mas o debate sobre os limites das exceções a esse direito ainda precisa ser travado para fortalecer a Lei de Acesso à Informação.



6. SOCIEDADE CIVIL E DIREITO À INFORMAÇÃO

Esta seção se propõe a complementar o monitoramento da Lei de Acesso à Informação feito através dos 474 pedidos enviados aos órgãos públicos do nível federal. Para isso, expõe-se as experiências de organizações e movimentos sociais da sociedade civil com o direito à informação, tendo como base os pedidos de informação e as atividades realizados pela ARTIGO 19, além de uma reunião com outras organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Ciente das limitações, pretendemos pontuar estas experiências como a visão de membros da sociedade civil sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação. Entendemos que sua finalidade última seja garantir a transparência e ampliar o acesso a informações públicas no Brasil, para um maior controle e participação social nas políticas públicas.

Neste contexto, cabe ressaltar que a ARTIGO 19 trabalha com a perspectiva transversal do direito à informação, considerando-o como um direito humano que contribui para a garantia de outros direitos. Em outros termos, o direito à informação tem um fim em si mesmo e, além disso, representa um instrumento para ter acesso a outros direitos, como saúde, educação, meio ambiente e água, para citar algumas das esferas que trabalhamos.

Assim, um dos grandes avanços da Lei de Acesso à informação seria a possibilidade de obter informações sobre qualquer tema de interesse do cidadão, sem a necessidade de intermediários.

Dividiremos esta seção em duas partes: a primeira refere-se à reunião com organizações da rede RETPS (Rede pela Transparência e Participação Social) e outras organizações convidadas pela ARTIGO 19; a segunda parte é dedicada a relembrar os casos e as atividades da organização.

REUNIÃO COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

No dia 20 de março de 2014, onze organizações¹¹ se reuniram em São Paulo para debater e trocar experiências sobre transparência e acesso a informações públicas, considerando os dois anos de implementação da Lei de Acesso à Informação. A convite da ARTIGO 19, estiveram presentes organizações da Rede RETPS e organizações de diferentes áreas de atuação. A reunião foi dividida em quatro blocos: apresentação dos presentes, transparência ativa, transparência passiva e recomendações. As perguntas que nortearam o debate estão disponíveis na seção anexos.

Ao analisar a transparência ativa, a percepção das organizações é que a Lei de Acesso à Informação ainda não alterou significativamente a divulgação de informações relativas ao orçamento. Sites como o “dados.gov”, o portal de transparência e o portal “SIGA” do Senado Federal são, porém, bons exemplos de avanços nessa área. Destaca-se ainda o crescimento de páginas de acesso à informação dentro dos ministérios e diversos órgãos públicos. Para os presentes, o executivo federal seria a esfera que teve mais avanços na transparência ativa, ainda que persistam falhas, e o judiciário seria o órgão menos transparente.

Mais do que a divulgação das informações em si, a questão central neste âmbito da LAI seria problemas com a forma como as informações estão divulgadas – linguagem técnica, falta de padrão entre os dados, dados desatualizados, informações desconexas. Abaixo citamos os pontos principais levantados na reunião no que se refere à transparência ativa:

- Dificuldade de realizar uma análise integral sobre determinado tema a partir dos dados existentes. A ausência de padronização dos dados e não utilização de indicadores homogêneos inviabilizam comparações e análises a partir de perspectivas históricas. Para temáticas que são compartilhadas entre diversos setores do governo (ou mesmo entre mais de um Ministério), como meio ambiente e gênero, não é possível ou é imensamente trabalhoso determinar o valor total gasto.
- Desconexão de bases de dados e diferentes tipologias dificultam o acesso a informações orçamentárias, resultando em valores diferentes dependendo da página consultada (página de ministérios e portais centralizadores). Além disso, a ausência de conexão entre as bases de dados de diferentes órgãos públicos não se limita apenas a temas orçamentários. Esta é uma observação frequente para organizações

¹¹ Estiveram presentes membros da Artigo 19, do Centro de Estudos e Assessoria Feminista (CFEMEA), Development Initiatives, do Movimento Voto Consciente, da Associação de Especialistas em Políticas Públicas do Estado de São Paulo, do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o acesso à Informação (GPOPAl), do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCCE), do Centro Santo Dias de Direitos Humanos, da Comissão de Controle Social dos Gastos Públicos da Ordem dos Advogados do Brasil – seccional de São Paulo, da Associação de Procuradores do Estado de São Paulo e da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro.

que trabalham com direito à educação e violência contra mulher, por exemplo. Na reunião, foi citado o exemplo referente à aplicação da Lei Ficha Limpa, cuja efetivação será diretamente afetada pela desconexão entre os bancos de dados. Depois de os candidatos fazerem o pedido de registro de candidatura, o Ministério Público, os candidatos e partidos têm cinco dias para a impugnação deste registro pela Lei da Ficha Limpa. Para isso, dependem dos dados e não existe um cadastro centralizado – um dos cadastros é do Tribunal de Justiça Estadual, outro da Justiça federal, outro do Tribunal de Contas (Municipal, Estadual e da União), e ainda outro cadastro do Tribunal Eleitoral. Como não existe conexão entre estes diferentes bancos e o prazo de cinco dias para impugnação é muito curto, facilita possíveis falhas que permitirão candidaturas que deveriam ser impedidas.

- As reestruturações que ocorreram na lei orçamentária e no plano plurianual (PPA) convergiram diferentes programas, tornando mais difícil o acompanhamento dos gastos em atividades específicas, ainda que tenham contribuído para uma visão global. Como exemplo, o orçamento da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) uniu os programas referentes à autonomia e os programas relacionados ao enfrentamento da violência contra a mulher, dificultando o acompanhamento do que é destinado para as atividades realizadas especificamente para combater a violência contra a mulher. Neste sentido, um maior detalhamento dos gastos e a adoção de uma linguagem mais cidadã, foram algumas das recomendações durante a reunião.
- Ainda sobre temáticas orçamentárias, existem poucas informações referentes às ações da área de cooperação internacional. A multiplicidade de atores e o formato das informações também dificultam o acesso à informação nessa área. Para facilitar o acesso à informação na área orçamentária, as organizações sugeriram o uso de nomenclaturas comuns, glossários e “tags”, que relacionariam o orçamento com ações, temáticas e ministérios correspondentes, remetendo aos planos de ação existentes.
- Os presentes recomendaram a divulgação ativa de todos os pedidos de informação, para tornar a máquina pública mais eficiente e evitar pedidos repetidos. Entre os participantes, houve consenso sobre a falta de transparência e critérios utilizados para elaboração das “perguntas frequentes” e a baixa interação entre a transparência ativa e passiva, uma vez que esta última deveria servir como parâmetro para incremento dos mínimos relativos à transparência ativa estabelecidos pela LAI.
- Grande número de links com falhas e redirecionamento a sites não existentes ou que não se referem à temática buscada, principalmente em sites oficiais de estados e municípios.

- Dificuldade de obter informações sobre políticas públicas e ações voltadas a grupos vulneráveis, como mulheres e coletivos indígenas.
- Como avanços na implementação da transparência ativa, foram apontados o site dados.gov e a utilização de dados georeferenciados. A divulgação e sistematização de catálogos das bases de dados em poder do órgão, como o realizado pela Prefeitura de São Paulo, foi destacado como uma boa prática pelos presentes, uma vez que amplia as possibilidades de pedidos de informação.

Sobre a transparência passiva, ainda que as organizações presentes fossem de áreas distintas, as questões levantadas colocavam-se como frequentes independente da temática. A reunião abordou temas como a qualidade das respostas que as organizações receberam, quais os órgãos e questões mais consultadas, exceções e negativas de acesso à informação mais frequentes e ocorrência de casos de desrespeito claro ao texto expresso da Lei de Acesso à Informação. Abaixo citamos as principais considerações das organizações presentes na reunião sobre a divulgação de informações a partir de um pedido de informação.

- As organizações comentaram que o maior problema não seria os pedidos não respondidos, mas as respostas cujo conteúdo não se refere ao pedido de informação, de modo incoerente com o que foi perguntado. Neste contexto, ainda que o estatisticamente o pedido conte como “respondido”, o acesso à informação não foi integral. A grande quantidade de recursos deveria sinalizar a baixa qualidade das respostas, mas a dificuldade em realizar os recursos ou até mesmo a ausência de instâncias ou ferramentas adequadas, inviabiliza o recurso como um indicador.
- Negativas de acesso a informações momentaneamente classificadas como sigilosas, em desacordo com a lista obrigatória de documentos classificados e desclassificados por órgão (Artigo 30, incisos I, II e III).
- Negativas de acesso à informação sob o argumento que o órgão público não consegue separar ou eliminar as informações pessoais dos documentos (uso da tarja preta sobre os dados pessoais).
- Para as organizações, as negativas de acesso à informação mais frequentes seriam o argumento de “dados pessoais” e “sigilo bancário”.
- Em um caso, a divulgação da informação foi negada sob o argumento que “o ato não estava completo”, indicando que o cidadão deveria esperar a finalização do processo decisório para ter acesso aos documentos prévios. Ainda neste caso, a ausência de identificação do órgão que respondeu ao pedido de informação dificultou a elaboração do recurso. Durante a reunião, constatou-se que é muito comum o recebimento de respostas sem identificação.
- As organizações citaram casos de não divulgação da informação mesmo após a terceira instância recursal determinar o acesso à informação. Houve também casos em que o órgão pediu para o cidadão esperar até determinado prazo porque receberia a informação através da transparência ativa, o que não ocorreu.

- As organizações presentes comentaram que a ausência de interação/interlocução dos e-SICs com o cidadão dificulta o acesso à informação, por serem uma ferramenta sem nenhum tipo de flexibilidade ou adaptação a demandas ou necessidades individuais / excepcionais. Destaca-se, portanto, a importância dos SIC presenciais ou o atendimento por telefone, para pessoas que tem dificuldade de escrita e/ou sem acesso à internet. Esta interação é necessária uma vez que a elaboração de um pedido de informação e, principalmente, a elaboração de recursos, exigem um nível argumentativo alto, afastando-se do propósito inicial de ser de fácil uso para o cidadão.
- Informações sobre gastos públicos com publicidade e comunicação, com funcionários não regulares dos órgãos públicos¹², gastos da dívida pública e com projetos de TI. Nestes casos, as informações geralmente são caracterizadas como informações sigilosas ou os órgãos alegam não dispor da informação - em alguns casos indicaram que as empresas terceirizadas são as detentoras da informação. Especificamente sobre os projetos de TI, como pode ser o caso de desenvolvimento de software, os contratos genéricos e a dificuldade de contabilizar o número de horas dedicadas ao projeto favorecem a falta de transparência. A partir da Lei de Acesso à Informação, os municípios com mais de 10.000 (dez mil) estão obrigados a divulgar informações de modo proativo em seus respectivos sites e a estabelecerem Serviços de Informação aos cidadãos em formato eletrônico, fatores que aumentam a demanda por projetos de TI.¹³
- A incoerência das respostas e a não identificação do responsável pela resposta, entre outros exemplos, promovem a percepção de que falta capacitação dos servidores para responderem aos pedidos de informação e dificultam recursos.
- Questionados sobre possíveis alterações para melhor implementação da transparência passiva, os presentes comentaram a falta de neutralidade que a identificação do requerente pode gerar. A identificação pode causar maiores problemas em contextos locais, como a possibilidade de represálias ou ameaças ao cidadão que fez o pedido de informação. Ou pode gerar uma responsividade seletiva dos pedidos de informação, dependendo do perfil do demandante.

Para a melhor aplicação da Lei de Acesso à Informação, os presentes ressaltaram a necessidade de uma mudança cultural que promova uma cultura de abertura, transparência e prestação de contas. Neste contexto, a capacitação dos funcionários, adequação das estruturas públicas e as medidas de promoção da LAI são essenciais.

¹² A categoria “funcionários não regulares” inclui os funcionários terceirizados, de apoio, temporários, entre outros, ou seja, funcionários da administração não diretamente pagos pelo governo ou concursados.

¹³ O parágrafo 3º do artigo 8º da Lei de Acesso à informação determina ainda a utilização de dados e sistemas externos em formato aberto, estruturados e legíveis por máquina, influenciando na demanda de projetos de TI para que os órgãos públicos se adequem a estas normas.

Em um segundo momento, comentou-se também da necessidade acionar a Justiça em casos emblemáticos, com a finalidade de criar uma jurisprudência no tema e responder aos casos de irregularidades comentados, como a exigência de vários documentos para identificação dos demandantes e a não divulgação de informações mesmo após decisão favorável por uma autoridade superior.

Ainda nesta perspectiva, ressaltou-se a necessidade de criar um órgão independente que atue como implementador da LAI, para solucionar a dicotomia entre órgão sujeito à LAI e órgão responsável por sua implementação.

O novo decreto de regulamentação da LAI na Cidade de São Paulo¹⁴ foi citado como um bom exemplo de aperfeiçoamento da mesma, principalmente pela eliminação da possibilidade de negar o acesso à informação sob a alegação de que o pedido é “genérico” ou “desproporcional”.

Na reunião, foi consenso que um dos benefícios diretos da LAI seria a organização das informações a nível interno da administração pública, além da demanda por melhores sistemas de gestão de informações para atender as obrigações que a lei acarreta.

A exigência de comprometer-se a não utilizar a informação recebida de modo inadequado, como ocorre no Rio de Janeiro e em outras cidades, foi lembrada como um caso negativo. Este procedimento está em desconformidade com o expresso na LAI, cujo parágrafo 2º do artigo 31¹⁵ prevê responsabilizações apenas para o uso indevido de informações pessoais, ou seja, não deve ser interpretado ou utilizado para os outros temas de pedido de informação, assim como não deve ser utilizado como forma de intimidar o solicitante.

Por último, cabe mencionar que algumas das organizações presentes na reunião participaram também do processo de elaboração do relatório de primeiro ano da Lei de Acesso à Informação lançado em 2013 pela ARTIGO 19. As organizações mencionaram que notaram uma evolução na implementação da Lei de Acesso à Informação, principalmente no nível de executivo federal. Apesar disso, destacaram que a ausência de capacitação dos servidores, a alta-rotatividade dentro dos SICs e o desconhecimento de grande parte dos cidadãos e das organizações sobre a LAI prejudicam sua incorporação como ferramenta social e podem futuramente desestimular as políticas públicas no tema. Os anos iniciais de vigência da LAI seriam determinantes para promoção e aplicação da lei, para que esta se torne “uma lei que pega”, como popularmente se menciona.

¹⁴ Decreto Nº 54.779, de 22 de janeiro de 2014, disponível no seguinte endereço: <http://camaramunicipalsp.qaplweb.com.br/iah/fulltext/decretos/D54779.pdf>

¹⁵ O parágrafo 2º do Artigo 31, presente na seção V (Das Informações Pessoais) expressa “§ 2o Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido”, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

ATIVIDADES DA ARTIGO 19

No ano de 2013, a Artigo 19 trabalhou o direito à informação relacionando-o com temáticas como acesso à água, educação, direito à moradia adequada, saúde, meio ambiente e violência contra mulher. Considerando os diferentes projetos, a gama de atividades realizadas é ampla: reuniões temáticas com organizações e movimentos sociais para verificar as lacunas de informação por área, pesquisas, pedidos de informação e oficinas temáticas de capacitação para promover o uso instrumental do acesso à informação na luta por outros direitos. As informações sobre as atividades temáticas estão disponíveis no link: <http://tematicos.artigo19.org/>.

Desde o lançamento do primeiro relatório, a Artigo 19 realizou 12 oficinas de capacitação sobre a lei de acesso à informação, sempre relacionada com algum dos temas acima mencionados. As oficinas demonstraram que é necessário popularizar a LAI, tanto em termos linguísticos quanto em divulgação. Ademais, foram frequentes as dúvidas quanto à estrutura do Estado e qual órgão detentor da informação (ou qual a função de cada órgão), fatores que influenciam no acesso à informação.

Outro resultado importante refere-se à divulgação de informações em outros meios que não a internet, visto que grande parte dos participantes não tinha acesso à internet e/ou possuem dificuldades de escrita e leitura. Desse modo, a divulgação de informações deve incidir sobre as rádios, utilizar recursos de áudio e material impresso. As políticas públicas deveriam também promover a universalização do acesso à internet, combatendo a exclusão digital.

As oficinas permitiram ainda verificar que os cidadãos frequentemente procuram obter informação pública através de conhecidos que são servidores públicos ou dos próprios gestores. Esse fato que pode gerar frustração quando os prazos não se cumprem ou quando as atividades não são concretizadas. Há ainda uma percepção do Estado como não transparente e inacessível, de modo que diversas vezes fomos questionados se as informações divulgadas seriam verídicas ou até mesmo se os órgãos respondem aos pedidos de informação. Tal percepção demonstra a necessidade de uma mudança cultural, tanto por parte do cidadão que deve buscar seus direitos, quanto por parte do Estado, que precisa promover uma cultura de abertura.

Em contextos locais, adiciona-se o receio dos participantes em valer-se do seu direito à informação, para não contradizer ou pressionar autoridades de quem diretamente dependem e/ou dos quais conseguem benefícios, como a construção de poços artesianos e carros-pipa. Nas oficinas realizadas no semiárido, foram registrados casos de ameaças aos participantes que fizeram os pedidos de informação, alguns destes pedidos não foram respondidos nem recebidos e protocolados.

Sobre ausência de respostas ou inconformidade com a LAI, os participantes questionaram o papel do Judiciário, salientando a preocupante dualidade da Justiça como, ao mesmo tempo, órgão fiscalizador e órgão sujeito à LAI.

As reuniões temáticas que realizamos com organizações e movimentos sociais mostraram que poucas organizações conhecem e utilizam a LAI, desaproveitando este instrumento nas suas ações e estratégias políticas. A linguagem técnica, os dados de difícil compreensão ou desatualizados e a ausência de dados no formato bruto para manipulação foi um diagnóstico frequente nas reuniões. Como lacunas de informação, as organizações citaram a falta de unificação entre os bancos de dados e indicadores, de informação orçamentária, de informações sobre licitações e contratos e de dados desagregados segundo o critério raça/cor.

Para as organizações que participaram da reunião de saúde, por exemplo, parte da ausência de informações ocorre por problemas no registro desta informação e por falta de unidades de gestão de informação dentro dos órgãos públicos. No caso das organizações que participaram da reunião sobre acesso à informação e direito à moradia adequada, constatou-se a ausência de informações referentes a ações de despejo e desapropriações para grandes obras, como aquelas relacionadas à Copa do Mundo.

A temática de participação social também foi abordada nas atividades, particularmente para verificar o recebimento de informações sobre como participar dos conselhos, as ações deliberadas por estes e informações necessárias para participar de consultas e audiências públicas. Faltam informações prévias e adequadas sobre datas, documentos e temas das consultas e audiências públicas, bem como falta divulgar os encaminhamentos destas reuniões para aqueles que participaram ou não.

7. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Poucos meses antes de a LAI completar dois anos de vigência, a auditoria constatou avanços e dificuldades na implementação no âmbito federal. Um avanço claro, em um olhar amplo na direção dos três poderes, recai sobre o número de pedidos respondidos (maiores detalhes no capítulo de transparência passiva).

A ARTIGO 19 entende que a maior parte das recomendações deve recair sobre problemas identificados na avaliação da transparência passiva e da transparência ativa dos capítulos anteriores. Sobre a transparência passiva, sobressaem as seguintes questões: o número de respostas dadas; a qualidade das respostas; o tempo das respostas; o fornecimento de números de protocolo; os pedidos de identificação desproporcionais; as falhas e bugs nos e-SICs; e problemas com os recursos.

No caso da transparência ativa, as recomendações tratam das seguintes questões: o descumprimento da divulgação de ações de participação popular; o descumprimento da divulgação de programas e projetos, listas de documentos classificados e conteúdo executivo-orçamentário, principalmente para órgãos da Justiça e do Legislativo; e a divulgação de relatórios estatísticos pelos órgãos públicos.

O alto número de respostas dadas na auditoria não significa que elas tenham sido satisfatórias ou completas. O Executivo deu mais respostas com informações integrais (64,9%) do que o Legislativo (38,9%) e a Justiça (48,1%), situação que se repete ao observar a análise de qualidade dos pedidos promovida pela ARTIGO 19. No entanto, é notório que nenhum dos três poderes teve um alto índice de satisfação, de 90% ou mais. Também houve grande variação no tempo que os órgãos públicos levaram para responder os pedidos de informação. É importante lembrar que a auditoria considera o tempo corrido para o envio de respostas. Olhando para os três Poderes, os órgãos públicos mais demorados deram respostas em 64 dias, enquanto os mais céleres responderam no mesmo dia. Vale dizer que 40 pedidos de informação foram respondidos mais de um mês após terem sido cadastrados (8,5% do total).

Diversas falhas nos e-SICs e nos sistemas de envio de pedidos foram registradas durante o monitoramento. Foram identificadas limitações no tamanho das mensagens, falta de mecanismos para envio de recurso, “bugs”, campos de preenchimento confusos e outros problemas.

Sobre os recursos, além de ter sido necessário enviar 156 deles devido a respostas parciais e/ou incompletas (33% do total de pedidos), o atraso nas respostas dadas pelos órgãos dos três Poderes é alarmante. O Executivo não cumpriu com o prazo determinado pela LAI para respostas em recursos de primeira instância (5 dias) em 55,3% dos pedidos que ensejaram

recurso. A Justiça teve atrasos em 61,3% das respostas a pedidos que necessitaram de recursos. Porém o Legislativo foi o que mais atrasou: 91% dos recursos foram respondidos fora do prazo ou não foram respondidos.

Na transparência ativa, o Executivo foi o que mais cumpriu as obrigações determinadas pela LAI entre os três Poderes, mas ainda é necessário melhorar, principalmente ao divulgar informações sobre participação popular e, em menor escala, ao divulgar listas de documentos classificados, programas e projetos.

O Executivo e o Legislativo pecaram por muitas vezes terem dado respostas parciais, mas a Justiça foi o órgão menos efetivo em termos de transparência passiva: maior número de pedidos não respondidos, números de protocolo não enviados, recursos ignorados, além de solicitação desproporcional de identificação. Também é o Poder em que a transparência ativa foi mais descumprida.

Portanto, a recomendação mais forte que podemos fazer é pela regulamentação da LAI no âmbito da Justiça o mais breve possível, com monitoramento da implementação, do funcionamento dos SICs, do cumprimento de prazos e do tipo de resposta que está sendo enviada aos cidadãos, até que a aplicação da Lei de Acesso à Informação tenha atingido um patamar mínimo de cumprimento.

Também recomendamos que os órgãos do Legislativo e do Executivo identifiquem os principais problemas apontados neste relatório e revejam os seus procedimentos. Abaixo fazemos recomendações para ampliar o cumprimento da transparência passiva, ativa e a implementação efetiva da Lei de Acesso à Informação (LAI) a médio e longo prazo:

RECOMENDAÇÕES PARA AMPLIAR O CUMPRIMENTO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA:

- **Reforçar a divulgação de informações prévias sobre oportunidades de participação popular:** criar seções em locais visíveis nos sites com informações básicas, como pauta das audiências públicas, horário, endereço, prazo para inscrição, etc.; publicar os documentos previamente e com tempo suficiente para análise; divulgar informações e documentos em linguagem acessível;
- **Mapear e reforçar a divulgação de informações posteriores sobre oportunidades de participação popular** para alimentar a transparência ativa; sistematizar histórico dos eventos e garantir continuidade e retorno das informações e deliberações;
- **Reforçar a divulgação de dados sobre programas e projetos** nos sites do Legislativo e da Justiça.
- **Inclusão dos relatórios estatísticos nos sites dos órgãos** ou remeter um link à instituição responsável pela produção destes relatórios (a CGU, no caso do Executivo), de forma clara e de fácil acesso para os cidadãos;
- **Disponibilização e atualização constante das listas de documentos** classificados e desclassificados;
- **Caso não haja listas ou documentos classificados e desclassificados**, o órgão público deve deixar esta informação expressa e clara em seu site;
- **Criação de uma seção permanente no e-SIC da CGU** para centralizar as listas de documentos classificados e desclassificados dos órgãos do Executivo Federal, de fácil acesso e atualização constante.
- **Que todos os órgãos públicos criem e-SICS** ou ao menos incorporem em seus formulários online a opção de realizar pedidos de informação, deixando-a clara e em evidência;
- **Criar mecanismos de acessibilidade** para a inclusão de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, de modo a aplicar o princípio da máxima divulgação para todos;
- **Ampliação da lista de informações a serem divulgadas pela transparência ativa**, já que a atual lista prevista na LAI é o mínimo exigido e deveria já estar defasada (no sentido de plenamente cumprida), dois anos após a publicação da lei. Em sistemas de acesso a informação como o do Reino Unido, e de diversos outros países, a lista de informações a serem proativamente publicadas é periodicamente ampliada e incrementada. Essa também é a sugestão da Organização dos Estados Americanos através da Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública (2010), que apresenta uma lista mais abrangente das informações que devem ser publicadas ativamente e pode basear essa complementação. Além das classes de informação essenciais, cumulativamente, divulgar as informações mais frequentemente demandadas pelos cidadãos.

RECOMENDAÇÕES PARA AMPLIAR O CUMPRIMENTO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA:

- **Identificar os órgãos com maior dificuldade** em cumprir a transparência passiva e fazer acompanhamento, fornecendo assessoria próxima e constante, por seis meses, no atendimento aos pedidos de informação;
- **Promover a regulamentação efetiva da LAI** e a implementação dos SICs, no caso dos órgãos de Justiça;
- **Elevar a interação entre os SICs**, com reuniões constantes, de forma a integrar os dirigentes e funcionários para que troquem experiências sobre as boas práticas e discutam os problemas enfrentados entre si;
- **Promover o registro**, monitoramento e categorização periódica das respostas dadas pelos órgãos públicos, e com esses dados formular um indicador de qualidade das respostas, que pode ser usado para identificar problemas e corrigir falhas no futuro. Exemplo do México: <http://www.inogdai.org/>;
- **Capacitar os servidores públicos** sobre os prazos definidos pela LAI, a necessidade de pedir prorrogação e de cumpri-la corretamente, e sobre os demais mecanismos de tempo da transparência passiva; elevar a oferta de cursos, workshops ou outro tipo de formação continuada aos funcionários dos SICs;
- **Monitoramento do cumprimento de prazos**, principalmente para órgãos da Justiça e do Legislativo;
- **Monitoramento das solicitações de prorrogação** de prazo dos pedidos de informação, para checar se estão sendo feitas quando é necessário e se as justificativas dadas pelos órgãos têm correspondido à realidade;
- **Gestão junto aos órgãos que violaram a LAI** ao não responder ou ao enviar respostas mais de um mês (31 dias ou mais) após os pedidos terem sido protocolados, para identificar e resolver necessidades dos SICs;

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

- **Criação de Conselhos de Fiscalização do Acesso à Informação**, tanto na esfera federal quanto em outros níveis, em moldes similares ao que existe hoje para outras áreas (Conselho Nacional do Meio Ambiente, Conselho Nacional de Saúde, etc.), com participação da sociedade civil;
- **Criação de um Plano Nacional de Acesso à Informação**, que defina metas e estratégias claras de curto, médio e longo prazo para a implementação da Lei de Acesso à Informação nos três níveis de governo, além de oferecer diretrizes para todos os órgãos públicos do Executivo, Legislativo e da Justiça. O ideal é que também defina mecanismos para que sociedade civil possa monitorar o cumprimento do plano, e que tenha um prazo de execução de 5 anos, com previsão de atualização para 2020.
- **Criação de um órgão central independente para a implementação e a fiscalização da LAI**, que tenha poder de fazer recomendações, emitir balanços e centralizar informações colhidas com os órgãos nos três níveis de Poder. O ideal é que possa intervir na implementação da LAI para além da esfera federal (por exemplo, um órgão central com escritórios de atuação junto aos governos estaduais e municipais)
- **Divulgação proativa dos pedidos de informação e suas respostas** para reduzir a necessidade de solicitar informação e a quantidade de solicitações repetidas;
- **Controle da aplicação do artigo 13 do Decreto 7.724/2012** do Executivo Federal, o qual determina que não serão atendidas solicitações genéricas, desproporcionais ou desarrazoadas ou “que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações”. O uso indiscriminado do dispositivo é alvo de reclamação da sociedade civil;

- **Redução da exigência de identificação de quem faz pedidos de informação.** A cobrança deveria centrar-se apenas no nome do solicitante e deixar de lado a exigência do número de identificação, que intimida e afasta o cidadão comum, por temer represálias se for identificado pelo órgão público a quem fez o pedido. Na Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública (2010) consta o direito de solicitar informações anonimamente; (nota de rodapé) Seção Direito a Acesso à Informação, página 6, disponível em http://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_por.pdf. A mesma prática é aplicada, por exemplo, em regimes de acesso como o do México.
- **Construção de catálogos das bases de dados em poder dos órgãos públicos,** em nível estadual ou municipal, a exemplo do que foi determinado no Estado de São Paulo pelo Decreto nº 58.052/2012 (Nota de rodapé) disponível em <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/5fb5269ed17b47ab83256cfb00501469/Od8cf8dcb-d4ef45f83257a010046ef75?OpenDocument>
- **Justificar os casos de exceção,** demonstrando que a informação demandada não pode ser concedida porque pode causar um dano substancial a um direito protegido e este seria superior ao interesse público na divulgação da informação - conforme determinado pela já mencionada Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública (2010) e outros padrões internacionais da ONU e do sistema europeu;
- **Criação de fundo orçamentário para medidas de promoção** da Lei de Acesso à Informação em cada órgão público.

ANEXO I

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.16

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

- I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;
- II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;
- III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;
- IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;
- V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;
- VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;
- VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;
- VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;
- IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

CAPÍTULO II

DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

- I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;
- II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e
- III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

- I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
- II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
- III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
- IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
- V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;
- VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e
- VII - informação relativa:
 - a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;
 - b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

§ 1º O acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1o, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.

§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.

§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5o deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divul-

gação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;

b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;

c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

CAPÍTULO III

DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Do Pedido de Acesso

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente

sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

§ 5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.

§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no caput todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei no 7.115, de 29 de agosto de 1983.

Art. 13. Quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original.

Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original.

Art. 14. É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia.

Seção II

Dos Recursos

Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.

Art. 17. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando.

§ 2º Indeferido o recurso previsto no caput que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.

Art. 18. Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.

Art. 19. (VETADO).

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público informarão ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público.

Art. 20. Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao procedimento de que trata este Capítulo.

CAPÍTULO IV

DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Disposições Gerais

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

Seção II

Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

§ 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.

§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

§ 5º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e

II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.

Seção III

Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas

Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção. (Regulamento)

§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.

Art. 26. As autoridades públicas adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.

Parágrafo único. A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotarás as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta Lei.

Seção IV

Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência: (Regulamento)

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

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;

II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das 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, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.

§ 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.

§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.

Art. 28. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterá, no mínimo, os seguintes elementos:

I - assunto sobre o qual versa a informação;

II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;

III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e

IV - identificação da autoridade que a classificou.

Parágrafo único. A decisão referida no caput será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.

Art. 29. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à sua desclassificação ou à redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 24. (Regulamento)

§ 1º O regulamento a que se refere o caput deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.

§ 2º Na reavaliação a que se refere o caput, deverão ser examinadas a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação.

§ 3º Na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção.

Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:

I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;

II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;

III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no caput para consulta pública em suas sedes.

§ 2º Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.

Seção V

Das Informações Pessoais

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

CAPÍTULO V

DAS RESPONSABILIDADES

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;

IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

§ 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas:

I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou

II - para fins do disposto na Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.

§ 2º Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nos 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.

Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - rescisão do vínculo com o poder público;

IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e

V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

§ 1º As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurado o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias.

§ 2º A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV.

§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo pro-

cesso, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista.

Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 35. (VETADO).

§ 1º É instituída a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:

I - requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;

II - rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7º e demais dispositivos desta Lei; e

III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1º do art. 24.

§ 2º O prazo referido no inciso III é limitado a uma única renovação.

§ 3º A revisão de ofício a que se refere o inciso II do § 1º deverá ocorrer, no máximo, a cada 4 (quatro) anos, após a reavaliação prevista no art. 39, quando se tratar de documentos ultrassecretos ou secretos.

§ 4º A não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no § 3º implicará a desclassificação automática das informações.

§ 5º Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observado o mandato de 2 (dois) anos para seus integrantes e demais disposições desta Lei. (Regulamento)

Art. 36. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos.

Art. 37. É instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivos: (Regulamento)

I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e

II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.

Art. 38. Aplica-se, no que couber, a Lei no 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.

Art. 39. Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 (dois) anos, contado do termo inicial de vigência desta Lei.

§ 1º A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no caput, deverá observar os prazos e condições previstos nesta Lei.

§ 2º No âmbito da administração pública federal, a reavaliação prevista no caput poderá ser revista, a qualquer tempo, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os termos desta Lei.

§ 3º Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no caput, será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente.

§ 4º As informações classificadas como secretas e ultrassecretas não reavaliadas no prazo previsto no caput serão consideradas, automaticamente, de acesso público.

Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;

III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e

IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.

Art. 41. O Poder Executivo Federal designará órgão da administração pública federal responsável:

I - pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II - pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

III - pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30;

IV - pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei.

Art. 42. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 43. O inciso VI do art. 116 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 116.

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

.....” (NR)

Art. 44. O Capítulo IV do Título IV da Lei no 8.112, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 126-A:

“Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativa-mente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.”

Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III.

Art. 46. Revogam-se:

I - a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005; e

II - os arts. 22 a 24 da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

Art. 47. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.

Brasília, 18 de novembro de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardoso

Celso Luiz Nunes Amorim

Antonio de Aguiar Patriota

Miriam Belchior

Paulo Bernardo Silva

Gleisi Hoffmann

José Elito Carvalho Siqueira

Helena Chagas

Luís Inácio Lucena Adams

Jorge Hage Sobrinho

Maria do Rosário Nunes

ANEXO II

ENTREVISTAS

Gregory Michener, professor da FGV Rio

1) Como o senhor acha que auditorias independentes sobre a LAI podem ajudar a ampliar o Acesso à Informação no Brasil?

É fundamental que ocorram auditorias da LAI no Brasil. Sem as auditorias, não sabemos com nenhum tipo de certeza se está havendo avanço. Uma auditoria só se pode fazer um número de pedidos limitado. O problema com as LAIs em geral é que os pedidos são confidenciais e invisíveis a maioria do tempo e “desaparecem” de vista. Talvez você leia sobre algum jornalista que obteve alguma informação sobre Lei de Acesso. Mas fora isso você não sabe se está sendo usado, como está sendo usado, se a lei de acesso está funcionando.

Tampouco pode-se confiar nos relatórios de governo. A CGU fala que o governo respondeu a 95% dos pedidos. Mas responder significa o quê? Uma resposta, por exemplo, nós não temos a informação. Vamos transferir esse pedido para outra entidade. Os governos não estão dispostos a revelar dados que vão manchar a imagem deles. Eu acho que é um exercício de muito valor - vocês, como ONG ou nós, como pesquisadores acadêmicos, podemos buscar informações que tem valor intrínseco para o nosso trabalho. Não estamos fazendo pedidos triviais, estamos pedindo informações que vão nos ajudar nas nossas pesquisas. O primeiro valor é expor para o público como o governo está cumprindo com a lei. Segundo valor é que há o valor intrínseco porque ajuda o nosso trabalho profissional. O terceiro sentido, só o fato de pedir informação já tem um efeito sobre o governo.

É conhecido sobre o comportamento individual que quando você pergunta ou questiona alguém, tem um efeito - há um estudo sobre doação de sangue por exemplo. Eles fizeram uma pesquisa de 2000 pessoas se elas doaram sangue no último ano, e no grupo que recebeu essa pesquisa, havia um grupo que recebeu a pesquisa e outro não. O grupo que recebeu a pesquisa doou quase 10% mais sangue no ano seguinte do que o grupo que não recebeu informações.

Só o fato de pedir informações tem um caráter proativo. Posso dar exemplos em forma de anedota, de jornalistas que pediram informações e as coisas mudaram. Tenho alunos que falam que só o fato de fazer pedidos já “inspiram” o poder público e trazem mais disciplina nas respostas.

2) O senhor acha melhor que auditorias da LAI sejam focadas em poucos órgãos (só no Legislativo Federal; só nas Forças Armadas) ou é melhor fazer amplas (todos os governos estaduais, por exemplo)?

Depende da sua meta. Como esse é o segundo ano em que a lei está em vigor, temos que dar uma pressão geral no governo e fazer uma avaliação geral. É bom focar em um setor ou outro, um Poder ou outro, um nível de governo ou outro. Mas acho que é bom dar uma pressão geral e olhar diferentes níveis, diferentes Poderes e diferentes entidades e agências. O que estamos fazendo com nossa auditoria é bem difusa, falta coerência em nossos termos. Mas achamos que esse é o caminho por enquanto e depois vamos especificar nossas pesquisas em certos setores, certas entidades, níveis, temas.

3) Como o senhor acha que o Poder Público tenderá a receber os resultados de auditorias deste gênero? É possível um clima positivo?

Temos que ter cuidado em criticar os governos. É uma lei abrangente, ambiciosa, e o país é grande, tem deficiências de administração. Abranger a auditoria só com olhos críticos seria um erro; acho que tem que cercar o governo e mostrar que ele precisa de ajuda - quais são as recomendações para ajudar o governo, quem poderia lá dentro ajudar o governo para uma melhor gestão da LAI, esse tipo de acercamento seria mais produtivo, e vamos adotar precisamente isso na FGV. Queremos ter uma relação com o Poder Público, fazemos muita consultoria. Eu não sou um dos tradicionais esquerdistas que pensa que o governo deveria estar independente do setor privado, acho que tem muita sinergia que pode acontecer com o setor Privado se for feito da maneira correta. Eu gostaria de ajudar o governo a melhorar a gestão pública do governo no que diz respeito ao acesso à informação pública.

4) Que tipo de reformas/mudanças na implementação da LAI o senhor esperaria de uma auditoria como essa?

Eu acho que tem um elemento da LAI que tem que ser reformado o mais cedo possível, é urgente - a necessidade de se identificar com CPF e nome. Esse não é um dever da maioria das leis da América Latina e da maioria das leis no mundo. Você tem que dar dados de contato, mas não tem que dar o nome próprio. Estudantes meus que trabalham na administração pública brasileira - eles calculam quem eles devem ou não responder, quais são os riscos de divulgar ou não divulgar, dependendo de quem está pedindo a informação. Existe uma discriminante ex-anti, e essa discriminação é inconstitucional. Deveria ser feita uma Adin - uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra essa exigência.

Só cinco leis na América Latina requerem essa identificação - e são leis mais regressivas. Isso vem da época militar, precisar de identificação necessária para tudo - RG, CPF e um monte de identidades diferentes. Acho que tem discriminação pelo tom da pessoa fazendo Pedido, tem discriminação de pessoas que fazem pedidos malfeitos, mau uso da lei, erros gramaticais. Acho que vai haver discriminação e isso é totalmente prevenível - eliminar essa obrigação resolveria isso.

Isso pra mim é a reforma mais importante. Na implementação da LAI acho que deveria haver um núcleo de transparência em cada entidade - a lei prevê que só uma pessoa vai ser responsável. Mas no México é um núcleo de transparência identificável e presta contas para o IFAI, no México. O Núcleo deveria prestar contas para a CGU, CGM. Por isso outro elemento para reformar é estabelecer um oversight independente, que não temos.

5) Onde o Poder Público está mais errando na implementação da LAI? O que o senhor acha que tem sido acerto?

O funcionamento da LAI é muito opaco e muito variável. Numa instituição você tem uma implementação maravilhosa e em outra você tem uma implementação péssima. Acho que o fundamental é ter liderança, acho que precisa de um núcleo de transparência com uma pessoa principal e identificável para prestar contas no funcionamento da LAI. Eu acho que deveria ter um conselho de representantes dos três Poderes que coordenasse o cumprimento da lei. Compartilhando as melhores práticas entre os três. Isso não há. Não há coordenação das políticas bem feitas no Brasil. Existe rivalidade entre a PF e o Ministério Público Federal, ao invés de coordenação, é meio feudal. Nesse sentido os Poderes tem que comunicar e precisam de mecanismo como Conselhos dos Poderes que discutem como está a indo a lei, capacitação conjunta,

6) Quais as dificuldades o senhor enxergaria na implementação de auditorias como essas?

É uma boa pergunta, porque eu já analisei muitas auditorias. Mais tenho muito a aprender ainda. Então eu não posso responder a essa pergunta com certeza. Eu acho que é importante fazer perguntas que são razoáveis em termos de trabalho para a administração pública. Perguntas importantes e não apenas questões triviais, porque nenhum servidor público gosta de responder questões que não tem importância nenhuma e é difícil porque às vezes você não vai receber uma resposta. Nove pedidos de informação nos dão uma indicação boa sobre o grau de transparência que existe em uma agência pública. Mas temos que ter muito cuidado em generalizar e gerar conclusões determinísticas - nove, por outro lado, ainda é um número de pedidos muito pequeno. Pode ser, por exemplo, que no momento de receber esses pedidos houve estrangimentos organizacionais ou em termos de recursos humanos que impediram respostas plenas. Uma avaliação integral de qualquer agência requer uma pesquisa mais qualitativa dos processos e liderança da instituição.

Os números não são uma generalização - eu acho que de fato o que deveria ser feito é aprofundar a auditoria fazendo um levantamento qualitativo, realmente entrevistando a instituição para saber porque eles não responderam. Um problema com a LAI que eu vejo é que não tem muita comunicação humana entre o responsável pela informação e o solicitante. Nos EUA e no Canadá, você pede para a pessoa, você vai falando com a pessoa. Eles respondem: “olha a gente não tem a informação na forma como você quer. Tem um documento tal que você pode pesquisar”. É mais humano, você estabelece uma relação de empatia. No e-SIC não tem nenhuma interação humana, é totalmente mecânico. Eles não podem falar: “esse pedido não é razoável, vai tomar muito tempo da gente” e não podem sugerir: “sugiro que você faça tal pedido mais simples”. Nesse sentido eu acho problemático porque a LAI não deveria estabelecer um antagonismo “us and them”. O e-SIC é limpo, é mais fácil, é um incentivo em algum incentivo de alguma forma para o cidadão.

Em termos de levantar os dados. O bom de uma auditoria da LAI é que às vezes você recebe uma resposta negativa, e um negativo é um dado. Também fala da disposição do governo. É um “data point”, é um dado. É uma ferramenta útil para avaliar o governo, para o “usuário simulado”. É um sistema de avaliar o governo. Eu acho que deveria ser explorado de maneira mais abrangente pelas ONGs e pela sociedade civil. Qualquer pessoa estudando abusos policiais, estudantes de mestrado e doutorado poderiam pesquisar através da LAI - fazer cinco pedidos sobre abusos policiais e solicitando informações para todas as instituições municipais, estaduais, federais que lidem com segurança pública.

Cláudia Taya, diretora de Transparência e Controle Social da CGU

1) Como a senhora acha que auditorias independentes sobre a LAI podem ajudar a ampliar o Acesso à Informação no Brasil?

As auditorias independentes são importantes pois trabalham com uma perspectiva diferente de uma autoavaliação ou uma auditoria contratada.

No que se refere à Lei de Acesso à informação - LAI, não é diferente: as auditorias independentes podem identificar questões críticas, que, por outras vias, poderiam não ser notadas pelos órgãos de monitoramento da Lei. Isso porque o principal destinatário da política de acesso é a sociedade e algumas questões relevantes somente serão identificadas a partir da experiência vivenciada pelo solicitante.

Assim, consideramos que as auditorias independentes são significativas para o aprimoramento do serviço de acesso à informação, pois têm como objetivo identificar possibilidades de melhorias na implementação da LAI e oferecer alternativas para solucionar eventuais falhas.

2) A senhora acredita ser melhor que auditorias da LAI sejam focadas em poucos órgãos (só no Legislativo Federal; só nas Forças Armadas) ou é melhor fazer amplas (todos os governos estaduais, por exemplo)?

A decisão sobre o escopo da auditoria dependerá do objetivo principal do trabalho. A implementação da lei é de suma importância em todos os entes federativos e Poderes. As duas formas de ação são relevantes, mas produzem informações e reações diferentes.

Por um lado, a abertura de informações em nível federal é fundamental no sentido de levar ao público dados que tenham expressivo alcance estratégico, territorial e demográfico, dando transparência às ações públicas de larga escala e impacto.

Por outro, a eficácia dos dispositivos da LAI nos âmbitos estadual e municipal é igualmente relevante, na medida em que são nessas esferas em que há maior contato entre o poder público e a sociedade. Nos estados e, principalmente, nos municípios as políticas públicas de impacto direto na sociedade, como as realizadas nas áreas de saúde, educação, segurança e habitação, são executadas de forma mais próxima do cidadão. Portanto, abrir as informações localmente é tão relevante quanto nacionalmente.

3) Como a senhora acha que o Poder Público tenderá a receber os resultados de auditorias deste gênero? É possível um clima positivo?

Sim, com certeza haverá um clima positivo. O objetivo do poder público é melhorar a prestação de serviços ao cidadão e garantir o direito de acesso à informação. E um dos principais obstáculos, muitas vezes, é conseguir ter uma visão imparcial das próprias limitações. Portanto, sejam quais forem os resultados, realizadas com métodos adequados e de forma isenta, auditorias independentes ajudarão a Administração a cumprir seus objetivos. Nesse sentido, toda contribuição é bem vinda.

4) Que tipo de reformas/mudanças na implementação da LAI a senhora esperaria que fossem pensadas a partir de uma auditoria como essa?

Espera-se que essas auditorias possibilitem o aprimoramento dos processos de concessão de informações públicas, pois a partir dos apontamentos da auditoria independente, a administração poderá visualizar problemas ainda não identificados pelo Poder Público. Acreditamos que essa contribuição é umas das principais vantagens das auditorias “externas”.

É importante ressaltar que, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União realiza o monitoramento da Lei. Sempre que identificamos a necessidade de intervenção por meio do monitoramento da Lei, dados estatísticos ou denúncias buscamos resolver o problema de forma célere. Neste sentido as auditorias independentes são muito bem vindas, pois podem aparecer como mais uma fonte de informação para o trabalho de monitoramento que já realizamos.

5) Que tipo de perguntas a senhora acha importante fazer sobre a implementação da LAI? E que outras questões mais sensíveis a senhora incluiria (orçamento, não-cumprimento de projetos etc)?

É claro que o ponto fundamental é verificar se o cidadão está conseguindo exercer seu direito, mas há várias questões relacionadas a isso que podem ser exploradas. Creio que os principais aspectos sobre a implementação da LAI são:

- a estratégia de atuação dos órgãos e entidades;
- existência de regulamentação da Lei;
- funcionamento dos mecanismos recursais;
- acesso aos canais para fazer solicitações;
- capacitação de servidores;
- existência de política de gestão documental;
- implantação de postos de atendimento presencial ao cidadão, denominados SIC - Serviço de Atendimento ao Cidadão.

Outro ponto relevante é o dever dos órgãos e entidades de promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral. A CGU disponibiliza Manual para Criação de Seção de Acesso à Informação, com a relação das informações que devem ser divulgadas proativamente pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

6) Onde o Poder Público está mais errando na implementação da LAI? O que você acha que tem sido acerto?

Para o avanço do acesso à informação no país, o Governo Federal ampliou de 193 para 282 o número de postos do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SICs). Com o intuito de aperfeiçoar o atendimento eletrônico, a Controladoria-Geral da União - CGU implementa constantemente novas funcionalidades no e-SIC, sistema que centraliza todos os pedidos de acesso e os recursos no âmbito do Poder Executivo Federal; publicou listas com as informações classificadas e já desclassificadas nos órgãos e entidades; e desenvolveu relatórios eletrônicos para o acompanhamento, em tempo real, das estatísticas de solicitações, respostas, recursos e reclamações recebidos.

Entre os desafios futuros, já estamos trabalhando para a melhoria da gestão documental, para facilitar a identificação e a recuperação de informações. Reconhecemos também que é necessário melhorar ainda mais as ofertas de dados abertos, para que as pessoas possam utilizá-los para fazer pesquisas, análises ou aplicativos para computador e celular. É necessário conscientizar os cidadãos sobre o direito de acesso a informações públicas e sobre os

meios para obtê-las. Outro desafio é a disseminação da lei para estados e municípios, no que esperamos avançar através do programa Brasil Transparente. E estamos trabalhando para, este ano, passar a abrir as perguntas e respostas feitas pelo sistema, o que vai permitir que os cidadãos tenham informação mais rapidamente e possam acompanhar a qualidade das respostas oferecidas.

7) Quais as dificuldades que a senhora enxergaria na implementação de auditorias independentes como essas, para serem aceitas pelo poder público?

Para ser bem sucedida, a auditoria independente deve ter metodologia bem definida e ser imparcial. Além disso, as soluções propostas devem ser exequíveis tanto técnica quanto financeiramente.

Bruno Lupion, repórter do UOL Política (atua com a LAI)

1) Como você acha que auditorias independentes sobre a LAI podem ajudar a ampliar o Acesso à Informação no Brasil?

Auditorias independentes podem delinear um panorama mais completo e embasado sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação do que reportagens jornalísticas, se tiverem um escopo de pesquisa amplo, metodologia científica e conclusões de fundo acadêmico. Essas auditorias também têm o potencial de repercutir no exterior e pressionar as autoridades públicas a respeito do tema.

2) Você acha melhor que auditorias da LAI sejam focadas em poucos órgãos (só no Legislativo Federal; só nas Forças Armadas) ou é melhor fazer amplas (todos os governos estaduais, por exemplo)?

Auditorias amplas, que comparem todos os ministérios ou todos os governos estaduais, por exemplo, podem ser mais efetivas. Ao estabelecer comparações, elas premiam os atores mais dedicados ao tema e constroem os que mais resistem à aplicação da Lei de Acesso à Informação.

3) Como você acha que o Poder Público tenderá a receber os resultados de auditorias deste gênero? É possível um clima positivo?

As autoridades de órgãos ou entidades que tiverem mau desempenho nessas auditorias certamente ficarão constrangidos a dedicar mais tempo ao assunto e colocá-lo no topo de sua agenda institucional.

4) Auditorias deste tipo podem beneficiar também a sociedade? É uma forma de fiscalização?

Sem dúvida, auditorias independentes que fiscalizam a aplicação da Lei de Acesso à Informação e contribuem para sua maior efetividade. O controle e a pressão do público foram fundamentais para a aprovação dessa lei e são igualmente importantes para efetivá-la. Em 8 Estados da federação, por exemplo, a LAI ainda não foi regulamentada, segundo o Mapa da Transparência da CGU.

5) Que tipo de perguntas você acha importante fazer sobre a implementação da LAI? E outras questões mais sensíveis (orçamento, não cumprimento de projetos etc)?

É importante perguntar o prazo médio de resposta, os assuntos mais indagados e os atores que mais solicitam informação. Também acho relevante perguntar qual é a estrutura do órgão dedicada ao acesso à informação e se houve mudança na cultura de gestão pública após a entrada em vigor da lei.

6) Onde o Poder Público está mais errando na implementação da LAI? O que você acha que tem sido acerto?

O poder público tem feito uso indiscriminado e sem fundamento do artigo 13 da LAI para se recusar a dar informações. Já recebi várias negativas baseadas nesse artigo e, mesmo após recurso, o poder público se recusa a detalhar a justificativa. A impressão é que o artigo 13 se tornou uma tábua de salvação genérica para quando o poder público não quer ou não consegue fornecer a informação solicitada.

Jorge Machado, professor da EACH-USP e vinculado ao GPOPAI

1) Como o senhor acha que auditorias independentes sobre a LAI podem ajudar a ampliar o Acesso à Informação no Brasil?

O que você chama de auditoria independente é justamente o que vocês estão fazendo e outras pesquisas que foram e vão ser feitas. Com certeza as auditorias são muito úteis, é uma forma mais sistemática de testar a aplicação da LAI e ela pode, ao ser publicada, servir como instrumento de pressão sobre o governo, uma pressão pública. Ela serve não só para quem fez a auditoria mas também para quem tem acesso a esse experimento, a essas informações. Ela vai repercutir em outros órgãos do governo que não foram auditados mas que vão se preparar para obter respostas quando virem o resultado de levantamentos como esse. Falta um órgão que centralize os pedidos e recursos, um órgão independente e empoderado, que possa cobrar respostas e medidas. Isso é um problema, você tem os três Poderes de governo, em diferentes níveis (federal, estadual, municipal), a gente tem diferentes qualidades de controle.

A CGU faz razoavelmente o trabalho de controle, mas tem a limitação de estar só no Executivo Federal e até ali dentro não tem a força de peitar um ministro. No nível estadual e municipal acho que está mais complicado ainda. A LAI está sofrendo bastante para ser executada e implementada, para “pegar”, usando um termo bem direto. No nível federal está pegando aos poucos, no Executivo está pegando mais pela CGU. O Legislativo e o Judiciário principalmente estão muito atrasados. Há uma ou outra coisa, por normas do CNJ, mas estão num passo mais atrás do que o Executivo.

2) O senhor acha melhor que auditorias da LAI sejam focadas em poucos órgãos (só no Legislativo Federal; só nas Forças Armadas) ou é melhor fazer amplas (todos os governos estaduais, por exemplo)?

As auditorias focadas em poucos órgãos elas são muito úteis, elas são efetivas para estudos comparativos. Você comparar Executivo com o Legislativo e o Judiciário é um pouco complicado, porque tratam de temas diferentes, têm regulamentações diferentes, então acho que as focadas são melhores de fazer. Fazer um levantamento maior para questões mais genéricas é importante, mas uma pesquisa focada ajuda a enxergar as diferenças de tratamento da LAI dentro de um determinado órgão ano-a-ano.

3) Como o senhor acha que o Poder Público tenderá a receber os resultados de auditorias deste gênero? É possível um clima positivo?

Eu acho que o Poder Público vai receber essas informações com frieza. O que conta mesmo é a exposição pública desses dados. Se não há exposição pública, o governo não vai mudar muito. O que faz o governo se mexer é exposição pública, ou se você formaliza isso para um órgão de controle, como a CGU, que faz a burocracia interna gerar uma cobrança. Se não der visibilidade o governo vai responder uma parte das questões apresentadas e outra não, vai ficar por isso mesmo. É o que a minha experiência aponta.

É importante que haja uma auditoria independente porque eles (o governo) fazem a estatística própria e parece que nós estamos numa Bélgica, numa Dinamarca em termos de Acesso à Informação. Mas a gente sabe que esses resultados são bem piores. Há um problema muito sério no Pedido de Informação no balcão, no balcão é pior ainda [para receber resposta]. Os servidores não são preparados, não dão as respostas. Pela internet já tem um direcionamento para uma pessoa que está preparada - ela centraliza os pedidos e repassa internamente essa demanda, mas não está necessariamente no órgão que recebeu o pedido, pode estar em outro local. O atendimento no balcão é muito ruim - o Poder Público e mesmo o governo federal não se prepararam, não se concretizou.

Acho que é preciso pensar na metodologia aplicada - o “pedido no balcão” por exemplo, seria bom fazer parte da pesquisa. Incluir uma amostra, diretamente no órgão, fazer Pedidos direto no órgão, ver se ele faz o usuário esperar, se entrega ou não entrega a informação, se dá a informação rapidamente ou não. O acesso à internet é muito difícil para a população, muitos não tem muito acesso à internet, o acesso é ruim principalmente no interior do Brasil. É importante incluir ao menos uma amostra disso na hora de pensar na auditoria.

4) Que tipo de reformas/mudanças na implementação da LAI o senhor esperaria de uma auditoria como essa?

Tem muitas reformas que precisam ser feitas. Acho que precisa de um órgão de supervisão mais forte, que fiscalizasse todos os Poderes, como no México. A CGU não é um órgão que foi desenhado para isso, não tem expertise para questões ligadas à intimidade, aos direitos autorais, questões que estão ligadas à informação. No caso dos governos estaduais por exemplo, nem isso existe.

A CGU não tem pessoal para lidar com todos os pedidos e não tem a força para enfrentar resistência da cúpula dos ministérios. Seria necessário um órgão mais empoderado. Precitaria de uma base legal melhor. A LAI é muito boa, mas o decreto abre para áreas cinzentas. A gente avançou bastante, mas o decreto não foi muito bom nisso, estabeleceu exceções mais amplas, e faltou na lei um órgão empoderado, para responder a esses recursos, para enfrentar ministérios e a cúpula do Poder Público.

A CMRI principalmente acaba sendo uma barreira. Acho que essa comissão não desempenha o papel que o mesmo órgão do México. A CGU faz um pouco mais esse papel, mas ela não tem força, quando tem uma disputa ali dentro a CGU não consegue vencer. A CMRI não é independente, não é autônoma e acaba referendando a posição do governo.

5) Que tipo de perguntas o senhor acha importante fazer sobre a implementação da LAI? E que outras questões mais sensíveis o senhor incluiria (orçamento, não-cumprimento de projetos etc)?

Acho importante saber onde estão as listas dos documentos classificados e desclassificados, em que site estão divulgadas, onde estão. Eu chamaria a atenção que as estatísticas do governo federal, que aponta pedidos como “deferidos”, não necessariamente significam que foram dadas respostas corretas ou integrais. Esses números “maquiam” a realidade, o que eles consideram como deferido não é necessariamente uma resposta.

O que consta como resposta não é necessariamente o que a gente pediu. Não acredito muito nesses dados. São dados que não tem compromisso metodológico e que não seriam aceitáveis. Quaisquer dados que vocês recebam do governo, cuidado. Eles falaram que é “deferido”, mas que são respostas incompletas ou respostas são tão ruins que são uma ofensa à inteligência.

6) Seria melhor que esse tipo de auditoria fosse feito por uma coalizão de ONGs da sociedade civil? Ou apenas uma ONG?

Fazer uma pesquisa em coalizão, a pressão aumenta. Se um cidadão ou outro faz um pedido, eles dão uma resposta, demoram mais. Se é uma ONG, eles dão outro tipo de resposta, com mais qualidade e mais rápido. Se é uma coalizão, eles dão uma resposta ainda mais favorável, mas tem uma pressão. Em termos metodológicos, eu sempre sugiro que faça a pergunta como cidadão. Você vai ter que avaliar a metodologia que usar. Como sociedade civil, eles dão mais importância, mais atenção. Uma observação metodológica é que é possível

que eles respondam muito mais quando você pede como sociedade civil. Do ponto de vista político, uma coalizão é preferível. Em termos metodológicos, fazer como pessoa é melhor.

7) Onde o Poder Público está mais errando na implementação da LAI? O que você acha que tem sido acerto?

Acho que eles estão errando na falta de capacitação do servidor para responder às questões. Das solicitações que eu fiz ou que eu acompanhei, no máximo 15% a 20% foram respondidas de acordo com a lei. Eles dão respostas muito curtas, negativa que não está de acordo, falam que é sigiloso mas não tem classificação. Quando você faz o recurso e cita a lei, eles acabam respondendo direito. Mas o cidadão tem condições de fazer isso? Nem o funcionário nem o cidadão conhecem a lei direito. A esperança é que com a prática as pessoas vão aprendendo direito.

A cultura do sigilo e a falta de capacitação do servidores para responder de acordo com a lei, em todos os níveis, no geral, são os problemas que eu identifico. O maior acerto eu diria foi a inclusão dos dados abertos. Acho que isso é uma vantagem, acho que foi o maior acerto. O resto acho que está muito parecido com outros países sobre a LAI, não teria o que destacar.

8) Quais as dificuldades que o senhor enxergaria na implementação de auditorias como essas?

A maior dificuldade é o silêncio do Estado. Às vezes eles não respondem, dependendo do órgão não gera protocolo, não gera nada. Você tem que fazer um recurso quase cego, você pega uma cópia do e-mail que mandou para comprovar que pediu, isso cai num limbo, você fica sem resposta. Isso é muito ruim. Acho que esse silêncio do órgão prejudica para implementar a auditoria. O órgão tem um prazo e ignora, aí você vai ter que recorrer do silêncio - você vai recorrer a um órgão acima, tem que torcer para que ele provoque o órgão embaixo para onde foi feito o pedido. Demora muito [para responder], a gente está vendo pela prática isso. É um grande entrave.

Fabiano Angélico, coordenador de Promoção da Integridade Pública da Prefeitura de SP

1) Como você acha que auditorias independentes sobre a LAI podem ajudar a ampliar o Acesso à Informação no Brasil?

É fundamental a realização de estudos para se verificar a implementação da LAI. Mais difícil do que fazer aprovar uma lei de acesso é fazê-la funcionar. No caso do Brasil, que não tem um órgão independente garantidor do direito de acesso e cuja LAI vale para todos os órgãos, a implementação é ainda mais difícil -- isso porque órgãos que deveriam zelar pela correta aplicação da LAI, como o Ministério Público, não cumprem sua função adequadamente porque se verificarem a implantação em outros órgãos podem abrir espaço para receber de volta das mesmas críticas. Em outras palavras: nenhum Poder tem incentivos para fiscalizar

o outro -- até porque o fiscalizador também tem falhas na implementação... assim, resta à sociedade fazer esse papel de check and balance.

2) Você acha melhor que auditorias da LAI sejam focadas em poucos órgãos (só no Legislativo Federal; só nas Forças Armadas) ou é melhor fazer amplas (todos os governos estaduais, por exemplo)?

Amplas é melhor.

3) Como você acha que o Poder Público tenderá a receber os resultados de auditorias deste gênero? É possível um clima positivo?

Sim, é possível. No Poder Público há servidores e autoridades interessados no tema. Às vezes o que lhes falta é apoio na Sociedade.

4) Auditorias deste tipo podem beneficiar também a sociedade? É uma forma de fiscalização?

sim, beneficia no sentido de forçar a implementação.

5) Que tipo de perguntas você acha importante fazer sobre a implementação da LAI? E outras questões mais sensíveis (orçamento, não cumprimento de projetos etc)?

Se há um órgão ou um grupo atuando na implementação. Se sim, se esse grupo ou órgão ou departamento tem poder de imposição, equipe qualificada e Orçamento. No que diz respeito aos temas, é importante demarcar melhor as fronteiras dos sigilos (o que é exatamente sigilo fiscal, industrial, bancário etc)

6) Onde o Poder Público está mais errando na implementação da LAI? O que você acha que tem sido acerto?

O Governo Federal tem acertado, principalmente por ter indicado a CGU como órgão implementador e por ter criado um sistema (eSIC) que aparentemente funciona bem. No mais, os demais Poderes e esferas de governo têm errado porque não indicaram um grupo ou departamento ou órgão forte para conduzir a implementação da LAI

Daniel Bramatti, repórter da editoria Nacional/Estadão Dados em O Estado de S. Paulo

1) Como você acha que auditorias independentes sobre a LAI podem ajudar a ampliar o Acesso à Informação no Brasil?

A LAI só terá efeitos práticos se houver pressão da sociedade. Promover auditorias independentes é uma forma de pressionar órgãos ou governos a cumprir a lei - o que nem sempre vem ocorrendo.

2) Você acha melhor que auditorias da LAI sejam focadas em poucos órgãos (só no Legislativo Federal, por exemplo) ou é melhor fazer amplas (todos os governos estaduais, por exemplo)?

Quanto mais amplo o espectro das auditorias, melhor.

3) Como você acha que o Poder Público tenderá a receber os resultados de monitoramentos deste gênero? É possível um clima positivo?

Isso dependerá muito da atitude do governante em relação à lei e da prioridade que se dá à questão da transparência. Um governante/gestor disposto a cumprir a lei pode usar as auditorias para corrigir falhas ou mudar procedimentos. Mas temo que esses sejam minoria, e que a maioria encare as exigências da legislação como um incômodo ou um problema. Nesse caso, as auditorias obviamente serão mal recebidas - ou ignoradas.

4) Que tipo de reformas/mudanças na implementação da LAI você esperaria após este tipo de monitoramento?

Espero que haja menos respostas negativas aos pedidos dos cidadãos e menos necessidade de recursos a instâncias superiores.

5) Auditorias deste tipo podem beneficiar também a sociedade? É uma forma de fiscalização?

Sem dúvida. São iniciativas importantíssimas e que merecem muitos aplausos.

6) Que tipo de pedidos você acha importante fazer sobre a implementação da LAI? Que questões você incluiria em um monitoramento deste gênero?

Meu colega Fernando Gallo tem uma proposta interessante: a definição de uma espécie de ISO-9000 da transparência. Um "check-list" público com dezenas ou centenas de variáveis.

O órgão/ente tem portal da transparência? Recebe pedidos de informações por meio eletrônico? Tem políticas de transparência ativa? Publica dados em formato aberto e legíveis por máquina? Publica estatísticas sobre os pedidos de informação? Registra a quantidade de pedidos negados e quantos foram acatados após recurso? Quantos cliques é preciso dar para fazer um pedido de informação? Exige identificação do cidadão ou respeita o anonimato? E por aí vai.

7) Onde o Poder Público está mais errando na implementação da LAI? O que você acha que tem sido acerto?

O principal erro, na minha opinião, é a ausência de um órgão independente para análise de recursos de pedidos não respondidos ou mal respondidos. O principal acerto é a promoção da transparência ativa, a publicação das informações antes mesmo da solicitação por parte dos cidadãos.

8) Quais as dificuldades que o senhor enxergaria na implementação de auditorias como essas?

Essa vou ficar devendo. Só poderia responder a essa pergunta se tivesse a experiência de participar de uma dessas auditorias.

ANEXO III

PROGRAMAÇÃO DA REUNIÃO COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL.

18h-18h10 - Recepção

18h10-18h30 - Apresentação dos presentes e objetivos da reunião

18h30-19h - Bloco 1 (Transparência ativa: avanços e dificuldades)

Perguntas:

- 1) Que tipo de informação buscam nos sites dos órgãos públicos? As informações estavam disponíveis?
- 2) Questionar formato/dados abertos, linguagem utilizada, periodicidade das atualizações. Pedir análise da ONGs
- 3) O que mudou desde 2012 com relação à transparência ativa? Quais avanços e quais dificuldades persistem?

19h-19h50 - Bloco 2 (Transparência passiva: avanços e dificuldades)

Perguntas:

- 1) Comente a experiência da ONG com PI – quais temáticas, quais órgãos, quantos pedidos, tempo de resposta
- 2) Qual a qualidade das respostas recebidas? Conseguem utilizá-las?
- 3) Quais as justificativas mais comuns para as negativas de acesso?
- 4) Em que esferas e órgãos há maior dificuldade em obter respostas?

- 5) A ONG costuma fazer recursos aos pedidos? Surtiu efeito?
- 6) Nos recursos, a ONG chegou até a 3ª instância? Recorreu à CGU e ao CMRI? Quais as respostas?
- 7) Já levaram ou planejar levar algum caso ao judiciário?
- 8) Já foi exigido que a ONG justificasse o motivo de algum pedidos? Ou entregasse documentos adicionais para receber resposta?
- 9) Há muitos pedidos e recursos que extrapolaram os prazos definidos pela LAI?
- 10) Há casos de pedidos totalmente fora do padrão (cobrança para dar respostas etc)?

19h50-20h20 - Experiências com a LAI em órgãos estaduais e municipais

20h20-20h30 – Avaliação da reunião e encerramento



ARTIGO 19 América do Sul

Endereço: Edifício das Bandeiras, Rua João Adolfo, 118,
Conjunto 802, Centro São Paulo SP, 01050-020, Brasil

T: +55 11 3057 0042
E: comunicacao@artigo19.org
W: www.artigo19.org

APOIO

