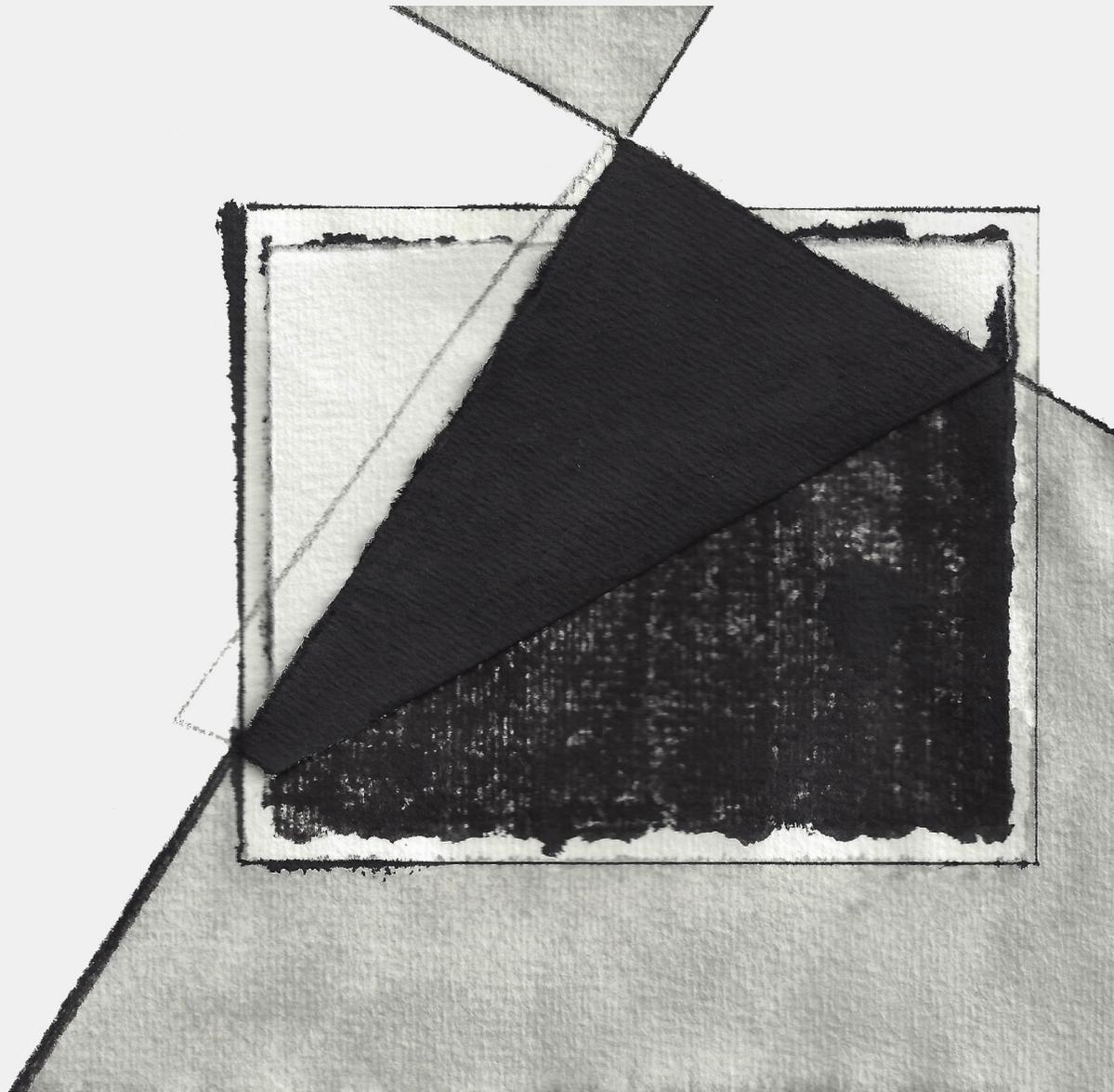


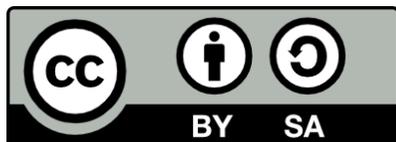
# Estado Brasileiro e Transparência

Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação



Projeto Gráfico Capa: **Laura Lydia**  
Projeto Gráfico Miolo: **Felipe Labouriau**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons – Atribuição-Compartilha Igual 4.0 Internacional. Para acessar a licença jurídica completa, visite: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>.



Você tem o direito de:

Compartilhar – copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato

Adaptar – remixar, transformar, e criar a partir do material para qualquer fim, mesmo que comercial.

O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença. De acordo com os termos seguintes:

Atribuição – Você deve atribuir o devido crédito, fornecer o link para a licença e indicar se foram feitas alterações. Você pode fazê-lo como preferir, mas não de modo a sugerir que o licenciante endossa você ou o uso que fez da obra.

Compartilha Igual – Se você remixar, transformar, ou criar a partir do material, tem de distribuir as suas contribuições ao abrigo da mesma licença que o original.

Sem restrições adicionais – Você não pode aplicar termos jurídicos ou medidas de caráter tecnológico que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.

**Os comentários e resultados incluídos na publicação desta pesquisa são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não representam, necessariamente, a opinião da Fundação Getúlio Vargas.**



# Agradecimentos

Uma avaliação de transparência pública é um trabalho intenso que demanda extrema organização e coordenação – especialmente no caso de duas avaliações que envolveram dezenas de jurisdições, aproximadamente 60 perguntas e mais de 700 pedidos de acesso à informação. Desde que esta iniciativa começou a tomar forma ao longo de um ano atrás, muitas pessoas têm contribuído. Primeiramente, é necessário agradecer o imprescindível apoio recebido da *Open Society Foundations* (OSF), sem o qual o presente trabalho provavelmente não existiria. Os editores gostariam de agradecer à toda a equipe que trabalhou nesse projeto. A gratidão vai para Karina Furtado Rodrigues da EBAPE que, como assistente de pesquisa de Gregory Michener, analisou a metodologia e os resultados de cada avaliação de transparência na América Latina desde 2004 – uma tarefa que, finalmente, inspirou a *Transparency Audit Network* e a parceria entre a EBAPE e o Centro de Tecnologia e Sociedade em torno do presente relatório. Muitas pessoas estiveram envolvidas em ajudar a desenvolver, reunir e fornecer feedbacks sobre questões da auditoria, incluindo Joaquim Falcão, Marília Ferreira Maciel, Pedro Mizukami, Karina Rodrigues, Marina Barros, Irene Niskier, Pedro Augusto Pereira Francisco e o inimitável Vitor Coff del Rey. Agradecemos a Marina Barros, Karina Rodrigues e Jamila Venturini por escrever partes do relatório e contribuir com a análise dos dados e agradecemos a Diego de Faveri pelo grande auxílio na realização de testes estatísticos. Ademais, agradecemos aos alunos da FGV Direito Rio Jonas Coelho, Luiz Carlos Penner Rodrigues e Pedro Henrique Lourenço da Costa pela importante ajuda com o envio de pedidos de acesso à informação

e de recursos ao longo da Avaliação do Poder Judiciário. Também somos gratos às pessoas que leram versões iniciais deste relatório, incluindo Pedro Mizukami, Ivar Hartmann, Pablo Cerdeira, Diego Werneck, Fernando Leal, Luiz Antonio Jucá Serão, Daniel Vargas e, finalmente, Maria Cândida Rolin; bem como aqueles que ajudaram com as codificações, cálculos, prova de leitura e organização de dados – Tatiana Carli Mota, Marcelo Desterro Queiroz, e novamente, a Luiz Antonio Jucá Serão. Agradecemos também a Felipe Labouriau, responsável por elaborar toda a identidade visual do presente relatório e, por fim, agradecemos a Rachel Bevilacqua Daza e Livya Lemos Bandeira de Mello por todo o trabalho de logística necessário. Finalmente, agradecemos o Vice-Diretor da EBAPE, Álvaro Cyrino, e o Diretor da FGV DIREITO RIO, Joaquim Falcão, por todo apoio logístico e moral.

## **Gregory Michener**

Professor Adjunto EBAPE/FGV

Diretor do Programa de Transparência Pública, FGV

## **Luiz Fernando Marrey Moncau**

Gestor

Centro de Tecnologia e Sociedade, FGV Direito Rio

## **Rafael Velasco**

Coordenador do Programa de Transparência Pública, FGV

# Índice

## 10 SUMÁRIO EXECUTIVO

## 15 INTRODUÇÃO

### 19 Capítulo 1 – METODOLOGIA

- 19 1. A Avaliação Geral
- 23 1.1 Experimento de campo com identidades
- 23 2. A avaliação do Poder Judiciário
- 24 3. Regras Procedimentais
- 25 4. Métricas
- 25 4.1 Taxa de resposta
- 25 4.2 Taxa de precisão
- 25 4.2.1 Critérios de avaliação das respostas
- 26 4.2.2 Codificação de todas as respostas recebidas
- 26 4.2.2.1. Confiabilidade da codificação
- 28 4.3 Cumprimento do prazo legal

### 29 Capítulo 2 – RESULTADOS

- 29 1. Introdução
- 30 2. Resultados Gerais
- 31 2.1 Resultados por nível (ou esfera)
- 36 2.2 Resultados por poder
- 42 3. Resultados do experimento de campo
- 43 3.1 Resultados

- 47 4. Conclusões
- 48 5. Recursos
- 48 5.1 Introdução
- 48 5.2. Casos de efetividade da utilização de recursos

### 50 Capítulo 3 – CASOS POSITIVOS E OBSTÁCULOS À TRANSPARÊNCIA

- 50 1. Introdução
- 50 2. Casos positivos
- 51 3. Obstáculos à transparência pública
- 51 3.1 Requerer que o pedido seja enviado de forma presencial ou que a resposta seja buscada presencialmente
- 53 3.2 Indeferimento do pedido com base em interpretação ampla da cláusula de trabalho extra
- 54 3.3 Envio em formatos não processáveis por máquina
- 55 3.4 Informação com padrão de agregação diferente do solicitado
- 55 3.5 Práticas potencialmente intimidatórias

### 57 Capítulo 4 – AVALIAÇÃO DAS PLATAFORMAS DE RECEBIMENTO DE PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

- 57 1. Introdução
- 58 2. Barreiras ao acesso por falta de plataformas
- 58 2.1 Inexistência de campo para interposição de recursos

58	2.2 Limites de caracteres
58	3. Avaliação de plataformas
58	3.1 Metodologia de avaliação da plataforma
59	3.2 Envios de confirmação de recebimento
59	3.3 Envio de notificação do envio da resposta
59	3.4 Existência de campo para a interposição de recurso
59	3.5 Utilização de login ao invés da necessidade de utilização do número de protocolo
59	3.6 Resumo
60	4. Análise comparativa das plataformas
60	5. Conclusão a respeito das plataformas

## **61 PARTE 2 – AVALIAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO**

### **63 CAPÍTULO 5 – RESULTADOS**

63	1. Notas sobre a metodologia
63	1.1 Abrangência da Avaliação
64	1.2 Elaboração e envio dos Pedidos
65	1.3 As perguntas
69	1.4 Identidades: Simulando a solicitação de um cidadão comum
70	1.5 Envio dos pedidos
70	1.6 Recursos
71	1. 7. Experimento 1 - pedidos justificados x não justificados
72	2. Resultados
73	Pergunta 1
75	Pergunta 2
77	Pergunta 3

78	Pergunta 4
80	Pergunta 5
81	Pergunta 6
82	Pergunta 7
84	3. Resultados específicos
84	3.1 Pedidos justificados vs. não justificados
84	3.2 Análise dos tribunais

### **89 Capítulo 6 – OBSTÁCULOS AO ACESSO E À TRANSPARÊNCIA**

90	1. Obstáculos burocráticos
92	2. Obstáculos Jurídicos, regulatórios ou de interpretação legal
92	2.1 Interpretação ampliativa - exceções
92	2.2 Pedido desproporcional ou não razoável
93	2.3 Pedidos genéricos e trabalho adicional
93	2.4 Interpretação ampliativa
94	2.5 Pedido já respondido na transparência ativa – transparência ativa e formato dos documentos
95	2.6 Questões quanto ao formato dos dados

### **98 Capítulo 7 – AVALIAÇÃO DAS PLATAFORMAS DE RECEBIMENTO DE PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

## **100 CONCLUSÃO**

## **106 REFERÊNCIAS**

# Índice de gráficos

- 30 **Gráfico 1** – Resultados Gerais
- 30 **Gráfico 2** – Prazo médio de resposta geral
- 31 **Gráfico 3** – Resultados Agregados – Nível Federal
- 31 **Gráfico 4** – Prazo médio para Resposta no nível Federal
- 32 **Gráfico 5** – Resultados Agregados – Nível Estadual
- 33 **Gráfico 6** – Prazo médio de respostas nos níveis estaduais
- 34 **Gráfico 7** – Resultados Agregados – Nível Municipal
- 35 **Gráfico 8** – Prazo médio para resposta nos níveis municipais
- 36 **Gráfico 9** – Resultados agregados por Poder
- 37 **Gráfico 10** – Prazo Médio de Resposta por Poder
- 38 **Gráfico 11** – Resultados Específicos do Governo Federal e dos Governos estaduais
- 39 **Gráfico 12** – Prazo Médio de Resposta do Governo Federal e dos Governos Estaduais
- 40 **Gráfico 13** – Resultados Específicos do Governo Federal e dos Governos Municipais
- 41 **Gráfico 14** – Prazo Médio de Resposta do Governo Federal e dos Governos Municipais
- 43 **Gráfico 15** – Resultados do Experimento
- 44 **Gráfico 16** – Pazo médio para Respostas no Experimento
- 72 **Gráfico 17** – Resultados Gerais das Perguntas do Experimento
- 73 **Gráfico 18** – Resultados dos envios da Pergunta Um
- 74 **Gráfico 19** – Prazo Médio de Resposta da Pergunta Um
- 75 **Gráfico 20** – Resultados dos envios da Pergunta Dois
- 75 **Gráfico 21** – Prazo Médio de Resposta da Pergunta Dois
- 77 **Gráfico 22** – Resultados dos envios da Pergunta Três
- 77 **Gráfico 23** – Prazo Médio de Resposta da Pergunta Três
- 78 **Gráfico 24** – Resultados dos envios da Pergunta Quatro
- 78 **Gráfico 25** – Prazo Médio de Resposta da Pergunta Quatro
- 80 **Gráfico 26** – Resultados dos envios da Pergunta Cinco
- 80 **Gráfico 27** – Prazo Médio de Resposta da Pergunta Cinco
- 81 **Gráfico 28** – Resultados dos envios da Pergunta Seis
- 81 **Gráfico 29** – Prazo Médio de Resposta da Pergunta Seis
- 82 **Gráfico 30** – Resultados dos envios da Pergunta Sete
- 83 **Gráfico 31** – Prazo Médio de Resposta da Pergunta Sete
- 84 **Gráfico 32** – Resultados das Perguntas do Experimento com e sem justificativa
- 85 **Gráfico 33** – Prazo Médio de Resposta do Experimento com e sem Justificativa

# Índice de tabelas

- 20 **Tabela 1** – Temas e número de envios de cada pedido de acesso à informação
- 27 **Tabela 2** – Valores de kappa para análise
- 27 **Tabela 3** – Resultados do teste kappa para a wAvaliação Geral
- 28 **Tabela 4** – Resultados do teste kappa para a Avaliação do Poder Judiciário
- 42 **Tabela 5** – Distribuição de pedidos entre as identidades no experimento
- 43 **Tabela 6** – Distribuição de pedidos entre identidades institucionais e identidades não institucionais
- 45 **Tabela 7** – Teste de chi-quadrado para Taxa de Respostas
- 46 **Tabela 8** – Teste de chi-quadrado para Precisão das respostas
- 46 **Tabela 9** – Teste t para Prazo médio de resposta
- 47 **Tabela 10** – Resultados dos testes de hipótese
- 60 **Tabela 11** – Avaliação das Plataformas
- 66 **Tabela 12** – Quantidade de Tribunais avaliados
- 66 **Tabela 13** – Perguntas da auditoria do Judiciário
- 72 **Tabela 14** – Pedidos por identidade
- 73 **Tabela 15** – Tribunais por grupo
- 88 **Tabela 16** – Ranking dos Tribunais

## Sumário Executivo

Em 2011, o Brasil tornou-se o 13º país na América Latina e o 91º país no mundo a conferir aos seus cidadãos os mecanismos concretos que asseguram o direito de acesso à informação pública. A Lei 12.527 de 2011 (LAI), que entrou em vigor em maio de 2012, regulamenta o disposto no inciso XXXIII do artigo 5º e no inciso II do §3º do art. 37 da Constituição Federal, aplicando-se a todos os poderes e níveis de governo.

### **As perguntas da pesquisa**

#### **As entidades públicas brasileiras estão cumprindo a Lei de Acesso à Informação?**

O acesso à informação pública é um direito fundamental, reconhecido como o “oxigênio da democracia”<sup>1</sup>. O grau de transparência governamental é fundamental para a profissionalização da administração pública e para a consolidação democrática

Apesar da importância da transparência, a sua implementação ainda é bastante onerosa em termos políticos, desincentivando que algumas entidades se adequem às diretrizes da Lei 12.527/11. Para que a Lei de Acesso à Informação se torne realidade, é imperativo que a sociedade civil a utilize intensivamente. Nesse contexto, o presente trabalho avalia o grau de cumprimento de entidades públicas brasileiras à Lei de Acesso à Informação com foco específico em transparência passiva, além de mapear o próprio procedimento que o cidadão deve percorrer para enviar um pedido de acesso à informação.

Ao longo de cerca de um ano, o Programa de Transparência Pú-

<sup>1</sup>Frase da ONG Artigo 19.

blica (PTP, EBAPE) e o Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) da FGV DIREITO RIO, realizaram duas avaliações de transparência com a metodologia “usuário simulado”, enviando mais de 700 pedidos<sup>2</sup> para cerca de 170 órgãos públicos dos três poderes e em todos os níveis de governo – Federal, Estadual e Municipal. O primeiro objetivo das avaliações foi verificar se as entidades públicas estão respondendo a pedidos de acesso à informação e se as respostas recebidas abordaram, efetivamente e com precisão, o que foi solicitado. Adicionalmente, tivemos o objetivo de identificar se as regras da LAI relativas ao prazo de resposta estão sendo cumpridas.

Como objetivos complementares foram realizados os seguintes levantamentos específicos:

- Testar se as entidades públicas estão cumprindo com as regras gerais de não discriminação no acesso à informação. Em outras palavras, se as respostas de órgãos públicos a pedidos de acesso à informação variam com base em quem enviou e como a informação foi solicitada.
- Avaliar a qualidade das plataformas digitais por meio das quais os cidadãos podem enviar pedidos de acesso à informação. Os resultados das duas avaliações de transparência mostram que parte considerável das entidades que obtiveram bom desempenho são aquelas que possuem plataformas digitais específicas para recebimento de pedidos de acesso à informação. Convém notar que a Controladoria Geral da União (CGU) disponibiliza, gratuitamente, para qualquer órgão público interessado, a plataforma e-SIC de recebimento de pedidos de acesso à informação.

## Organização do relatório

O presente relatório é dividido em duas partes. A primeira parte refere-se ao estudo denominado ‘Avaliação Geral’, no qual foram enviados mais de 450 pedidos de acesso à informação a todos os três poderes em oito jurisdições nas esferas Federal, Estadual e Municipal, bem como a empresas estatais e instituições constitucionalmente autônomas. A segunda parte do relatório, referida aqui como ‘Avaliação do Poder Judiciário’, consiste em uma análise específica do Poder Judiciário brasileiro. Essa avaliação envolveu o envio de mais de 260 pedidos a 40 tribunais.

## A metodologia

Adotamos tanto para a Avaliação Geral quanto para a Avaliação do Poder Judiciário a mesma metodologia, elaborada com o intuito de ser relativamente simples e replicável por outras instituições ou pessoas interessadas em analisar o grau de cumprimento do governo com a LAI.

A metodologia foi desenvolvida em colaboração com vários professores e pesquisadores da EBAPE e da DIREITO RIO e foi desenhada a partir de extensa análise e revisão de avaliações de outros países. Conforme será detalhado no Capítulo 1, a nossa metodologia utiliza três métricas simples: taxa de resposta, taxa de precisão, e prazo médio. A taxa de resposta consiste na proporção de pedidos respondidos por um determinado órgão, enquanto a taxa de precisão mede a proporção de pedidos recebidos contendo respostas precisas à pergunta. Finalmente, o prazo médio calcula o número de dias entre o envio do pedido e a resposta. Todas essas métricas servem como indicadores de compromisso institucional

<sup>2</sup>O presente estudo é a maior avaliação de transparência já realizada no Brasil em termos de números de pedidos de acesso à informação enviados.

com a implementação plena da Lei de Acesso à Informação.

## Parte I - A Avaliação Geral

Foram enviados 453 pedidos com base em 55 questões diferentes para 133 órgãos públicos de todos os três poderes em 8 unidades federativas. Essas unidades federativas representam a União, o Distrito Federal, os Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, bem como suas três respectivas capitais — os municípios do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Belo Horizonte.

O objetivo da avaliação foi o de fornecer um panorama geral sobre o funcionamento prático da Lei 12.527/11, por meio do envio de pedidos de informação sobre diferentes temas. Três grandes temas foram adotados: (i) governança e watchdogs; (ii) participação e direitos humanos; e (iii) direitos socioeconômicos. A Avaliação Geral teve um caráter exploratório e o envio de uma grande variedade de pedidos de acesso à informação serviu para promover o mapeamento das principais tendências positivas e negativas na aplicação da Lei e, conseqüentemente, dos compromissos dos órgãos governamentais com a transparência pública.

Do total de 453 pedidos, foram enviados 322 pedidos em nome de quatro voluntários (identidades). Dividiram-se as identidades em dois grupos, cada qual composto por um homem e uma mulher: (i) grupo de identidades institucionais; e (ii) grupo de identidades não institucionais. As identidades institucionais eram formadas por pesquisadores da FGV — fato facilmente apurável via a pesquisa de seus respectivos nomes na internet — ao passo que as outras duas identidades não possuíam qualquer vínculo institucional e, tampouco, apareciam em buscas na internet. A partir de discussões com administradores públicos encarregados de responder as demandas da LAI constatamos que há um hábito de pesquisa na internet do nome do requerente da informação, para identificar de-

talhes sobre quem está solicitando as informações. Essa prática abre espaço para que ocorra discriminação no fornecimento de um serviço público, de modo que objetivamos avaliar se isto de fato acontece por meio do experimento de campo.

Conforme detalhamos no Capítulo 2, os resultados da Avaliação Geral indicam baixo grau de observância à Lei 12.527/11, apesar de os resultados variarem consideravelmente entre as diferentes unidades federativas. A taxa de resposta geral foi de 69%, a taxa de precisão geral foi de 57% e o prazo médio total de resposta foi de 21 dias. Ainda que um pouco acima do período de 20 dias estabelecido pela LAI, o prazo médio encontrado no presente estudo está dentro do limite máximo de 30 dias aplicável aos casos de prolongamento justificado de prazo. Em resumo, os dados sugerem que as unidades federativas não respondem 1 entre cada 3 pedidos de acesso à informação recebidos, e pouco mais da metade de todos os pedidos contém, de fato, respostas minimamente precisas.

É importante observar, contudo, que encontramos grandes variações no grau de observância à Lei nas 8 unidades federativas. O Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro apresentaram desempenho alarmantemente baixo, com taxas de resposta de 27% e de 38%, respectivamente. O cenário é ainda pior quando consideramos que as taxas de precisão foram de 17% para o Estado do Rio de Janeiro e de 18% para o Município do Rio de Janeiro. Esses resultados, muito abaixo das médias encontradas em relação a outras unidades federativas, decorrem, em partes, de normas que tornaram mais restritivo o procedimento de obtenção da informação, como, por exemplo, o Decreto 43.597, de 2012, do Estado do Rio de Janeiro, que exige que os pedidos sejam protocolados presencialmente na sede do órgão. Por outro lado, a União, o Distrito Federal e o Estado e o Município de São Paulo, alcançaram taxas de resposta de aproximadamente 80%. As taxas de preci-

são variaram de 62% no caso do Município de São Paulo, até 76% para a União. Estes resultados indicam diferenças significativas de comprometimento institucional com a LAI.

Os resultados do experimento com identidades apontam para a existência de práticas discriminatórias no acesso à informação. O par de identidades não institucionais obteve taxa de resposta 10% inferior à taxa de resposta do par de identidades institucionais (64% contra 74%), valor que representa uma diferença relevante e estatisticamente significativa em um intervalo de 90% dos casos. As identidades não institucionais também esperaram por período de tempo mais longo para obter as respostas, com taxa média de prazo 8 dias superior às identidades institucionais (25.5 dias contra 17.5 dias). É particularmente alarmante a taxa de respostas muito baixa de 57% da identidade não institucional feminina, com taxa de precisão de apenas 45%. Nesse sentido, deveria ser abolida a exigência estabelecida na Lei 12.527/11 de que o cidadão forneça o número de um documento oficial (RG ou CPF) como condição para obter a informação, evitando assim a possibilidade de discriminação e possível intimidação no processo de acesso à informação.

A abrangência dos tópicos tratados nos pedidos de acesso à informação enviados durante a Avaliação Geral, assim como o número de órgãos analisados, foram consideravelmente grandes, mas os resultados, ainda assim, permitem relevantes inferências a respeito do cumprimento dos órgãos brasileiros com a LAI.

## Parte II – A Avaliação do Poder Judiciário

A Avaliação do Poder Judiciário teve como objetivos: (i) analisar empiricamente o cumprimento da LAI pelos tribunais brasileiros, (ii) acrescentar novos elementos às discussões desenvolvidas recentemente sobre o tema<sup>3</sup>; e (iii) identificar oportunidades e desa-

fios para uma gestão pública mais eficiente. Diferentemente da Avaliação Geral, a Avaliação do Poder Judiciário optou por analisar em maior grau de profundidade um número limitado de temas que refletem alguns dos desafios contemporâneos do Poder Judiciário brasileiro, como remuneração, promoção de magistrados, prevenção de nepotismo e gestão administrativa dos tribunais.

Foram enviados sete pedidos distintos sobre os temas acima mencionados para 40 tribunais, totalizando 264 pedidos. Avaliamos, ao todo, três Tribunais Superiores (STF, STJ e TST), cinco Tribunais Regionais Federais, cinco Tribunais Regionais do Trabalho, os 26 Tribunais de Justiça dos Estados, além do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Os resultados globais indicam que, de 264 pedidos enviados, 160 (61%) foram respondidos, dos quais somente 69 (26%) foram avaliados, com base na metodologia específica de análise, como tendo recebido respostas precisas.

A taxa de resposta não apresentou variabilidade expressiva entre os sete pedidos e manteve-se em torno de 65%. Já a taxa de precisão das respostas pode ser considerada baixa se comparada à taxa obtida na Avaliação Geral, mas apresentou diferenças significativas entre os tribunais analisados, variando de 5% a 62% dependendo da pergunta.

Quando classificados em relação ao seu desempenho no fornecimento concreto das informações solicitadas, os treze tribunais

<sup>3</sup>Ver: ARTIGO 19, Balanço de 1 Ano da Lei de Acesso à Informação Pública Acesso à informação e os órgãos de justiça brasileiros – 2012-2013. São Paulo: Artigo 19, 2013. Disponível em: [http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/01/balanco\\_1\\_ano\\_lei\\_acesso.pdf](http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/01/balanco_1_ano_lei_acesso.pdf) [acesso em 03.11.2014] e BEGHIN, N. e ZIGONI, C. (orgs), Avaliando os websites de transparência orçamentária nacionais e sub-nacionais e medindo impactos de dados abertos sobre direitos humanos no Brasil. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos/pesquisa-transparencia-orcamentaria-nos-websites-nacionais-e-sub-nacionais> [acesso em 29.10.2014]

que obtiveram melhor resultado no que diz respeito à taxa de precisão das respostas foram: TST, STF, TRF 4ª Região, TRT 15ª Região, TRT 1ª Região, TJ-RR, TRT 10ª Região, TRF 2ª Região, TRF 3ª Região, TRT 3ª Região, STJ, TJ-RJ e TJ-DFT. Percebe-se, portanto, que apenas três tribunais de justiça estaduais figuram entre os melhores tribunais em relação à taxa de precisão. No que diz respeito aos prazos de resposta, apenas 4 dos 40 tribunais não cumpriram os 20 dias de prazo estabelecidos pela lei. O prazo médio total foi de 14 dias, resultado inferior ao prazo médio de 21 dias das entidades analisadas na Avaliação Geral.

A Lei de Acesso à Informação define que a regra é o direito do cidadão obter a informação solicitada. A negativa do acesso deve ocorrer somente em casos excepcionais, nas hipóteses definidas em lei. Os resultados da pesquisa qualitativa, no entanto, indicam que em reiterados casos os pedidos de acesso à informação foram indeferidos pelos tribunais com base em uma interpretação ampliada e ilegítima das exceções legais. Em outras situações, os tribunais dificultaram o acesso por meio da criação de entraves burocráticos não previstos na Lei 12.527/11.

Merece menção o fato de que a grande maioria dos tribunais analisados não possui plataformas específicas de recebimento de pedidos de acesso à informação, definindo os sites de suas Ouvidorias como o canal por meio do qual o cidadão deve enviar seus pedidos.

Diante dos resultados encontrados, compreende-se que o esforço dos tribunais e do CNJ na regulamentação da LAI deve buscar alguns objetivos primordiais, detalhados ao final da próxima seção.

## Conclusões e recomendações

O presente estudo é um registro importante de que o direito ao

acesso à informação pública, dotado de status constitucional, não só enfrenta disparidades significativas no que tange a sua concretização prática, mas também encontra situações em que os órgãos públicos o aplicam de forma discriminatória. A partir dos resultados combinados das duas avaliações é possível concluir que os órgãos públicos não respondem a 1 de cada 3 pedidos de acesso à informação e que cerca de 2 em cada 5 pedidos não são respondidos com grau mínimo de precisão. Além disso, os resultados sugerem que solicitantes sem qualquer perfil público identificável – muitas vezes de setores mais humildes da sociedade – podem estar recebendo um serviço de qualidade significativamente inferior.

Diante desses resultados, recomendamos que sejam tomadas medidas para:

- Abandonar, conforme estipulado pela Organização dos Estados Americanos na “Lei Modelo de Acesso à Informação Pública”, a obrigatoriedade de que o cidadão tenha que apresentar um documento de identidade para enviar o pedido de informação;
- Delimitar precisamente as exceções ao direito de acesso à informação, de acordo com as melhores práticas internacionais;
- Não utilizar os sites das Ouvidorias ou os equivalentes ao ‘Fale Conosco’ como meios de recebimento de pedidos de acesso à informação e adotar plataformas específicas, preferencialmente com as funcionalidades da plataforma e-SIC Federal;
- Adequar as práticas de respostas a pedidos da LAI no que diz respeito à disponibilização de informações em formatos abertos e processáveis por máquina, respeitando os princípios de dados abertos adotados pelo governo brasileiro no âmbito do seu compromisso com a Open Government Partnership (OGP).

# Introdução

## Contextualização

Nos últimos anos foi possível identificar uma grande proliferação de Leis de Acesso à Informação (LAI) ao redor do mundo, com mais de dois terços das cerca de 100 legislações deste gênero sendo adotadas somente na última década. No contexto da América Latina, apenas a Venezuela e a Costa Rica ainda não legislaram sobre o acesso à informação. O Brasil foi um dos últimos países a aderir a este movimento em prol da transparência, aprovando em 2011 sua Lei de Acesso à Informação (LAI)<sup>4</sup>. A Lei 12.527/11 detalha e efetiva o direito assegurado no art. 5º, XXXIII e no inciso II do § 3º do art 37, ambos da Constituição Federal, que estabelecem que os cidadãos possuam o direito de obter informações do governo.

A LAI também representa a observância, por parte do Estado brasileiro, das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos que ratificaram o direito de acesso à informação pública (Chile v Claude Reyes *et al*<sup>5</sup> e Gomes-Lund v Brasil<sup>6</sup>), além de tratados e convenções, como, por exemplo, o art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas de 1948<sup>7</sup> que confere ao direito de acesso à informação o status de direito humano fun-

<sup>4</sup>A Lei 12.527 somente entrou em vigor no ano seguinte, em 2012.

<sup>5</sup>Série C, Número 151.

<sup>6</sup>Série C, Número 27.

<sup>7</sup>Art 19: "Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão."

damental.

A LAI representa uma ferramenta fundamental para o pleno exercício da democracia no Brasil. Ela não só dá acesso a informações que, anteriormente, não estavam disponíveis, como também determina que os governos disponibilizem uma série de categorias de informações online e o acesso a dados abertos<sup>8</sup>. De fato, a lei 12.527/11 é uma das poucas no mundo a incorporar alguns dos princípios dos dados abertos, conceito que se desenvolveu no âmbito internacional nos últimos anos e refere-se a “um dado que pode ser livremente utilizado, reutilizado e redistribuído por qualquer um”<sup>9</sup>. Quando se trata de informações governamentais, os dados abertos favorecem a transparência, ao permitir que os cidadãos possam acessar, reutilizar e compartilhar livremente as informações públicas<sup>10</sup>. Potencializam, ainda, a participação e o controle social das ações dos governos.

A lei garante mais direitos aos cidadãos e todos os benefícios que o acesso à informação pode trazer, mas o que demanda dos servidores públicos é, sem dúvidas, tão oneroso quanto pode ser o estabelecimento de um novo paradigma administrativo que exige responsividade e transparência. No entanto, ao abrir as informações da administração pública para a sociedade civil, a lei deve motivar os servidores públicos a atuarem com maior profissionalismo, competência, eficiência e probidade. Ao final de contas, o sigilo é o primeiro refúgio para os desvios administrativos.

O cumprimento da LAI depende, principalmente, de um efetivo comprometimento com a transparência pública. As lideranças dos órgãos públicos brasileiros têm a obrigação profissional de obedecer à Lei de Acesso à Informação, assegurando que os benefícios trazidos pela Lei — como, por exemplo, maior eficiência na gestão pública e maior controle da população sobre gastos e políticas públicas — irradiem-se por todas as instâncias do poder público.

O presente estudo, apresentado no Seminário “Avaliação Nacio-

nal de Transparência Governamental”<sup>11</sup>, representa um esforço inicial para medir o funcionamento da LAI na prática. O estudo se insere dentro da missão institucional do *Transparency Audit Network*, uma iniciativa internacional, ainda em fase inicial, coordenada pelo Programa de Transparência Pública, da EBAPE e do CTS (FGV DIREITO RIO), cujo objetivo é desenvolver e aplicar avaliações de transparência que permitam que a sociedade civil, o governo e a academia melhor compreendam e comparem o cumprimento das leis de transparência em diferentes países.

Importante notar que o Brasil foi reconhecido como um dos líderes mundiais na área de transparência, além de ser um dos membros fundadores da *Open Government Partnership* (OGP). Nesse contexto, o país assumiu, entre outros, o compromisso de promover os dados abertos<sup>12</sup>, e criou uma Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA)<sup>13</sup>, subordinada ao Ministério do Planejamento e responsável por desenvolver mecanismos e padrões visando disponibilizar as informações públicas em formato de dados abertos.

<sup>8</sup>A Lei 12.527 de 2011 no art. 8º, § 3º, incisos II e III, recomenda que os órgãos públicos utilizem formatos abertos e processáveis por máquinas ao disponibilizar informações em suas iniciativas de transparência ativa.

<sup>9</sup>Open Knowledge Foundation, “Manual dos dados abertos: governo”. Laboratório Brasileiro de Cultura Digital & NICBr, 2011. Disponível em [http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual\\_Dados\\_Abertos\\_WEB.pdf](http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf) [acesso em 02.11.2014]

<sup>10</sup>Para mais detalhes sobre os princípios dos dados abertos, ver BEGHIN, N. e ZIGONI, C. (orgs.), “Avaliando os websites de transparência orçamentária nacionais e sub-nacionais e medindo impactos de dados abertos sobre direitos humanos no Brasil”. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos/pesquisa-transparencia-orcamentaria-nos-websites-nacionais-e-sub-nacionais> [acesso em 29.10.2014]

<sup>11</sup>Seminário realizado nos dias 10 e 11 de novembro de 2014 na FGV do Rio de Janeiro.

<sup>12</sup><http://governoaberto.cgu.gov.br/index.asp>

<sup>13</sup><http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/Dados-Abertos/inda-infraestrutura-nacional-de-dados-abertos>

## Qual o grau de cumprimento da LAI pelo Estado brasileiro?

Em termos *de jure*, o Brasil possui uma das Leis de Acesso à Informação mais “fortes” do mundo, de acordo com o RTI Rating, *ranking* internacional que mensura a força legal das Leis de Acesso à Informação<sup>14</sup>. A Lei 12.527/11 traz regras fundamentais para assegurar que o cidadão encontre informações nos *websites* governamentais – transparência ativa – e para solicitar informações não disponibilizadas previamente pelo Poder Público – transparência passiva. As regras previstas na LAI aplicam-se a todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Órgãos Autônomos<sup>15</sup> assim como às empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades da administração pública indireta.

O presente relatório contém o resultado de duas avaliações interligadas de cumprimento de órgãos públicos com a LAI, referidas aqui como “Avaliação Geral” (Parte I) e como “Avaliação do Poder Judiciário” (Parte 2). Em relação à Avaliação Geral, foram enviados 453 pedidos de acesso à informação baseados em 55 perguntas individuais. Essas perguntas foram destinadas a 133 órgãos públicos pertencentes a todos os poderes dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, bem como suas respectivas capitais, além do Distrito Federal e da União. Para a Avaliação do Poder Judiciário enviamos 264 pedidos de acesso à informação baseados em sete perguntas individuais. Os pedidos foram enviados a 40 tribunais: os 27 Tribunais de Justiça Estaduais, os cinco Tribunais Regionais Federais e cinco Tribunais Regionais do Trabalho, além do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Superior do Trabalho.

<sup>14</sup>Para saber mais acesse: <http://www.rti-rating.org/> [acesso em: 05.11.2014]

<sup>15</sup>Consideram-se como órgãos autônomos, para efeitos desse relatório, os Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e Tribunais de Contas.

Apesar de o Brasil possuir uma das leis de acesso à informação mais fortes do mundo, a adoção de políticas públicas de transparência dentro do governo é politicamente e administrativamente onerosa. Em razão disso, a LAI só funciona bem quando é utilizada amplamente pela sociedade. Por outro lado, para que seja de fato utilizada, é imperativo que a sua regulamentação seja adequada.

## Sobre os resultados

Os resultados das duas avaliações mostram grandes variações no que tange à implementação da Lei 12.527/11 e seu cumprimento. Alguns níveis de governo e órgãos públicos, como o Governo Federal, o Poder Executivo do Distrito Federal e os Poderes Executivos do Estado e do Município de São Paulo, adotam medidas que visam dar concretude às regras estabelecidas pela LAI. Em sentido contrário, os resultados indicam que os poderes executivos de Minas Gerais e de Belo Horizonte têm um caminho mais longo para percorrer de modo a plenamente atender às disposições da Lei 12.52/11. Já o Estado e o Município do Rio de Janeiro, estão muito distantes dos padrões nacionais e internacionais, apresentando um quadro que pode resultar na inviabilização do exercício dos direitos presentes na LAI.

Os resultados sugerem também que houve um considerável progresso por parte de diversos entes federativos, poderes e órgãos específicos em termos de cumprimento da lei. Vários outros, porém, impuseram obstáculos à transparência, dificultando o processo de obtenção de informações públicas. Isso se observa, por exemplo, na edição de decretos que tornam os procedimentos de obtenção de informação mais complexos do que o necessário, contrariando o espírito e objetivos da LAI.

## A pesquisa

O Programa de Transparência Pública (PTP), coordenado pela FGV EBAPE e o Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) da FGV DIREITO RIO, realizou duas avaliações de transparência: a Avaliação Geral e a Avaliação do Poder Judiciário. Utilizamos em ambas uma técnica de coleta de dados denominada “usuário simulado”. Tal técnica é amplamente utilizada<sup>16</sup> por outras avaliações de transparência e é considerada uma das formas mais efetivas de medir o cumprimento das leis de acesso à informação por órgãos públicos, pois permite a simulação da experiência do cidadão no processo burocrático de solicitação e obtenção de informações. A metodologia da presente pesquisa foi desenvolvida com o objetivo de ser simples e facilmente replicável por outras instituições ou indivíduos interessados em medir o grau de cumprimento da LAI por outros órgãos públicos.

A metodologia envolve o envio de pedidos e a avaliação das respostas com base em três métricas: (1) taxa de respostas (número de pedidos respondidos/número de pedidos enviados), (2) prazos (tempo, em dias, que o órgão levou para responder) e (3) taxa de precisão das respostas (número de pedidos considerados minimamente precisos/número de respostas recebidas). A metodologia da pesquisa será apresentada no Capítulo 1.

## Sobre a organização do relatório

O relatório está organizado da seguinte maneira. Os resultados são apresentados em duas partes, sendo a primeira relativa à Ava-

liação Geral e a segunda relativa à Avaliação do Poder Judiciário.

A Parte I se divide da seguinte forma: (i) o primeiro capítulo fornece informações sobre a metodologia aplicada às duas avaliações; (ii) o segundo capítulo expõe os resultados da avaliação; (iii) o terceiro capítulo fornece exemplos de boas respostas recebidas e traz uma análise comparativa de vários órgãos públicos no que diz respeito à existência de obstáculos à transparência; e (iv) no quarto capítulo serão expostos os resultados da análise das plataformas digitais de recebimento de pedidos de acesso à informação.

A Parte II se divide da seguinte forma traz considerações sobre a relevância e objetivos da pesquisa e se organiza da seguinte forma; (ii) o quinto capítulo expõe as particularidades da metodologia que diferem da geral, assim como os resultados obtidos; (iii) o sexto capítulo apresenta os obstáculos ao acesso à informação e transparência identificados nos tribunais brasileiros e (iv) o sétimo uma avaliação das plataformas de recebimento de pedidos de acesso à informação.

Por fim, apresentaremos as conclusões e recomendações globais do presente estudo.

<sup>16</sup>Veja alguns exemplos em: <http://goo.gl/4n7xjh>; ou para a versão completa de avaliações recentes: VALLANCE-JONES, F. National freedom of information Audit 2014. [s.l.] Newspapers Canada, 2014. Disponível em: <http://www.newspaperscanada.ca/sites/default/files/FOI2014-FINAL.pdf> [acesso em: 05.11.2014]

## Capítulo 1

# Metodologia

### 1. A Avaliação Geral

Conforme descrito na Introdução, o Programa de Transparência Pública, coordenado pela FGV EBAPE e pelo CTS da FGV DIREITO RIO, aplicou uma Avaliação Geral que consistiu no envio de 453 pedidos de acesso à informação para os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, bem como suas respectivas capitais, além do Distrito Federal e da União<sup>17</sup>.

Os quatro estados e as três capitais incluídas neste estudo possuem conjuntamente cerca de metade da população brasileira e mais da metade do PIB nacional, motivo pelo qual foram escolhidos como exemplos nos quais podemos supor que a capacidade burocrática é elevada o bastante para lidar com pedidos de acesso à informação. A amostra também representa os três níveis do sistema federativo brasileiro – federal, estadual e municipal – e uma diversidade de legados institucionais. Por fim, não poderia deixar de ser incluída na amostra a União, cujas políticas afetam todos os cidadãos brasileiros e que é o ente federativo dotado do maior orçamento do país.

A escolha, portanto, foi baseada em critérios de relevância dentro do cenário nacional. A hipótese é a de que se a Lei 12.527/11 não estiver sendo devidamente cumprida nestes níveis de governo e

<sup>17</sup>Para uma discussão relativa à difusão de efeitos na adoção de políticas públicas ver: WEYLAND, K. G. Learning from Foreign Models of Policy Reform. Baltimore: John Hopkins University Press, 2004; KNILL, C. Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, v. 12, n. 5, p. 764–774, 2005.

localidades, é provável que a sua real implementação em outras regiões brasileiras será mais árdua, considerando aspectos como capacidade burocrática, recursos públicos e legados institucionais. Em outras palavras, é fundamental que a lei seja adequadamente cumprida nos níveis avaliados, irradiando seus efeitos positivos sobre outros estados e municípios<sup>18</sup>.

Os pedidos de acesso à informação enviados no âmbito da Avaliação Geral foram baseados em três temas principais, escolhidos em função de sua importância no debate público contemporâneo e representam alguns dos interesses específicos de professores e

pesquisadores da FGV EBABE e do CTS da FGV DIREITO RIO, além das demandas de diversas ONGs contatadas pelo PTP.

Na tabela abaixo é possível visualizar de forma resumida os temas de cada um dos 55 pedidos de acesso à informação, assim como o número total de vezes em que o pedido foi enviado.

<sup>18</sup>Para uma discussão relativa à difusão de efeitos na adoção de políticas públicas, ver WEYLAND, K. G. Learning from foreign models of policy reform. Baltimore: John Hopkins University Press, 2004; KNILL, C. Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. Journal of European Public Policy, v. 12, n. 5, p. 764–774, 2005.

**Tabela 1** Temas e Número de Envios de Cada Pedido de Acesso à Informação

Tema da Pergunta	Nº de Envios
Lista de todos os contratos celebrados com dispensa de licitação em 2013, com detalhes sobre valor e modalidade de dispensa de licitação	42
Lista de contratos de consultoria celebrados nos últimos 3 anos, com detalhes sobre valor e mecanismos de avaliação do serviço prestado.	40
Publicidade propaganda e mídia: pessoal, orçamento e execução orçamentária	40
Gestão de recebimento, resposta e controle de recursos feitos através da LAI no último ano	39
Pessoal e orçamento empregado com a LAI em cada órgão	38
Política salarial de servidores públicos e gratificações por cumprimento de metas	37
Política de gestão de direitos autorais e de publicações	16
Participação de promotores ou magistrados em eventos e seminários financiados por empresas privadas	10
Salários de representantes do Poder Legislativo	10
Denúncias contra membros da Polícia Militar em 2013	10
Lista consolidada de presença de vereadores / deputados estaduais / deputados federais / senadores às sessões plenárias dos últimos 4 anos	9
Gastos com assinatura de jornais, revistas e outros periódicos pelo órgão	8
Cargos de livre nomeação pelas comissões do Legislativo	8

Tema da Pergunta	Nº de Envios
Contratação de empresas privadas de segurança na Copa do Mundo	<b>8</b>
Planos e gastos em programas contra a pirataria	<b>8</b>
Normas e regulamentações sobre o uso de imagens de manifestações pela polícia	<b>8</b>
Programas de fomento e treinamentos relativos à LAI	<b>7</b>
Impacto regional de universidades: parcerias e indicadores	<b>7</b>
Terceirização em saúde: lista de terceirizadas e contratos	<b>7</b>
Ações de combate à prostituição infantil	<b>7</b>
Investimento em programas de permanência estudantil	<b>7</b>
Reprovação em estágio probatório na rede de educação municipal e fiscalização do desempenho dos professores	<b>5</b>
Critérios de alocação de recursos estaduais entre os municípios (para a Polícia Civil), e projeção de despesas de cada município	<b>4</b>
Avaliações de desempenho de promotores e procuradores	<b>4</b>
Regulamentações sobre uso de identificação no uniforme por parte de policiais militares	<b>4</b>
Normas e procedimentos às concessionárias de transporte público em caso de emergência e falha do sistema de transporte	<b>4</b>
Atuação do conselho municipal de transportes: participantes e resoluções	<b>4</b>
Censo da Educação Básica: responsáveis, resultados desagregados	<b>4</b>
Utilização de verbas do MEC para construção de creches, por parte dos municípios: controle das ações e gastos	<b>4</b>
Gastos e indenizações a defensores públicos	<b>4</b>
Tempo para devolução de processos em vista por magistrados	<b>3</b>
Irregularidades, multas e sanções identificadas pela Agência Reguladora em relação à concessionada de energia elétrica	<b>3</b>
Multas aplicadas por agências reguladoras federais a concessionárias, respectivos códigos processuais, valores e motivação das multas	
Multas aplicadas a concessionárias de transporte municipal por descumprimento de obrigações	<b>3</b>
Reajuste da tarifa de transportes: responsáveis, processo e critérios	<b>3</b>
Fiscalização de Secretarias do Executivo pelas respectivas comissões Legislativas	<b>3</b>
Presos por violação de direitos autorais: quantidade, informações processuais	<b>3</b>

Tema da Pergunta	Nº de Envios
Completeness do banco de dados de Tribunais	3
Cálculo e montante dos tributos cobrados de serviços de rádio online	3
Cálculo e montante dos tributos cobrados de serviços de vídeo na internet	3
Cálculo e montante de tributos cobrados a serviços de venda de músicas, e-books e vídeos na internet	3
Reclamações sobre transporte público municipal: quantidade, soluções, atendimento ao cidadão	2
Casos contra o Brasil em tramitação na Corte Interamericana de Direitos Humanos	2
Estratégia da polícia para conter migração do tráfico para áreas não pacificadas	2
Atas, forma de convocação e tomada de decisões sobre outorgas de renovação de concessões de radiofusão	1
Licenciamentos ambientais relativos ao PAC	1
Multas aplicadas pelo TCU à servidores da ANEEL, ANO e ANTT	1
Transferência de dados sobre eleitores a terceiros	1
Programa Monitora e Mosaico de Segurança Institucional	1
Resultados e montante investido em seminário organizado pelo BNDES	1
Custos e relatórios relativos ao Plano Nacional do Livro e Leitura	1
Gastos do portal Periódicos CAPES com pagamento de acesso a outras bases de dados	1
Programa Sala de Leitura: gastos e resultados	1
Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo: relatórios, planos e impacto	1
Concessão e cancelamento de licenças CR (Certificado de registro) e CAC (Caçador, atirador e Colecionador) de armas de fogo	1

É oportuno observar que a Avaliação Geral incluiu seis pedidos que foram enviados mais de 37 vezes cada um. Os 51 pedidos restantes foram enviados de uma a 16 vezes para diferentes instituições dos três poderes e entidades autônomas<sup>19</sup>.

Avaliações como esta dificilmente possuem perfeita validade interna pelos seguintes motivos: (i) apenas um número limitado de pedidos pode ser enviado para o mesmo órgão público, pois caso contrário o órgão seria onerado com uma carga excessiva de tra-

balho; e (ii) o mesmo pedido não pode ser enviado para o mesmo órgão mais de uma vez dentro de um período curto de tempo.

Porém, a Avaliação Geral foi elaborada com o objetivo de privilegiar uma maior abrangência de órgãos analisados e de temas de pedidos de acesso à informação, ao invés de focar na profundidade da análise de um tema ou grupo de órgãos específico. Ou seja,

<sup>19</sup>Todos os resultados, inclusive aqueles órgão a órgão, estarão disponíveis no site <http://transparenciaaudit.net>

foi enviado um número maior de pedidos de acesso à informação que versavam sobre diferentes temas ao invés de poucos pedidos de acesso à informação sobre temas pontuais para número reduzido de órgãos.

### 1.1. Experimento de campo com identidades

A prestação de um serviço público e o cumprimento de direitos, como o de acesso à informação pública, não são compatíveis com qualquer espécie de discriminação. O fornecimento de informações deve ser isonômico e nunca diferenciar entre perfis de requerente. Um experimento buscou testar esse princípio para identificar se no caso brasileiro haveria algum tipo de viés no acesso à informação com base na afiliação institucional, considerado aqui como indicador *proxy* de classe, condição socioeconômica, nível educacional, dentre outros.

A Avaliação Geral contou com o apoio de quatro voluntários que, cientes do conteúdo das perguntas, aceitaram formalmente ceder dados pessoais para que os pedidos fossem submetidos em seus nomes. Uma parte específica da amostra (322 pedidos) foi enviada em nome de quatro deles, representando diferentes identidades. Duas das identidades (um homem e uma mulher) eram de pesquisadores da FGV EBABE e do CTS da FGV DIREITO RIO, ao passo que as outras (também um homem e uma mulher) não possuíam vínculo institucional com a entidade ou perfil identificável na Internet.

Com isso, seria possível analisar se os representantes do governo atendem a pedidos oriundos de identidades institucionais ou não de forma diferente. Dada a diversidade das perguntas e agências avaliadas, não houve o intuito de comparar diferenças de resposta entre gêneros.

A prática de buscar a identificação do solicitante de informações públicas na Internet pode abrir violações ao princípio da isono-

mia na prestação do serviço público. No processo de envio dos pedidos e espera pelas respostas, houve indícios<sup>20</sup> que reforçam a hipótese de que pode haver investigação prévia sobre o perfil do solicitante.

Os resultados serão explorados no Capítulo 2.

## 2. A avaliação do Poder Judiciário

Na Avaliação Geral o Poder Judiciário foi, dentre os três poderes analisados, aquele que recebeu o menor número de pedidos de acesso à informação. A Avaliação do Poder Judiciário, entretanto, enviou 264 pedidos a tribunais de todo o país. Nesse caso se privilegiou a escolha de temas específicos a serem enviados nos pedidos de acesso à informação, em detrimento do escopo amplo de temas. Ainda assim, pôde-se obter abrangência considerável no que diz respeito ao número de órgãos englobados pela avaliação.

Ao todo, 40 tribunais brasileiros receberam entre 7 e 4 pedidos de acesso à informação. A diferença no número de pedidos para cada tribunal ocorreu porque alguns sites apresentaram erros no momento do envio e porque o objeto de uma das perguntas era incompatível com os tribunais superiores analisados<sup>21</sup>. De modo geral, porém, a grande maioria dos 40 tribunais recebeu sete pedidos de acesso à informação e somente um tribunal (TJ-AC) recebeu quatro pedidos, o número mínimo registrado. O objetivo dos pedidos era o de fornecer um panorama do cumprimento do Poder Judiciário com a Lei 12.527/11 e obter informações materiais

<sup>20</sup>Nos perfis com afiliação institucional foi possível se notar que após o envio dos pedidos foram feitas buscas com seus nomes na Internet. O rastreo foi feito através de mecanismos presentes em redes sociais institucionais que notificam os usuários sobre esse tipo de busca. Em um dos casos (LinkedIn), é possível se ver exatamente o perfil da pessoa que fez a busca, o que pode confirmar a hipótese de que o nome dos requerentes é procurado na Internet antes do envio da resposta.

<sup>21</sup>Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Superior do Trabalho.

sobre temas fundamentais a respeito da gestão interna do Poder Judiciário.

Como mencionado anteriormente, em ambas avaliações foram enviados pedidos buscando simular o percurso de cidadãos comuns. As respostas, por sua vez, foram analisadas sempre com base nas mesmas três métricas: taxa de resposta, taxa de precisão da resposta e prazo de envio da resposta.

Os temas escolhidos para a Avaliação do Poder Judiciário foram:

- Remuneração de magistrados
- Critérios de promoção de juízes
- Mecanismos de prevenção de nepotismo
- Orçamento de tribunais
- Fluxo de novas ações ajuizadas

### 3. Regras Procedimentais

Todos os integrantes da pesquisa foram treinados para seguirem a algumas regras e procedimentos de envio de pedidos e de registro das respostas. Para este fim, foi elaborada uma avaliação piloto com 37 pedidos, não contabilizados neste relatório. Para cada pedido de informação enviado foi preenchido um formulário específico<sup>22</sup> no qual diversas informações (p. ex. data, site utilizado para o arquivamento do pedido, número de protocolo, dificuldades encontradas) sobre o processo de envio eram inseridas. Adicionalmente, havia um campo para que fossem escritas considerações gerais que, posteriormente, permitiram uma análise qualitativa orientada. Todas as informações contidas no formulário eram sincronizadas com uma base de dados<sup>23</sup> em tempo real e verificadas pelos coordenadores do estudo.

O envio dos pedidos foi realizado sem que se informasse à entidade governamental que a solicitação fazia parte de uma avaliação de transparência. Todas as perguntas foram enviadas com

a mesma redação e eventuais diferenças eram mínimas e se referiam a aspectos secundários como apresentação e assinatura.

Foram observadas as seguintes regras:

- A fim de não deixar evidente para o órgão que uma avaliação de transparência estava em curso, os pedidos da Avaliação Geral foram enviados em março e abril de 2014 e os pedidos da Avaliação do Poder Judiciário foram enviados de agosto a outubro de 2014, ao longo de diferentes semanas;
- Cada integrante responsável por enviar os pedidos foi instruído a procurar um meio virtual para fazê-lo. Em alguns casos, apesar do órgão possuir uma plataforma específica para o recebimento de pedidos de informação, não foi possível encontrá-la em razão de dificuldades de navegação. Nesses casos eram utilizados mecanismos alternativos (e.g. Portal da Ouvidoria, Fale Conosco ou e-mail geral do órgão);

Contas de *e-mail* personalizadas foram criadas para cada identidade e monitoradas para identificar o recebimento das respostas. Além disso, tendo em vista que alguns órgãos não enviavam as respostas por e-mail, foi necessário monitorar as plataformas de transparência passiva utilizadas para submeter os pedidos.

Por fim, dois pesquisadores analisaram as respostas. Na Avaliação Geral, para uma amostra limitada das respostas consideradas insatisfatórias, foram interpostos 85 recursos. Para os fins de avaliação e quantificação das respostas, foram desconsideradas aquelas recebidas a partir de 1º de julho, data na qual as contas de e-mail e plataformas de transparência deixaram de ser monitoradas. Na Avaliação do Poder Judiciário, o mesmo procedimento foi repetido. Foram interpostos 42 recursos, também para uma amos-

<sup>22</sup>Este formulário pode ser acessado em <https://docs.google.com/forms/d/1W3vUIB9hAivtEUzCQp80-xzE8VNU7cMNpNJaA0-pLg/viewform?embedded=true>

<sup>24</sup>Foi usado para tal fim o Google Spreadsheet.

tra limitada de respostas insatisfatórias.

## 4. Métricas

Para avaliar a qualidade da transparência passiva dentro de um órgão público, a metodologia do presente estudo foi desenvolvida de modo a ser simples e replicável.

Detalhamos a seguir as três métricas principais utilizadas em ambas as avaliações: taxa de resposta; taxa de precisão e prazo médio de envio da resposta.

Por meio da adoção destas três métricas é possível analisar tanto aspectos objetivos do cumprimento de um órgão público às regras impostas pela lei de acesso à informação – como a taxa de resposta e prazo, quanto aspectos materiais referentes à precisão da resposta.

### 4.1. Taxa de resposta

A taxa de resposta representa um indicador básico do compromisso de um órgão público com as obrigações impostas pela Lei de Acesso à Informação. Afinal, se o poder público nem ao menos responder a um pedido, fica comprometida qualquer análise mais aprofundada sobre a transparência passiva dentro do respectivo órgão. O conceito de resposta adotado foi amplo e abrangente e considerou *qualquer espécie de comunicação enviada por e-mail ou acessível por meio da plataforma de transparência passiva, que não tivesse sido gerada automaticamente<sup>24</sup> ou servisse para comunicar a respeito da extensão do prazo ou da tramitação interna do pedido*. Consequentemente, isso inclui respostas que, por exemplo, indeferiam o pedido ou informavam a respeito da inexistência da informação solicitada.

### 4.2. Taxa de precisão

De modo a obter a taxa de respostas consideradas precisas o Programa de Transparência Pública desenvolveu uma metodologia específica que envolveu três fases sucessivas:

1. Criação dos critérios de avaliação de precisão;
2. Codificação, por dois pesquisadores, de todas as respostas recebidas com base nestes critérios;
3. Cálculo dos resultados e da taxa de confiabilidade entre os codificadores.

#### 4.2.1. Critérios de avaliação das respostas

Embora o nosso objetivo original fosse calcular a completude, clareza e precisão de cada resposta, as primeiras duas avaliações se mostraram, na prática, muito difíceis de serem realizadas de maneira objetiva, dada a grande variedade e diversidade das 55 perguntas. Por outro lado, não se verificou uma taxa de concordância (*inter-coder reliability*) suficientemente alta para incluir as variáveis “completude” e “clareza” na avaliação final. Por isso, a avaliação adotou um único critério: a precisão.

Em outras palavras, os avaliadores não entraram no mérito da qualidade da resposta no sentido de identificar se era boa ou ruim, completa ou incompleta. A avaliação de precisão se restringiu a identificar se a resposta continha um mínimo de correlação e congruência com o objeto do pedido de acesso à informação.

O conceito de precisão adotado poderia ser exemplificado da seguinte forma: se solicitássemos uma lista contendo todos os valores pagos mensalmente aos servidores de um órgão e recebêssemos as normas internas que regulamentam a remuneração de servidores, essa resposta não seria considerada precisa. Afinal, nesse caso hipotético, o órgão teria fornecido uma resposta vaga

<sup>24</sup>Como por exemplo e-mails de confirmação de recebimento.

e que não abordou o objeto do pedido de informação, mas sim um tema correlato.

Adicionalmente, a resposta também não foi considerada precisa quando: (i) transferia o pedido para outro órgão; (ii) indeferia o pedido ou (iii) comunicava que a informação não existia.

#### 4.2.2. Codificação de todas as respostas recebidas

Para avaliar a precisão, dois pesquisadores codificaram as respostas, atribuindo-lhes notas. O processo de codificação envolvia duas fases distintas.

Primeiramente, foram atribuídos pontos a cada uma das respostas com o objetivo de definir se elas seriam codificadas como integralmente precisas, medianamente precisas ou imprecisas. Esse cálculo usou uma escala ordinal simples descrita abaixo:



##### Resposta precisa (2 pontos)

A resposta está diretamente relacionada com o que foi pedido



##### Resposta minimamente precisa (1 ponto)

A resposta não guarda direta relação com o que foi pedido, mas, ainda assim, o conteúdo do pedido de acesso à informação é suficientemente relevante de modo a ser avaliado



##### A resposta não é precisa (0 ponto)

A resposta não guarda relação com o pedido de acesso à informação, impedindo a sua avaliação com base nos demais critérios

A escala ordinal de três pontos foi escolhida porque uma escala dicotômica não diferenciaria entre graus de precisão (as opções seriam: é ou não é precisa). Por sua vez, uma escala acima de três seria excessivamente detalhada para um codificador, que deve

classificar uma grande diversidade de perguntas.

A segunda fase iniciou-se depois de finalizado o processo de atribuição de notas pelos dois pesquisadores, momento em que foi possível obter a média aritmética da nota de precisão de cada resposta e, posteriormente, a nota média de diferentes órgãos, poderes e jurisdições. Ressalta-se que, para ser considerada minimamente precisa, uma resposta deveria obter como mínimo a nota 1 de ambos codificadores.

#### 4.2.2.1. Confiabilidade da codificação

A codificação em dupla tem como objetivo aumentar a credibilidade dos resultados, pois ajuda a diminuir a subjetividade individual. Para testar a confiabilidade da codificação dupla de precisão das respostas (*Coder T* e *Coder L*), utilizou-se a medida *kappa* de concordância estatística. O cálculo desse índice é baseado na diferença de concordância entre os codificadores e a concordância esperada se a codificação tivesse sido feita ao acaso<sup>25</sup>.

O índice de *kappa* pode apresentar valores de 0 a 1, onde o resultado 1 significa uma concordância perfeita, e 0 a discordância completa. Para a avaliação de valores dentro desta faixa, utiliza-se as seguintes referências, de acordo com Landis & Koch (1977)<sup>26</sup>:

<sup>25</sup>VIEIRA, A. J., & Garrett, J. M. (2005). Understanding interobserver agreement: the kappa statistic. *Family Medicine*, 37(5), 360-363.

<sup>26</sup>LANDIS, J. R., and G. G. Koch. 1977. The measurement of observer agreement for categorical data. *Biometrics* 33: 159–174.

**Tabela 2** Valores de *kappa* para análise

Resultado	Concordância
<b>0,00</b>	Pobre
<b>0,00 a 0,20</b>	Pequena
<b>0,21 a 0,40</b>	Justa
<b>0,41 a 0,60</b>	Moderada
<b>0,61 a 0,80</b>	Substancial
<b>0,81 a 1,00</b>	Quase perfeita

Foram realizados testes para a variável precisão, que para a Avaliação Geral apresentou os seguintes resultados:

**Tabela 3** Resultados do Teste *kappa* para a Avaliação Geral

Variável de qualidade	N	<i>Kappa</i>	Desvio Padrão	Concordância	Concordância Esperada	P-value
Precisão	<b>315</b>	<b>0,6952</b>	<b>0,0438</b>	<b>89,98%</b>	<b>57,30%</b>	<b>0,000</b>

A codificação de precisão apresentou um nível de concordância substancial, com um índice *kappa* de 0,6952 e uma concordância de 87%, muito acima do padrão de 80%, que serve como *benchmark* de excelência na metodologia, análise de conteúdo.

Já para a Avaliação do Poder Judiciário, os testes para a variável precisão foram os seguintes:

**Tabela 4** Resultados do Teste *kappa* para a Avaliação do Poder Judiciário

Variável de qualidade	N	Kappa	Desvio Padrão	Concordância	Concordância Esperada	P-value
Precisão	157	0,8537	0,0636	91.72%	43.39%	0,000

Nesse caso, o índice kappa foi de 0,8537, ou seja, uma concordância quase perfeita. Com isto, conclui-se que a codificação é altamente confiável e consistente, ou seja, é muito pouco provável que reflète uma visão subjetiva.

#### 4.3. Cumprimento do prazo legal

O cumprimento do prazo legal é avaliado por meio de uma contagem simples dos dias entre o envio do pedido de informação e o recebimento da resposta. Esse indicador reflete o compromisso do órgão em cumprir a regra prevista nos parágrafos 1º e 2º do art. 11 da Lei 12.527/11, que preveem que os pedidos devem ser respondidos em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias.

O PTP utilizou metodologias idênticas para medir o grau de cumprimento à Lei 12.527/11 na Avaliação Geral e na Avaliação do Poder Judiciário. Ao longo deste relatório, além dos indicadores de prazo, precisão e taxa de resposta, também forneceremos indicadores qualitativos de cumprimento e compromisso com a LAI que incluem exemplos de respostas positivas e negativas e uma análise do processo que o cidadão deve percorrer para enviar um pedido de acesso à informação.

## PARTE I

Por Gregory Michener, Rafael Velasco e Karina Furtado

### Capítulo 2

# Resultados

## 1. Introdução

Este capítulo apresenta os resultados obtidos na Avaliação Geral aplicada pelo Programa de Transparência Pública, coordenado pela FGV EBAPE e o CTS FGV DIREITO RIO. Os resultados são ilustrados por meio de dois modelos diferentes: gráficos de esferas e tabelas de prazo.

- Os gráficos de esferas reúnem os seguintes dados:
- Número de pedidos enviados;
- Número e porcentagem de pedidos respondidos (taxa de resposta);

Número e porcentagem de pedidos que foram respondidos de maneira minimamente precisa.

Os gráficos de tabela, por sua vez, serão utilizados para expor a média de dias que determinado órgão, poder ou a União e demais unidades da Federação (estados, municípios e DF) levou para responder o pedido de acesso à informação. Eles também trazem a taxa de resposta de modo a permitir uma rápida comparação, já que se a maioria dos pedidos não foi respondida com precisão, retornos rápidos pouco significam.

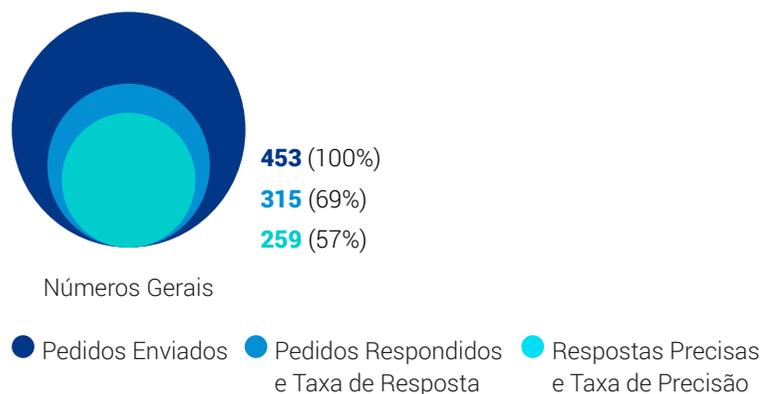
## 2. Resultados Gerais

Ao todo, foram enviados 453 pedidos de acesso à informação aos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e órgãos autônomos dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e suas respectivas capitais, governo Federal e Distrito Federal<sup>27</sup>.

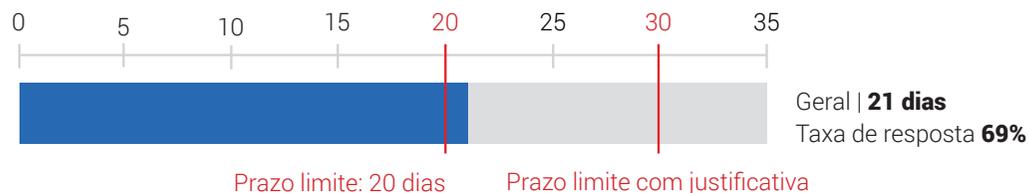
Dada a amostra detalhada acima, a taxa de resposta total do estudo (Gráfico 1) foi de 69%, com base em um total de 453 pedidos de acesso à informação. Isso significa que 31% de todos os pedidos sequer foram apreciados pelas entidades avaliadas.

Considerando-se os prazos médios obtidos em cada órgão público analisado, obtivemos como média geral de prazo, 21 dias (gráfico 2).

**Gráfico 1** Resultados Gerais



**Gráfico 2** Prazo Médio de Resposta Geral



<sup>27</sup>Vale ressaltar que no nível municipal não existe Poder Judiciário ou Ministério Público. Ademais, não enviamos pedidos para os tribunais de contas dos municípios.

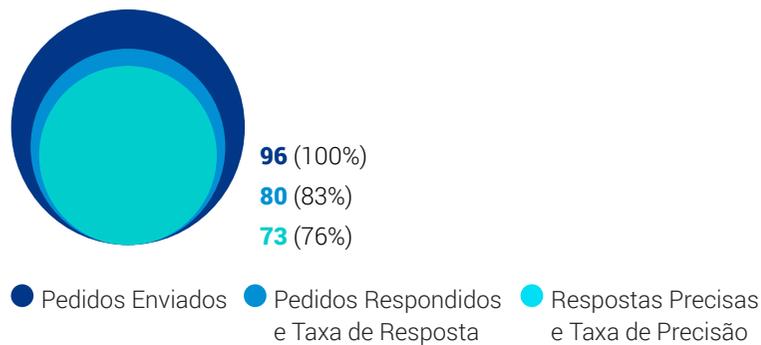
<sup>28</sup>Câmara dos Deputados e Senado Federal.

<sup>29</sup>Diversos Ministérios do Governo Federal, Agências Reguladoras e outras entidades da Administração Pública Indireta.

<sup>30</sup>Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

<sup>31</sup>Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal.

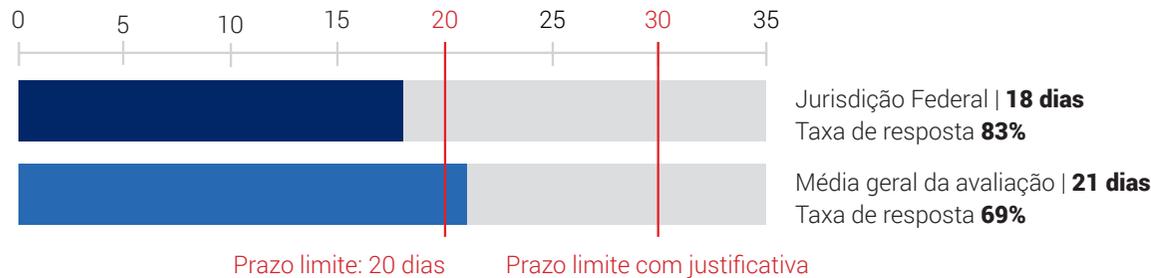
**Gráfico 3** Resultados Agregados – Nível Federal



**2.1 Resultados por nível (ou esfera)**

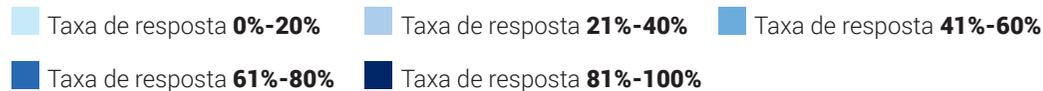
Os Gráficos 3 a 8 representam os resultados de cada esfera avaliada pelo PTP sem distinção por poder ou órgão. O governo federal, por exemplo, engloba os pedidos enviados para os poderes Legislativo<sup>28</sup>, Executivo<sup>29</sup> e Judiciário<sup>30</sup>, além de órgãos autônomos<sup>31</sup>. A taxa de resposta obtida nesse caso foi de 83%, com 76% de precisão (Gráfico 3). Além de estar acima da média em termos de taxa de resposta, a esfera federal também respondeu os pedidos em um tempo abaixo da média geral: 18 dias, comparado com a média de 21 (Gráfico 4).

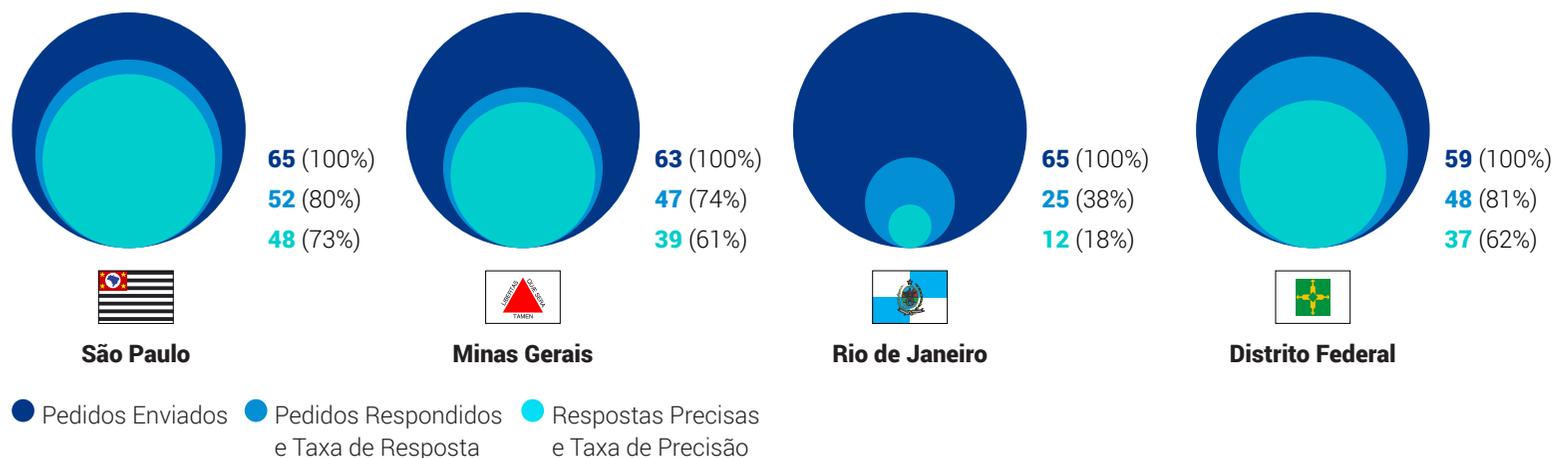
**Gráfico 4** Prazo Médio de Resposta no Nível Federal



Âmbito | **Tempo para resposta**

Taxa de Resposta (%)

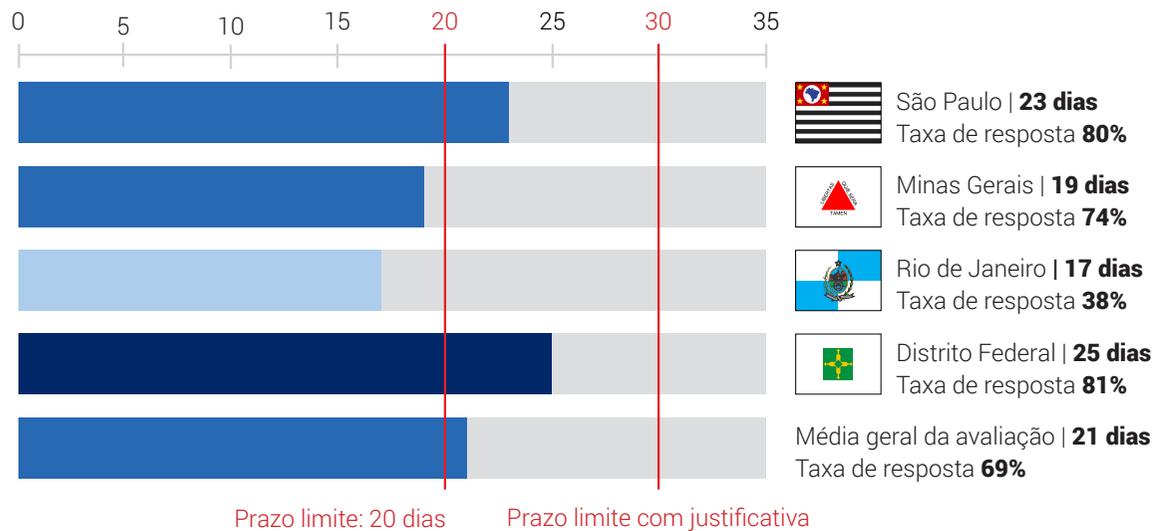


**Gráfico 5** Resultados Agregados – Nível Estadual

Os resultados dos três estados e do Distrito Federal são bastante diferentes entre si (Gráfico 5). Enquanto São Paulo respondeu a 80% dos pedidos com 73% respostas precisas – valor inferior somente à taxa de precisão encontrada na esfera federal – o Rio de Janeiro respondeu apenas 38% dos pedidos enviados, dos quais menos da metade foram avaliados como precisos (18%).

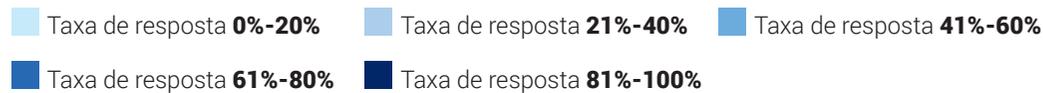
A taxa de resposta do Distrito Federal foi a segunda maior encontrada no estudo - logo após a do nível federal, mas a precisão foi substancialmente inferior às de São Paulo e da jurisdição Federal e mais próxima da de Minas Gerais. Em Minas Gerais, mais de 25% de todos os pedidos enviados não foram respondidos e respostas precisas representaram apenas 61% do total.

**Gráfico 6** Prazo Médio de Resposta dos Níveis Estaduais



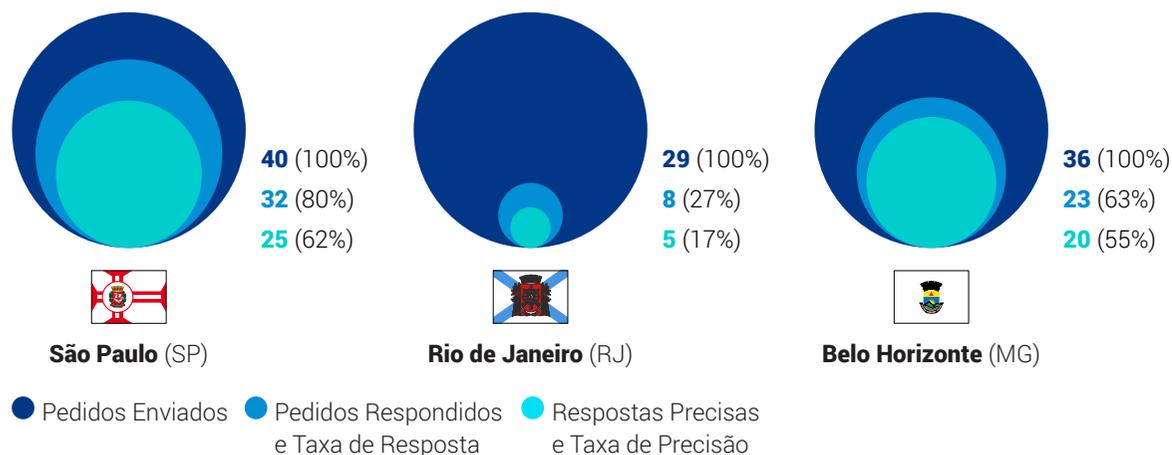
Estado | **Tempo para resposta**

Taxa de Resposta (%)



Em relação à média de prazo de resposta (Gráfico 6), os resultados sugerem que existe uma relação inversa entre taxas de resposta e os prazos. Em outras palavras, os estados que responderam o menor número de pedidos foram os que responderam mais

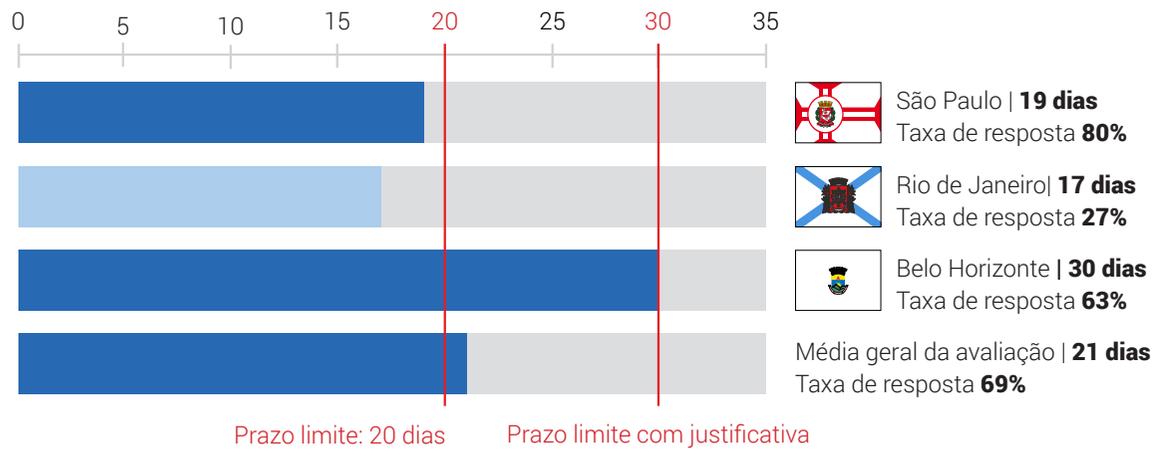
rapidamente. Por outro lado, São Paulo e Distrito Federal, que tiveram as mais altas taxas de resposta e precisão, exigiram um prazo maior que 20 dias, mas responderam bem abaixo do prazo limite de 30 dias.

**Gráfico 7** Resultados Agregados – Nível Municipal

O Gráfico 7 apresenta os resultados dos três municípios avaliados. Os resultados da cidade do Rio de Janeiro, repetindo a tendência encontrada no Estado do Rio de Janeiro, fogem de todos os padrões revelados, com a taxa de resposta mais baixa de toda a Avaliação Geral. Apenas 27% de todas as solicitações foram atendidas, com 17% dos pedidos sendo respondidos de maneira

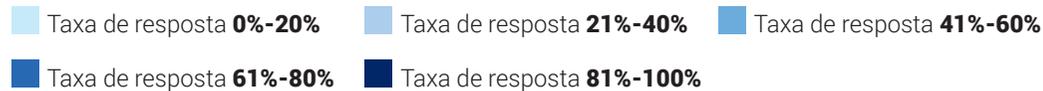
precisa. Em contrapartida, o Município de São Paulo teve a maior taxa de resposta, com 80% dos pedidos respondidos, sendo 62% de forma precisa – resultado um pouco superior do que o obtido por Belo Horizonte. A taxa de resposta de Belo Horizonte foi de 63% e a de precisão foi 55%.

**Gráfico 8** Prazo Médio de Resposta dos Níveis Municipais



Município | **Tempo para resposta**

Taxa de Resposta (%)



Em relação ao prazo de resposta (Gráfico 8), a cidade do Rio de Janeiro apresenta um padrão semelhante ao encontrado na esfera estadual, na qual prazos menores correspondem a taxas de resposta mais baixas. O desempenho do Município de São Paulo, porém, não segue essa tendência, já que contou com a maior taxa de resposta entre os três municípios e foi o que respondeu mais

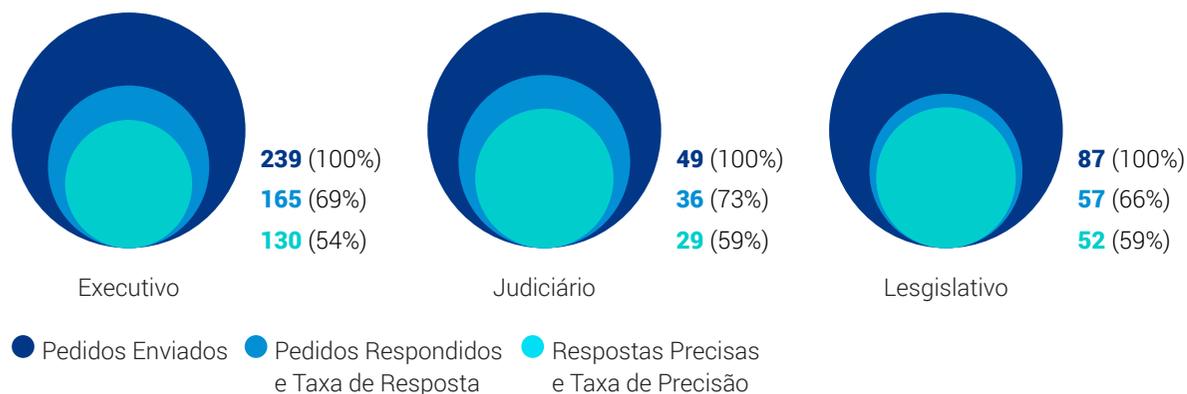
rapidamente (19 dias, em média). Belo Horizonte respondeu, em média, muito mais lentamente do que o padrão de 21 dias, no prazo limite final estipulado pela LAI (30 dias). Esse resultado sugere que numerosas respostas de Belo Horizonte não respeitaram o prazo da Lei 12.527/11.

## 2.2 Resultados por poder

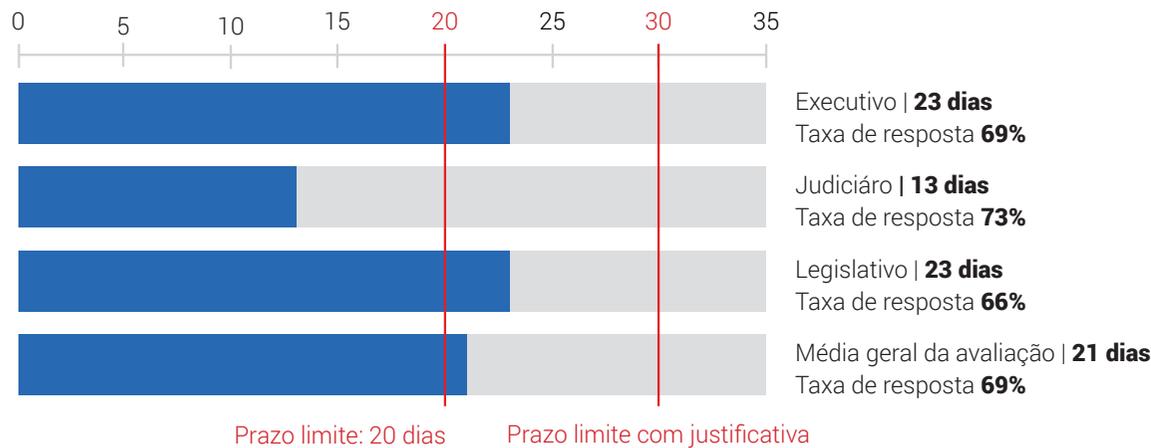
O Gráfico 9 apresenta os resultados da avaliação agregados por poder, além de conter os resultados relativos a órgãos constitucionalmente autônomos, como Ministérios Públicos, Tribunais de Contas e Defensorias Públicas. Cabe ressaltar que o Poder Executivo recebeu muito mais pedidos do que qualquer um dos outros poderes, quase cinco vezes a mais do que o Judiciário, sendo uma das razões pelas quais optamos por realizar uma avaliação específica para esse Poder, relatada na Parte II. As taxas de resposta de cada Poder diferiram ao todo somente em oito pontos percentuais.

O Poder Judiciário, seguido pelo Poder Executivo, apresentou as taxas de resposta mais altas. Por outro lado, os níveis de precisão mais altos foram encontrados nos poderes Legislativo e Judiciário, embora apresentando taxas relativamente baixas, pois pouco menos de três quintos de todos os pedidos foram respondidos de forma precisa. Notavelmente, em termos de precisão das respostas, os três poderes, assim como os órgãos autônomos, obtiveram taxa bastante similar de pedidos avaliados como precisos.

**Gráfico 9** Resultados Agregados por Poder

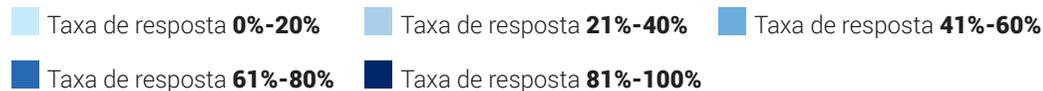


**Gráfico 10** Prazo Médio de Resposta por Poder



Poder | **Tempo para resposta**

Taxa de Resposta (%)

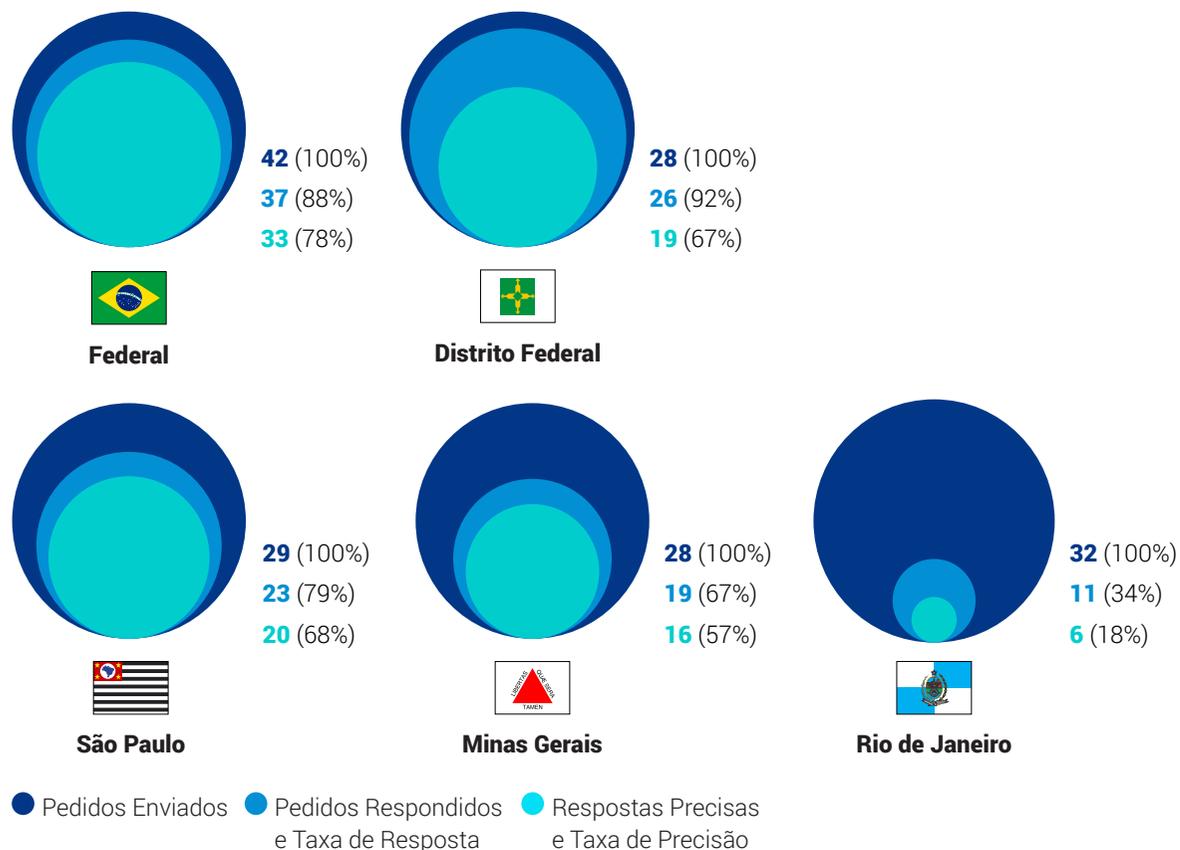


O Gráfico 10 apresenta os resultados do prazo médio para os diferentes poderes. O Judiciário respondeu mais rapidamente do que os demais, com um prazo médio de 13 dias, consideravelmente abaixo da média geral da avaliação (21 dias). Os poderes Executivo e Legislativo responderam em um prazo um pouco acima da média, mas ainda inferior ao limite de 30 dias.

O Gráfico 11 traz uma análise desagregada do Poder Executivo

nas diferentes esferas, já que esse foi o único Poder que recebeu um número mínimo significativo de pedidos (20) que permitisse a comparação. Considerando-se que apenas o Poder Executivo de cada um dos casos analisados recebeu quantidade suficiente de pedidos, foi possível analisá-los de modo desagregado. Apresentamos, abaixo, os resultados dos Governos Estaduais e Federal. Em seguida, os resultados dos Governos Municipais, também em

**Gráfico 11** Resultados Específicos do Governo Federal e dos Governos Estaduais

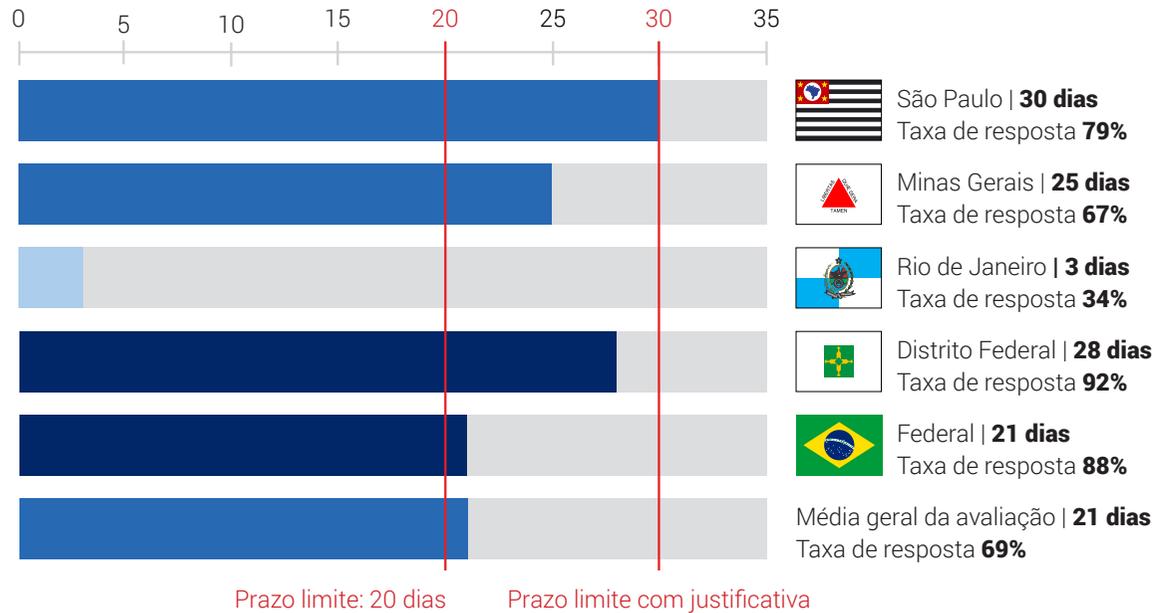


comparação com o Governo Federal.

O Poder Executivo do Distrito Federal apresenta uma taxa de resposta extremamente alta, mas com pouca precisão. O governo federal possui um total cerca de 10% superior ao encontrado nos estados (SP, MG e RJ) em taxas de resposta e de precisão. Mais uma

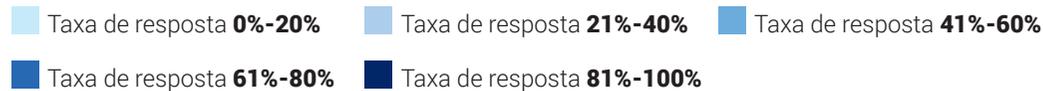
vez, o Estado do Rio de Janeiro é claramente um caso extremo, com uma taxa de resposta de 34% e pouco mais da metade com algum grau de precisão. A taxa de resposta não foi elevada em Minas Gerais, com apenas 67% dos pedidos respondidos e apenas 57% de suas respostas avaliadas como precisas.

**Gráfico 12** Prazo Médio de Resposta do Governo Federal e dos Governos Estaduais



Estado | **Tempo para resposta**

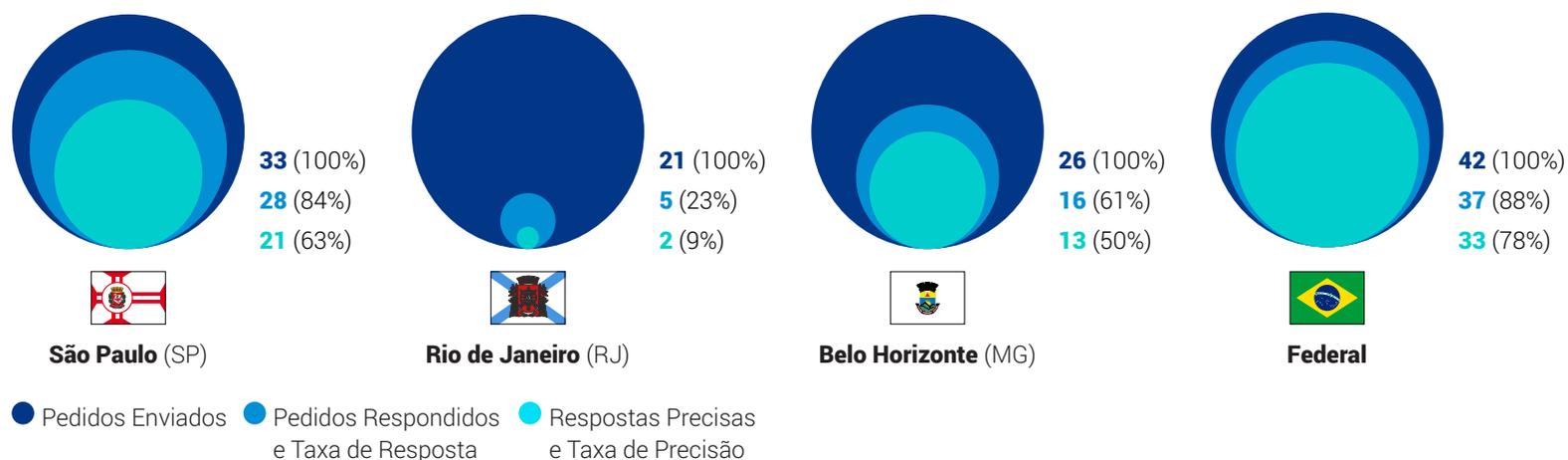
Taxa de Resposta (%)



O Gráfico 12 ilustra o prazo médio de resposta para os poderes executivos dos três estados, do Distrito Federal e do Governo Federal. Apesar do Estado de São Paulo ter taxas de resposta e de precisão relativamente altas, demorou, em média, todo o prazo limite de 30 dias para responder aos pedidos. Novamente, isso indica que respostas a alguns dos pedidos foram recebidas após o prazo estabelecido pela Lei 12.527/11. O Distrito Federal respon-

deu, em média, com prazo ligeiramente inferior ao prazo limite de 30 dias, totalizando 28 dias em média, ao passo que Minas Gerais respondeu com média de 25 dias. É notável que todas as entidades federativas acima mencionadas tenham respondido ultrapassando a média de 21 dias do estudo. Os resultados do Rio de Janeiro demonstram a relação inversa entre a taxa de resposta e o prazo de resposta.

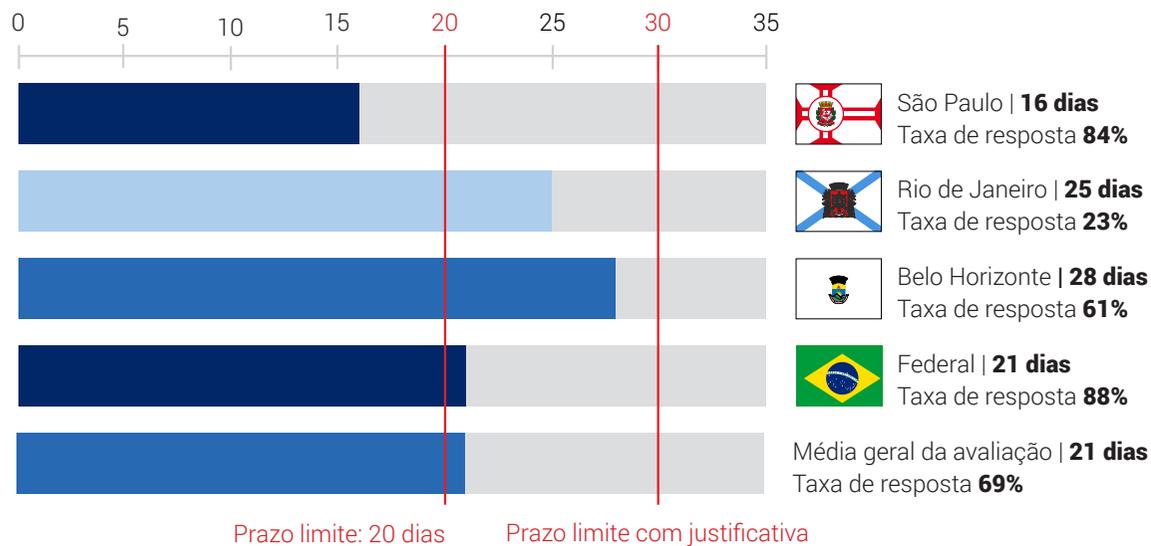
**Gráfico 13** Resultados Específicos do Governo Federal e dos Governos Municipais



Ao analisar os resultados desagregados dos governos municipais em relação ao governo federal. Chama a atenção a variação de resultados municipais (Gráfico 13). Tem-se quase 40 pontos percentuais de diferença entre os piores resultados de taxa de resposta (Cidade do Rio de Janeiro) e resultados medianos (Belo Horizonte) e mais de 20 pontos percentuais em relação ao resultado

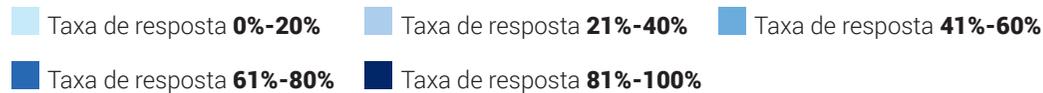
mais alto (São Paulo). O Rio de Janeiro fica claramente abaixo da média, em comparação com as outras cidades, no cumprimento da LAI. Depois do Poder Executivo Federal – incluído aqui para efeito de comparação – São Paulo teve a melhor taxa de resposta de toda a avaliação, embora a sua taxa de precisão seja relativamente baixa.

**Gráfico 14** Prazo Médio de Resposta do Governo Federal e dos Governos Municipais



Município | **Tempo para resposta**

Taxa de Resposta (%)



O Gráfico 14 ilustra o Prazo Médio para as respostas. O Poder Executivo do Município de São Paulo respondeu com notável rapidez aos pedidos, bem abaixo da média geral de 21 dias. Belo

Horizonte e Rio de Janeiro, em média, ultrapassam o limite de 20 dias, mas permanecem dentro do prazo limite.

### 3. Resultados do experimento de campo

De modo a testar a hipótese de que haveria um tratamento diferenciado das identidades institucionais e não institucionais, o PTP realizou um experimento no qual 322 pedidos foram lançados por dois pares de identidades: uma feminina e uma masculina, que representavam voluntários sobre os quais não existe referência facilmente identificável a uma afiliação institucional, e uma masculina e outra feminina com perfis institucionais ligados à FGV EBAPE ou ao CTS da FGV DIREITO RIO e facilmente verificáveis via pesquisas na internet.

As perguntas enviadas pelo Grupo de Perguntas 1 (GP1) foi diferente do Grupo de Perguntas (GP2). Os testes estatísticos foram realizados separadamente para a dupla de homens e para a dupla de mulheres para comparar dentro de cada dupla, as diferentes tendências de resposta entre identidades institucionais e identidades não institucionais. A distribuição dos pedidos entre as identidades institucionais e não institucionais se deu da seguinte forma:

**Tabela 5** Distribuição de Pedidos entre as Identidades no Experimento

Períodos de envio	Grupo de Perguntas	N	Perfil Institucional	Perfil Não-Institucional
Experimento com Identidades Femininas	GP1	154	77	77
Experimento com Identidades Masculinas	GP2	168	99	69
<b>Total</b>		<b>322</b>	<b>176</b>	<b>146</b>

O desenho da pesquisa levou em consideração a distribuição de pedidos de forma equilibrada entre as duplas de identidades, para que jurisdições com resultados muito distintos entre si não influenciassem os resultados. A distribuição de pedidos por duplas de identidades em relação às jurisdições pode ser visualizada na Tabela 6 a seguir:

**Tabela 6** Distribuição de Pedidos entre Identidades Institucionais e Identidades Não Institucionais

Jurisdições	Identidades Institucionais	Identidades Não-Institucionais
Federal	50%	50%
Estados (DF, MG, RJ, SP)	55%	45%
Municípios (BH, SP, RJ)	56%	44%
<b>Total Geral</b>	<b>55%</b>	<b>45%</b>

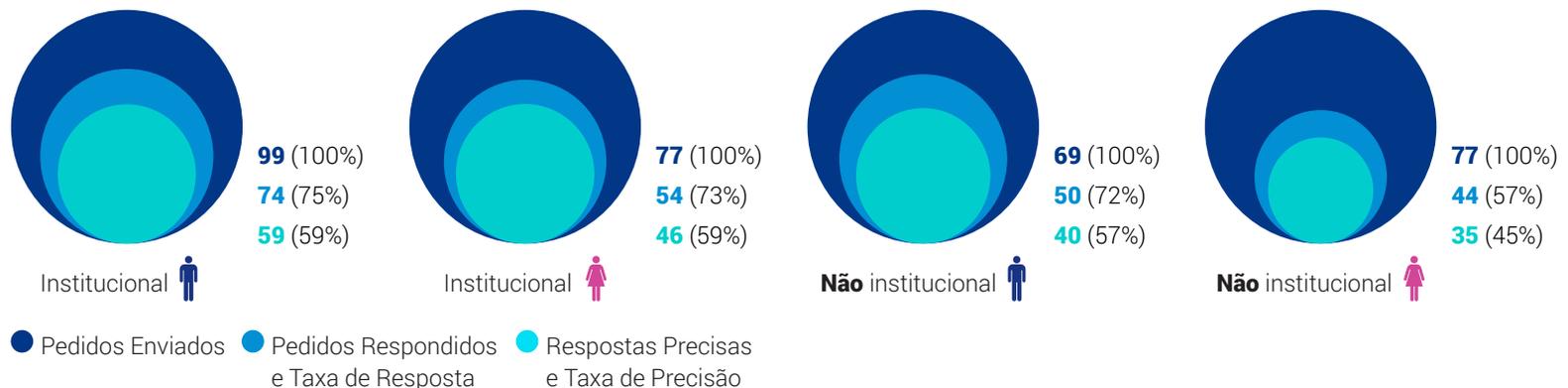
### 3.1 Resultados

#### Estatística descritiva

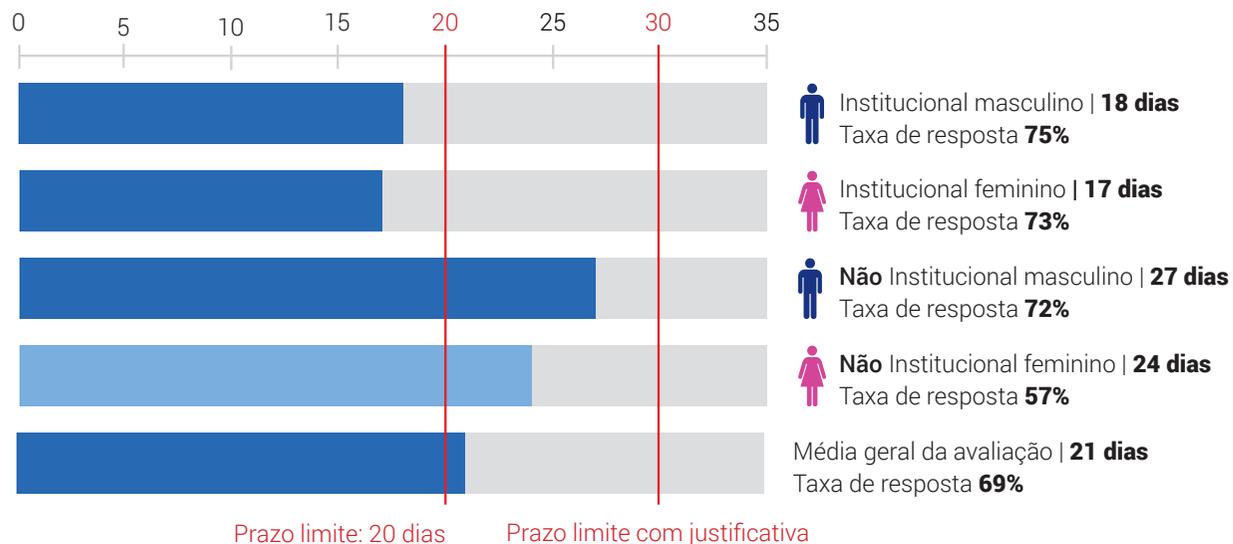
O Gráfico 15 ilustra os resultados por pares de identidades (institucionais versus não institucionais). A taxa de resposta geral da avaliação foi de 69%, já a taxa de resposta das identidades institucionais foi uma média significativamente mais alta, de 74%. Por outro lado, as identidades não institucionais agregadas acumulam uma taxa de resposta de 64,5%, quase 10% abaixo das identidades institucionais e mais de 5% menos que a média de todo o estudo. Também é importante notar que a taxa de precisão média foi de 51% para identidades não institucionais contra 59% em relação às identidades institucionais.

É notável a baixa taxa de resposta da identidade não institucional do sexo feminino, que recebeu em sua totalidade 15% menos de respostas do que o perfil institucional e quase 15% menor do que sua contraparte masculina.

**Gráfico 15** Resultados do Experimento

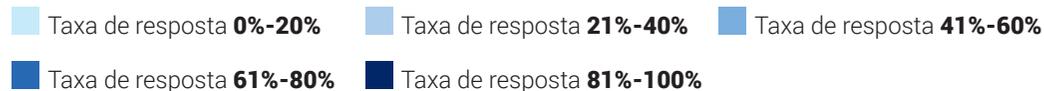


**Gráfico 16** Prazo Médio de Resposta do Experimento



Identidade e Gênero | **Tempo para resposta**

Taxa de Resposta (%)



O Gráfico 16 mostra o prazo para a obtenção de respostas para cada identidade. As respostas das institucionais foram recebidas após, em média, 18 dias, enquanto as das identidades não institu-

cionais, numa média de 26 dias: oito dias a mais do que no primeiro caso e quatro dias a mais do que média universal do estudo (de 21 dias).

### Testes estatísticos

Para analisar se há independência entre duas variáveis qualitativas, utiliza-se o teste de chi-quadrado. Possíveis diferenças no tamanho das amostras não prejudicam o resultado do teste, que já leva em consideração este fator. No caso de variáveis quantitativas (que é o caso da média de dias para resposta), utilizou-se um teste t para comparação de médias entre grupos.

**Tabela 7** Teste de Chi-Quadrado para Taxa de Respostas

	Grupo de Perguntas	N	Perfil Institucional (%)	Perfil Não-Institucional (%)	Chi-Quadrado	Significância (P-value)
Experimento com Identidades Femininas	GP1	<b>154</b>	<b>70,10%</b>	<b>57%</b>	<b>2,8</b>	<b>0,094*</b>
Experimento com Identidades Masculinas	GP2	<b>168</b>	<b>74,70%</b>	<b>72,50%</b>	<b>0,11</b>	<b>0,740</b>

<sup>(\*)</sup>:p<0,1

Com os resultados mostrados na Tabela 7, pode-se afirmar que a hipótese de que o vínculo institucional foi confirmada no experimento do GP1, já que resultou significativa a um nível de confiança de 90% – o que faz com que se rejeite a hipótese nula do teste, que é a de igualdade entre as variáveis. Já no experimento com o GP2, não se pôde confirmar esta hipótese, dada a não significância do resultado.

Para a realização do teste chi-quadrado com a variável dependente Precisão, houve a agregação de algumas categorias<sup>32</sup>. Os resultados do teste são apresentados na Tabela 8.

O teste apresentou resultados não significantes para ambos os grupos de pergunta, o que leva à rejeição da hipótese de que as taxas de precisão seriam melhores para identidades institucionais do que para não institucionais, ou seja, não há evidências de que uma identidade com afiliação institucional forte influencia na precisão da resposta.

Para testar se há diferença nos prazos de resposta entre perfis institucionais e não institucionais, utilizou-se a média de dias para a resposta de cada identidade. Os resultados estão na Tabela 9.

Ambos os grupos de pergunta apresentaram resultados estatisticamente significantes, corroborando a hipótese de que a vinculação institucional do requerente resulta em respostas dadas mais rapidamente. A diferença média entre as identidades femininas foi de 7 dias, e entre as identidades masculinas, é de aproximadamente 9 dias.

<sup>32</sup>Dentre os valores possíveis desta variável, foram agregadas as pontuações 0.5 à pontuação 1, além de agregar a pontuação 1.5 à pontuação 2. Desta maneira, as categorias possíveis de classificação de precisão foram reduzidas para 3 (ou seja, podendo assumir os valores 0, 1 ou 2).

**Tabela 8** Teste de Chi-quadrado para Precisão das Respostas

	Grupo de Perguntas	N	Perfil Institucional (%)			Perfil Não-Institucional (%)			Chi-Quadrado	Significância (P-value)
			0	1	2	0	1	2		
Valores de Precisão			0	1	2	0	1	2		
Experimento com Identidades Femininas	GP1	98	15%	17%	69%	20,4%	18,1%	61,3%	0,667	0,717
Experimento com Identidades Masculinas	GP2	124	20%	9%	70%	20%	14%	66%	0,625	0,731

**Tabela 9** Teste t para Prazo médio de Resposta

	Grupo de Perguntas	N	Média de dias para resposta (Institucional)	Média de dias para resposta (não institucional)	Significância (P-value)
Experimento com Identidades Femininas	GP1	98	17	24	0,065*
Experimento com Identidades Masculinas	GP2	124	18	27	0,015**

(\*)p<0,1

(\*\*)p<0,05

## 4. Conclusões

Para resumir, os resultados do experimento de campo que englobou 322 pedidos de informação e quatro identidades indicam fortemente no sentido de que as atuais regras relativas ao acesso à informação pública podem estabelecer situações em que ocorre incentivo à discriminação entre requerentes. As identidades não institucionais receberam quase 10% menos respostas aos seus pedidos do que as identidades institucionais da FGV e demoraram, em média, 8 dias a mais para serem recebidas.

**Tabela 10** Resultados dos Testes de Hipótese

	Vínculo institucional afeta taxa de resposta?	Vínculo institucional afeta taxa de precisão?	Vínculo institucional afeta prazo de resposta?
Identidades Femininas (GP1)	confirmado	não confirmado	confirmado
Identidades Masculinas (GP2)	não confirmado	não confirmado	confirmado

Os resultados corroboram a hipótese geral de discriminação no processo de resposta aos pedidos de informação, tanto no recebimento ou não de uma resposta (caso feminino), quanto nos prazos de resposta. Os resultados mostraram que no grupo das mulheres, a identidade com vinculação institucional recebeu respostas em média 7 dias antes daquela identidade não institucional. No caso dos homens, a identidade institucional recebeu 9 dias antes. Isto sugere uma escala de prioridade de resposta dentro da administração pública, privilegiando o status institucional do requerente.

Sobre a influência do vínculo institucional na precisão das respostas não se pode afirmar nada em termos estatísticos. Contudo os resultados não significantes podem demonstrar que, uma vez que um órgão público se dispõe a responder a um pedido, ele o

faz de maneira parecida independentemente do reconhecimento de vinculação institucional.

É importante ressaltar que a discriminação é evitável e a maioria das leis da América Latina não exige a identificação e por boas razões. Não só existe um risco de discriminação, mas também de intimidação - especialmente no nível local, onde os funcionários podem facilmente identificar os cidadãos. Logo, nos lugares que mais necessitam da “iluminação” fornecida pela lei de acesso à informação - áreas onde as organizações criminosas se infiltraram governo, por exemplo - são aquelas em que os cidadãos são suscetíveis a fazer perguntas em menor número sobre a administração do governo.

Esta situação é contornável com a adoção de medidas em con-

formidade com as melhores práticas do campo. O exemplo a ser seguido é o de sistemas como os do México e do Chile, países que não exigem a apresentação de documento de identificação do cidadão para o exercício do direito fundamental de acesso à informação.

## 5. Recursos

### 5.1 Introdução

Ao longo desta pesquisa foram interpostos 85 recursos. O envio de recursos foi feito para uma amostra aleatória dos pedidos em relação aos quais era cabível a interposição. É importante ressaltar que avaliações de acesso à informação pública raramente englobam o envio de recursos, pois eles geram significativo trabalho adicional.

A Lei 12.527/11 estabelece em seu art. 15 a possibilidade de interposição de recurso contra a decisão do órgão que indeferiu o pedido de acesso à informação. Isso significa que o cidadão pode recorrer da decisão caso seu pedido seja negado ou se a qualidade da resposta não atender às suas expectativas. O prazo para interposição é de até 10 dias a contar da ciência da resposta. Após o recebimento da resposta ao recurso, o cidadão possui o direito de recorrer à 2ª instância, endereçando o recurso à autoridade hierarquicamente superior à do primeiro.

Do total de 85 recursos, 78 foram realizados em 1ª instância e 7 em 2ª instância. Não foram interpostos recursos em 3ª instância, que deveriam ser endereçados à Controladoria-Geral da União, conforme estabelecido pelo artigo 16 da Lei 12.527/11. Essa possibilidade existe apenas nos casos em que o órgão que indeferiu o recurso em 2ª instância pertença à administração pública federal.

As situações que levaram à interposição de recursos foram, no geral, constantes:

- O órgão alegou que o pedido estava mal formulado, genérico ou não cabível, de modo que não seria possível uma resposta;
  - O órgão exigiu que o pedido fosse realizado presencialmente, caso de diversos órgãos do Poder Executivo do município e estado do Rio de Janeiro;
  - O órgão solicitou que a resposta ao pedido fosse buscada presencialmente em sua sede;
  - O órgão alegou trabalho extra para levantamento da informação solicitada;
  - O órgão alegou sigilo injustificadamente;
- órgão enviou uma resposta genérica ou incompleta;
- O órgão enviou, como resposta, um link que não continha a informação solicitada.

### 5.2. Casos de efetividade da utilização de recursos

Em diversos casos, os recursos foram um instrumento importante para se obter uma resposta de qualidade superior à primeira. Abaixo serão expostos alguns casos positivos que reforçam a noção de que os recursos são um mecanismo útil para a reversão de uma primeira resposta insatisfatória.

Solicitamos à Secretaria de Educação do Estado de São Paulo uma planilha contendo a lista de todos os contratos celebrados com dispensa de licitação, bem como os valores de cada contrato e a justificativa para a dispensa. Obtivemos como primeira resposta apenas um texto genérico sobre os procedimentos de contratação dentro do órgão. Todavia, após a interposição do recurso, o órgão forneceu uma tabela detalhada, listando todos os contratos celebrados com dispensa de licitação em 2013, além do objeto do contrato e o seu valor. Ou seja, somente depois da interposição do recurso obtivemos a informação solicitada.

O PTP observou o mesmo efeito positivo da interposição de recurso em relação a um pedido enviado à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). O pedido solicitava informações (valores, número de processos e justificativas) a respeito de todas as multas aplicadas pela agência às concessionárias de transporte por ela reguladas. Na primeira resposta, a ANTT alegou que a informação solicitada era sigilosa, com base em resolução interna do órgão<sup>33</sup>. No entanto, após a interposição de recurso, no qual explicamos que a mencionada Resolução não se aplicava ao objeto do pedido, a agência enviou tabelas contendo informações sobre as multas aplicadas a cada concessionária, valores e justificativa por modalidade de transporte (ferroviário, rodoviário e terrestre).

Por fim, caso semelhante ocorreu em relação a pedido enviado para a Universidade Estadual Paulista (Unesp), por meio da qual se solicitava informações sobre os programas integrados de fomento a parcerias com o setor privado, bem como a mensuração de impacto da universidade no desenvolvimento local e regional. Na primeira resposta foi oferecida uma explicação evasiva e genérica, mas após interposição de recurso se enviou informações com explicações precisas e detalhadas sobre seus processos e mensuração de impacto no desenvolvimento local e regional.

<sup>33</sup>Resolução ANTT nº 442, de 2004 que regulamenta a LAI no âmbito da agência.

## Capítulo 3

## Casos positivos e obstáculos à transparência

### 1. Introdução

Os resultados apresentados no capítulo anterior servem como importante medida para o comprometimento institucional com a LAI. O conteúdo das respostas, porém, pode fornecer um panorama complementar sobre os avanços e obstáculos existentes. Para isso, apresentamos a seguir análises das: (i) respostas a pedidos e práticas positivas e (ii) padrões de obstáculos à transparência.

### 2. Casos positivos

Os casos que serão expostos abaixo ilustram como a LAI pode ser um instrumento poderoso para sociedade civil na busca de informações públicas relevantes. São eles:

- Solicitou-se do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) uma lista com todos os contratos celebrados com dispensa de licitação em 2013 pelo órgão. O TCE-SP enviou a planilha especificada com detalhes a respeito dos motivos que embasaram cada dispensa (p. ex. notório saber jurídico, preço, etc, conforme definidos pela Lei 8.666/93).
- O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ) já possuía, em sua página de transparência ativa, informações consolidadas e organizadas a respeito da contratação com dispensa de licitação. Ao conferir transparência a contratos celebrados, o TJ-RJ adota um modelo pode ser considerado

útil a outros órgãos: além de informar o valor, o objeto contratual e a justificativa para a dispensa de licitação, permite que seja acessado o inteiro teor do documento. Todos os contratos celebrados com dispensa de licitação foram fotocopiados e disponibilizados para consulta em seu portal de transparência ativa.

- Enviamos um pedido de acesso à informação ao Ministério da Educação solicitando informações referentes à alocação de verba para construção e contratação de creches por diferentes prefeituras de municípios brasileiros. Especificamente, foi solicitado o montante total destinado à obra e o montante efetivamente pago até o presente momento. A resposta do órgão, enviada através de uma planilha em formato processável por máquina, continha informações sobre obras de cerca de 9300 creches de diferentes municípios brasileiros. A planilha incluía detalhes referentes às seguintes informações: (i) valor total empenhado da obra; (ii) montante que já foi efetivamente pago; e (iii) porcentagem da obra que já foi executada. A soma dos valores que foram empenhados para a construção e contratação de creches ao redor do Brasil totaliza R\$ 9.604.666.930 (nove bilhões, seiscentos e quatro milhões, seiscentos e sessenta e seis mil e novecentos e trinta mil reais), valor que evidencia a relevância do tema e, conseqüentemente, a necessidade de que a Administração Pública possua tais informações devidamente organizadas.

- O pedido que solicitava da Câmara dos Deputados a lista de presença de parlamentares às sessões plenárias ocorridas em 2013 foi adequadamente respondido. A resposta incluiu *links* específicos para a página do portal de transparência ativa do órgão que contém as planilhas com as informações demandadas em formato processável por máquina.

### 3. Obstáculos à transparência pública

O trabalho desenvolvido ao longo do presente estudo possibilitou não apenas a identificação de práticas que evidenciam comprometimento com a Lei de Acesso à Informação, mas também as que configuram sérios obstáculos à transparência governamental e ao funcionamento efetivo da Lei 12.527/11. Algumas dessas práticas podem inviabilizar o direito de acesso à informação e reduzir consideravelmente os níveis de transparência dos órgãos públicos:

- Requerer que o pedido seja enviado de forma presencial ou que a resposta seja buscada presencialmente, contradizendo o parágrafo 2º do art. 10 da LAI;
- Indeferimento do pedido com base em interpretação ampla da cláusula de trabalho extra;
- Envio das informações em documentos com formato não processável por máquina;
- Utilização de padrão de agregação da informação diferente do solicitado no pedido de informação;

Medidas de teor potencialmente intimidatório, como a assinatura de termos de responsabilidade pelo uso da informação.

- Os itens seguintes a seguir trazem exemplos das práticas listadas acima, evidenciando como elas podem representar obstáculos à transparência e inviabilizar ou limitar o direito de acesso à informação.

#### 3.1 Requerer que o pedido seja enviado de forma presencial ou que a resposta seja buscada presencialmente

Alguns órgãos públicos indeferiram diversos pedidos de informação que foram enviados por meio digital. A justificativa, nesses casos, muitas vezes baseou-se em regulamento específico.

Um exemplo é o Decreto Estadual 43.597/12, do Estado do Rio de Janeiro, que, tratando dos órgãos do Poder Executivo, estabelece a obrigatoriedade de que o pedido seja feito presencialmente. Tal exigência é ilegal e extrapola a competência regulamentar do Poder Executivo ao tornar tornando o procedimento de acesso à informação mais restritivo do que o previsto na LAI, que estabelece que os pedidos de acesso à informação destinados a órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, poderão ser enviados por “qualquer meio legítimo”. Além disso, a lei ainda prevê expressamente, em seu art. 3º, III, que os procedimentos de acesso à informação devem ser compatíveis com a utilização de “meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação”. A leitura conjunta desses dois artigos evidencia que não há na Lei 12.527/11 a obrigatoriedade de que os pedidos de acesso à informação sejam realizados de forma presencial e, além disso, que o procedimento de obtenção da informação deve ser facilitado por meio de mecanismos digitais.

Por essas razões, consideramos que o art. 8º do referido Decreto<sup>34</sup> representa um verdadeiro obstáculo para o acesso à informação no Estado do Rio de Janeiro, podendo inviabilizar por completo o exercício desse direito, contrariando os objetivos da LAI e o previsto no art. 5º XXXIII da Constituição Federal.

Além das secretarias do Poder Executivo fluminense, problema semelhante também foi encontrado nas seguintes entidades:

- Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro<sup>35</sup>
- Secretaria de Educação do Município do Rio de Janeiro<sup>36 37</sup>

Em outros casos, a entidade avaliada aceitou o envio de pedido por meio digital, mas indicou que a resposta deveria ser buscada presencialmente em sua sede. Essa exigência também configura sério obstáculo à LAI, que não prevê que o cidadão deva se dirigir pessoalmente à sede do órgão para obter a resposta. É evidente

que a exigência pode reduzir drasticamente a efetividade da lei, especialmente – mas não apenas – nos casos em que os requerentes residam em outros municípios ou estados. A identificação das barreiras impostas pelos governos do estado e do município do Rio de Janeiro leva à conclusão de que ambos adotaram medidas que contrariam o espírito da Lei 12.527/11.

A exigência de que a resposta ao pedido de acesso à informação seja obtida de forma presencial foi encontrada, por exemplo, nos seguintes órgãos:

- Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo<sup>38</sup>
- Tribunal de Justiça do Distrito Federal<sup>39</sup>
- Câmara Legislativa do Distrito Federal<sup>40</sup>
- Ministério Público Federal<sup>41</sup>
- Secretaria de Transporte do Município de Belo Horizonte<sup>42</sup>

<sup>34</sup>O art. 8º do referido Decreto estabelece o seguinte: “O interessado deverá apresentar requerimento a ser protocolado no órgão ou entidade que tenha os documentos pretendidos, conforme o formulário-padrão de acesso à informação (ANEXO I), acompanhado do respectivo termo de responsabilidade (ANEXO II).”

<sup>35</sup>Pedidos registrados com números de protocolo 149.040.051.441 e 146.010.352.485.

<sup>36</sup>Em relação ao Município do Rio de Janeiro a recusa em receber pedidos de acesso à informação enviados por meio digital não encontra respaldo no Decreto Municipal 35.606 de 2012, pois este prevê, em seu art. 8º, a possibilidade de envio por formulário da internet. Constatamos, entretanto, recusa por parte da Secretaria de Educação do Rio de Janeiro com base no argumento da necessidade de pedido presencial.

<sup>37</sup>Pedidos registrado com número de protocolo RIO-5902239-4.

<sup>38</sup>Pedido registrado com número de protocolo 645.

<sup>39</sup>Pedido registrado com número de protocolo 2014-068123

<sup>40</sup>Pedido registrado com número de protocolo 62/2014-OUV

<sup>41</sup>Pedido registrado com número de protocolo 36783.

<sup>42</sup>Não foi fornecido número de protocolo pelo órgão.

### 3.2 Indeferimento do pedido com base em interpretação ampla da cláusula de trabalho extra

Diversos pedidos enviados foram indeferidos, em um primeiro momento (antes da interposição de recurso), com base na alegação de que a resposta demandaria trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações.

Existe base normativa para que os órgãos públicos utilizem a cláusula de “trabalhos adicionais” com o propósito de indeferir um pedido de informação. Pode ser mencionado, neste sentido, o art. 13, III, do Decreto Federal 7.724<sup>43</sup> de 2012 que regulamenta a Lei 12.527/11 no âmbito da Administração Pública Federal, além de vários decretos estaduais e municipais. Várias dos órgãos analisados fizeram uso desta disposição de forma excessivamente ampla, indeferindo pedidos legítimos, e violando a Lei de Acesso à Informação. O mesmo problema foi identificado pela ONG Artigo 19 em Relatório Anual para a *Alianza Regional por la Libre Expresión e Información*<sup>44</sup>.

Deve ser ressaltado que é intrínseco aos pedidos de acesso à informação a geração de algum grau de trabalho adicional para o órgão que o recebe, principalmente nos casos em que este não realizou trabalho prévio de organização e consolidação de informações. Afinal, é comum que a informação solicitada, apesar de versar sobre temas básicos do ponto de vista da gestão eficiente de um órgão público, não tenha sido previamente produzida. A alegação de trabalho extra é particularmente injustificada nos casos em que o pedido de acesso à informação versa sobre algumas das matérias dos incisos do § 1º do art. 8º da Lei 12.527/11<sup>45</sup>, para as quais a lei estabelece a obrigatoriedade da divulgação independentemente da solicitação do cidadão.

Logo, quando o órgão público se recusa a atender ao pedido de acesso à informação que versa sobre uma das matérias dos incisos do § 1º do art. 8º da Lei 12.527, fica flagrante a utilização

indevida da cláusula de trabalho adicional, tendo em vista que a informação solicitada já deveria existir independentemente do pedido de acesso à informação.

Vale ressaltar que a referida exceção foi utilizada para recusar o acesso a informações de grande interesse público, como ocorreu, por exemplo, com a Secretaria de Saúde do Município de São Paulo<sup>46</sup>. Foi enviado para a Secretaria um pedido solicitando uma planilha contendo todos os contratos celebrados pelo órgão com dispensa de licitação em 2013. Esperava-se que essas informações já estivessem consolidadas, pois assim exige o inciso VI do art. 7º, § 3o da Lei 12.527/11. Contudo, o órgão utilizou a cláusula de trabalho adicional para embasar o indeferimento de um pedido absolutamente legítimo.

Caso semelhante ocorreu na Secretaria de Educação do Município de São Paulo<sup>47</sup>, em resposta a uma pergunta que solicitava a lista de reprovados no estágio probatório para o cargo de pro-

<sup>43</sup>Art. 13 - Não serão atendidos pedidos de acesso à informação: III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

<sup>44</sup>ALIANZA REGIONAL POR LA LIBRE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. Saber más VI: informe regional sobre acceso a información pública y apelaciones (2014).

<sup>45</sup>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.”

<sup>46</sup>Pedido registrado com número de protocolo 8476.

<sup>47</sup>Pedido registrado com número de protocolo 8539.

fessor municipal. A Secretaria negou a informação alegando primeiramente sigilo e, após a interposição de recurso, que o pedido geraria trabalho adicional para consolidação das informações. Pode-se inferir que a Secretaria de Educação do Município de São Paulo possivelmente não possua dados consolidados a respeito do tema, o que assinalaria a existência de práticas inapropriadas de gestão e arquivamento de informação. Afinal, caso as informações relativas à dispensa de licitação existissem, não haveria motivos para indeferir o pedido com base na necessidade de trabalho adicional.

É fundamental que os órgãos públicos adotem mecanismos de gestão de informação, que possibilitem que as informações solicitadas sejam facilmente acessíveis. A prática arquivística se torna particularmente importante quando relacionada a informações fundamentais como as relativas a gastos públicos, licitações, repasses de recursos financeiros, servidores, dentre outras matérias.

Além das Secretarias de Saúde e de Educação do Município de São Paulo este problema também foi encontrado nos seguintes órgãos:

- Câmara dos Deputados<sup>48</sup>
- Assembleia Legislativa de Minas Gerais<sup>49 50</sup>
- Ministério das Comunicações<sup>51</sup>
- Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais<sup>52</sup>

### 3.3 Envio em formatos não processáveis por máquina

Alguns dos pedidos de acesso à informação enviados demandavam que a resposta do órgão público viesse na forma de planilha. É o caso do pedido que solicitava a lista de todos os gastos com publicidade do órgão nos últimos três anos ou o pedido que solicitava todos os contratos que tinham como objeto a prestação de

serviços de consultoria.

Como vimos inicialmente, é muito importante para a transparência pública que os dados governamentais sejam disponibilizados aos cidadãos em formatos processáveis por máquinas, ou seja, que “os dados sejam estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado”<sup>53</sup>, viabilizando ao requerente diferentes usos e análises com os dados.

Para os efeitos desta Avaliação Geral, considerou-se os seguintes formatos<sup>54</sup> como processáveis por máquina: .csv, .xls, .xlsx, .ods, .doc, .odt, .docx e .pdf, quando o conteúdo do documento era passível de ser copiado<sup>55</sup>. Em sentido contrário, não são considerados processáveis por máquinas arquivos em PDF que não permitam a cópia do conteúdo<sup>56</sup>.

O legislador brasileiro, ao elaborar a Lei 12.527/11, incorporou no texto legal a preocupação com o formato do documento, conforme se extrai do art. 8º, § 3o, incisos II e III. Há nítido incentivo, na lei, à adoção de formatos processáveis por máquina, bem como formatos abertos e não proprietários.

<sup>48</sup>O Art. 7, VI do Ato da Mesa nº 45/2012 que regulamenta internamente a Lei 12.527/2011 na Câmara de Deputados prevê a cláusula de trabalho adicional.

<sup>49</sup>A cláusula de trabalho adicional encontra fundamento normativo na Deliberação 2.555/2013, que regulamenta a aplicação da Lei de Acesso à Informação no âmbito da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

<sup>50</sup>Pedido registrado com número de protocolo 37288

<sup>51</sup>Pedido registrado com número de protocolo 53850.001261/2014-14

<sup>52</sup>Protocolo EI9Vm7kZ

<sup>53</sup>BEGHIN, N. e ZIGONI, C. (orgs), “Avaliando os websites de transparência orçamentária nacionais e sub-nacionais e medindo impactos de dados abertos sobre direitos humanos no Brasil”. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos/pesquisa-transparencia-orcamentaria-nos-websites-nacionais-e-sub-nacionais> [acesso em 29.10.2014]

<sup>54</sup>Tal lista não é exaustiva, uma vez que existem diversos outros formatos que podem ser considerados processáveis por máquinas. Cabe ressaltar, porém, que na presente pesquisa foram recebidos apenas arquivos em formatos proprietários.

Em sentido contrário, não são considerados formatos processáveis por máquina os PDFs que não permitam a cópia do conteúdo, os quais normalmente consistem em arquivos com imagens de documentos oficiais. Recebemos diversas respostas em formato não processável por, como se observa na lista abaixo:

- Tribunal de Contas da União<sup>57</sup>
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo<sup>58</sup>
- Câmara dos Deputados<sup>59</sup>
- Câmara de Vereadores de Belo Horizonte<sup>60</sup>

### 3.4 Informação com padrão de agregação diferente do solicitado

Algumas informações só são relevantes e úteis quando agregadas ou desagregadas no padrão solicitado pelo pedido de informação. Exemplificativamente, solicitou-se de Assembleias Legislativas e de Câmaras de Vereadores listas de presença individualizadas de todos os deputados e vereadores, respectivamente, às reuniões plenárias no ano de 2013. O pedido, todavia, solicitou expressamente que a informação fosse agregada anualmente, de modo que fosse possível visualizar uma espécie de ranking de presença dos diferentes representantes eleitos no ano em questão. Foram frequentes os casos de respostas que, ao invés de enviarem a informação consolidada anualmente, enviaram-na fragmentada mês a mês. Assim, a resposta não possuía real valor, pois era inviável a comparação objetiva de presença dos diferentes representantes eleitos. Consequentemente, a resposta não permitia se inferir quais parlamentares tiveram maior e menor taxa de presença nas sessões plenárias, informação de claro interesse público.

É peculiar o fato de que, ao enviar a resposta com agregação diferente da solicitado no pedido de informação, o órgão aparentemente cumpriu com a Lei 12.527/11, mas, sutilmente, impôs um obstáculo concreto à transparência.

O problema em questão foi encontrado nos seguintes órgãos:

- Câmara de Vereadores do Município do Rio de Janeiro
- Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo<sup>61</sup>
- Assembleia Legislativa de Minas Gerais<sup>62</sup>

### 3.5 Práticas potencialmente intimidatórias

O Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro além de exigir o envio presencial do pedido, requer do cidadão o preenchimento de um “Termo de Responsabilidade pelo Uso e Divulgação da Informação”<sup>64</sup> por meio do qual o cidadão declara ter ciência da possível responsabilização por quaisquer danos morais advindos da “má utilização” das informações recebidas, citando a possibili-

<sup>55</sup>Como vimos na Introdução do presente estudo, para serem considerados abertos, os dados devem obedecer a uma série de princípios, sendo a capacidade de processamento automatizado apenas um deles. Cabe ressaltar que o uso de formatos não proprietários é fundamental para a apropriação dos dados, porém não foi considerado nesta pesquisa. Para uma avaliação mais detalhada sobre o cumprimento dos princípios dos dados abertos no Brasil, ver o já mencionado estudo de BEGHIN e ZIGONI (2014).

<sup>56</sup>Para o caso de documentos PDF ou Portable Document Format sem camada de texto, em que os dados não são exportáveis, eles poderiam ser reconhecidos com OCR, uma tecnologia de reconhecimento óptico de caracteres. No entanto, trata-se de uma alternativa que requer conhecimentos específicos e capacidade de processamento. Por outro lado, ainda que se permita a extração dos dados, cabe ressaltar que isso pode demandar esforço e tempo na organização de textos copiados, principalmente no caso de planilhas como as obtidas na Avaliação do Judiciário, por exemplo. Por esses motivos, apesar de legível e compreensível por humanos, o PDF não costuma ser considerado um formato adequado para o processamento de dados.

<sup>57</sup>Pedido registrado com número de protocolo 195987.

<sup>58</sup>Pedido registrado com número de protocolo 1563.

<sup>59</sup>Pedido registrado com número de protocolo F186103136367.

<sup>60</sup>Pedido registrado com número de protocolo 601525.

<sup>61</sup>Não foi fornecido número de protocolo pelo órgão.

<sup>62</sup>Pedido registrado com número de protocolo 643.

dade de crimes de “calúnia, injúria e difamação”.

Tal medida, especialmente para um cidadão sem conhecimentos jurídicos, pode gerar práticas de auto-censura através das quais o requerente, com receio de sofrer represálias jurídicas, deixa de exercer seu direito à liberdade de expressão e de difundir as informações obtidas (ou na terminologia em inglês, um verdadeiro *chilling effect*<sup>65</sup> da liberdade de expressão). Além do Poder Executivo fluminense, esta prática também foi identificada em relação ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro<sup>66</sup>.

Prática semelhante, apesar de menos grave, foi observada em relação à plataforma de transparência passiva do Ministério Público de Minas Gerais, que requer que o cidadão, antes de enviar o pedido de informação, marque a seguinte opção<sup>67</sup>:

“Declaro estar ciente de que, conforme dispõem a Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, e a Resolução n. 89/2012, do Conselho Nacional do Ministério Público, o uso indevido de informações obtidas perante o Ministério Público do Estado de Minas Gerais sujeitará o responsável a sanções legais.”

Nesse caso concreto, destaca-se que não é dada publicidade ao conteúdo da Resolução n. 89/2012 do Conselho Nacional do Ministério Público, o que impossibilita ao cidadão tomar ciência daquilo a que de fato está anuindo. Assim como no caso do Rio de Janeiro, o conteúdo acima referido pode, eventualmente, desencorajar alguns cidadãos de buscar ou difundir informações. É importante destacar que este tipo de advertência não é necessário, uma vez que a prática de ilícitos — com ou sem o uso de informações obtidas — pode resultar em sanções legais.

<sup>61</sup>Não foi fornecido número de protocolo pelo órgão.

<sup>62</sup>Pedido registrado com número de protocolo 643.

<sup>63</sup>Pedido registrado com número de protocolo 37268.

<sup>64</sup><http://www.rj.gov.br/web/informacao publica/exibeconteudo?article-id=1038866>

<sup>65</sup>O conceito de *chilling effect* é comumente utilizado nos debates sobre liberdade de expressão, significando, literalmente, um efeito resfriador do discurso (speech) ou do debate provocado pela inibição ou receio de se expressar em função da possibilidade ou ameaça de ser responsabilizado a posteriori, pela expressão veiculada.

<sup>66</sup>A exigência da assinatura do “Termo de Responsabilidade pelo Uso e Divulgação da Informação” está prevista na Resolução nº 275 de 2013 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>67</sup><http://www.mpmg.mp.br/acesso-a-informacao/requerimento-de-informacao/>

## Capítulo 4

# Avaliação das plataformas de recebimento de pedidos de acesso à informação

## 1. Introdução

Os pesquisadores do PTP identificaram que uma das áreas de maior desequilíbrio entre os diferentes órgãos públicos brasileiros consiste nas plataformas digitais de recebimento de pedidos de acesso à informação. Apresentamos, neste capítulo, os resultados da análise de 33 plataformas digitais de envio de pedidos de acesso à informação.

Para que uma lei de acesso à informação funcione e seja usada é importante que o processo para o envio de pedidos e o recebimento de respostas seja o mais simples possível. É fundamental, portanto, que todo governo adote plataformas digitais que tornem esse processo descomplicado e eficiente. Idealmente, uma plataforma também deveria fornecer uma ferramenta de busca para o cidadão identificar respostas a pedidos similares, evitando a custosa repetição de esforços em relação a pedidos e respostas análogos. O México, por exemplo, possui um sistema que permite esse tipo de busca e pesquisa e muitos outros países estão em processo de adoção ou implementação de sistemas semelhantes.

A existência de uma plataforma para facilitar o acesso à informação simplifica um processo que pode ser visto como complicado pelo cidadão e, como os pedidos ficam registrados, diminui a possibilidade de que o pedido possa ser ignorado.

No Brasil, enquanto o Sistema de Acesso à Informação (e-SIC) utilizado pelo Governo Federal possui uma série de atributos que facilitam processo de solicitação da informação, outras entidades adotam plataformas ou sistemas que impõem obstáculos ao cidadão.

## 2. Barreiras ao acesso por falta de plataformas

Existem órgãos públicos brasileiros que sequer possuem plataforma específica para o recebimento de pedidos de acesso à informação e transferiram esta atribuição para o site de suas ouvidorias ou para o canal de “Fale Conosco”. Esta opção gera alguns problemas que serão descritos nas seções seguintes.

### 2.1 Inexistência de campo para interposição de recursos

A Lei 12.527/11 prevê especificidades relativas ao procedimento de acesso à informação que podem não ser adequadamente observadas pelo site da ouvidoria. Um exemplo disso é o direito de recorrer de decisões que indefiram o acesso à informação. Nos casos em que é utilizado o site da ouvidoria, o cidadão se vê obrigado a enviar o recurso pelo mesmo canal por meio do qual ele enviou o pedido de acesso à informação, pois não existe ferramenta especificamente elaborada para o envio dos recursos. Isso dificulta o processo e, muitas vezes, pode confundir o usuário, que deixa de interpor o recurso por não encontrar meio adequado para este fim.

O recebimento de recursos pode cumprir um importante papel não só para o usuário que deseja acessar uma informação específica, mas também para o Poder Público. Os recursos podem indicar, por exemplo, que o departamento incumbido de atender aos pedidos de acesso à informação não está operando adequadamente. Dessa forma, ferramentas que facilitem o envio de recur-

sos podem ajudar os órgãos públicos a aperfeiçoarem a gestão dos recursos necessários para o efetivo acesso à informação do cidadão.

### 2.2 Limites de caracteres

Outro exemplo de problemas resultantes da utilização da página da ouvidoria para recebimento de pedidos de acesso à informação consiste no limite de caracteres. A existência de limite de caracteres no campo onde se escreve a pergunta configura um nítido obstáculo à transparência passiva e uma violação à Lei 12.527/11. A Lei não estabelece qualquer regra relativa à extensão dos pedidos.

## 3. Avaliação de plataformas

A LAI determina que o órgão deva disponibilizar uma “alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.”<sup>68</sup> Não define, porém, as características específicas que a plataforma digital de encaminhamento dos pedidos deve ter, deixando a critério do próprio órgão decidir as funcionalidades de sua plataforma.

Com essa questão em mente, o PTP realizou uma avaliação específica nos sites de 33 entidades governamentais, por meio dos quais foram enviados pedidos de informação. A meta foi identificar as características das boas plataformas, bem como os obstáculos apresentados por plataformas ou sites de ouvidorias e “Fale Conosco” que se mostraram insatisfatórias.

### 3.1 Metodologia de avaliação da plataforma

Por meio da análise de diversas plataformas diferentes ao redor do mundo, é possível identificar as principais características que uma boa plataforma deve possuir. Algumas destas característi-

<sup>68</sup>Art 10, § 2o, da Lei 12.527/11

cas principais estão presentes na plataforma e-SIC, criada pelo Governo Federal. Embora o e-SIC não tenha a funcionalidade de permitir a busca dos pedidos previamente enviados e respondidos, considera-se a plataforma um exemplo positivo de plataforma de transparência passiva a ser adotado por outros órgãos.

Os principais atributos do e-SIC federal são:

- Ao usuário é fornecido um cadastro no sistema, permitindo-lhe acesso à plataforma na qual todos os pedidos enviados e respostas recebidas ficam registradas. Quando enviado um pedido de acesso à informação, o sistema envia um e-mail automático de confirmação de recebimento;
- O sistema envia um e-mail automático de notificação de que o pedido foi respondido;

A plataforma permite a interposição de recurso em campo específico para tal fim;

- O uso de senha significa que é possível o acesso à resposta independentemente da inserção do número de protocolo.

Abaixo, apresentaremos em detalhes a importância dos atributos analisados

### 3.2 Envios de confirmação de recebimento

Após o envio do pedido de acesso à informação é importante que o órgão envie e-mail de confirmação do recebimento, conferindo, assim, maior segurança ao cidadão, que terá certeza de que o órgão recebeu corretamente o seu pedido.

### 3.3 Envio de notificação do envio da resposta

O envio de e-mail informando que o pedido de acesso à informação foi respondido permite que o cidadão tome ciência da resposta de forma mais célere.

### 3.4 Existência de campo para a interposição de recurso

Como discutido previamente, o envio de recursos nos casos em que a resposta é insatisfatória representa um importante direito do cidadão positivado pela Lei de Acesso à Informação. Diversas plataformas, contudo, não possuem um campo específico para interposição de recursos após o recebimento da resposta. Consequentemente, o cidadão se vê obrigado a enviar o recurso pelo mesmo meio pelo qual ele enviaria um novo pedido de acesso à informação.

Obviamente, a ausência deste atributo representa um grave problema porque pode fazer com que o cidadão seja induzido a não enviar o recurso, pois não estará claro, na plataforma do órgão, que o direito à interposição de recurso existe.

### 3.5 Utilização de login ao invés da necessidade de utilização do número de protocolo

Várias plataformas analisadas só permitem que o cidadão tenha acesso à resposta ao pedido de informação depois de inserido o número de protocolo gerado no momento do envio do pedido. Todavia, estas plataformas não oferecem ao cidadão um mecanismo alternativo que o permita ter acesso ao conteúdo da resposta no caso de perda do número de protocolo.

Essa característica, que não infringe qualquer dispositivo da LAI, torna a plataforma menos amigável ao cidadão e pode representar um problema nos casos em que o requerente, por qualquer razão, não registrar adequadamente o número de protocolo.

### 3.6 Resumo

Dado esses obstáculos ao acesso, defendemos um sistema que: (i) unifique em um único login todos os pedidos de informação e respostas enviadas pelo cidadão; e que (ii) evite que a perda do

número de protocolo represente a impossibilidade do acesso à resposta.

#### 4. Análise comparativa das plataformas

Os dados contidos na tabela abaixo se referem às plataformas de todas as 33 entidades que foram objeto de análise.

Cumpra-se notar que em relação aos Poderes Executivos federal, estadual e municipal não foi analisada a plataforma de cada órgão (i.e. Ministérios e Secretarias), mas sim a plataforma unificada por meio da qual se pode enviar pedidos de informação. Vale ressaltar que a análise das plataformas se encerrou no dia 30 de junho de 2014.

A primeira coluna identifica se a entidade analisada possui ou não uma plataforma específica para envios de pedidos de acesso à informação. As 4 colunas seguintes referem-se aos atributos que devem estar presentes em boas plataformas de transparência passiva.

**Tabela 11** Avaliação das Plataformas

Entidades	Possui plataforma específica para envios?	Envia e-mail de confirmação?	Envia e-mail de notificação da resposta?	Possui Login?	Existe campo para recurso?
Governo Federal	✓	✓	✓	✓	✓
Governo Estado <b>SP</b>	✓	✓	✓	✗	✓
Governo Estado <b>MG</b>	✓	✓	✓	✗	✓
Governo Estado <b>RJ</b>	✗	✗	✓	✗	✗
Governo <b>DF</b>	✓	✓	✓	✓	✓
Governo Mun. <b>SP</b>	✓	✓	✓	✓	✓
Governo Mun. <b>RJ</b>	✓	✗	✗	✗	✗
Governo Mun. <b>BH</b>	✓	✓	✓	✗	✗
Senado Federal	✓	✗	✓	✗	✗
Câmara dos Deputados	✗	✗	✓	✗	✗
ALESP	✓	✓	✓	✗	✗
ALEMG	✗	✓	✓	✗	✗
ALERJ	✓	✓	✓	✓	✗

Entidades	Possui plataforma específica para envios?	Envia e-mail de confirmação?	Envia e-mail de notificação da resposta?	Possui Login?	Existe campo para recurso?
CLDFT	X	✓	✓	X	X
Câmara Vereadores <b>SP</b>	✓	X	✓	X	X
Câmara Vereadores <b>RJ</b>	✓	✓	✓	X	X
Câmara Vereadores <b>BH</b>	X	✓	✓	X	X
STF	✓	✓	✓	X	X
STJ	✓	✓	✓	X	X
TJ <b>SP</b>	✓	✓	✓	X	X
TJ <b>RJ</b>	X	X	✓	X	X
TJ <b>DFT</b>	X	✓	✓	X	X
MPF	✓	✓	✓	X	X
MP <b>SP</b>	X	X	✓	X	X
MP <b>MG</b>	X	✓	✓	X	X
MP <b>RJ</b>	✓	✓	✓	X	X
MPF <b>DFT</b>	✓	X	✓	X	X
TCU	✓	✓	✓	X	✓
TCE <b>SP</b>	✓	✓	✓	✓	✓
TCE <b>MG</b>	✓	✓	✓	X	X
TCE <b>RJ</b>	X	X	✓	X	X

## 5. Conclusão a respeito das plataformas

Considerando-se o status constitucional do direito de acesso à informação, faz-se necessário que os pedidos embasados na Lei 12.527/11 possuam canal próprio, diferente dos canais tradicionalmente utilizados para outros propósitos. As melhores práticas internacionais de transparência, ademais, apregoam que todos os órgãos públicos se conformem às realidades tecnológicas e adotem plataformas digitais para pedidos de acesso à informação,

como ocorre, por exemplo, no México, no Chile, em partes da Índia e no Canadá, entre outros países. Como previamente observado, é também ideal que qualquer plataforma tenha uma ferramenta de busca global que permita o conhecimento de outros pedidos, assim evitando a replicação de esforços e o gasto infundado de dinheiro público.



## PARTE II AVALIAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

Por Luiz Fernando Moncau, Rafael Velasco, Gregory Michener, Marina Barros e Jamila Venturini

Ao contrário do que ocorre com os poderes Executivo e Legislativo, os membros do Poder Judiciário não são escolhidos mediante um sistema eleitoral, nem podem ser removidos pelo voto. Esse desenho é importante para preservar a independência dos juízes, mas cria alguns outros perigos. Em um extremo, há o risco de o judiciário ser capturado por um grupo de interesses; no outro, pode se tornar tão autônomo a ponto de não prestar contas à sociedade, sobrepondo-se aos demais poderes. Por isso, especialistas dedicados à democracia tem se ocupado em pensar mecanismos de accountability do Poder Judiciário. Incrementar a transparência é uma das soluções para este problema e uma ferramenta fundamental para assegurar a legitimidade da própria independência conferida ao Poder Judiciário.

O PTP coordenado pela FGV EBAPE e pelo CTS da FGV DIREITO RIO, realizou uma avaliação específica para o Poder Judiciário a fim de oferecer um levantamento do cumprimento da LAI mais focado nos tribunais brasileiros. Como mencionado na introdução, a avaliação usou metodologia análoga a da Avaliação Geral, o que permite um alto nível de correlação entre os resultados gerais e os específicos do Poder Judiciário.

Este estudo visa avaliar as informações apresentadas pelo Judiciário – na forma de transparência ativa e passiva – a partir do levantamento e da análise de dados<sup>69</sup>. Os órgãos públicos geram muitas informações sobre suas atividades, muitas vezes, pouco compreensíveis pelo cidadão comum e, até mesmo, pelos formuladores de políticas públicas. É um dos papéis da academia debruçar-se sobre esse grande universo de dados para ajudar na elabo-

ração de diagnósticos empiricamente fundamentados e identificar oportunidades e desafios para uma gestão pública mais eficiente.

Alguns estudos recentes se dedicaram a analisar como o Judiciário brasileiro tem lidado com o direito de acesso à informação, como por exemplo, a pesquisa “Balanço de 1 Ano da Lei de Acesso à Informação Pública Acesso à informação e os Órgãos de Justiça Brasileiros – 2012-2013”, da ONG Artigo 19, e “Desafios da Transparência no Sistema de Justiça Brasileiro”, da Secretaria de Reforma do Judiciário em conjunto com Artigo 19, FGV CEAPG e Gpopai/USP. O presente estudo, com abrangência e escopo distinto dos anteriores, busca acrescentar novos elementos a esta importante discussão.

A seguir, serão apresentadas algumas notas sobre a metodologia da Avaliação do Poder Judiciário, realçando os aspectos que a diferem da Avaliação Geral, os resultados da avaliação, os obstáculos identificados e, finalmente, algumas conclusões e recomendações.

<sup>69</sup>Dois projetos recentes da FGV DIREITO RIO serviram-se da análise de dados para compreender e iluminar por outros ângulos problemas da Justiça brasileira. No projeto Supremo em Números, um grande volume de dados sobre quase 1,5 milhões de processos do Supremo Tribunal Federal é analisado sob diferentes prismas, como a variedade dos tipos de processos, os estados de origem, as durações das fases processuais e assim por diante. Os resultados do projeto podem ser encontrados em <http://www.fgv.br/supremoemnumeros/> [acesso em 30.10.2014]

## Capítulo 5

# Resultados

### 1. Notas sobre a metodologia

A metodologia aplicada na Avaliação do Poder Judiciário replicou, em grande medida, a metodologia aplicada na Avaliação Geral, descrita no Capítulo 1.

Entretanto, algumas adequações foram realizadas de acordo com o escopo, as peculiaridades do Poder Judiciário e os objetivos da investigação. Os detalhes dos ajustes promovidos para esta avaliação estão descritos a seguir.

#### 1.1 Abrangência da Avaliação

A pesquisa avaliou 40 tribunais brasileiros, entre Cortes Superiores, Tribunais Regionais Trabalhistas, Federais e Tribunais de Justiça. A tabela na próxima página mostra a divisão exata

Foram enviadas sete perguntas diferentes para cada tribunal, o que totalizaria 280 pedidos de acesso à informação. Contudo, uma das perguntas não se aplica aos tribunais superiores (reduzindo o total de solicitações em três) e houve o cancelamento de outras 13 solicitações por razões técnicas, ao final totalizando o envio de 264 pedidos de acesso à informação.

A seguir o detalhamento dos casos em que os pedidos não foram enviados:

- Três pedidos sobre promoção de magistrados (pergunta 4) não foram enviados pois não se aplicavam aos Tribunais Superiores (STF, STJ e TST);
- Dois pedidos foram enviados com o texto de uma pergunta

diferente da planejada e, por isso, foram desconsiderados para os fins desta Avaliação;

- Onze pedidos não foram enviados por problemas nos sites dos respectivos tribunais: TJ-BA (2 pedidos), TJ-AM (1 pedido), TJ-AC (3 pedidos), TJ-RS (2 pedidos), STJ (1 pedido), TJ-RO (1 pedido) e STF (1 pedido) sem prejuízo para os tribunais avaliados.

**Tabela 12** Quantidade de Tribunais Avaliados

	Tribunais	Quantidade
Superiores	<b>STF, STJ e TST</b>	<b>3</b>
Tribunais Regionais do Trabalho	<b>TRTs</b>	<b>5*</b>
Tribunais Regionais Federais	<b>TRFs</b>	<b>5**</b>
Tribunais de Justiça	<b>TJs</b>	<b>27***</b>
<b>Total</b>		<b>40</b>

(\*)TRT da 1ª Região, TRT da 2ª Região, TRT da 3ª Região, TRT da 10ª Região e TRT da 15ª Região.

(\*\*)TRF's da 1ª a 5ª Região.

(\*\*\*)TJ's de todos os estados brasileiros e do Distrito Federal.

## 1.2. Elaboração e envio dos Pedidos

Foram elaboradas 7 perguntas, enviadas para todos os tribunais submetidos à avaliação. Os temas das perguntas foram:

**Tabela 13** Perguntas da Avaliação do Judiciário

Perguntas	Tema
Pergunta 1	Remuneração de magistrados para os anos de 2012 e 2013
Pergunta 2	Remuneração de magistrados para os anos de 2012 e 2013
Pergunta 3	Mecanismos de prevenção de nepotismo
Pergunta 4	Promoção de magistrados
Pergunta 5	Orçamento nos anos de 2012 e 2013
Pergunta 6	Número de ações ajuizadas na 1ª instância do tribunal, nos anos de 2012 e 2013
Pergunta 7*	Remuneração, complementar à Pergunta 1

(\*)A Pergunta 7 foi utilizada de modo específico; mais detalhes no item 3, abaixo

Cada pergunta - com exceção da Pergunta 7 - foi enviada por duas identidades, uma para cada grupo de tribunais, de modo que um grupo de tribunais recebeu o pedido com justificativa enquanto o outro recebeu o pedido não justificado.<sup>70</sup>

### 1.3. As perguntas

Como poderá ser observado no texto das perguntas, buscou-se redigir todas as solicitações de forma clara e precisa, minimizando a margem de interpretação do órgão solicitado no intuito de reduzir as possibilidades de recusa do pedido.

A técnica utilizada para a confecção das perguntas baseou-se, portanto, na utilização da terminologia legal aplicável ao objeto da questão.

As perguntas 1, 2 e 7 tinham como objeto a obtenção de informações acerca da remuneração dos magistrados dos diversos tribunais. Com a aprovação da chamada Reforma Administrativa do Estado, implementada por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, fixou-se um teto remuneratório para o funcionalismo público. A regulamentação dessa questão no âmbito do Poder Judiciário se dá por um complexo de leis e regulamentos que envolve, além de normas constitucionais<sup>71</sup>, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN)<sup>72</sup>, legislação esparsa<sup>73</sup> e as Resoluções 13 e 14 de 2006 do Conselho Nacional de Justiça<sup>74</sup> (CNJ).

O emaranhado legal em que a questão está inserida torna-se ainda mais complexo diante do considerável número de decisões judiciais que afetam o regime de remuneração dos servidores públicos e magistrados.

Diante desse quadro, foi fundamental o avanço no sentido de garantir maior transparência à estrutura remuneratória do Poder Judiciário trazido pela aprovação da Resolução nº 102, de 15 de dezembro de 2009, do CNJ quase dois anos antes da aprovação da Lei de Acesso à Informação.

Pela Resolução nº 102, alterada pela Resolução nº 151 de 2012,<sup>75</sup> ficou regulamentada a publicação não apenas da estrutura remuneratória dos tribunais e conselhos, mas também de outras informações relativas à gestão orçamentária e financeira e ao quadro de pessoal dos referidos órgãos. A resolução determina a publica-

ção de uma tabela contendo informações como a remuneração paradigma dos magistrados, bem como vantagens pessoais, indenizações e vantagens eventuais que os magistrados venham a perceber. Ocorre que essas categorias não são suficientes para esclarecer a que título os magistrados estão recebendo quais valores. Por essa razão, foram formuladas questões que permitissem a um cidadão comum reunir informações mais detalhadas sobre a estrutura remuneratória dos magistrados em todos os tribunais avaliados.

Como se observará adiante, as perguntas 1 e 2 foram formuladas considerando-se este arcabouço legal e regulatório, utilizando os termos técnicos das tabelas do próprio CNJ.

<sup>70</sup>A diferenciação entre pedidos justificados e não justificados será descrita adiante.

<sup>71</sup>Destacam-se os artigos 37, incisos X a XII, artigo 39, § 4o e art. 93, inciso V.

<sup>72</sup>Destacam-se os artigos 61 a 77, que tratam dos vencimentos, vantagens e outros benefícios da carreira, bem como o artigo 32, que trata da irredutibilidade dos vencimentos dos magistrados. Íntegra disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm).

<sup>73</sup>Destacando a Lei nº 8.350 de 1991, que definiu o valor das gratificações por presença na Justiça Eleitoral, e a Lei nº 12.771/2012, que atualmente fixa o salário dos Ministros do STF.

<sup>74</sup>As resoluções 13 e 14 dispõem, respectivamente, “sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional para membros da magistratura” e “sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura dos Estados que não adotam o subsídio”.

<sup>75</sup>A alteração da Resolução nº 151 do CNJ ao artigo 3º, inciso VI da Resolução nº 102 do CNJ é de primordial importância, pois determinou um novo modelo para a divulgação das informações sobre “remunerações, diárias, indenizações e quaisquer outras verbas pagas aos membros da magistratura e aos servidores a qualquer título...”. Mais do que isso, a alteração determinou a identificação nominal do beneficiário, obrigando os órgãos do Poder Judiciário a divulgar em seus sítios eletrônicos não apenas a remuneração, mas também o nome dos magistrados, o que levou a transparência sobre os vencimentos no Poder Judiciário a um novo patamar.

**A Pergunta 1 solicitou aos tribunais:**

**Venho com base na Lei 12.527 solicitar as seguintes informações:**

Considerando o disposto no Anexo Único da Resolução nº 151 do Conselho Nacional de Justiça, solicito que este Tribunal envie uma tabela, em formato processável por máquina, seguindo o padrão da referida resolução do CNJ, detalhando de forma consolidada, em relação aos anos de 2012 e de 2013, os valores pagos a título de remuneração paradigma, vantagens pessoais, subsídios, indenizações e vantagens eventuais referentes a cada magistrado.

Por meio da tabela deve ser possível visualizar o valor total anual de créditos que foi pago para cada magistrado deste Tribunal nos anos de 2012 e 2013.

**Buscava-se, assim, obter dados que já são divulgados pelos tribunais em seus sítios eletrônicos por força da Resolução nº 102/2006, alterada pela Resolução nº 151/2012 do CNJ, mas que, frequentemente, não estão consolidados por ano (permitindo visualizar a remuneração total anual de cada magistrado), em formato processável por máquina (ou seja, em um formato no qual seja possível realizar uma análise automatizada dos dados - por exemplo, um documento contendo uma planilha, e não a imagem de uma planilha) ou não podem ser visualizados em uma única consulta (dependem de múltiplas consultas pelo nome do magistrado, por exemplo).**

**A Pergunta 2<sup>76</sup> solicitou aos tribunais:**

Venho através da Lei 12.527 solicitar o seguinte:

(a.1) Quais são todas as modalidades de indenizações, conforme a definição do artigo 3º, inciso VI e anexo VIII da Resolução 102, alterada pela Resolução 151 CNJ, que os servidores e magistrados deste tribunal podem receber? Favor

detalhar os critérios para o recebimento e o valor máximo que pode ser pago mensalmente a este título por magistrado.

(a.2) Em relação a cada modalidade de indenização (p. ex. Auxílio-alimentação, Auxílio-transporte, Auxílio Pré-escolar, Auxílio Saúde, Auxílio Natalidade, Auxílio Moradia, Ajuda de Custo, além de outras desta natureza, conforme respondido no item a.1), solicitamos que seja informado qual o montante que foi pago a cada magistrado (nominalmente identificado) em cada um dos meses de 2012 e 2013.

(b.1) Quais são todas as modalidades de vantagens pessoais, conforme a definição da Resolução 151 do CNJ, que os servidores e magistrados deste tribunal podem receber? Favor detalhar os critérios para o recebimento e o valor máximo que pode ser pago mensalmente a este título por magistrado.

(b.2) Em relação a cada modalidade de vantagens pessoais (por exemplo, V.P.N.I., Adicional por tempo de serviço, quintos, décimos e vantagens decorrentes de sentença judicial ou extensão administrativa, abono de permanência, além de qualquer outra desta natureza, conforme respondido no item b.2), solicitamos que seja informado qual o montante que foi pago a cada magistrado (nominalmente identificado) em cada um dos meses de 2012 e 2013.

(c.1) Quais são todas as modalidades de vantagens eventuais, conforme a definição da Resolução 151 do CNJ, que os servidores e magistrados deste tribunal podem receber? Favor detalhar os critérios para o recebimento e o valor máximo

<sup>76</sup>Para fins de assegurar maior clareza no pedido de acesso à informação, a pergunta 2 foi desmembrada em vários subitens. Trata-se essencialmente, entretanto, de uma única pergunta, que solicita as informações mais detalhadas e desmembradas sobre a remuneração percebida por cada magistrado em cada uma das rubricas estabelecidas pelo CNJ (indenizações, vantagens pessoais, vantagens eventuais).

que pode ser pago mensalmente a este título por magistrado. (c.2) Em relação a cada modalidade de vantagens eventuais (p. ex. Abono constitucional de 1/3 de férias, indenização de férias, antecipação de férias, gratificação natalina, antecipação de gratificação natalina, serviço extraordinário, substituição, pagamentos retroativos, além de outras desta natureza, conforme respondido no item c.1) solicitamos que seja informado qual o montante que foi pago a cada magistrado (nominalmente identificado) em cada um dos meses de 2012 e 2013.

(d) Além das categorias mencionadas acima e estabelecidas na Resolução 151 do CNJ, existe algum outro rendimento ou verba que os magistrados deste Tribunal possam receber?

**Solicitou-se, assim, que os tribunais desmembrassem e detalhassem algumas das informações sobre a remuneração dos magistrados já disponíveis publicamente nos seus portais. Por meio desse pedido, buscou-se uma compreensão mais aprofundada acerca da natureza da remuneração dos magistrados brasileiros.**

**A Pergunta 3 abordou outro ponto de grande relevância para a gestão pública e para o Poder Judiciário brasileiro: o nepotismo. A questão foi objeto da Súmula Vinculante nº 13 do STF<sup>77</sup> e da Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005, do CNJ. Foi adotada a terminologia da referida Resolução para indagar sobre quais os procedimentos adotados pelos tribunais avaliados na prevenção do nepotismo. Vejamos:**

Com base na Lei 12.527, gostaria de solicitar a seguinte informação:

Este Tribunal adota, além da ficha de autodeclaração, outro(s) procedimento(s) no momento de contratação de servidor ocupante de cargo em comissão ou no momento da investidura de um servidor efetivo em função de confiança

para assegurar a inexistência de vínculos de parentesco com outros servidores do Tribunal que possam configurar nepotismo conforme definido pela Resolução CNJ nº 7 de 2005?

Caso este Tribunal adote os procedimentos referidos acima, favor enviar todos os documentos relacionados a estes procedimentos.

**A Pergunta 4 abordou os critérios para promoção de magistrados nos diversos tribunais brasileiros, e solicitou aos tribunais:**

Solicito, com base na Lei 12.527, as seguintes informações e documentos:

(a) Todas as normas internas (p. ex. portarias, resoluções, etc) deste Tribunal relacionadas à promoção de magistrados. Solicito, por favor, que seja enviado o texto integral destas normas.

(b) Todas as atas das reuniões do Órgão Competente (p. ex. Órgão Especial, Presidência, etc) para a definição de promoção de magistrados nas quais este assunto tenha sido deliberado.

**As perguntas 5 e 6 buscaram informações já disponíveis nos portais dos tribunais ou em documentos previamente divulgados. A Pergunta 5 tratou do orçamento, enquanto a Pergunta 6 solicitou informações sobre o número de novas ações nos tribunais. As**

<sup>77</sup>Diz a Súmula que: "A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal." Ver: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227> [acesso em 27.10.11]

duas informações solicitadas já são públicas e constam no relatório Justiça em Números<sup>78</sup>, divulgado anualmente pelo CNJ.

Assim, a Pergunta 5 solicitou aos tribunais:

Gostaria de obter as seguintes informações com base na Lei 12.527:

Qual foi o orçamento deste Tribunal nos anos de 2012 e 2013? Solicito, ainda que sejam detalhados os montantes destinados à compra de bens e à contratação de serviços e os montantes destinados ao pagamento de custos com recursos humanos.

E a Pergunta 6:

Gostaria de solicitar, com base na Lei 12.527, o seguinte:

Qual foi a quantidade total de novas ações que foram ajuizadas na 1ª instância deste Tribunal nos anos de 2012 e 2013?

Solicitar essas informações teve por finalidade identificar variações nas taxas de resposta, bem como na precisão e prazo médio (ver definição das métricas de avaliação no Capítulo 1) das respostas dos tribunais em relação a informações já existentes, em contraste com pedidos que necessitariam algum esforço de consolidação e sistematização.

Desse modo, se um tribunal não fosse capaz de responder a nenhuma questão, isso poderia indicar problemas consideráveis na implementação da LAI. Por outro lado, na hipótese de um Tribunal responder adequadamente às perguntas 5 e 6, ignorando ou respondendo inadequadamente todas ou algumas das demais perguntas, é imprescindível analisar em cada caso concreto as justificativas apresentadas para poder especular sobre as causas do tratamento diferenciado.

Como visto, a Pergunta 1 especificava que as respostas deveriam ser disponibilizadas em um formato processável por máquinas, o

que permitiria o tratamento dos dados da resposta e o seu eventual cruzamento com outros dados.

Além disso, o fornecimento de informações em formato processável por máquinas é um dos princípios dos dados abertos<sup>79</sup> e é incentivado pela LAI. Segundo o relatório “Desafios da Transparência no Sistema de Justiça Brasileiro”:

“a forma mais efetiva de se concretizar a transparência é publicar as informações em formatos abertos e legíveis por máquinas - o que possibilita reuso e melhor análise das informações.”

Um estudo recente promovido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e o Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação (Gpopai/USP) analisou iniciativas de transparência de diversos órgãos públicos brasileiros desde uma perspectiva dos dados abertos<sup>80</sup>. Ele revelou que ainda há uma “enorme distância existente entre a realidade e os preceitos legais que determinam a publicação das informações orçamentárias em formato aberto”.

Ainda que não tivesse o objetivo específico de analisar o cumpri-

<sup>78</sup>Ver: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros> [acesso em: 03.11.2014]

<sup>79</sup>Segundo a organização internacional Open Knowledge Foundation, um dado aberto é aquele que “pode ser livremente utilizado, reutilizado e redistribuído por qualquer um”. Quando se trata de informações governamentais, os dados abertos favorecem a transparência, ao permitir que os cidadãos possam acessar, reutilizar e compartilhar livremente as informações públicas e potencializa a participação e o controle social das ações dos governos. Disponibilizar informações governamentais na forma de dados abertos implica, entre outros requisitos, na possibilidade de processamento automatizado, no uso de formatos não proprietários e na ausência de restrições de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Para mais informações ver: Open Knowledge Foundation, “Manual dos dados abertos: governo”. Laboratório Brasileiro de Cultura Digital & NICBr, 2011. Disponível em [http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual\\_Dados\\_Abertos\\_WEB.pdf](http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf) [acesso em 02.11.2014].

mento dos princípios de dados abertos, os resultados obtidos na Avaliação do Judiciário como resposta à Pergunta 1, mostraram que os desafios são grandes e que os tribunais ainda não se apropriaram devidamente dessas discussões. Como se verá adiante, a interpretação predominante é de que a disponibilização de dados em formato PDF (*Portable Document Format*) ou HTML seria suficiente para cumprir com suas obrigações de transparência ativa e em relação à LAI. Entretanto, é importante ressaltar que esses formatos limitam a extração de dados e não são os mais adequados para o processamento dos valores constantes em planilhas, oferecendo informações mas restringindo o acesso e processamento por máquinas.

As respostas fora do formato especificado foram consideradas imprecisas. A justificativa apresentada em muitos casos foi de que estes dados já estavam disponíveis ao público por força da Resolução nº 102 do CNJ. Por isso, uma nova bateria de pedidos foi enviada com a Pergunta 7, abaixo transcrita:

Estou ciente de que no Portal de Transparência Ativa deste Tribunal são disponibilizados os detalhamentos da folha de pagamento de magistrados separado por mês, no formato estipulado pela Resolução 102 do Conselho Nacional de Justiça.

Diante disto, venho com base na lei 12.527 solicitar as planilhas de detalhamento da folha de pagamento de magistrados, para todos os meses dos anos de 2012 e de 2013, em formato processável por máquina, o qual pode ser .xls ou

ponto .xlsx (excel), ou algum outro formato processável por máquina. Afinal, o formato utilizado pelo Portal de Transparência deste tribunal, qual seja, .pdf, não é processável por máquina, impedindo a análise apropriada dos dados.

Vale ressaltar que a elaboração das planilhas de detalhamento da folha de pagamento de magistrados certamente demandou que fosse utilizado excel ou algum software livre semelhante, pois é impossível organizar estes dados a partir de um documento pdf. Logo, pode-se supor que este órgão possui os dados em questão no formato solicitado, não havendo qualquer argumento legítimo para a recusa ao fornecimento da informação.

Ademais, os incisos II e III do parágrafo 3º do Art. 8º da Lei 12.527 reforça a importância de que as informações contidas nos Portais de Transparência Ativa de órgãos submetidos à lei sejam disponibilizadas em formato aberto e processável por máquina.

#### **1.4. Identidades: Simulando a solicitação de um cidadão comum**

Com o objetivo de simular o processo percorrido por cidadãos interessados em usar a Lei de Acesso à Informação, o presente trabalho contou com o apoio de sete voluntários, funcionários da FGV EBAPE e do CTS da FGV DIREITO RIO, que disponibilizaram suas identidades para o envio dos 264 pedidos. Importante notar que na identificação dos solicitantes, não havia qualquer menção sobre sua relação com a instituição. Apenas as informações obrigatórias como nome, documentos de identidade, endereço de e-mail foram fornecidas. A utilização dessas identidades teve a finalidade de minimizar a possibilidade de que o envio de diversos pedidos por um único cidadão permitisse a identificação das solicitações como parte de uma avaliação, enviando as respostas

<sup>80</sup>BEGHIN, N. e ZIGONI, C. (orgs), "Avaliando os websites de transparência orçamentária nacionais e sub-nacionais e medindo impactos de dados abertos sobre direitos humanos no Brasil". Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos/pesquisa-transparencia-orcamentaria-nos-websites-nacionais-e-sub-nacionais> [acesso em 29.10.2014]

dos órgãos selecionados.

### 1.5. Envio dos pedidos

Todos os pedidos foram enviados via Internet pelo sistema mais relevante em cada órgão: fossem as plataformas dedicadas ao cumprimento da LAI, ouvidorias, e-mail ou qualquer outro meio disponível. Os envios foram feitos durante três semanas, entre os meses de agosto e setembro de 2014. A única regra era que uma mesma identidade não enviasse dois pedidos no mesmo dia para um mesmo órgão. Os envios seguiram conforme mostra a tabela:

**Tabela 14** Pedidos por Identidade

Períodos de envio	Identidades	Perguntas	Total de pedidos enviados	Total de pedidos não enviados	Total de pedidos planejados
Semana <b>1</b>	A/B	1 e 2	77	3	80
Semana <b>2</b>	C/D/G	3, 4 e 7	113	7	120
Semana <b>3</b>	E/F	5 e 6	74	6	80
<b>Total</b>			<b>264</b>	<b>16</b>	<b>280</b>

### 1.6. Recursos

Conforme mencionado na Avaliação Geral, a Lei 12.527/2011 estabelece em seu artigo 15 a possibilidade de interposição de recurso contra decisões de indeferimento de pedidos de acesso à informação.

Enquanto a Avaliação Geral realizou a interposição de recursos para uma amostra aleatória dos pedidos com o objetivo de iden-

tificar diferentes comportamentos dos órgãos frente a este dispositivo, a Avaliação do Judiciário interpôs 42 recursos para as perguntas 1, 2, 3 e 4 com o objetivo de se obter os dados solicitados. As perguntas 5 e 6 não foram objeto de recurso. Os recursos seguiram o mesmo rigor técnico das perguntas, incorporando a terminologia legal.

Os motivos que justificavam a interposição de recursos podem ser resumidos nos seguintes pontos:

- O órgão indeferiu o pedido ou;
- O órgão não respondeu no formato ou detalhamento solicitado.

A interposição de recurso gerou respostas melhores em termos qualitativos em seis pedidos, três referentes à Pergunta 1 e os outros três à Pergunta 4.

Os órgãos que melhor responderam à interposição de recurso foram o TST, TRF 2ª Região, TRF 1ª Região, TJ-DFT e TJ-RR, este último tendo respondido a 2 recursos de forma aprimorada.

### 1.7. Experimento 1: pedidos justificados x não justificados

A utilização de mais de uma identidade serviu a um segundo propósito: testar se os órgãos avaliados responderiam de maneira diferente a pedidos justificados e não justificados. Obrigar os cidadãos a justificarem seus pedidos de informação vai contra as normas internacionais de acesso à informação e a lei brasileira segue as melhores práticas nesse sentido. A regra do artigo 10, § 3º de Lei 12.527/2011 estabelece que “são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”. Ao mesmo tempo, porém, seria possível imaginar que pedidos bem justificados aumentariam a chance de se receber respostas melhores. A proposta, portanto, foi de se fazer um experimento buscando explorar o paradoxo de

se ter de justificar um direito fundamental.

Para realizar esse experimento de campo, as identidades foram divididas em dois grupos: um encaminhando pedidos com justificativa, ou seja, prestando esclarecimentos sobre a finalidade das informações requisitadas, e outro enviando solicitações sem ofertar qualquer explicação. O objetivo foi avaliar se os pedidos justificados e não justificados estão sendo tratados de maneira isonômica, respeitando os mesmos prazos e padrões de qualidade. Para realizar este experimento sem chamar a atenção dos órgãos avaliados, optou-se por não enviar os mesmos pedidos duas vezes aos tribunais, mas sim por dividi-los em dois grupos distintos, conforme tabela abaixo.

**Tabela 15** Tribunais por Grupo

Grupo X	Grupo Y
STF	STJ
TST	TRT <b>SP</b> / SP Inter
TRT <b>DF</b>	TRT <b>MG</b>
TRT <b>RJ</b>	TRF <b>3</b>
TRT <b>1</b>	TRF <b>4</b>
TRT <b>2</b>	TRF <b>5</b>
(+) 14 TJs	(+) 13 TJs
<b>20</b>	<b>20</b>

Os envios foram organizados de modo que cada um deles recebesse três perguntas justificadas e três perguntas não justificadas<sup>81</sup>. A alternância das perguntas, como mencionado, foi proposital e visou minimizar indícios de que se tratava de uma avaliação

ou pesquisa, o que poderia alterar o comportamento dos tribunais e comprometer os resultados do experimento.

Os Tribunais do grupo X receberam as perguntas 1, 3 e 5 com justificativa e as perguntas 2, 4 e 6 não justificadas. Os Tribunais do grupo Y receberam as perguntas 2, 4 e 6 com justificativa e as do grupo 1, 3 e 5 não justificadas.

## 2. Resultados gerais

A Avaliação do Judiciário utilizou as mesmas métricas apresentadas no Capítulo 1. Nesta seção, serão apresentados os resultados gerais obtidos considerando:

- a taxa de resposta;
- a taxa de respostas precisas;
- o prazo médio de resposta.

Foram enviadas aos 40 tribunais 7 perguntas diferentes, que se tornaram 264 pedidos válidos. Desses 264 pedidos, os tribunais responderam a 160, o que corresponde a uma taxa de resposta de 61%. Destas 160 respostas, 69 (26%) foram avaliadas como precisas – em outras palavras, responderam a pergunta de maneira minimamente relevante. Importa destacar que a Lei de Acesso à Informação estabelece o prazo de 20 dias para resposta aos pedidos, prorrogáveis por mais 10 dias, mediante justificativa (art. 11, § 1º e § 2º).

Com relação ao prazo, o Judiciário responde aos pedidos em média 12 dias após o envio, conforme o gráfico a seguir<sup>82</sup>.

**Gráfico 17** Resultados Gerais das Perguntas do Experimento



<sup>81</sup>Para efeito deste experimento, a Pergunta 7 não foi considerada.

<sup>82</sup>A variação no prazo de resposta médio de cada tribunal pode ser vista na Tabela 4.

### Pergunta 1

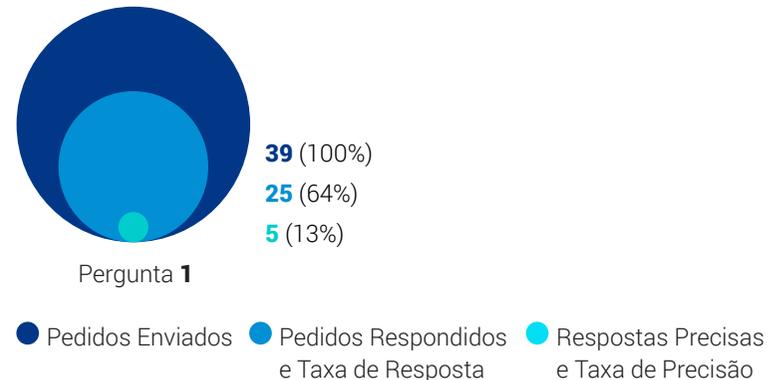
A primeira pergunta buscava informações sobre a remuneração dos magistrados nos anos de 2012 e 2013, de acordo com o estabelecido no Anexo Único da Resolução nº 151 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>83</sup>. A pergunta pedia a remuneração em formato processável por máquina e que permitisse visualizar o valor total de créditos pago a cada magistrado em cada ano. De acordo com o CNJ<sup>84</sup>, essa informação deve estar disponível nos *websites* dos Tribunais. Entretanto, a maioria dos sítios eletrônicos não permite a importação das planilhas com os dados agregados, restringindo a consulta mediante o uso de filtros, como por exemplo, por mês e por nome do magistrado. Sendo assim, o objetivo foi o de obter dados que pudessem ser processados e agregados.

Para essa pergunta sobre renumerações foram enviados 39 pedidos, dos quais 25 (64%) foram respondidos. Das respostas obtidas, porém, apenas 5 foram consideradas precisas (13%).

Os tribunais cujas respostas foram avaliadas como precisas enviaram as planilhas nos termos solicitados, ou seja, em um arquivo que possibilita obter os valores de remuneração consolidados no ano. O STF e o TJ-RR enviaram a planilha com os valores já anualizados. Os demais órgãos enviaram as planilhas com os valores mensais, mas de forma a permitir seu processamento para obter os valores anuais, como foi o caso do TST, TRF 2ª Região e do STJ.

Entre as diversas respostas que indicaram os *links* para o *site* da transparência ativa para a obtenção das informações solicitadas, nenhuma respondeu com precisão à pergunta. Isso se deve ao fato de que os formatos disponibilizados não permitem obter os dados anuais. Mesmo assim, cabe notar uma diferença no atendimento prestado ao cidadão nestes casos, já que há tribunais que enviam os *links* específicos - demonstrando maior cuidado com o atendimento ao cidadão - enquanto outros apenas mencionam o *website* sem indicar qualquer link, como é o caso do TJ-PB. É importante

**Gráfico 18** Resultados dos Envios da Pergunta Um



<sup>84</sup>Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/20161-resolucao-n-151-de-05-de-julho-de-2012>.

<sup>85</sup>Cabe ressaltar que a Resolução nº 102 do CNJ - alterada pela já referida Resolução nº 151 - determina que tais informações sejam disponibilizadas nos sítios eletrônicos dos órgãos do Judiciário em formato hipertexto (Artigo 4º, parágrafo 3º), que não consiste em um formato processável por máquinas. Além disso, como não há outros detalhes sobre a disponibilização dos dados relacionados à folha de pagamento de pessoal, observam-se disparidades entre os órgãos no que diz respeito à possibilidade de se chegar aos valores anuais consolidados.

lembrar que a LAI indica no artigo 11, § 6º, como se deve fornecer informações que já estejam disponíveis de forma pública<sup>85</sup>.

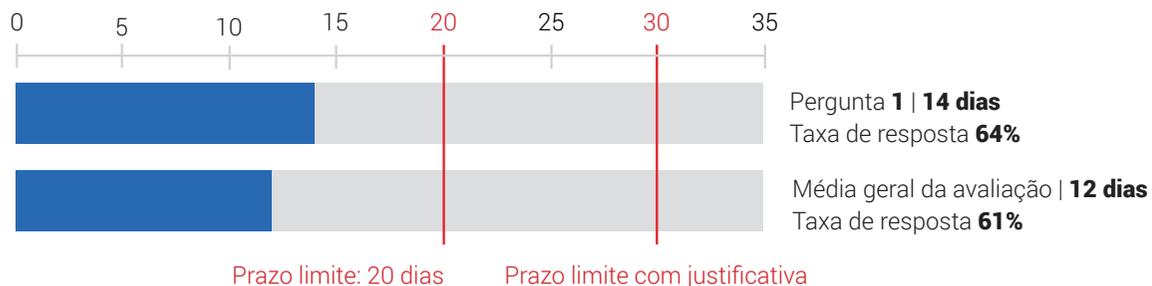
Cabe notar, ainda, que alguns tribunais ainda não estão adequados à Resolução nº 102, de 2009, alterada pela Resolução nº 151, de 2002 do CNJ (no que diz respeito à divulgação dos dados sobre remuneração dos magistrados), conforme atestado pelo TRT 10ª Região:

“[...] a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicações e a Coordenadoria de Pessoal e de Informações Funcionais estão fazendo ajustes no sistema de pessoal com o objetivo de atender as Resoluções nº 102 e nº 151 do CNJ.”

Com relação aos prazos, os órgãos responderam à Pergunta 1 em um prazo médio de 14 dias, conforme o gráfico abaixo:

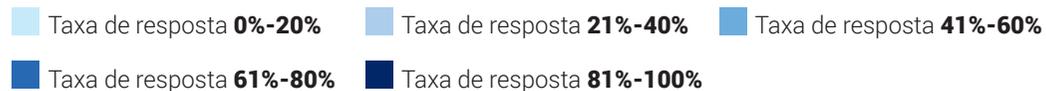
<sup>85</sup>Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. § 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, 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.

**Gráfico 19** Prazo Médio de Resposta da Pergunta Um



Pergunta | **Tempo para resposta**

Taxa de Resposta (%)



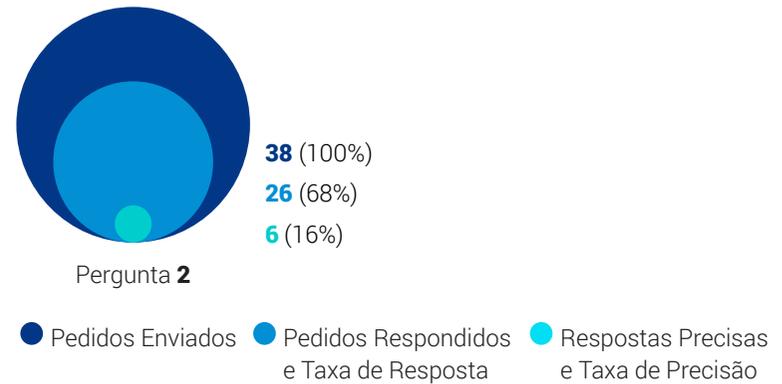
## Pergunta 2

A segunda pergunta também buscou informações sobre a remuneração dos magistrados nos anos de 2012 e 2013 e solicitava mais detalhamentos quanto às diferentes modalidades de indenizações, vantagens pessoais, vantagens eventuais e outras categorias de rendimentos ou verba. Além disso, questionava sobre os critérios utilizados por cada órgão para o recebimento desse tipo de benefício e o valor máximo pago mensalmente por magistrados.

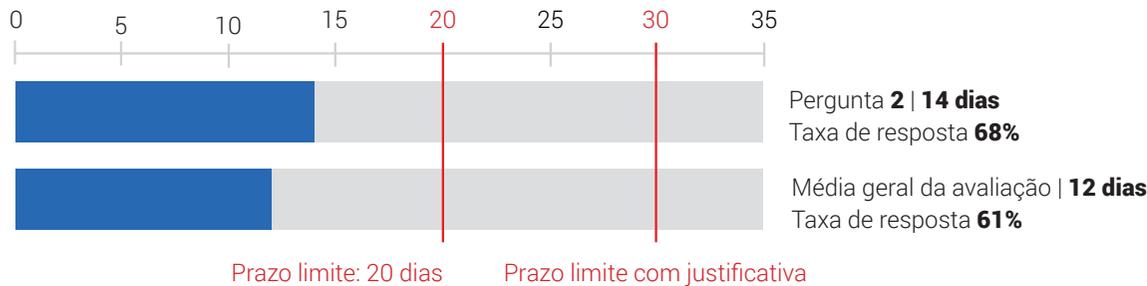
Para essa pergunta foram enviados 38 pedidos, dos quais 26 foram respondidos (68%). Das 26 respostas obtidas, apenas 6 foram avaliadas como precisas (16%).

Com relação aos prazos, os órgãos responderam os pedidos em média 14 dias após o envio, conforme o gráfico abaixo:

**Gráfico 20** Resultados dos Envios da Pergunta Dois

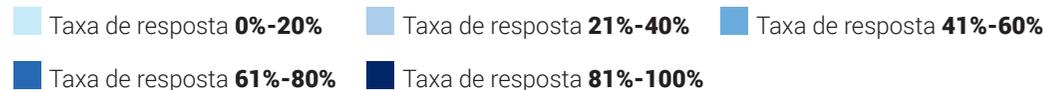


**Gráfico 21** Prazo Médio de Resposta da Pergunta Dois



Pergunta | **Tempo para resposta**

Taxa de Resposta (%)



Neste caso, a pergunta não especificava o formato em que os dados deveriam ser enviados, por isso, para os efeitos desta análise, respostas em PDF foram consideradas precisas por atenderem ao que foi solicitado, apesar de não favorecerem o processamento das informações<sup>86</sup>. Duas respostas destacaram-se, pelo envio de conteúdo substancial relativo ao pedido: TST e TJ-RR.

O primeiro ofereceu, após um prazo de 25 dias corridos:

- Dois documentos em formato PDF com os valores mensais recebidos por magistrado em cada subcategoria de indenizações, vantagens pessoais e vantagens eventuais nos anos de 2012 e 2013 respectivamente e;
- Um documento oficial em formato PDF e com assinatura digital do Chefe Substituto da Divisão de Preparação de Pagamento de Pessoal do referido tribunal respondendo detalhadamente cada um dos subitens da pergunta, citando valores e as normas pertinentes.

O TJ-RR, por sua vez, forneceu após um prazo de somente quatro dias corridos dois arquivos em formato .zip contendo os seguintes documentos, em formato PDF:

- A relação de indenizações pagas pelo tribunal, sua base legal, valor/percentual/base de cálculo e/ou critérios/condições para o recebimento;
- A relação de vantagens pessoais pagas pelo tribunal, sua base legal, valor/percentual/base de cálculo e/ou critérios/condições para o recebimento;
- A relação de vantagens eventuais pagas pelo tribunal, sua base legal, valor/percentual/base de cálculo e/ou critérios/condições para o recebimento;
- Duas tabelas relativas a vantagens eventuais recebidas pelos magistrados mensalmente nos anos de 2012 e 2013 respectivamente, e;

- Duas tabelas relativas a indenizações recebidas pelos magistrados mensalmente nos anos de 2012 e 2013 respectivamente.

Não há na lei uma determinação específica quanto ao formato das respostas aos pedidos de acesso à informação, mas o uso de formatos não proprietários ou, no mínimo, processáveis por máquinas, além de alinhado com a filosofia dos dados abertos, consiste em boa prática que deve ser replicada sempre que possível, pois amplia as possibilidades de que o cidadão faça um uso proveitoso dos dados.

<sup>86</sup>Ainda que esse não tenha sido o tema principal deste estudo, uma breve análise sobre o uso de formatos que dificultam o processamento automatizado nas respostas do Poder Judiciário pode ser encontrada na seção “Obstáculos” do presente capítulo.

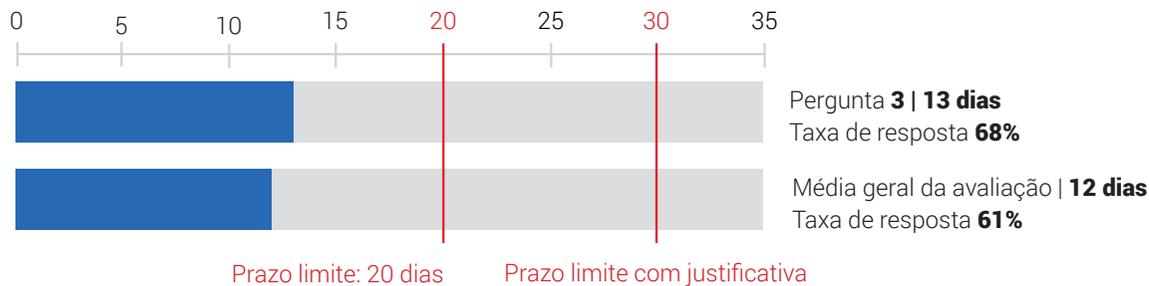
### Pergunta 3

A terceira pergunta buscava os procedimentos utilizados pelo órgão para evitar práticas que possam ser consideradas como nepotismo, nos termos da Resolução nº 7 do CNJ<sup>87</sup>. Para essa pergunta foram enviados 37 pedidos, dos quais 25 (68%) foram respondidos. Das 25 respostas obtidas, 23 (62%) foram avaliadas como precisas. Como se pode observar no Gráfico abaixo a taxa de resposta é ligeiramente superior à média da avaliação geral (de 61%) e a taxa de precisão para esta pergunta é a mais elevada entre todas as perguntas.

Apesar da alta taxa de precisão, a maior parte das respostas não anexou os documentos relacionados aos procedimentos, apenas mencionando as resoluções e normas adotadas pelo órgão. Em contrapartida, o TST, TRT 15ª Região, TJ-MT, TJ-TO, TJ-ES e TJ-MA anexaram o termo de declaração de parentesco.

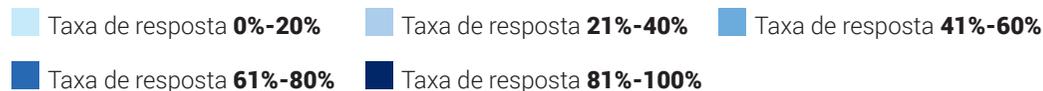
Com relação aos prazos, os órgãos responderam aos pedidos em uma média de 13 dias, conforme o gráfico abaixo:

**Gráfico 23** Prazo Médio de Resposta da Pergunta Três



Pergunta | **Tempo para resposta**

Taxa de Resposta (%)



**Gráfico 22** Resultados dos Envios da Pergunta Três



<sup>87</sup>Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12121-resolu-no-7-de-18-de-outubro-de-2005->

### Pergunta 4

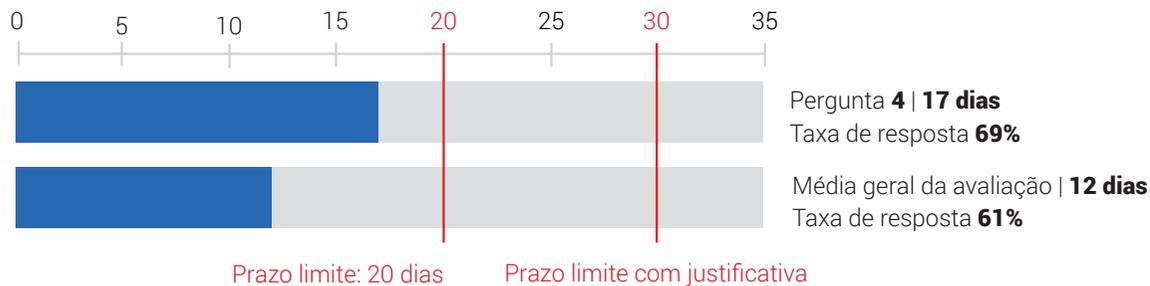
A quarta pergunta solicitou o texto integral das normas internas de cada tribunal relacionadas à promoção de magistrados e das atas de reuniões nas quais houve deliberações sobre esse assunto. Para essa pergunta foram enviados 36 pedidos, dos quais 25 (69%) foram respondidos. Das respostas obtidas, 6 (17%) foram avaliadas como precisas. Apesar dessa taxa de resposta ser superior a da média geral da avaliação do poder judiciário, a taxa de precisão é significativamente inferior.

Com relação aos prazos, os órgãos responderam os pedidos em média 17 dias após o envio, conforme o gráfico abaixo:

**Gráfico 24** Resultados dos Envios da Pergunta Quatro

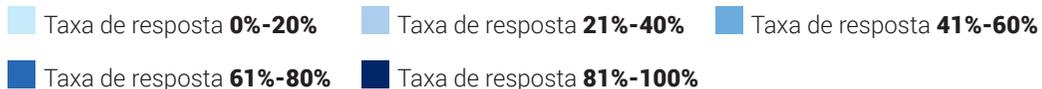


**Gráfico 25** Prazo Médio de Resposta da Pergunta Quatro



Pergunta | **Tempo para resposta**

Taxa de Resposta (%)



Algumas respostas avaliadas como precisas<sup>88</sup> foram as do TRF 1ª Região, TJ-DFT e do TJ-RR. O TRF 1ª Região respondeu, primeiramente, cinco dias após o recebimento do pedido e apontou para seu Portal de Transparência. Houve recurso e o pedido foi finalmente atendido após 24 dias contados a partir da data da solicitação inicial. A resposta final trouxe a indicação de todos os *links* para os documentos requisitados na pergunta.

O TJ-DFT enviou a primeira resposta 4 dias depois do pedido. Houve interposição de recurso, já que a primeira resposta foi avaliada como incompleta, pois apontava de forma genérica para o sítio eletrônico do referido tribunal. Ao final, foram recebidos cinco documentos escaneados com as normas e atas referentes à promoção de magistrados.

O TJ-RR enviou sua primeira resposta 3 dias após o envio do pedido e as respostas definitivas depois de 38 dias do pedido inicial (também neste caso foi necessário apresentar um recurso). Finalmente, o TJ-RR enviou as informações solicitadas incluindo dois documentos escaneados em PDF com as resoluções e atas relevantes

<sup>88</sup>Para a análise por pergunta, essas três respostas foram avaliadas como precisas, já que se considerou a resposta final. No entanto, como elas só foram obtidas após o recurso, na comparação dos tribunais (Tabela 1), com o intuito de dar o mesmo tratamento a todos os órgãos avaliados, a resposta considerada foi a inicial (imprecisa).

## Pergunta 5

A quinta pergunta abordou o orçamento dos órgãos para os anos de 2012 e 2013, solicitando detalhes relativos aos montantes destinados à compra de bens, à contratação de serviços e ao pagamento de custos com recursos humanos. Para essa pergunta, foram enviados 36 pedidos, dos quais 22 foram respondidos (61%). Das 22 respostas obtidas, 12 (33%) foram avaliadas como precisas.

As respostas obtidas a partir da Pergunta 5 demonstram a variabilidade das respostas frente a um pedido de dados já publicados. As respostas avaliadas como precisas foram aquelas em que: a) o link para os documentos solicitados foi enviado; b) o tribunal enviou uma planilha com os gastos solicitados, como no caso do TRF 2ª Região, ou c) o tribunal informou os gastos totais anuais no corpo do e-mail (sem o envio de uma planilha ou documento), como no caso do TRF 4ª Região e TRT 15ª Região.

**Gráfico 26** Resultados dos Envios da Pergunta Cinco

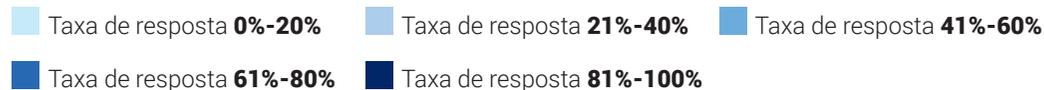


**Gráfico 27** Prazo Médio de Resposta da Pergunta Cinco



Pergunta | **Tempo para resposta**

Taxa de Resposta (%)



Com relação aos prazos, os órgãos responderam aos pedidos em uma média de nove dias, média bem abaixo do padrão para a Avaliação do Judiciário ou para a Avaliação Geral.

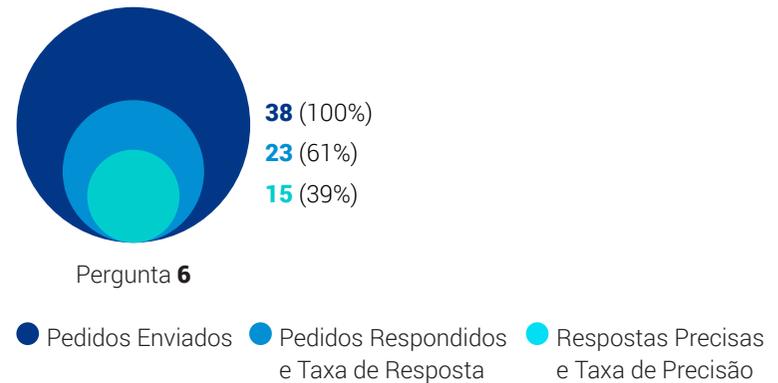
### Pergunta 6

A sexta pergunta buscava informações sobre a quantidade de novas ações ajuizadas na primeira instância do tribunal nos anos de 2012 e 2013. Para essa pergunta, foram enviados 38 pedidos, dos quais 23 foram respondidos (61%). Das 23 respostas obtidas, 15 foram avaliadas como precisas (39%).

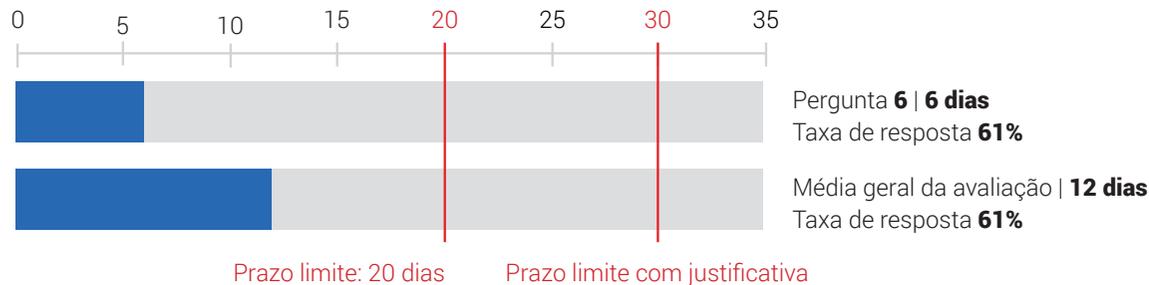
Com relação aos prazos, os órgãos responderam aos pedidos em uma média de seis dias, conforme o gráfico abaixo. Como no caso da Pergunta 5, as respostas foram muito rápidas.

Uma vez que a pergunta não especificava um formato ou detalhamento específico para a resposta, o total das avaliadas como precisas é maior do que nas perguntas mais específicas (1, 2, 3,

**Gráfico 28** Resultados dos Envios da Pergunta Seis

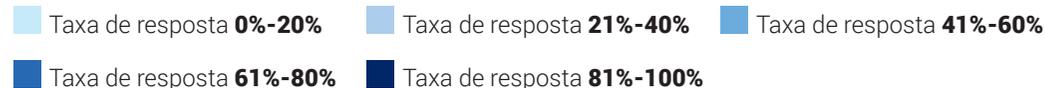


**Gráfico 29** Prazo Médio de Resposta da Pergunta Seis



Pergunta | **Tempo para resposta**

Taxa de Resposta (%)



4 e 7). É possível observar, ainda, que o prazo para as respostas avaliadas como precisas é muito inferior ao prazo de 20 dias estipulado no artigo 11 da Lei de Acesso à Informação. Destacam-se o TJ-DFT e o TJ-MG, que em um prazo de apenas um dia foram capazes de oferecer respostas satisfatórias. O primeiro enviou dois relatórios anuais completos em formato PDF. O TJ-MG, por sua vez, encaminhou as instruções para se encontrar a informação desejada no *website* do tribunal.

### Pergunta 7

A sétima pergunta novamente buscava obter informações sobre a remuneração dos magistrados nos anos de 2012 e 2013, mas em formato processável por máquina<sup>89</sup>.

Para essa pergunta foram enviados 40 pedidos, dos quais 14 foram respondidos (35%). Das 14 respostas obtidas, 2 foram avaliadas como precisas (5%).

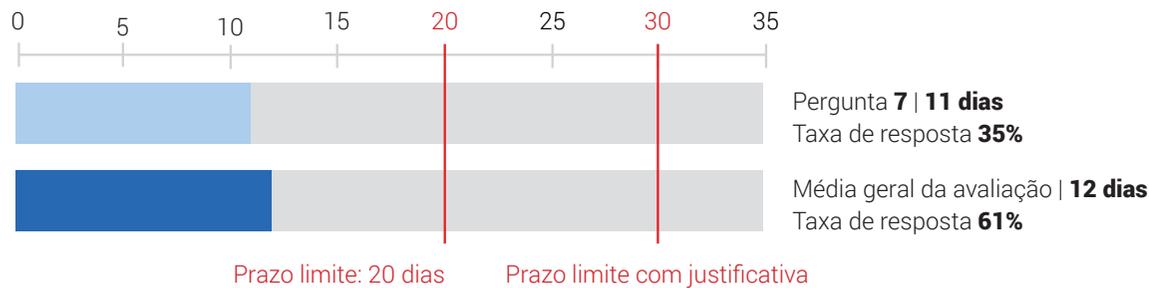
**Gráfico 30** Resultados dos Envios da Pergunta Sete



<sup>89</sup>A pergunta se embasa no artigo 8º da Lei 12.527/2012 que reforça a importância de que as informações contidas nos Portais de Transparência Ativa de órgãos submetidos à lei sejam disponibilizadas em formato aberto e processável por máquina: "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. [...] § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: [...] 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; [...]".

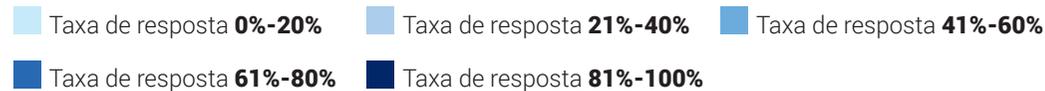
Com relação aos prazos, os órgãos responderam aos pedidos de maneira rápida, em uma média de 11 dias, conforme o gráfico abaixo:

**Gráfico 31** Prazo Médio de Resposta da Pergunta Sete



Pergunta | **Tempo para resposta**

Taxa de Resposta (%)



Vale destacar a performance do TST, que enviou duas planilhas em formato proprietário (prática considerada não ideal), porém processável por máquina (.xls), em dez dias. As planilhas incluíam informações sobre os valores mensais recebidos pelos magistrados em relação à remuneração paradigma, vantagens individuais, subsídio/função ou cargo em comissão, indenizações e vantagens eventuais nos anos de 2012 e 2013.

Outra resposta notável, mas no sentido contrário à anterior, foi a do Supremo Tribunal Federal (STF), que afirma que o Portal de Transparência do Tribunal não contém funcionalidades de exportação para o Excel ou outro formato processável. Segundo a deci-

são do tribunal:

“As informações são geradas diretamente do banco de dados e disponibilizadas em PDF, não existindo, portanto, uma fase intermediária com consolidação de dados em formato editável.”

Ainda que os dados sejam exportados do banco de dados diretamente para PDF sem fase intermediária de consolidação ou tabulação em aplicativo como o Excel, isso não impossibilita o Tribunal de atender ao pedido. A exportação dos dados em formato processável é função nativa de quase toda ferramenta de banco de

dados – especialmente bancos de dados colunares, ou seja, basta que os dados não sejam exportados do banco de dados para PDF, mas sim (diretamente) para .csv, .xls, .xml, etc. De qualquer modo, considerando a exigência da LAI sobre o fornecimento de dados de transparência ativa em formato aberto e processável, se o *software* de consulta e edição do banco de dados usado pelo tribunal não tem a funcionalidade de exportação em formato processável dos dados de interesse público, há a necessidade de adequação do tribunal para atender aos objetivos da lei.

### 3. Resultados específicos

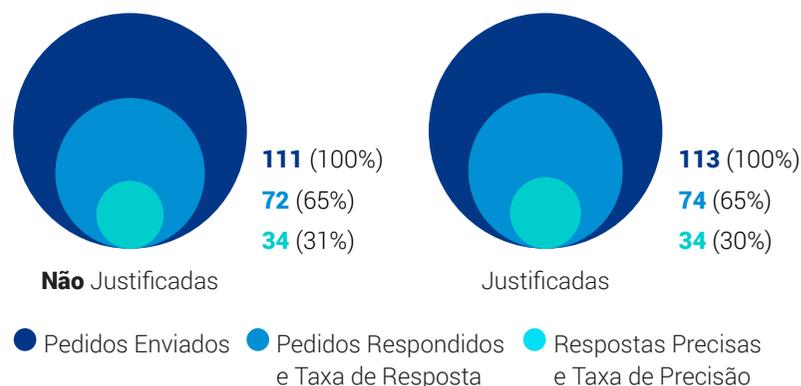
#### 3.1 Pedidos justificados vs. não justificados

A seguinte seção apresenta as taxas de resposta, precisão e o prazo médio das respostas de acordo com o experimento de campo – dos pedidos justificados e não justificados pelo cidadão.

As identidades A, C e E não apresentaram justificativas no envio dos seus pedidos, enquanto as identidades B, D e F justificavam a pergunta com a finalidade de pesquisa acadêmica ou profissional.

No total foram enviados 113 pedidos com justificativa e 111 sem justificativa<sup>90</sup>. Quando analisado o quadro geral de todos os órgãos do Judiciário, as taxas de resposta não apresentam variação. Os pedidos justificados foram respondidos em 65% dos casos assim como os não justificados, que foram respondidos em 65% das vezes. O resultado é similar quanto à precisão: taxa de 30% (34 respostas) contra 31% (34 respostas), respectivamente.

**Gráfico 32** Resultados das Perguntas do Experimento Com e Sem Justificativa



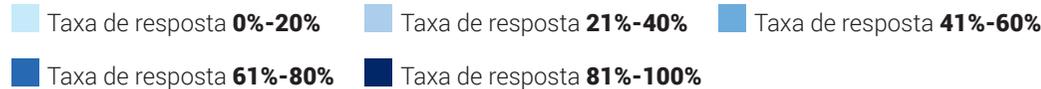
<sup>90</sup>A diferença entre o número de envios decorre dos desvios de pesquisa apontados nas notas metodológicas deste capítulo.

**Gráfico 33** Prazo Médio de Resposta do Experimento Com e Sem Justificativa



Gênero | **Tempo para resposta**

Taxa de Resposta (%)



Em resumo, os resultados obtidos indicam que, de modo geral, os tribunais não trataram de maneira diferente os pedidos justificados e os não justificados. Nesse sentido, suas práticas estão alinhadas com o disposto no artigo 10, § 3º, da Lei de Acesso à Informação, que afirma que:

§ 3º “São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.”<sup>91</sup>

Apesar disso, cabe ressaltar que algumas decisões de indeferimento de pedidos apresentam como parte de sua argumentação um julgamento do mérito das motivações apresentadas pelo requerente. É o caso do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Cata-

rina (TJ-SC) que em suas três negativas<sup>92</sup> inclui na fundamentação uma decisão de 2006 do próprio órgão em que se indefere um pedido afirmando que as informações solicitadas “não se destinam à defesa de interesse pessoal” e que não foram apresentadas informações relativas “aos fins e razões do pedido”.

Como se verá na mais adiante, respostas como essa ilustram um dos possíveis obstáculos ao acesso à informação: a interpretação ampliada por parte dos órgãos públicos das exceções previstas na LAI ao direito de acesso à informação.

<sup>91</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)

<sup>92</sup>e sete pedidos recebidos, o TJ-SC indeferiu três, não respondeu a dois e respondeu a outros dois de forma precisa ou medianamente precisa.

### 3.2 Análise dos tribunais

A tabela abaixo mostra os tribunais classificados a partir das taxas de precisão das respostas. Visando garantir a isonomia da comparação, este *ranking* considerou apenas as primeiras respostas enviadas pelos tribunais. Ou seja, a tabela não contempla os resultados obtidos após a interposição de recursos.

O *ranking* evidencia um desempenho insatisfatório da maior parte dos tribunais, tanto em relação à taxa de resposta quanto em relação à precisão. Os Tribunais Estaduais apresentaram uma taxa média de 14% de precisão, abaixo da média geral de 24%. Além disso, o TJ-AM, o TJ-AP e o TJ-PA não responderam a nenhum pedido de acesso à informação.

Os Tribunais Superiores e os Tribunais Regionais (Federais e do Trabalho) tiveram os melhores desempenhos. Com efeito, 10 entre os 12 primeiros classificados no ranking são TST, STF, TRF 4ª Região, TRT 15ª Região, TRT 1ª Região.

O TRF 5ª Região, o TRT 2ª Região e o TRF 1ª Região apresentaram taxas bastante inferiores de resposta e precisão, ocupando, respectivamente, 19ª, 19ª e 22ª posição na classificação.

Entre os tribunais estaduais, destacam-se como casos positivos

o já mencionado TJ-RR e o TJ-RJ, que figuraram entre os 12 melhores tribunais, apresentando taxas significativamente superiores aos demais.

Em relação aos prazos médios de resposta, alguns resultados ilustram práticas problemáticas de atendimento aos pedidos de informação. É o caso do TJ-RN, TJ-BA, TJ-RS e do TRF 1ª Região que, embora tenham enviado respostas utilizando cerca de 50% do prazo legal, obtiveram taxas de precisão nulas. Tal fato demonstra que a preocupação em se cumprir com o prazo legal estipulado pela LAI não necessariamente se reflete em respostas de qualidade, que efetivamente atendam ao cidadão. Se recorrente, esse tipo de prática pode representar um obstáculo para o acesso à informação, já que se prioriza o atendimento formal ao cidadão em detrimento do atendimento material, com a efetiva concessão de acesso ao conteúdo solicitado. Cabe ressaltar que a legislação prevê uma extensão do prazo inicial de 20 dias por mais dez dias mediante justificativa expressa (artigo 11, parágrafo 2º).

De modo geral, a média de prazos da maior parte dos tribunais é inferior aos 20 dias estabelecidos pela lei. Isso não ocorre apenas com o TRT da 1ª Região, TJ-MA, TJ-AC e TJ-AL.

**Tabela 16** *Ranking* dos Tribunais

Órgão	Ranking	Taxa de Precisão	Prazo médio (dias)	Taxa de Resposta	Nº pedidos enviados	Respostas	Respostas Precisas
Tribunal Superior do Trabalho	1º	83%	16	100%	6	6	5
Supremo Tribunal Federal	2º	80%	7	80%	5	4	4
Tribunal Regional Federal (4ª Região)	3º	57%	5	86%	7	6	4
Tribunal Regional do Trabalho (15ª Região)	3º	57%	10	86%	7	6	4
Tribunal Regional do Trabalho (1ª Região)	3º	57%	23	86%	7	6	4
Tribunal Justiça Estadual (TJ RR)	4º	50%	10	100%	6	6	3

Órgão	Ranking	Taxa de Precisão	Prazo médio (dias)	Taxa de Resposta	Nº pedidos enviados	Respostas	Respostas Precisas
Tribunal Regional do Trabalho ( <b>10ª Região</b> )	5º	43%	11	86%	7	6	3
Tribunal Regional Federal ( <b>2ª Região</b> )	5º	43%	17	86%	7	6	3
Tribunal Regional Federal ( <b>3ª Região</b> )	6º	43%	13	71%	7	5	3
Tribunal Regional do Trabalho ( <b>3ª Região</b> )	7º	43%	15	57%	7	4	3
Superior Tribunal de Justiça	8º	40%	16	80%	5	4	2
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>RJ</b> )	9º	33%	4	83%	6	5	2
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>DF</b> )	10º	29%	13	86%	7	6	2
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>SC</b> )	11º	29%	17	71%	7	5	2
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>ES</b> )	12º	29%	13	57%	7	4	2
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>MA</b> )	12º	29%	21	57%	7	4	2
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>CE</b> )	13º	29%	13	43%	7	3	2
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>RO</b> )	14º	17%	8	67%	6	4	1
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>MT</b> )	15º	14%	17	100%	7	7	1
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>PR</b> )	15º	14%	19	100%	7	7	1
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>MG</b> )	16º	14%	8	71%	7	5	1
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>TO</b> )	16º	14%	11	71%	7	5	1
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>MS</b> )	16º	14%	14	71%	7	5	1
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>SP</b> )	16º	14%	20	71%	7	5	1
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>GO</b> )	17º	14%	5	57%	7	4	1
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>PB</b> )	18º	14%	10	43%	7	3	1
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>PI</b> )	18º	14%	17	43%	7	3	1
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>PE</b> )	19º	14%	4	29%	7	2	1
Tribunal Regional do Trabalho ( <b>2ª Região</b> )	19º	14%	4	29%	7	2	1
Tribunal Regional Federal ( <b>5ª Região</b> )	19º	14%	14	29%	7	2	1
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>SE</b> )	20º	0%	3	71%	7	5	0
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>RN</b> )	20º	0%	8	71%	7	5	0
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>BA</b> )	21º	0%	11	60%	5	3	0
Tribunal Regional Federal ( <b>1ª Região</b> )	22º	0%	2	43%	7	3	0

Órgão	Ranking	Taxa de Precisão	Prazo médio (dias)	Taxa de Resposta	Nº pedidos enviados	Respostas	Respostas Precisas
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>RS</b> )	23º	0%	11	40%	5	2	0
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>AC</b> )	24º	0%	27	25%	4	1	0
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>AL</b> )	25º	0%	32	14%	7	1	0
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>AM</b> )	26º	0%	0	0%	6	0	0
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>AP</b> )	26º	0%	0	0%	7	0	0
Tribunal Justiça Estadual (TJ <b>PA</b> )	26º	0%	0	0%	7	0	0

## Capítulo 6

# Obstáculos ao acesso e à transparência

Ao analisar mais detalhadamente as respostas obtidas com os pedidos, nota-se que ainda há muitos desafios para o cumprimento do direito de acesso à informação por parte dos tribunais brasileiros. Nesta seção apontamos os principais obstáculos ao cumprimento da LAI e apresentamos exemplos de casos que podem ser considerados críticos quando cotejados com as melhores práticas<sup>93</sup> em termos de acesso e transparência.

Identificou-se na Avaliação Geral alguns dos desafios e obstáculos que também se aplicam à Avaliação do Poder Judiciário. Certas particularidades, entretanto, merecem atenção. Nota-se, por exemplo, uma cultura de justificativa ou fundamentação jurídica – às vezes excessivamente legalista – que embasa cada decisão denegatória de acesso à informação.

Se, por um lado, essa poderia ser considerada uma boa prática no sentido de capacitar o cidadão sobre os seus direitos e deveres, em algumas situações observou-se que a decisão apontou para um emaranhado jurídico de normas. Nesses casos, observados abaixo, as decisões muitas vezes adquirem tamanha complexidade que inviabilizam a compreensão dos fundamentos decisórios. Trata-se, portanto, de um desafio para o Poder Judiciário: buscar um equilíbrio entre responder com clareza e simplicidade para os cidadãos sem, contudo, abandonar a prática de motivar adequada-

<sup>93</sup>MENDEL, T. "The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation". Londres: Article 19, 1999. Disponível em: <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/public-right-to-know.pdf> [acesso em: 03.11.2014].

mente as negativas aos pedidos de acesso à informação.

Em um esforço para categorizar as dificuldades encontradas, dividimos os obstáculos ao cumprimento da LAI por parte do Poder Judiciário em:

- Burocráticos - aqueles referentes ao processo de acesso à informação, como a forma de encaminhamento do pedido (por plataforma específica, por e-mail, por correio, presencial, etc.), aos requisitos (p. ex. dados necessários) para envio ou à identificação do órgão/departamento responsável pelo recebimento dos pedidos, entre outros;
- Jurídicos ou de interpretação - relativos aos fundamentos legais para o indeferimento dos pedidos, ou à ampla interpretação das exceções ao direito de Acesso à Informação contidas na LAI;
- Técnicos ou de processamento de informação - relativos aos formatos ou padrões de agregação das informações solicitadas, que eventualmente podem prejudicar a visualização ou o processamento da informação requerida.

A seguir detalhamos de forma mais aprofundada os obstáculos encontrados divididos nesses três grupos.

## 1. Obstáculos burocráticos

Dentre os obstáculos burocráticos identificados pelos avaliadores, dois se destacaram de forma mais acentuada:

- A afirmação de que responder o pedido não compete ao órgão para o qual foi encaminhado; ou de que o órgão não possui as informações em questão;
- A argumentação de que o pedido não foi encaminhado no formato considerado adequado ou não atendeu a algum requisito formal.

No primeiro caso, temos, por exemplo, a resposta do STF à pergunta 1, que afirmou o quanto segue:

“Esclareço que os valores pagos a título de diárias são de competência da Secretaria de Administração e Finanças.”

Aparentemente, o responsável pela resposta considerou que a informação sobre diárias é relevante e pertinente e indicou o departamento/repartição que possuiria as informações. Tal prática, apesar de atender ao indicado no artigo 11, § 1º, inciso III da LAI<sup>94</sup>, não corresponde a melhor prática encontrada na Avaliação, qual seja, o encaminhamento ao órgão responsável para resposta ao cidadão. Esta situação aconteceu em, pelo menos, 2 casos no RN e SE.

O TJ-RN, por exemplo, afirma:

“Esta Ouvidoria Geral de Justiça tem suas finalidades descritas na Res. 026/2010<sup>95</sup>. Assim, enquanto canal permanente de intercomunicação. Desta forma, Ilmo Senhor, a Vossa solicitação não compete a esta Ouvidoria. No portal da transparência do Poder Judiciário, informações como esta está presente.”

Nesse caso, é citada uma norma para justificar o não fornecimento de informações. Ocorre que referida norma, anterior à Lei de Acesso à Informação, determina em seu artigo 3º, § 1º, que compete à Ouvidoria “acionar de maneira adequada os diversos órgãos

<sup>94</sup>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: 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.

<sup>95</sup>Disponível em: <http://sistemasdis-01.tjrn.jus.br/servidorDeArquivos/pages/documentos/4112.pdf> [acesso em 30.10.2014].

do Poder Judiciário na busca de informações, as quais serão analisadas, avaliadas e repassadas aos usuários, quando solicitadas”.

Com a aprovação da Lei 12.527/2011, o TJ-RN editou uma norma específica (Res. 016/2012<sup>96</sup>) sobre a LAI apontando, novamente, a Ouvidoria como o órgão responsável por receber e atender aos pedidos de informações, até a aprovação de uma legislação estadual específica sobre o tema, o que ainda não ocorreu.

A situação evidencia, em todo caso, que não está claro para o cidadão que deseja buscar uma informação, qual caminho burocrático deve ser percorrido. Por fim, ainda em relação a este pedido, alguns dias depois da primeira resposta a identidade que enviou o pedido recebeu um e-mail com o seguinte conteúdo:

“Em atendimento à ocorrência de nº 2014-1712 registrada nesta Ouvidoria, temos a informar ao Ilmo. Sr., que realizadas diversas tentativas via telefone no dia 09 do corrente mês e ano, fomos informados que o mesmo não seria Vosso contato, más sim da Sra. Juliana. Desta forma e baseado no Art 10, III, B, damos como encerrada a presente Ocorrência.”

Neste caso, a ocorrência gerada pelo pedido de acesso à informação do cidadão foi encerrada apesar de haver outro meio de contato disponível<sup>97</sup>. Além disso, não é possível se compreender a qual norma se refere a resposta ao mencionar um “Art. 10, III, B”.

O TJ-RN respondeu a cinco dos sete pedidos enviados, todos de forma imprecisa. Em mais de um caso as justificativas acima foram usadas para o não fornecimento de informações ou encerramento do pedido.

Também foram identificados obstáculos burocráticos nos Tribunais de Justiça dos Estados do Paraná e do Sergipe. O primeiro, respondeu a todos os pedidos enviados, mas apenas um de forma precisa (pergunta 3). As demais respostas afirmavam que o tribunal não recebe pedidos de forma eletrônica, mas apenas pes-

soalmente ou via Correio, indicando os endereços adequados. A prática contraria o exposto na LAI, que afirma:

“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.

[...]

§ 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.”

Em relação ao segundo ponto identificado, verificou-se alguns casos em que o indeferimento do pedido de acesso à informação derivou da ausência de um suposto requisito formal para realização do pedido, como a ausência de motivação ou fundamentação por parte do cidadão. Ocorre que, como já apresentado, esta é uma exigência explicitamente afastada pela Lei 12.527/2011 que é clara ao determinar que “são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”.

Exemplos de casos como esse são os três pedidos indeferidos pelo TJ-SC e um pedido indeferido pelo TJ-MT, referente à questão número 4, para o qual se ofereceu a seguinte resposta (que atendeu parcialmente à solicitação):

“Quanto às atas solicitadas, deverá o manifestante, em querendo, requerer aos órgãos competentes deste Tribunal, com as devidas fundamentações das razões que justificam o pedido.”

<sup>96</sup><http://sistemasdis-01.tjm.jus.br/servidorDeArquivos/pages/documentos/4112.pdf>

<sup>97</sup>Destaca-se que o fornecimento de múltiplos meios de contato vai além das exigências constantes no artigo 10 da LAI e 12 do Decreto 7.724/2012.

Como visto, mesmo havendo um direito de não justificar os pedidos de acesso à informação, há práticas indicando que a ausência de fundamentação pode servir de escusa para impedir o fornecimento do dado solicitado, ilustrando como um requisito formal - e contrário à lei - pode se tornar um verdadeiro obstáculo burocrático para o direito de acesso.

## 2. Obstáculos Jurídicos, regulatórios ou de interpretação legal

### 2.1. Interpretação ampliativa – exceções

A regulamentação brasileira prevê casos (exceções) em que o direito de acesso à informação pode ser limitado ou em que os pedidos podem ser indeferidos. Essas exceções podem ser resumidas em:

- Sigilo fiscal ou segredo de justiça, conforme disposto no artigo 22 da LAI<sup>98</sup>;
- Informações sensíveis à segurança nacional, conforme disposto no artigo 23 da LAI<sup>99</sup>;
- Informações pessoais que afetem à intimidade, vida privada, honra ou imagem dos envolvidos, conforme disposto no artigo 31 da LAI<sup>100</sup>;

Além das hipóteses previstas na lei, o Decreto nº 7724/2012, que regulamenta no âmbito do Poder Executivo Federal, a aplicação da LAI, elenca em seu artigo 13 três tipos de pedidos que não serão atendidos: i) genéricos; ii) desproporcionais ou desarrazoados; e, iii) que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

Ocorre que os referidos dispositivos legais têm sido utilizados para, numa interpretação extensiva do seu alcance e abrangência,

justificar o indeferimento do acesso a informações legitimamente solicitadas.

### 2.2 Pedido desproporcional ou não razoável

Chama a atenção, nesse sentido, o já mencionado caso do TJ-SC, que indeferiu três pedidos, não respondeu a dois e respondeu a outros dois. Em suas três negativas, o tribunal oferece a mesma fundamentação e texto alterando apenas questões específicas ao pedido, motivo do indeferimento e data da decisão. Dentre os argumentos, está o de que o pedido não seria proporcional ou razoável.

A ideia de que o pedido é desproporcional, genérico ou que demanda trabalhos adicionais é bastante explorada nas decisões de indeferimento. Ela aparece, por exemplo, nas negativas do TJ-DFT

<sup>98</sup>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.

<sup>99</sup>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 estratégicas 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.

<sup>100</sup>ARTIGO 19, Balanço de 1 ano da Lei de Acesso à Informação Pública: acesso à informação e os órgãos de justiça brasileiros – 2012-2013. São Paulo: Artigo 19, 2013. Disponível em: [http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/01/balanco\\_1\\_ano\\_lei\\_acesso.pdf](http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/01/balanco_1_ano_lei_acesso.pdf) [acesso em 03.11.2014].

e do TRT da 1ª Região à Pergunta 2. Chama a atenção, também nesse sentido, a resposta fornecida pelo TRF da 4ª Região a um recurso, no qual se argumentou que o corpo limitado de funcionários do Tribunal não pode se encarregar de fazer o trabalho de pesquisas particulares:

“Por política desta Corte, não são disponibilizados servidores públicos para realizar pesquisas para particulares. O material humano deste órgão público, salvo para desempenho das atividades administrativas necessárias, é destacado para o auxílio da realização da atividade fim de qualquer Tribunal, a entrega da prestação jurisdicional.” (Pergunta 1)<sup>101</sup>

Cabe ressaltar que os órgãos públicos têm a responsabilidade de atender às demandas de transparência passiva dos cidadãos e, nesse sentido, estas atividades devem, em alguma medida, ser incorporadas às rotinas administrativas dos servidores. Caso contrário, há o risco de se anular o direito de acesso à informação trazido pela LAI.

Em sentido oposto, é importante destacar o fato de que dois tribunais (TST e TJ-RR) responderam a mesma pergunta de forma precisa e em um prazo considerado razoável. O exemplo desses tribunais parece indicar que, a princípio, trata-se de um pedido que pode ser respondido sem grande prejuízo para o órgão solicitado, não ensejando uma carga desproporcional de trabalho.

### 2.3 Pedidos genéricos e trabalho adicional

No caso da Pergunta 4, que obteve três respostas negativas, TRF-2 e TJ-SC argumentaram que os pedidos foram genéricos e desproporcionais. Vejamos o que disse o TRF 2ª Região:

“Como pode perceber, facilmente, que os pedidos de informação (a) e (b), no e-mail, abaixo, encaminhado, são genéricos. Logo, por força do **DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE**

**2012**, que regulamenta diploma legal supracitado, em particular no artigo 12, III e no artigo 13, I, abaixo, transcritos. Torna-se inviável, legalmente, o atendimento de sua solicitação.” (grifo no original)

#### Vejamos o conteúdo da resposta do TJ-SC:

“No caso, seria excessivo o levantamento pretendido, envolvendo extensa lista de nomes de magistrados promovidos. Ressalto ainda que o requerente sequer indicou o período desejado.” (TJ-SC)

O problema com a amplitude da pergunta apontado pelo TJ-SC também foi identificado pelo TJ-RR em sua primeira resposta. Em recurso, entretanto, o TJ-RR reformou sua decisão, fornecendo a informação solicitada. Casos como este demonstram a ampla possibilidade de interpretação do agente público, que pode representar um obstáculo no acesso à informação.

### 2.4 Interpretação ampliada – transparência ativa e formato dos documentos

Como exposto anteriormente, a LAI prevê em seu artigo 11 que caso a informação já esteja disponível para o público, o órgão deve indicar de forma precisa o caminho para que o requerente possa encontrá-la. Cabe notar, porém, que não se trata de uma exceção ao acesso, mas de uma especificação de como se fornecer as informações nesses casos<sup>102</sup>.

Algumas perguntas na presente avaliação solicitaram informa-

<sup>101</sup>Apesar da resposta do referido órgão apresentar-se inadequada em relação à pergunta 1, o TRF 4ª respondeu de forma precisa a quatro dos sete pedidos que lhe foram encaminhados.

<sup>102</sup>Como veremos adiante, essas especificações nem sempre são obedecidas pelos tribunais que, ao indicar que a informação encontra-se disponível nos Portais de Transparência, não indicam ao cidadão como encontrá-la.

ções que já estavam públicas em um formato específico (p. ex. perguntas 1 e 7 - que pedem arquivos processáveis por máquina) ou agregados de uma forma distinta em daquela em que foram originalmente publicados (Pergunta 2). Todas se referiam à remuneração de magistrados<sup>103</sup>.

Alguns dos pedidos foram negados com base nas justificativas apresentadas no item anterior. No entanto, outros foram respondidos de forma imprecisa apontando para os portais de transparência e ignorando as especificidades das solicitações.

### 2.5 Pedido já respondido na transparência ativa

Em alguns desses casos, os tribunais consideraram que o cumprimento com as normas de transparência ativa os eximia de oferecer informações que excedessem o que já se encontra disponibilizado para o público, numa interpretação ampliada sobre o cumprimento das obrigações de fornecimento de informações.

Um exemplo nesse sentido pode ser encontrado na resposta do TJ-RS, que em um primeiro momento encaminha o usuário para o Portal de Transparência onde é possível apenas se fazer uma busca por mês. Diante de recurso, afirma que:

“Reiteramos os termos do contato anterior, informando que não dispomos dos dados no formato solicitado, e ressaltando que o TJRS adota modelo de disponibilização similar ao utilizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Outrossim, os dados disponibilizados no site Transparência seguem o preconizado pelo CNJ na Resolução nº 151, e são coletados mês a mês, diretamente do contra cheque dos servidores e magistrados, não havendo planilha nos moldes solicitados, que pode ser idealizada por eventuais interessados a partir das informações publicadas no site Transparência.”

É importante destacar que o Portal em questão traz os resulta-

dos em formato HTML, nos termos do determinado pelo CNJ. Porém, tal formato dificulta o processamento das informações por máquinas – diferente do que solicitava a pergunta. Além disso, não apresenta os valores referentes ao ano de 2012 que haviam sido solicitados explicitamente na pergunta<sup>104</sup>.

Em resposta à mesma pergunta, o TJ-GO afirmou que “todos os dados solicitados são de livre acesso à população em geral por meio de consulta ao Portal da Transparência, à rede mundial de computadores (internet)”, sem oferecer quaisquer informações adicionais sobre como acessá-los.

O mesmo ocorreu com o TJ-DFT que afirmou em resposta a mesma pergunta: “entendemos, salvo melhor juízo, não haver necessidade desta Subsecretaria prestar as informações solicitadas, uma vez que os dados estão disponibilizados no Portal de Transparência”. Novamente, nota-se uma sequência de problemas: por um lado não é indicado de forma clara o local exato onde o cidadão pode encontrar a resposta de forma satisfatória, apenas o endereço genérico do portal; por outro, a disponibilização de informações em um formato distinto do solicitado serve como justificativa

<sup>103</sup>Com o objetivo de aprimorar a formulação das perguntas realizadas por esta avaliação, conduzimos um mapeamento das práticas de transparência ativa acerca das informações sobre remuneração dos magistrados e servidores dos Tribunais. As práticas são bastante heterogêneas, com diferentes formas de apresentação dos dados, possibilidades de agregação e formatos. Cabe ressaltar que apenas o TJ-RJ, TJ-MG, TJ-BA disponibilizam dados processáveis por máquinas em seus sites na Internet.

<sup>104</sup>A pergunta afirmava: “Venho com base na Lei 12.527 solicitar as seguintes informações: Considerando o disposto no Anexo Único da Resolução nº 151 do Conselho Nacional de Justiça, solicito que este Tribunal envie uma tabela, em formato processável por máquina, seguindo o padrão da referida resolução do CNJ, detalhando de forma consolidada, em relação aos anos de 2012 e de 2013, os valores pagos a título de remuneração paradigma, vantagens pessoais, subsídios, indenizações e vantagens eventuais referentes a cada magistrado. Por meio da tabela deve ser possível visualizar o valor total anual de créditos que foi pago para cada magistrado deste Tribunal nos anos de 2012 e 2013”.

apenas para eximir o órgão de responder o pedido, mas o cidadão não obtém a informação no formato e padrão de agregação que necessita.

O TRT da 15ª Região indica a URL para encontrar a informação já disponibilizada e que traz somente uma série de PDFs de mais de 200 páginas e com valores mensais, afirmando:

“Salientamos que os valores disponibilizados pelo TRT 15 em suas páginas de ‘Transparência’ estão em conformidade com a Resolução CNJ nº 102/2009, alterada pela Resolução CNJ nº 151/2012.”

Diante desses exemplos, é importante ressaltar que a questão dos formatos, muitas vezes não é mero detalhe, mas justamente aquilo que viabilizará a obtenção do dado solicitado e a realização de cruzamentos e comparações fundamentais para se dar significado aos valores brutos e desagregados. Esse era justamente o caso da Pergunta 1.

Para a segunda questão, que pedia um detalhamento que não se encontra divulgado de forma pública, as respostas dos tribunais foram, muitas vezes, similares, com o agravante de que além do formato ser insuficiente, não respondem à pergunta do solicitante. O TRT 10ª Região, por exemplo, em sua primeira resposta afirma:

“[...] informo que os dados solicitados pelo(a) manifestante devem ser retirados da página da transparência do Tribunal, onde encontram-se publicados, no formato determinado pela Resolução nº 102, do Conselho Nacional de Justiça, alterada pela Resolução nº 151, do mesmo conselho.”

Ao recurso, o tribunal responde reforçando sua interpretação de que cumpre as normas referentes à transparência ativa e, portanto, caberia ao cidadão sistematizar os dados ainda que, como apontado anteriormente, devido ao formato em que são apresentados isso seria extremamente difícil. Em suas palavras:

“As áreas técnicas afirmam peremptoriamente o cumprimento do disposto na Res. 102, do CNJ, alterada pela Res. 151 do mesmo Conselho, normas de regência consentânea com o disposto na Lei 12.527/2011, não merecendo, pois, reparo, as decisões outrora proferidas, sobretudo, pelo integral cumprimento normativo. A interpretação dos dados requeridos compete ao requerente, independente do formato que se lhe oferte, conquanto se fraqueie nos moldes legais, tal como aqui se concretizou.”

O que pode se observar neste tipo de resposta, portanto, é que a prática de se remeter aos Portais de Transparência pode servir como justificativa para a negação de informações de interesse público ao cidadão. A interpretação predominante dos tribunais é preocupante, uma vez que parece inferir que suas obrigações com relação ao direito de acesso a dados referentes à remuneração dos magistrados se restringem ao cumprimento das normas do CNJ, ignorando a possibilidade do cidadão solicitar dados adicionais ou em outro formato.

## 2.6 Questões quanto ao formato dos dados

Essa situação se evidencia na Pergunta 7, quando o requerente especificou de antemão conhecer as obrigações de transparência ativa existentes e justificou a solicitação com base na LAI:

Estou ciente de que no Portal de Transparência Ativa deste Tribunal são disponibilizados os detalhamentos da folha de pagamento de magistrados separado por mês, no formato estipulado pela Resolução 102 do Conselho Nacional de Justiça.

Diante disto, venho com base na Lei 12.527 solicitar as planilhas de detalhamento da folha de pagamento de magistrados, para todos os meses dos anos de 2012 e de 2013,

em formato processável por máquina, o qual pode ser .xls ou ponto .xlsx (excel), ou algum outro formato processável por máquina. Afinal, o formato utilizado pelo Portal de Transparência deste tribunal, qual seja, .pdf, não é processável por máquina, impedindo a análise apropriada dos dados. [...]

**Nesse caso, a taxa de resposta foi significativamente inferior a das demais perguntas e o teor das justificativas foi variado. Tem-se, por exemplo, o caso do Tribunal de Justiça Estadual da Bahia (TJ-BA), que afirmou que:**

“para a obtenção de informações em arquivos com formatos específicos solicitados é necessário contato direto com o setor responsável, neste caso, a Diretoria de Recursos Humanos - DRH através dos telefones: (71) 3372-1649/ 3372-1665/ 3372-1650, para buscar uma melhor solução para o vosso problema.”

Este exemplo permite questionar por que nesse caso, diferentemente da prática corrente nos tribunais com relação às demais perguntas, o órgão responsável pelo processamento dos pedidos não o encaminhou para o setor responsável, uma vez que a resposta implica um conhecimento de que a informação solicitada existe.

O TJ-MG, por sua vez, afirma que utiliza o formato PDF que, nesse caso, seria legível por máquina podendo ser exportado para editores de texto. Ainda que isso se comprove, os arquivos são mensais e contêm grande número de páginas, novamente dificultando o processamento. O tribunal justifica da seguinte forma sua opção:

“A adoção, pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, de documentos em formato .pdf para a publicação das informações da folha de pagamento, advém da necessidade de preservar a credibilidade e a confiabilidade dos dados produzidos.”

Ora, se o TJ-MG afirma que o PDF garante a confiabilidade dos dados, mas permite sua exportação para um formato texto editável, o que impede uma pessoa de exportá-los, alterá-los e depois criar um novo PDF idêntico ao anterior, mas com dados adulterados? A questão da credibilidade e confiabilidade é crucial e deve ser aprofundada nas discussões e normas sobre acesso à informação e transparência, mas, nesse caso, não justifica a recusa. Mecanismos como assinaturas eletrônicas, que se aplicam a diferentes tipos de formatos, poderiam solucionar facilmente esse problema.

A interpretação do tribunal é de que está cumprindo com o disposto na LAI, conforme se pode observar da sua resposta, abaixo transcrita:

“No entanto, os documentos em pdf publicados atendem os preceitos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação. A Lei de Acesso à Informação, no inciso II do § 3º do art. 8º, quando consigna ‘tais como planilhas e texto’, propõe uma lista exemplificativa e não exaustiva.”

Novamente, trata-se de uma informação pouco relevante para o usuário comum, e serve apenas como uma tentativa de se justificar o não fornecimento da planilha solicitada.

Cabe notar que o formato dos dados sobre remuneração dos magistrados apresentados nos portais de transparência ativa do Tribunal são fragmentados e não possibilitam uma análise histórica e comparativa dos dados. Explicando melhor, os mecanismos de consulta e filtros restringem ao usuário a consulta por mês e, algumas vezes, apenas por magistrado.

De modo geral, quando os pedidos de acesso das referidas perguntas não foram explicitamente negados pelas justificativas analisadas anteriormente, os tribunais recorrem aos formatos já disponíveis na transparência ativa, ignorando a especificidade da demanda do solicitante por um formato ou padrão de agregação

diferente.

Acerca da capacidade de envio das informações solicitadas nos pedidos de acesso à informação em formatos específicos ou padrões de agregação diferentes dos já disponibilizados na transparência ativa, esta avaliação encontrou resultados bastante interessantes sobre o tratamento destas informações pelos tribunais, especialmente nas respostas às perguntas 1, 2 e 7. Vejamos alguns exemplos:

- No caso da pergunta 1, o TRT da 15ª Região indicou seu portal de transparência para a consulta dos dados solicitados, onde o solicitante pode obter arquivos separados por mês, em formato .pdf. Cada arquivo possui uma média de 100 páginas e não indica o nome dos magistrados, mas apenas as remunerações por cargo. Nesse caso, a informação prestada não só é incompleta, como também inviabiliza qualquer processamento que permita uma análise mais crítica das informações.
- O TJ-MT, embora tenha detalhado parte do pedido, descrevendo as modalidades de indenização, vantagens pessoais e eventuais dos magistrados, direciona a consulta aos dados o seu site, onde a informação é disponibilizada mês a mês e em formato .html, sendo inviável baixar um arquivo com os dados agregados (por ano ou por mês) para processamento em máquina. Os dados não estão desagregados conforme indicado no pedido de acesso e, a visualização dos dados no formato exigido pela Resolução 151/2012 só é possível por magistrado. Ou seja, para se obter um panorama de todos os magistrados, seria necessário entrar um a um nos mais de 250 magistrados do Tribunal.

Esta prática repete-se em diversos tribunais, como por exemplo o TJ-RS, TJ-RO, TRF 2ª região, entre outros. Ou seja, o tribunal responde como se a informação já disponível em seu sítio eletrônico

atendesse o solicitado no pedido, mas os dados estão disponibilizados de forma bastante fragmentada e em formatos não processáveis por máquina.

Em função das respostas pouco precisas obtidas nas perguntas 1 e 2 e pela significativa frequência com que os tribunais respondiam aos pedidos indicando os sites da transparência ativa, foi formulada uma Pergunta 7 Em que o solicitante deixava claro seu conhecimento sobre as informações já disponibilizadas e solicitava de forma bastante precisa os dados agregados e planilhados de forma a serem processados. Alguns tribunais responderam essa pergunta justificando a inexistência da funcionalidade de exportação de planilhas de seu sistema (STF) ou mesmo a impossibilidade de envio no formato processável por máquina embasando-se no art. 4º da Lei 12.527/2012, como foram os casos dos TJ-MG e TJ-BA.

Ainda sobre a questão dos formatos específicos, cabe mencionar a resposta do TJ-ES que alega ser o formato solicitado “não apenas processável como também manipulável” exigindo portanto uma “autorização superior para atendimento do pedido”.

Dentre os casos negativos, merece destaque a resposta do TJ-CE que, respondendo sobre as normas e atas sobre a promoção dos magistrados, recomendou que o solicitante comprasse o Código de Divisão e Organização Judiciária do Poder Judiciário Estadual Cearense nas livrarias ou que o consultasse no site do Tribunal. A resposta não indicou o *link* para o referido arquivo ou mesmo para as demais informações.

## Capítulo 7

## Avaliação das plataformas de recebimento de pedidos de acesso à informação

A análise das plataformas buscou identificar as ferramentas utilizadas pelos tribunais para o atendimento dos pedidos de acesso à informação via Internet. Foram utilizados os mesmos critérios da Avaliação Geral, quais sejam: (i) a existência de plataforma específica para envios de pedidos de acesso à informação; (ii) funcionalidades de confirmação e notificação da resposta; (iii) possibilidade de acompanhamento do pedido; e (iv) campo para recurso.

Dos 40 tribunais analisados, 33 deles (82,5%) não possuem plataforma específica para o atendimento de pedidos de acesso à informação, transferindo esta responsabilidade para suas Ouvidorias.

Em muitos casos, na Ouvidoria é disponibilizada uma lista de opções, como por exemplo “Reclamação”, “Sugestão” e “Fale com o corregedor”, mas não é apresentada uma opção de “Acesso à Informação”.

A opção por sobrepor o canal de atendimento aos pedidos de acesso à informação ao sistema de Ouvidoria pode gerar alguns problemas, conforme foi possível observar.

Primeiramente, a Lei 12.527/11 prevê especificidades relativas ao procedimento de acesso à informação que podem não ser adequadamente observadas pelos sites das ouvidorias. Um exemplo é o direito de recorrer de decisões que indefiram um pedido. Nos casos em que é utilizado o site da Ouvidoria, não há uma ferramenta específica para os recursos e o cidadão não possui alternativa a

não ser recorrer por meio do envio de um novo pedido. Isto dificulta o processo e, muitas vezes, pode confundir o usuário, que pode deixar de fazer o recurso por não encontrar um meio adequado para tal.

Ademais, diversos *sites* de ouvidorias possuem limite de caracteres que pode configurar um obstáculo à transparência passiva. São os casos do TJ-BA, TJ-RS, TJ-TO e TST.

Outras plataformas obrigam o usuário a oferecer um telefone. Se por um lado a informação pode ajudar no contato com o cidadão, também pode representar uma exigência indevida, já que a Lei 12.527/11 exige apenas a identificação simples do solicitante, com nome e número de CPF ou RG. Como vimos anteriormente, TJ-RN, por exemplo, suspendeu o pedido de acesso à informação por considerar que o telefone informado não foi confirmado.

A prática do TJ-SE também merece atenção devido às dificuldades encontradas na navegação. Em seu *site*, há destaque para o canal da Ouvidoria e nenhum *link* visível na página principal para um formulário relativo aos pedidos de informação. Os pedidos enviados para a Ouvidoria, porém, retornaram com a seguinte mensagem:

“a Ouvidoria não é o setor competente para prestar esclarecimentos relacionados à Lei de Acesso à Informação no âmbito deste Tribunal de Justiça, nos termos do Arts. 3º e 5º da Portaria 32/2012 deste TJ/SE, em anexo, ficando tal atribuição a cargo da Divisão de Serviços ao Cidadão. Desta feita, favor efetuar sua solicitação no campo específico para esse fim, que pode ser localizado na página principal do Tribunal de Justiça de Sergipe acessando: Menu Principal>Transparência>Solicitação de Informação ou diretamente no sítio: <http://www.tjse.jus.br/tjnet/solicitalInformacao/solicitacao.wsp>”

Apesar da nota enviada pelo TJ-SE ser precisa quanto à locali-

zação do formulário específico para o atendimento de pedidos de acesso à informação, o *link* é de difícil acesso e não intuitivo no primeiro acesso, fazendo com que o cidadão, provavelmente, tenha que percorrer todo o processo junto à ouvidoria antes de encontrar o procedimento correto para submeter os pedidos.

Outra questão que vale ressaltar em relação à plataforma do TJ-SE foi o mau funcionamento do mecanismo de consulta do andamento pedido de acesso, que por vezes retorna uma mensagem de “não encontrado”. O mesmo aconteceu com o mecanismo de consulta de andamentos do TJ-DFT.

Cabe destacar ainda que outros *sites* também apresentaram problemas técnicos quando do envio de pedidos de acesso à informação. São eles: TJ-RS; TJ-AC; TJ-RO; TJ-AM; e STJ.

## Conclusão

A Avaliação Geral e a Avaliação do Judiciário, realizadas pelo Programa de Transparência Pública, coordenado pela EBAPE e pelo CTS da FGV DIREITO RIO indicam importantes variações nos compromissos governamentais com a transparência.

Os resultados de ambas as avaliações sugerem que é necessário estabelecer novos compromissos para cumprir plenamente com as normas de transparência. As taxas de resposta foram razoavelmente similares: 69% na Avaliação Geral e 61% na Avaliação do Poder Judiciário. Os números mostram que, em média, um de cada três pedidos foi completamente ignorado. As taxas de precisão das respostas – métrica mais importante, pois mede o fornecimento de respostas que efetivamente atenderam ao pedido – foram significativamente mais baixas: 57% entre os pedidos respondidos para a Avaliação Geral e 26% para o Avaliação do Poder Judiciário.

Ainda que esses números não sejam altos, os compromissos com a transparência por parte dos órgãos públicos brasileiros não são de todo negativos. Depois de dois anos e meio de vigência da lei, as discrepâncias são notáveis, variando de aderência moderada com a Lei pelo Governo Federal e pelo Estado de São Paulo ao cumprimento precário pelo Estado e Município do Rio de Janeiro. A Avaliação do Poder Judiciário mostrou de forma ainda mais clara como o comprometimento institucional é crucial: entre os melhores resultados está o Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, que possui um orçamento consideravelmente menor que o de outros tribunais de regiões mais ricas do país. Neste sentido, países como a Índia e o México têm mostrado ao mundo que cumprir

com o direito de acesso à informação não tem a ver com riqueza ou sofisticação burocrática, mas principalmente com liderança e comprometimento<sup>105</sup>.

## O escopo

Ao longo das duas avaliações realizadas, foram enviados 717 pedidos de acesso à informação – 453 na Avaliação Geral e 264 na Avaliação do Poder Judiciário – para 173 diferentes órgãos públicos brasileiros.

Na Avaliação Geral, foram enviados pedidos baseados em 55 perguntas para 133 órgãos públicos pertencentes a todos os poderes e de oito unidades federativas: os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, bem como suas respectivas capitais, além do Distrito Federal e da União. Optamos por avaliar um número maior de órgãos de diferentes poderes por meio do envio de pedidos que versavam sobre diversos temas. A Avaliação Geral, nesse sentido, teve um caráter exploratório, servindo para promover o mapeamento das principais tendências positivas e negativas e, finalmente, dos compromissos dos órgãos governamentais com a transparência pública e com a Lei 12.527/2011.

Por outro lado, na Avaliação do Poder Judiciário enviamos sete perguntas específicas a 40 tribunais: três tribunais superiores (STF, STJ e TST), cinco Tribunais Regionais Federais, cinco Tribunais Regionais do Trabalho, os 26 Tribunais de Justiça dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios. Escolhemos como objeto dos pedidos de acesso à informação temas que estão na pauta do dia e que refletem alguns dos desafios contemporâneos do Poder Judiciário brasileiro, como remuneração e promoção de magistrados, prevenção de nepotismo e gestão administrativa de tribunais. As informações obtidas no âmbito da pesquisa certamente podem servir como primeiro passo para trabalhos futuros a respeito do

Poder Judiciário.

## A metodologia

A metodologia foi elaborada com rigor acadêmico, embora desenhada para ser simples e replicável. A replicabilidade é primordial para que os resultados de avaliações de transparência realizadas por instituições nacionais e internacionais sejam comparáveis, o que atualmente não ocorre em razão da diversidade de definições e métricas. Neste contexto, a *Transparency Audit Network*, iniciativa apoiada pela *Open Society Foundations* (OSF) e coordenada pelo Programa de Transparência Pública da EBAPE em parceria com o CTS da FGV DIREITO RIO, pretende construir uma rede de instituições que militam na área da transparência em nível doméstico e internacional para realizar avaliações simultâneas e utilizando as mesmas métricas de modo a propiciar máxima comparabilidade entre os resultados.

Como detalhado no Capítulo 1, optamos por três métricas simples na análise: taxa de respostas, taxa de precisão e prazo médio de resposta. Também incluímos um experimento de campo para cada avaliação: o primeiro para testar se existem práticas discriminatórias no fornecimento de informações públicas e outro para identificar se pedidos justificados ensejariam melhores respostas do que pedidos sem qualquer justificativa.

## Resultados

Como mencionado acima, as taxas de resposta foram de 69% na Avaliação Geral e 61% na Avaliação do Poder Judiciário – valores razoavelmente similares – e as taxas de precisão apresentaram diferenças consideráveis de 57% e 26%, respectivamente. Cabe

<sup>105</sup>Veja: MICHENER, G. FOI Laws Around the World. *Journal of Democracy*, v. 22, n. 2, p. 145–159, 2011.

destacar, porém, que algumas entidades apresentaram resultados muito distantes das médias. É o caso dos governos do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro na Avaliação Geral, que apresentaram taxas de resposta de 34% e 23%, evidenciando um cenário preocupante em termos de cumprimento com a Lei 12.527/2011. Com relação à Avaliação do Poder Judiciário, alguns Tribunais de Justiça também apresentaram taxas de resposta consideravelmente baixas de resposta, como, por exemplo, o TJ-AC e o TJ-AL.

Os experimentos forneceram resultados sugestivos, embora testes complementares sejam necessários para confirmar as inferências derivadas. Os resultados mais impressionantes foram observados ao se analisar dois pares de identidades masculinas e femininas, uma com vínculo institucional com a FGV (afiliação institucional) e outra sem perfil identificável na rede mundial de computadores (não-institucional). As identidades enviaram 322 pedidos e receberam respostas consideravelmente distintas. As duas identidades não-institucionais receberam cerca de 10% menos respostas do que os perfis institucionais – um resultado significativo – e respostas que foram 8% menos precisas. Por último, cabe destacar que os pesquisadores da FGV receberam suas respostas em uma média de 17,5 dias contra 25,5 dias dos perfis não-institucionais. Estes resultados reforçam a hipótese de que pode haver discriminação no processamento dos pedidos com base no vínculo institucional do requerente. Esta inferência dá motivos para novos estudos e para considerar a possibilidade de reformar a obrigação legal de identificação do requerente, presente no Art. 10º da Lei 12.527/2011.

As plataformas eletrônicas e meios de comunicação para o envio das respostas também foram avaliadas. Nota-se que a plataforma e-SIC, desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU), apresenta um relevante caso de sucesso, pois incorpora uma série

de funcionalidades que facilitam o procedimento para o cidadão.

Cabe ressaltar que a comunidade internacional está se movendo na direção do uso de plataformas similares. O México, por exemplo, terá, em breve, um único portal para todos os poderes e níveis de governo. Considerando que a plataforma e-SIC encontra-se disponível para qualquer órgão público interessado, são poucas as justificativas para que canais de ouvidorias ou “Fale Conosco” que, no geral, apresentam-se como inadequados para a realização dos pedidos. Especificamente em relação ao Poder Judiciário, nota-se um panorama mais preocupante, pois um número muito reduzido de tribunais possui plataformas específicas de transparência passiva.

### **Questões institucionais**

O presente estudo identificou que existem vazios institucionais no que se refere à concretização do acesso à informação pública. A Seção II da Lei 12.527/2011 prevê a possibilidade de recursos em 1ª e 2ª instância, que tramitam dentro do próprio órgão que recebeu o pedido de informação. Contudo, somente em relação aos órgãos integrantes da administração pública federal é possível a interposição de recurso em 3ª instância para uma entidade autônoma, neste caso a CGU. No cenário atual, decisões de recursos em 2ª instância, com exceção da Administração Pública Federal, são irrecorríveis, pois não existe 3ª instância recursal independente nos estados e municípios e tampouco no nível federal, em relação ao Poder Judiciário ou ao Poder Legislativo.

Outros desafios institucionais identificados referem-se à forma pela qual os diversos entes federativos estão regulamentando a Lei 12.527/2011. Muitos estados ainda não regulamentaram a aplicação da Lei 12.527/2011, e outros – como o Estado do Rio de Janeiro – o fizeram de maneira ilegal. A impossibilidade dos solici-

tantes enviarem pedidos digitalmente e a exigência da assinatura de termo de responsabilidade, fazem da regulamentação do Estado do Rio de Janeiro um caso particularmente negativo, que cria sérias limitações ao exercício do direito de acesso à informação. Como enfatizado anteriormente, a obrigação de identificação pode representar um sério desestímulo à prática do direito do acesso à informação, especialmente em municípios onde os solicitantes podem ser vítimas de coação ou intimidação.

Diante de tudo isso, consideramos necessário o fortalecimento da lei por meio de esforços concentrados. Instituições como o Ministério Público podem e devem ampliar sua atuação na fiscalização do cumprimento da Lei 12.527/2011.

### Recomendações gerais

Ao longo do presente relatório, o Programa de Transparência Pública, coordenado pela EBAPE e pelo CTS da FGV DIREITO RIO, identificou uma série de boas práticas que servem de exemplo para todos os órgãos públicos brasileiros e de obstáculos à transparência pública que devem ser removidos. Neste sentido, apresentamos abaixo, de forma resumida, algumas recomendações:

- O Instituto de Acesso à Informação Pública e Proteção de Dados (IFAI), no México, e a atuação do Ministério Público na Colômbia, podem servir como exemplos para o aperfeiçoamento das instituições incumbidas de assegurar o acesso à informação no Brasil. O caso mexicano é especialmente interessante e merece ser apreciado, pois foi estabelecida no país uma agência reguladora que tem competência para regular e fazer cumprir a LAI em todas as esferas de governo, ou seja, a esfera federal, estadual e municipal além de todos os poderes e órgãos autônomos.
- Os diversos órgãos e poderes devem tomar medidas para

assegurar que pedidos legítimos não sejam indeferidos com base em interpretação ampla e pouco razoável do que seja trabalho adicional.

- Revogar ou alterar decretos estaduais e municipais que estabeleçam procedimentos que possam limitar o direito fundamental de acesso à informação como, por exemplo, a obrigatoriedade de que o pedido seja feito de maneira presencial, ou a obrigação de que a resposta seja buscada pessoalmente.
- Revogar ou alterar regras que determinam a obrigatoriedade de que o solicitante se identifique formalmente, já que isso pode gerar discriminação e intimidação. Em um cenário ideal, o cidadão deveria ser obrigado a informar somente um meio de contato, como indica a lei modelo de acesso à informação da Organização de Estados Americanos<sup>106</sup>.
- Enviar as informações nos padrões de agregação solicitados no pedido de acesso à informação.
- Utilizar plataformas específicas para o recebimento e processamento de pedidos de acesso à informação, dando preferência para a plataforma e-SIC, tendo em vista que serviços de Ouvidoria ou “Fale Conosco” se mostraram inadequados para o cumprimento da Lei 12.527/11.
- Delimitar a abrangência das interpretações possíveis das exceções ao direito de acesso à informação.
- Criar ou aperfeiçoar os canais existentes para solicitação de informações por parte dos cidadãos, observando o disposto na LAI. Destaca-se, aqui, a necessidade de que os procedimentos dos tribunais não imponham obstáculos burocráticos desnecessários ou excessivos, que possam impedir ou limitar o exercício do direito de acesso à informação.

<sup>106</sup>Ver capítulo III (24), na página 12 da Lei Modelo. Disponível em: [http://www.oas.org/dil/access\\_to\\_information\\_model\\_law.htm](http://www.oas.org/dil/access_to_information_model_law.htm)

- Adequar-se à LAI no que diz respeito ao uso de formatos abertos e não proprietários, bem como adotar os princípios dos dados abertos de forma transversal também para a transparência passiva, conforme as recomendações dos órgãos internacionais e o compromisso assumido pelo Brasil com a OGP.

### **Recomendações específicas para o Poder Judiciário**

Como vimos anteriormente, a Resolução nº 102 do CNJ dispõe sobre as práticas de transparência ativa no que diz respeito a dados orçamentários e financeiros, quadro de pessoal e estrutura remuneratória. A norma é importante e positiva no sentido de detalhar obrigações de transparência para os órgãos do Judiciário. Os resultados da Avaliação do Judiciário mostram, porém, que ela tem sido interpretada em alguns casos de forma a eximir os tribunais de responder a pedidos de acesso à informação sobre outras informações não contempladas na Resolução. Ademais, a referida resolução também é utilizada como justificativa para indeferir pedidos que solicitem os dados em formatos e/ou o níveis de agregação distintos dos estabelecidos pela Resolução. Ambas as condutas dos tribunais contrariam a Lei de Acesso à Informação.

Considerando-se que um dos propósitos da referida norma é “padronizar a apresentação das informações, de modo a lhes conferir inteligibilidade e comparabilidade em benefício da eficácia do controle social sobre os gastos públicos”, sugeriremos a seguir algumas alterações:

1. Reformular o artigo 4º, parágrafo 3º da Resolução 102 do CNJ, que determina que as informações especificadas devam ser publicadas em formato hipertexto (HTML), para adequá-lo ao disposto no artigo 8º, § 3º, incisos II e III, da LAI, possibilitando “a gravação de relatórios em diversos formatos eletrô-

nicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações” e “o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina”;

2. Alterar a resolução para explicitar a necessidade de que os tribunais permitam a consulta de dados referentes à remuneração de magistrados não apenas de maneira individualizada e mês a mês, mas também agregados anualmente e para todos os magistrados. Os dados devem ser disponibilizados de maneira a permitir o seu processamento.

3. É importante destacar que a mencionada resolução é clara em seus propósitos e que o CNJ não poderia prever antecipadamente os usos que seriam feitos para além do seu objeto. No entanto, dado que se encontraram evidências de limitações na sua implementação, é fundamental revisar os pontos elencados acima buscando alinhar os órgãos do Judiciário às melhores práticas de promoção do acesso.

Além das alterações e adaptações é importante que o CNJ acompanhe as práticas de transparência ativa dos órgãos do Judiciário que, como vimos, ainda são muito díspares entre si.

### **Próximos passos**

A Lei 12.527/2011 é uma conquista recente na história legislativa do país. A tarefa de mudar a cultura do sigilo, que prevaleceu por décadas em órgãos hermeticamente fechados ao controle social, não é instantânea. Conseqüentemente, não basta a criação de uma Lei de Acesso à Informação para que a transparência pública se torne uma realidade. Há a necessidade, por um lado, de compromissos políticos e administrativos e, de outro, de um amplo uso da Lei de Acesso à Informação pela sociedade civil.

Existe um campo muito fértil para a realização de pesquisas e

avaliações sobre a transparência. O presente estudo aderiu a um dos muitos desenhos de pesquisa e há a necessidade de realizar novas pesquisas para compreender o funcionamento da LAI em outras regiões, e, especialmente, fora dos grandes centros metropolitanos. Da mesma forma, existe amplo campo para a realização de avaliações setoriais específicas em áreas como saúde, educação, segurança pública, mobilidade urbana, dentre outras. Por fim, alguns órgãos ainda não foram objeto de grande escrutínio relacionado à transparência, como as procuradorias estaduais e municipais, entidades da administração pública indireta, bem como entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos do Estado.

É imprescindível que a sociedade utilize cada vez mais intensivamente a LAI, motivando as entidades públicas a se adaptarem ao novo regime de transparência e *accountability*. Nesse sentido, o Programa de Transparência Pública, conjuntamente com outras instituições acadêmicas e ONGs, espera contribuir a partir desse e outros estudos para o aperfeiçoamento da transparência pública no Brasil.

## Referências

ALIANZA REGIONAL POR LA LIBRE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. **Saber Más VI: Informe Regional Sobre Acceso a Información Pública y Apelaciones. 2014.** Disponível em: <http://www.alianzaregional.net/acciones/investigacion-aplicada/sabermasvi/>

ARTIGO 19. **Balço de 1 Ano da Lei de Acesso à Informação Pública.** São Paulo: Artigo 19, 2013.

BEGHIN, N. e ZIGONI, C. (orgs), **Avaliando os websites de transparência orçamentária nacionais e sub-nacionais e medindo impactos de dados abertos sobre direitos humanos no Brasil.** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos/pesquisa-transparencia-orcamentaria-nos-websites-nacionais-e-sub-nacionais> [acesso em 29.10.2014]

BRASIL. **Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)

BRASIL. **Resolução ANTT nº 442, de 2004.** Disponível em: [http://appweb2.antt.gov.br/resolucoes/00500/resolucao442\\_2004.htm](http://appweb2.antt.gov.br/resolucoes/00500/resolucao442_2004.htm)

BRASÍLIA. **Decreto Federal 7.724.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7724.htm)

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO (Brasil). **Resolução n. 107, de 29 de junho de 2012.** Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho, Brasília, DF, n. 1011, 2 jul. 2012. Caderno Jurídico do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, p. 1-3. Disponível em: <http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/handle/1939/24937> [acesso em 03.11.2014]

ESTADO DE MINAS GERAIS. **Deliberação 2.555/2013.** Disponível

em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/54195134/al-mg-11-05-2013-pg-13>

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Decreto Estadual 43.597 de 16 de maio de 2012**. Disponível em: <http://www.aperj.rj.gov.br/legislacao/dec43597.htm>

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução nº 275 de 2013 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.mpmg.mp.br/acesso-a-informacao/requerimento-de-informacao/>

FALCÃO, J., HARTMANN, I. A. e CHAVES, V. **III Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Getúlio Vargas, 2014.

KNILL, C. Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. **Journal of European Public Policy**, v. 12, n. 5, p. 764–774, 2005.

LABORATÓRIO BRASILEIRO DE CULTURA DIGITAL & NICBr, **Manual dos dados abertos: governo**. Traduzido e adaptado do Open Data Manual - W3C (Colaboração: Comunidade Transparência Hacker e Everton Zanella Alvarenga). São Paulo: Comitê Gestor da INternet no Brasil, 2011. Disponível em [http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual\\_Dados\\_Abertos\\_WEB.pdf](http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf) [acesso em 02.11.2014].

LANDIS, J. R., AND G. G. KOCH. **The measurement of observer agreement for categorical data**. *Biometrics* 33: 159–174, 1977.

MENDEL, T. **“The Public’s Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation”**. Londres: Article 19, 1999. Disponível em: <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/public-right-to-know.pdf> [acesso em: 03.11.2014].

MICHENER, Greg. FOI Laws around the World. **Journal of Democracy**, v. 22, n. 2, p. 145-159, 2011.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, **Desafios da Transparência no Sistema de Justiça Brasileiro**. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário,

2013.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Decreto Municipal 35.606 de 2012**. Disponível em: [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4179996/4100619/decreto\\_n\\_35606.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4179996/4100619/decreto_n_35606.pdf)

OAS. **Model Inter-American Law on Access to Information**. Capítulo III (24), p.12. Disponível em: [http://www.oas.org/dil/access\\_to\\_information\\_model\\_law.htm](http://www.oas.org/dil/access_to_information_model_law.htm).

RTI Rating. **Countries**. Disponível em: <http://www.rti-rating.org/>. Acesso em: 23 de março 2014.

VIERA, A. J., & GARRETT, J. M. **Understanding interobserver agreement: the kappa statistic**. *Fam Med*, 37(5), 360-363, 2005.

WEYLAND, K. G. **Learning from Foreign Models of Policy Reform**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2004.

