

A LAI em 2020: Estados e Distrito Federal



Um diagnóstico do Achados e Pedidos sobre o cumprimento da Lei de Acesso nos três Poderes e no Ministério Público

Coleta de dados: Marina Iemini Atoji, Raul Durlo
Análise e redação: Marina Iemini Atoji
Supervisão e edição: Juliana Sakai
Direção Executiva: Manoel Galdino

Dezembro/2020



Introdução	3
1. Índices de resposta: Legislativo ignora pedidos	5
2. Tempo de resposta: dentro do esperado, com maus exemplos	7
3. Atendimento: avaliação qualitativa das respostas	14
a. Não atendimento: trabalho adicional e proteção de dados pessoais	20
Transparência e proteção de dados pessoais: uma discussão necessária	21
Executivo federal: referência só até certo ponto	24
b. Atendidos: dados em planilhas	26
c. Parcialmente atendidos: PDF segue favorito da administração pública	27
4. Os efeitos da pandemia sobre o atendimento	28
5. Meios eletrônicos para fazer pedidos: obstáculos iniciais	29
6. Conclusões e recomendações	32

Relatório produzido no âmbito do projeto Achados e Pedidos, realizado em parceria pela Abraji e pela Transparência Brasil com financiamento da Fundação Ford.

Realização



ABRAJI

TransparênciaBrasil

Financiamento





Introdução

O cumprimento da Lei de Acesso a Informações Públicas (LAI) em nível estadual, oito anos após a entrada em vigor da norma, ainda é bastante desigual entre os órgãos e Poderes. Este estudo realizado pela Transparência Brasil mostra que órgãos cujas funções incluem realizar o controle do cumprimento da LAI e imputar punições aos violadores descumprem o princípio básico da transparência passiva: responder a pedidos de informação em no máximo 30 dias.

Como parte do projeto Achados e Pedidos, desenvolvido em parceria com a Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo) e financiado pela Fundação Ford, a Transparência Brasil apresentou pedidos de informação ao Executivo, Legislativo (incluindo Tribunais de Contas), Judiciário e Ministério Público das 27 unidades da federação. A solicitação, igual para todos os órgãos, teve dois objetivos simultâneos: avaliar o atendimento dos órgãos e Poderes e obter bases de dados com pedidos, recursos e respostas para incrementar a base do site do projeto. O levantamento atualiza parte de diagnóstico semelhante realizado em 2017¹.

A despeito de estarem vinculados ao nível federal, o Tribunal de Justiça e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios compõem este levantamento, tendo em vista sua atuação local.

O PEDIDO DE INFORMAÇÃO

Cumprimentando-os cordialmente, solicitamos acesso a todos os pedidos de acesso à informação feitos ao [órgão] de 2018 a 2020, bem como às respectivas respostas aos pedidos, aos recursos, às respostas aos recursos e a todos os arquivos anexos eventualmente relacionados a cada uma dessas etapas.

Solicitamos, em conformidade com o §3º do art. 8º da Lei federal 12.527/2011, que os dados sejam sistematizados em planilhas em formato aberto, de forma a facilitar a análise.

¹ “Quase metade dos principais órgãos públicos brasileiros descumprem a Lei de Acesso à Informação”. Achados e Pedidos, 2017. Disponível em: http://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Relat%C3%B3rio_LAI_16022018.pdf. Acesso em 25/11/2020.



Por causa de dificuldades no uso de alguns meios eletrônicos para apresentação de pedidos de informação (indisponibilidade de sistemas e/ou sites com orientações confusas, dificuldades para encontrar os meios), oito órgãos não foram acionados. Foram apresentados, assim, um total de 101 pedidos no período de 28 de julho a 13 de outubro de 2020. A última checagem por respostas foi feita em 30 de novembro.

Tabela 1. Órgãos não acionados

Órgão	Motivo para não acionamento
Assembleia Legislativa do Amapá	Não tem formulário on-line, endereço de e-mail específico ou orientações claras para protocolar pedidos via internet.
Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte	Site indisponível nos momentos de realização da pesquisa.
Tribunal de Justiça da Paraíba	Como o formulário do e-SIC apresentava erro, o pedido foi apresentado via e-mail. A resposta indicou nova tentativa de uso do formulário, mas o erro persistia.
Ministério Público do Alagoas	Site/link para e-SIC indisponível em 17/09/2020.
Ministério Público do Mato Grosso	Site/link para e-SIC indisponível em 17/09/2020.
Ministério Público do Mato Grosso do Sul	Site/link para e-SIC indisponível em 17/09/2020.
Ministério Público do Pará	Site/link para e-SIC indisponível em 17/09/2020.
Ministério Público de Roraima	Site/link para e-SIC indisponível em 17/09/2020.

O levantamento mostra ter havido certo grau de melhoria no cumprimento da transparência passiva em nível estadual, mas o cenário ainda é de alta proporção de desobediência a aspectos básicos da LAI e obstáculos à obtenção de informações por meio de pedidos - inadmissível depois de quase uma década de vigor da regra.

DESTAQUES

- **Mais da metade das Assembleias Legislativas e quase um terço dos Tribunais de Justiça acionados não responderam** aos pedidos de informação, apesar de a taxa de resposta ter aumentado em relação a 2017.
- **Doze Poderes e órgãos (12%) responderam após o prazo** máximo de 30 dias determinado pela LAI; apenas 4 justificaram o atraso.
- **As Assembleias Legislativas apresentaram a maior proporção de pedidos respondidos fora do prazo (27%)**
- **Os Tribunais de Contas tiveram a maior proporção (80%) de pedidos classificados como "não atendidos"** (a resposta foi uma negativa de atendimento, o fornecimento de informação diferente da solicitada ou o fornecimento de informações em formato não utilizável)
- **Entre os pedidos "não atendidos", predominou a negativa de atendimento mediante justificativa.** Os motivos mais comuns foram **"trabalho adicional de análise e consolidação de dados"** e **"proteção de dados pessoais"**.
- **A maioria das negativas de atendimento sob a alegação de "trabalho adicional de análise e consolidação de dados" não forneceu informações que demonstrassem a necessidade do trabalho adicional**
- **Apenas 8% das respostas recebidas apontaram causas relacionadas à pandemia** como obstáculo para resposta e atendimento aos pedidos.

Todos os pedidos e respectivas respostas estão disponíveis na [plataforma do Achados e Pedidos](#). Os dados que embasam este relatório estão [disponíveis para consulta](#).

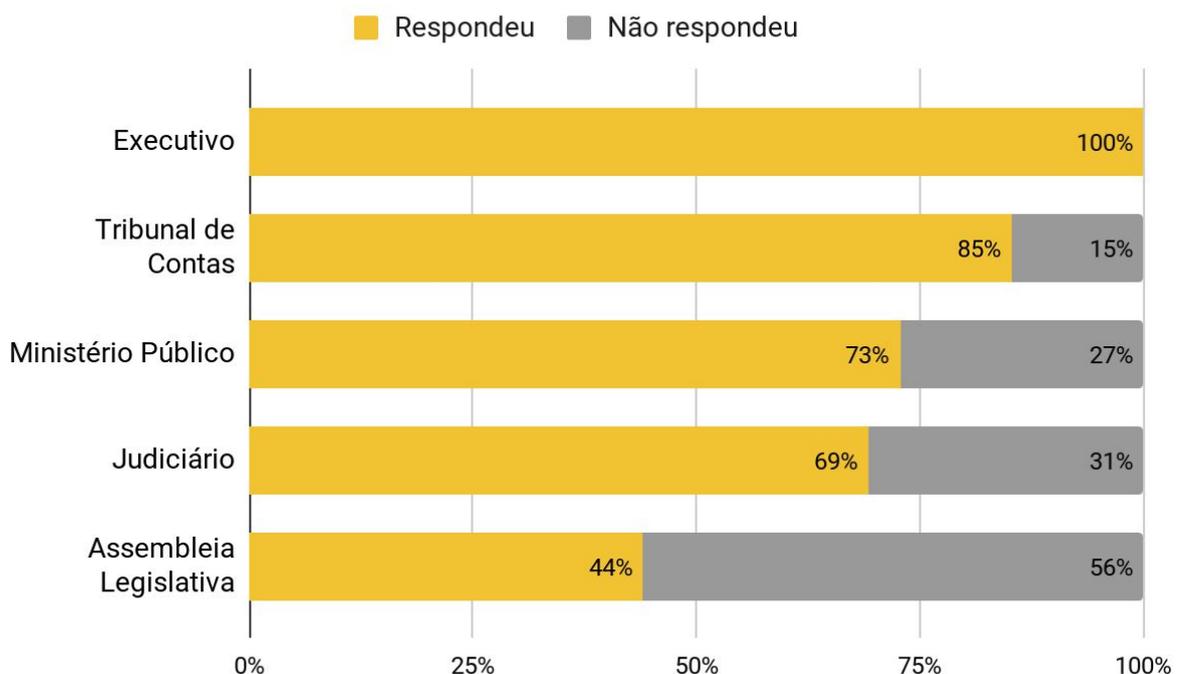


1. Índices de resposta: Legislativo ignora pedidos

A primeira dimensão de cumprimento da LAI avaliada foi a mais simples: **os órgãos responderam aos pedidos de informação apresentados?** De acordo com o art. 11, § 1º da Lei, todos devem enviar uma resposta em até 20 dias. O prazo é prorrogável por outros 10 dias, mediante justificativa.

As **Assembleias Legislativas tiveram o pior resultado: 56% delas não responderam** ao pedido. Ainda assim, é uma melhora em relação a três anos atrás, quando 75% delas haviam deixado de responder aos pedidos. O alto índice de descumprimento desse princípio da LAI **fragiliza a transparência e a participação social justamente onde ela é crucial**: as chamadas “casas do povo”.

Gráfico 1. Proporção de respostas por Poder/órgão - 2020



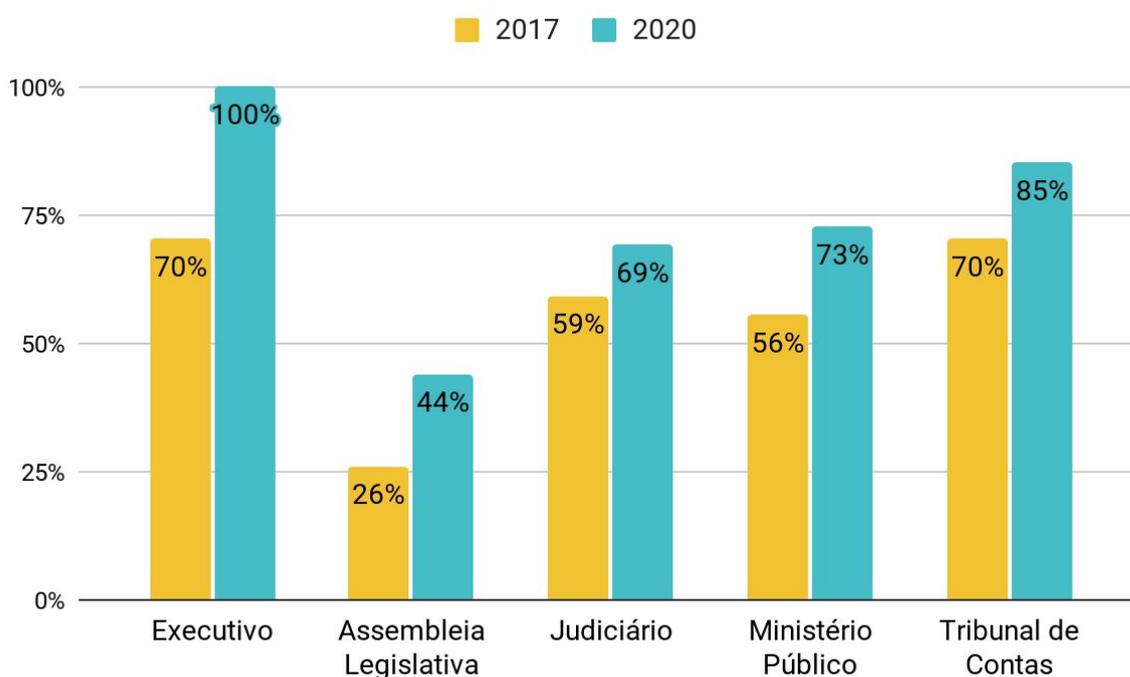
O segundo pior resultado é do **Judiciário**, com **taxa de omissão de 31%**. Há três anos, o resultado dos Tribunais de Justiça era melhor: 41% deles haviam deixado de responder aos pedidos. Entre os **Ministérios Públicos**, a omissão é bem menor do que a observada em 2017 (44%), mas ainda é alta diante do papel do órgão na garantia do cumprimento da LAI (fiscalização).



Os **bons resultados** ficaram por conta do **Executivo**, em que todos responderam ao pedido (há ressalvas quanto à observância de prazos e qualidade das respostas, porém, como será desenvolvido adiante) e dos **Tribunais de Contas Estaduais** (85% responderam). É positivo constatar que um dos braços de controle parece colocar em prática a regra cujo cumprimento deve supervisionar.

Em todos os Poderes e órgãos, houve aumento da taxa de resposta em relação a 2017. Merece destaque a melhora significativa do Executivo estadual, mesmo no contexto da pandemia global de Covid-19 e suas consequências sobre o serviço público - notadamente, o exercício de teletrabalho em grande parte das repartições. No levantamento anterior, oito governos não responderam ao pedido.

Gráfico 2. Taxa de resposta 2017/2020 por Poder/órgão



2. Tempo de resposta: dentro do esperado, com maus exemplos

Doze Poderes e órgãos (12%) responderam após o prazo máximo de 30 dias determinado pela LAI. O maior atraso foi no Tribunal de Justiça de Minas Gerais (73 dias de tramitação).



A ausência de explicação para a resposta fora do prazo foi padrão: apenas quatro órgãos (Executivo do PI, MP-AP e Assembleias de MT e PB) apresentaram alguma. As Assembleias de MT e PB e o MP-AP alegaram efeitos da pandemia de Covid-19: o aumento de demandas por informação no período e/ou a adoção de teletrabalho e regime de escala no funcionalismo. O governo do Piauí, por sua vez, afirmou que “a demora em emitirmos a resposta foi ocasionada por problemas técnicos apresentados (sic) no e-SIC - Sistema Eletrônico de Informação ao cidadão”.

NOTA

Para o prazo de tramitação, foram considerados apenas dias úteis.

Além do volume de atrasos injustificados, destaca-se o caso do governo gaúcho, que só respondeu após uma reclamação pela omissão ter sido apresentada à Ouvidoria Geral do Estado, totalizando 42 dias de tramitação do pedido.

Tabela 2. Órgãos que responderam fora do prazo e número de dias de tramitação

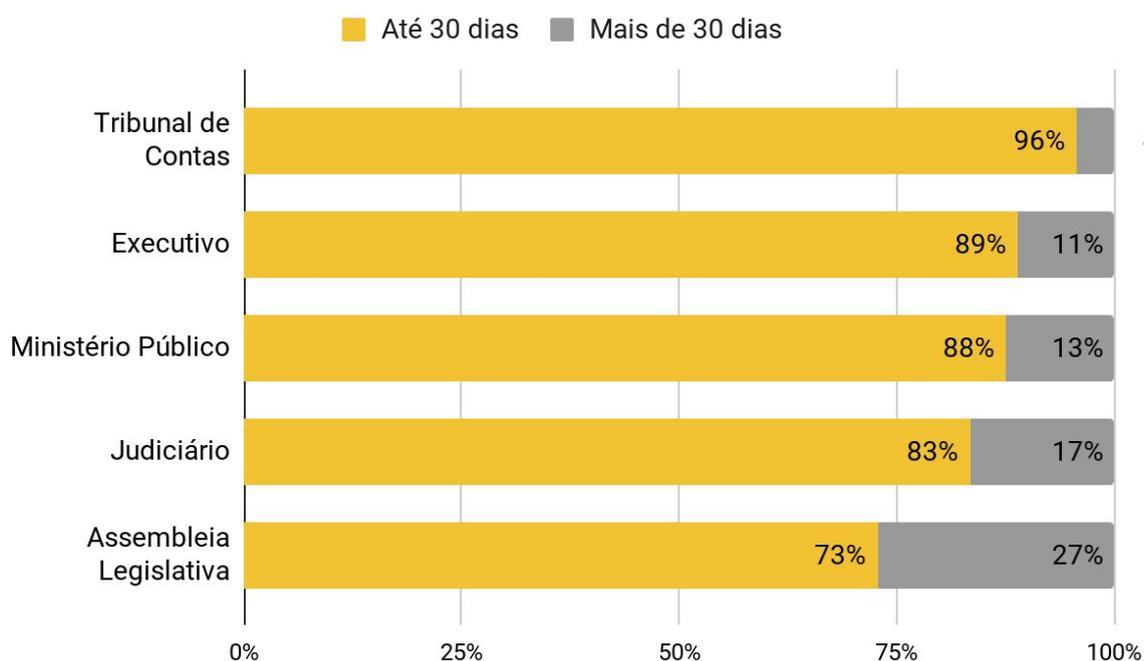
Órgão	Dias úteis de tramitação	Dias além do prazo da LAI
TJ-MG	73	43
TCE-AM	63	33
AL-MT	58	28
MP-AP	51	21
AL-PA	50	20
Governo BA	46	16
Governo PI	43	13
AL-PB	43	13



Governo RS	42	12
TJ-MT	41	11
MP-MA	38	8
TJ-ES	37	7

As **Assembleias Legislativas** apresentaram a maior proporção de respostas fora do prazo legal (27%). A menor proporção (4%) foi observada nos Tribunais de Contas - o número corresponde à Corte de Contas amazonense, cujo tempo de tramitação foi o segundo mais longo de todos.

Gráfico 3. Proporção de respostas fora do prazo legal, por Poder/órgão



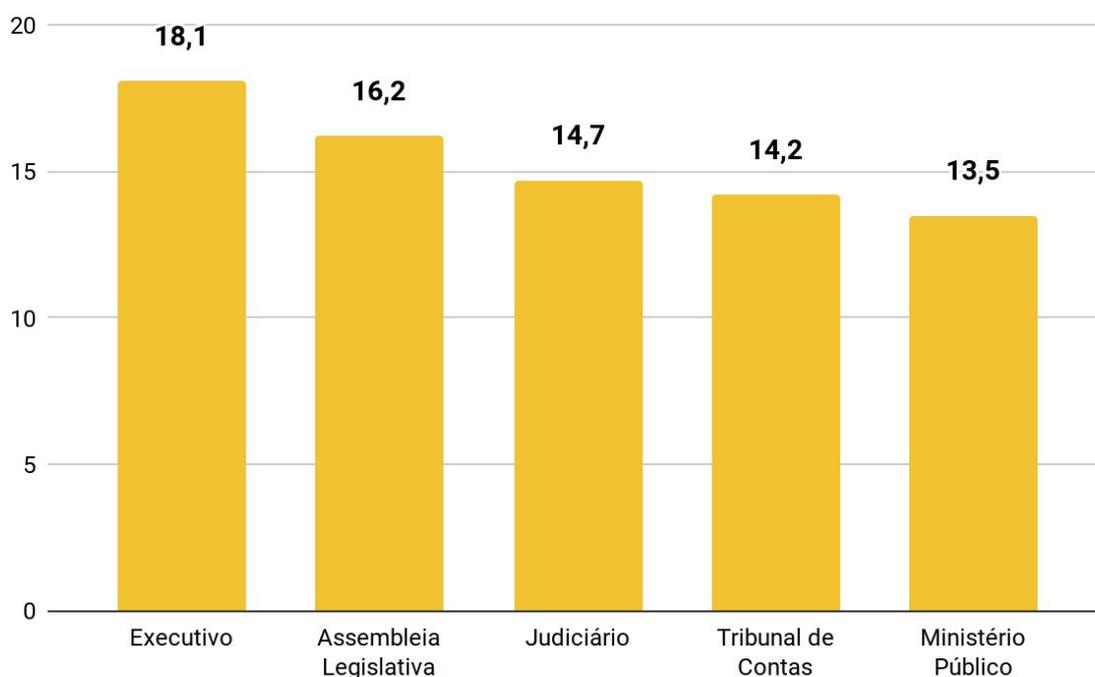
A **média do tempo de resposta** em cada Poder e órgão refletiu a **complexidade e o alcance do pedido**, que exigia avaliação da viabilidade de atendimento integral e o processamento de grande volume de dados.

NOTA

Para cálculo da média, foram descartadas as respostas dadas fora do prazo máximo de 30 dias possibilitado pela LAI

Desta forma, o **Executivo apresentou o maior tempo médio de resposta**, por ser o Poder que tradicionalmente recebe mais pedidos de informação - o que implica em maior volume de informações a serem avaliadas quanto à viabilidade de fornecimento e a serem processadas para serem fornecidas.

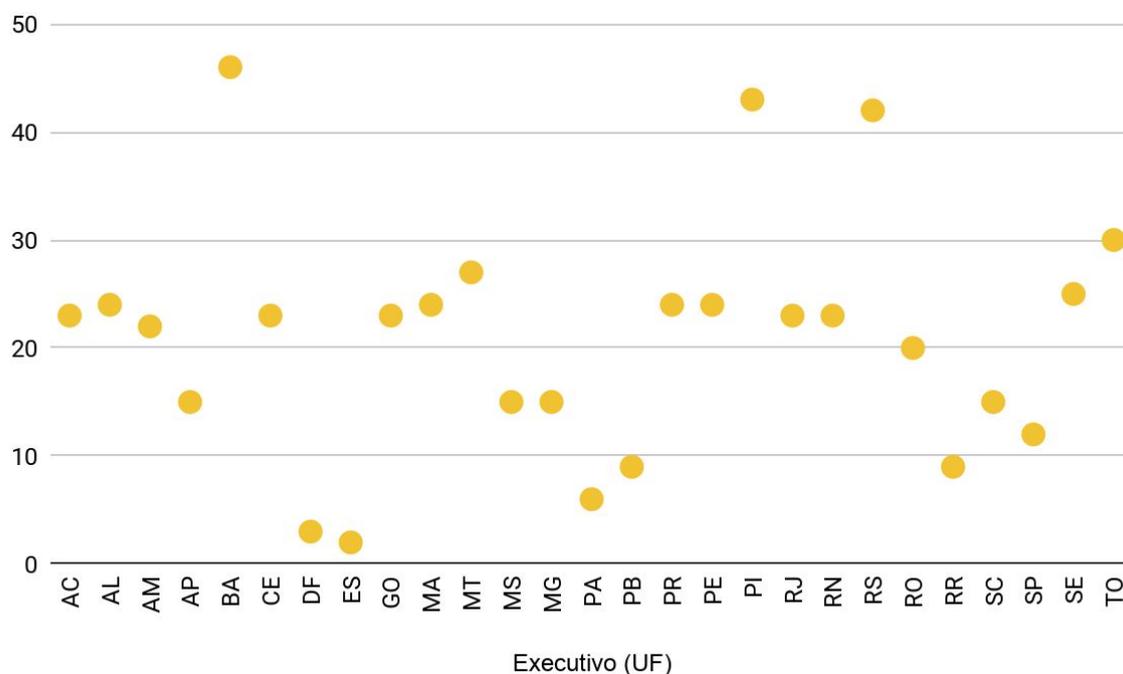
Gráfico 4. Média de dias para resposta a pedidos por Poder/órgão



Em cinco UFs, os Executivos responderam em menos de dez dias: Espírito Santo, Distrito Federal, Pará, Paraíba e Roraima. Apenas o DF emitiu negativa de acesso. A adequação das respostas quanto ao atendimento ou às justificativas para o não atendimento será abordada mais adiante neste relatório.

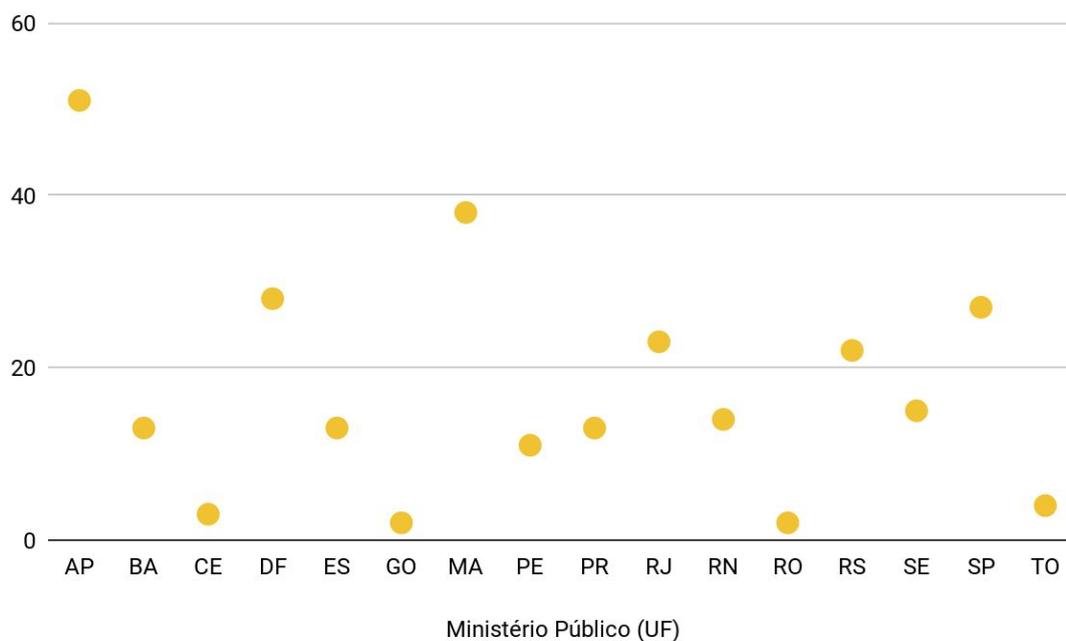


Gráfico 5. Dias para resposta a pedidos pelos Executivos estadual e distrital, por UF



Entre os **Ministérios Públicos**, que tiveram a menor média de dias para resposta, três dos 12 órgãos que responderam o fizeram em menos de 10 dias.

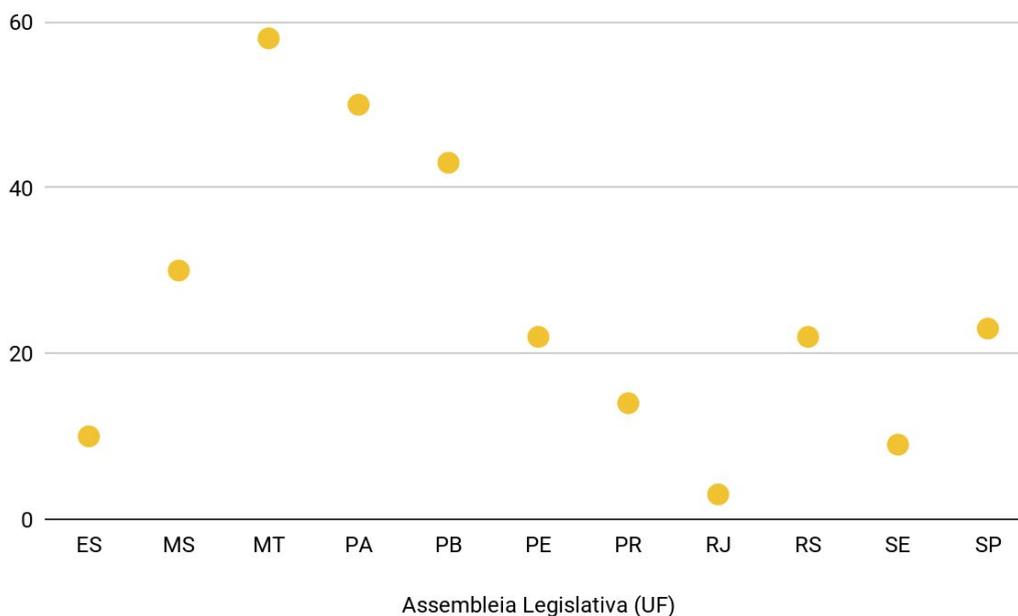
Gráfico 6. Dias para resposta a pedidos nos Ministérios Públicos estadual e distrital, por UF





No **Legislativo**, entre os que responderam em até 30 dias, os maiores prazos foram os das Assembleias de São Paulo, com 23 dias, e a de Pernambuco, com 22 dias.

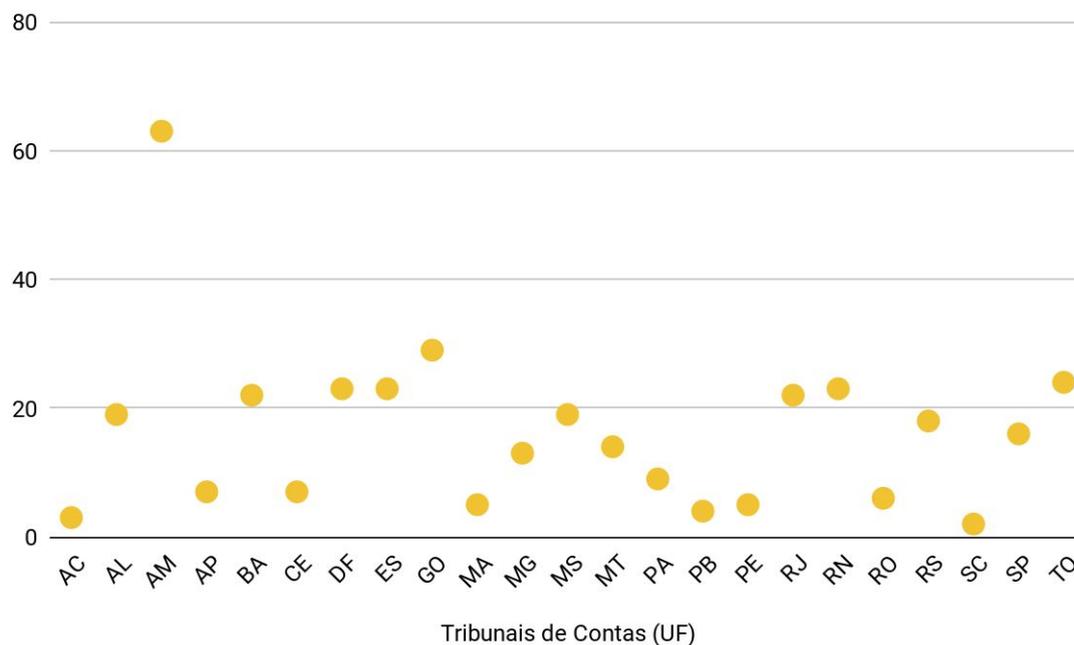
Gráfico 7. Dias para resposta a pedidos nas Assembleias Legislativas, por UF



A maioria dos Tribunais de Contas que responderam (70%) enviou as respostas em até 20 dias.

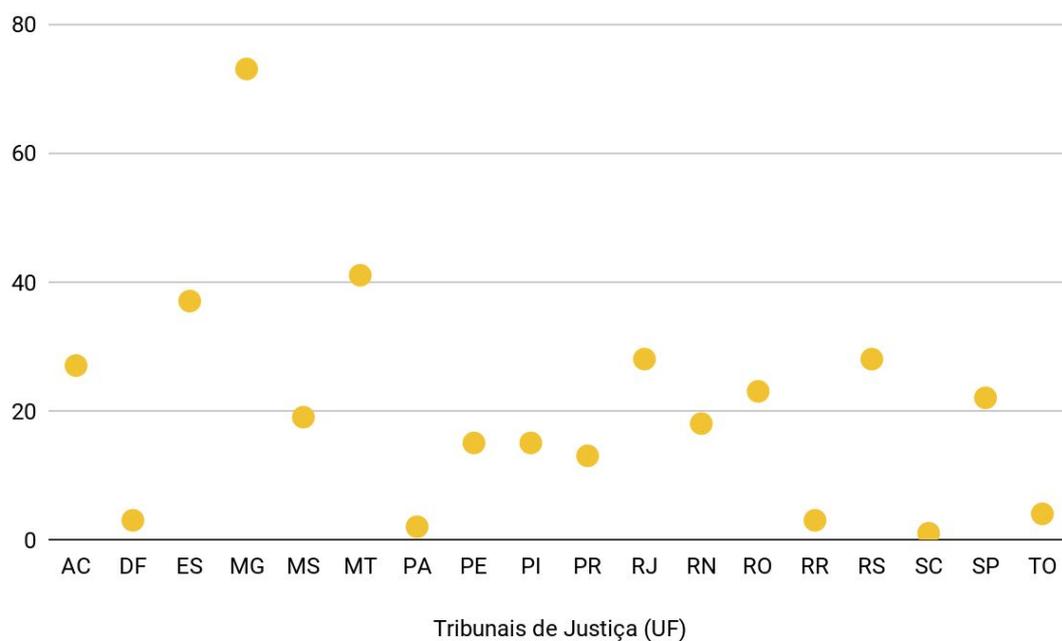


Gráfico 8. Dias para resposta a pedidos nos Tribunais de Contas estadual e distrital, por UF



Nos Tribunais de Justiça, os menores prazos de tramitação ficaram com DF, PA, RS, SC e TO.

Gráfico 9. Dias para resposta a pedidos no Judiciário estadual, por UF





3. Atendimento: avaliação qualitativa das respostas

Quanto ao atendimento, os pedidos foram classificados em **três grupos** de acordo com a resposta fornecida pelo órgão. **O envio ou não dos anexos** ligados a pedidos e respostas **não pesou nesta classificação**, pois trata-se de uma demanda que exige alguma especificidade para ser atendida. A avaliação deste ponto aparece como adendo a este capítulo.

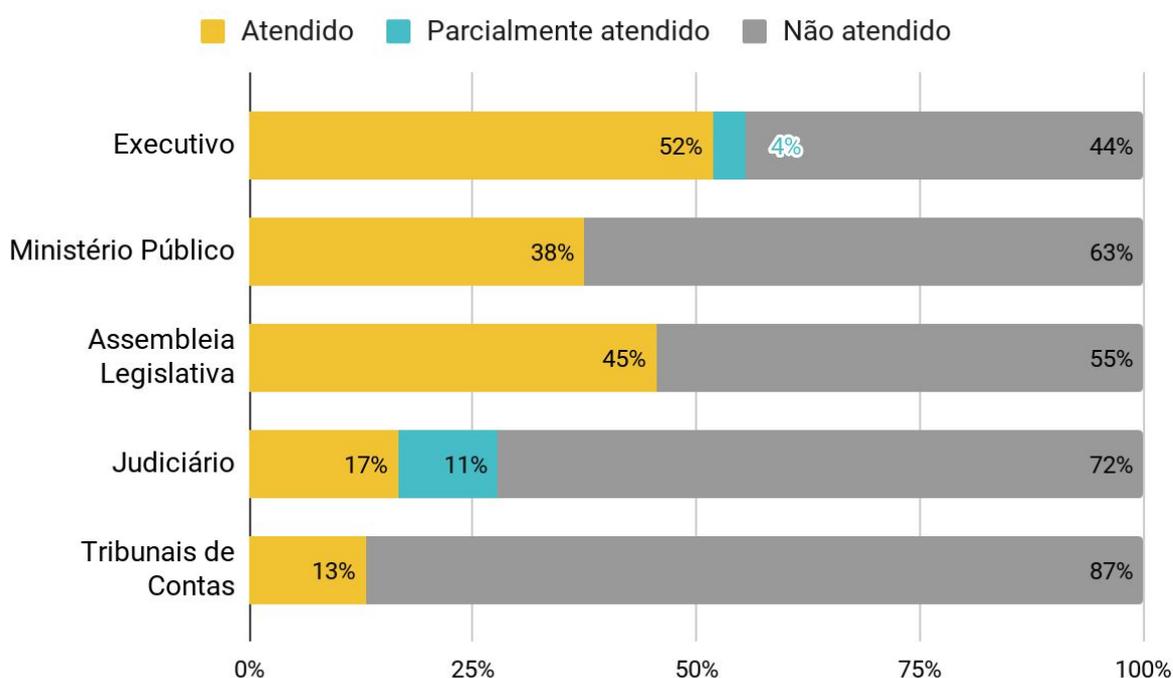
Tabela 3. Classificação dos pedidos quanto ao atendimento

Classificação	Descrição
Atendido	<ul style="list-style-type: none"> As informações cobrindo todo o período demandado foram fornecidas no formato solicitado As informações cobrindo todo o período demandado estavam disponíveis para download no formato solicitado em site/link indicado pelo órgão
Parcialmente atendido	<ul style="list-style-type: none"> As informações cobrindo todo o período demandado foram fornecidas em formato PDF ou outro As informações cobrindo todo o período demandado estavam disponíveis para download em formato PDF ou outro em site/link indicado pelo órgão Forneceu apenas parte das informações, justificando a ausência das demais
Não atendido	<ul style="list-style-type: none"> As informações cobrindo todo o período demandado estavam disponíveis em site/link indicado pelo órgão, mas não havia possibilidade de exportá-las em qualquer formato ou o acesso às respostas exigia o clique em um link para fazer o download de cada uma As informações fornecidas eram diferentes das solicitadas Negativa de fornecimento das informações mediante justificativa.



A maior proporção de “Não atendido” aparece nos Tribunais de Contas, em que 87% das 23 respostas aos pedidos se encaixam em uma das três hipóteses de não atendimento. Na outra ponta, está o Executivo, com 44% de respostas nessa categoria. Uma explicação possível é que os governos, de modo geral, têm Serviços Eletrônicos de Informação ao Cidadão (e-SICs) mais robustos que possibilitam a extração de uma base de dados contendo os pedidos e as respostas de maneira estruturada. É um provável reflexo do fato de receberem maior volume de demandas.

Gráfico 10. Classificação dos pedidos de acordo com o atendimento, por Poder/órgão - 2020

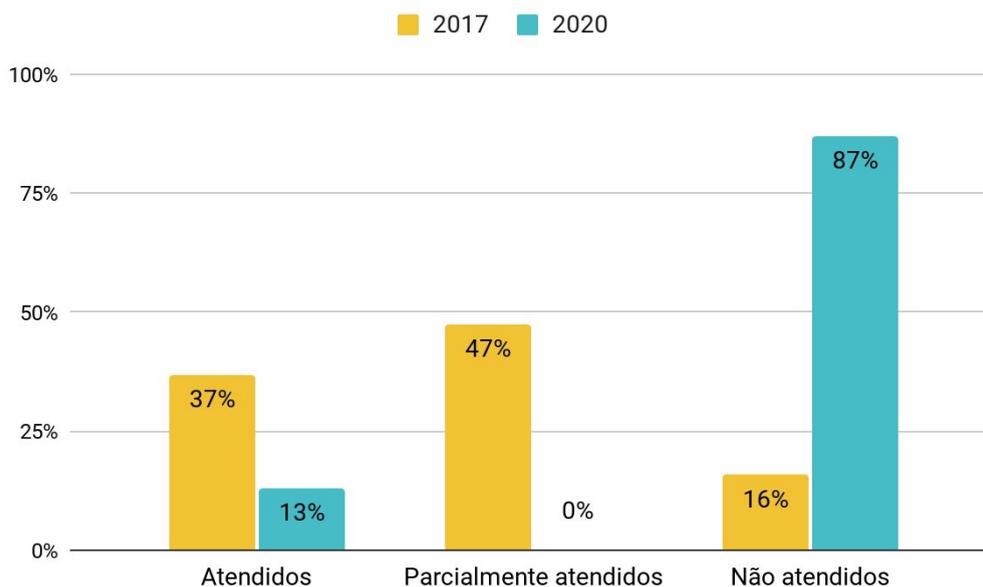


Em relação aos resultados do levantamento feito em 2017, a distribuição de tipos de atendimento apresentou variações significativas.

Na comparação, evidencia-se a **piora no atendimento dos pedidos pelos Tribunais de Contas**. Embora a quantidade de respostas não tenha variado muito (em 2020, houve apenas uma a mais do que em 2017), a proporção de atendidos baixou 27 pontos percentuais e a de não atendidos aumentou 69 pontos percentuais.



Gráfico 11. Classificação dos pedidos de acordo com o atendimento
Tribunais de Contas Estaduais - 2017/2020

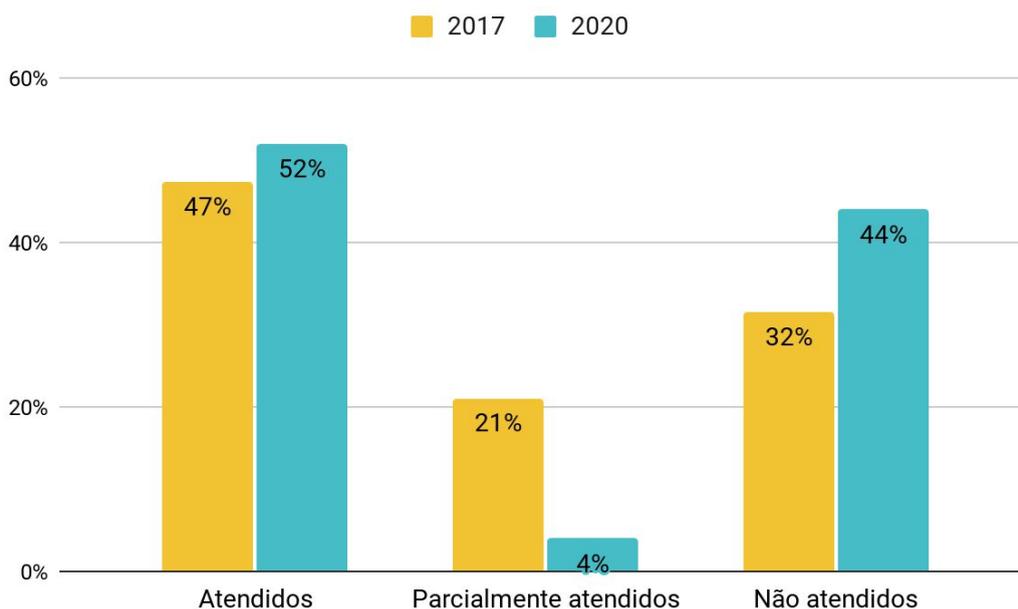


A principal causa foi a atenção à proteção de dados pessoais. Dentre os “não atendidos”, 29% foram negativas de atendimento sob a alegação de trabalho adicional em virtude da necessidade de filtrar ou anonimizar pedidos que poderiam conter dados pessoais. Este tema será mais detalhado adiante.

No Executivo, a proporção de pedidos não atendidos também aumentou consideravelmente, mas o universo de respostas também aumentou em relação a 2017, como exposto no início deste relatório. Há três anos, 19 governos responderam ao pedido; em 2020, foram 26 respostas (37% a mais).



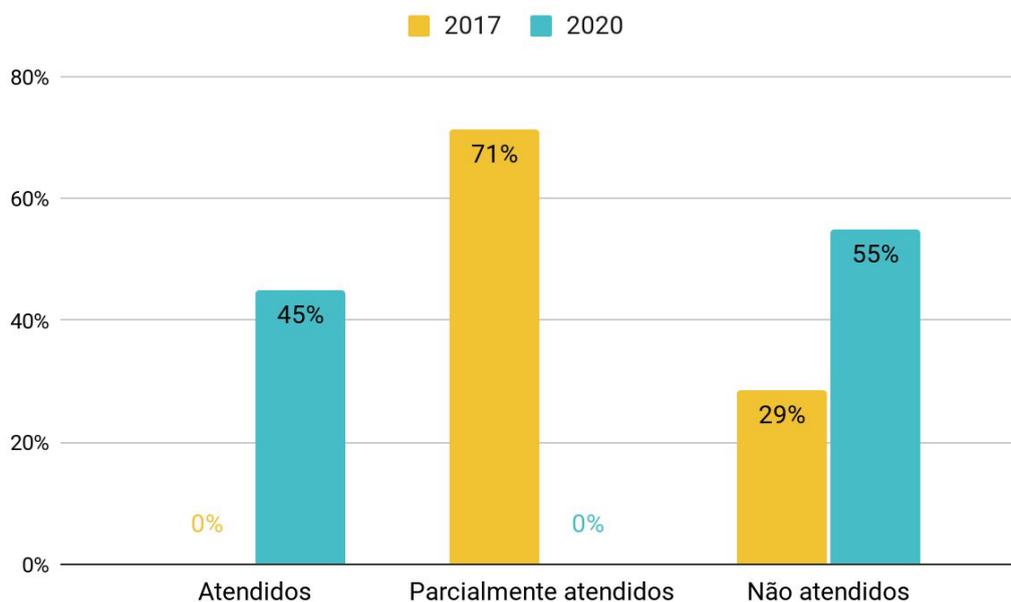
Gráfico 12. Classificação dos pedidos de acordo com o atendimento
Executivo estadual - 2017/2020



Nas Assembleias Legislativas, um panorama agridoce: em 2017, nenhuma das respondentes havia atendido à demanda; neste ano, três forneceram os dados solicitados no formato indicado. Ao mesmo tempo, a proporção de não atendimento deu um salto. A amostra sofreu pouca variação em relação à anterior: houve apenas uma resposta a mais.



Gráfico 13. Classificação dos pedidos de acordo com o atendimento
Assembleias Legislativas - 2017/2020

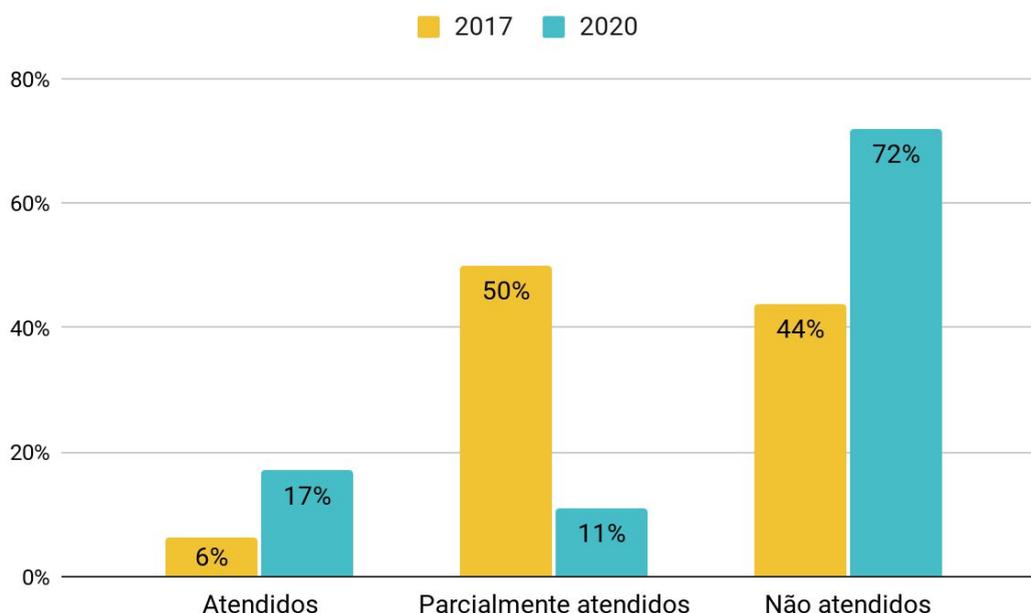


Apenas a Assembleia do PR negou o atendimento sob o argumento do sigilo de dados pessoais. A do Mato Grosso do Sul alegou que a solicitação se referia a informações de terceiros, que não são de interesse público.

As respostas do Judiciário - em menor número do que em 2017 - tiveram maior proporção de atendimentos e de não atendimento. O atendimento parcial sofreu redução considerável.



Gráfico 14. Classificação dos pedidos de acordo com o atendimento
Judiciário estadual - 2017/2020



Novamente, a atenção à proteção de dados pessoais é uma explicação possível para o aumento de pedidos não atendidos.

Mais tempo de tramitação não necessariamente implica em atendimento do pedido: em muitos casos os órgãos levaram mais de duas semanas para dar uma resposta negativa. No Executivo, nas Assembleias Legislativas e no Judiciário, tanto os atendidos quanto os não atendidos foram, em sua maioria, respondidos em 15 dias ou mais. Nos Tribunais de Contas, metade dos atendidos e dos não atendidos foi respondida em 15 dias ou mais.

A única diferença observada foi nos Ministérios Públicos: a proporção de atendidos que foram respondidos em 15 dias ou mais é alta, enquanto a proporção de não atendidos cujas respostas chegaram em 15 dias ou mais é baixa. Não é possível dizer, porém, que nesses órgãos há relação entre maior tempo de tramitação e atendimento a pedido.

Tabela 4. Percentual de pedidos atendidos ou não atendidos em 15 dias ou mais

Poder/Órgão	Atendidos em 15 dias ou mais	Não atendidos em 15 dias ou mais
Executivo	71%	83%

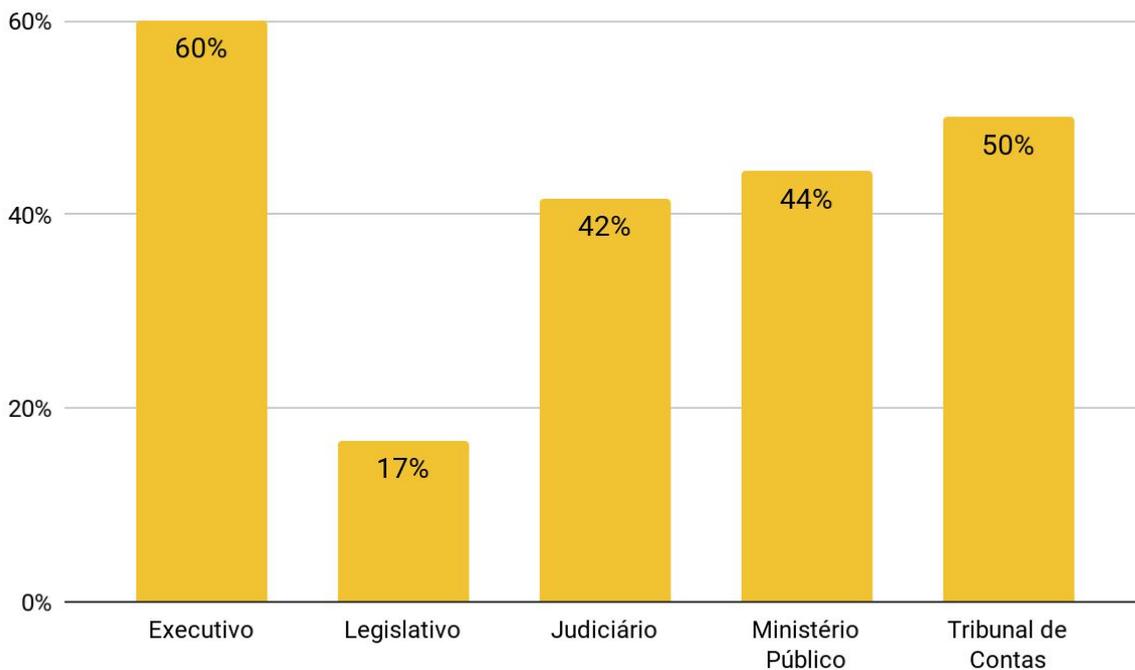


Assembleia Legislativa	80%	50%
Judiciário	100%	62%
Ministério Público	83%	20%
Tribunal de Contas	33%	55%

a. Não atendimento: trabalho adicional e proteção de dados pessoais

Nos pedidos classificados como **“Não atendidos”**, **predominou a negativa de atendimento mediante justificativa**. Dentre os motivos para a negativa de atendimento, dois se destacaram: o argumento do **“trabalho adicional de análise e consolidação de dados e informações”**, que consta em algumas regulamentações da LAI (e já foi observado no levantamento de 2017) e a proteção de dados pessoais.

Gráfico 15. *Proporção de uso do “trabalho adicional” como justificativa em negativas de atendimento a pedido, por órgão/Poder*





Transparência e proteção de dados pessoais: uma discussão necessária

Outro argumento presente nas negativas de atendimento foi a **obrigação de preservação de dados pessoais** imposta pela própria LAI e, mais recentemente, pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Na maior parte dos casos, ela aparece como uma das causas pelas quais o atendimento ao pedido demandaria trabalho adicional, pois seria necessário identificar pedidos e respostas que contivessem dados pessoais e retirá-los da base de dados a ser fornecida ou ocultar os dados das bases e de eventuais anexos.

Um destaque negativo foi o TCE-PB, que fez justamente o contrário: enviou uma planilha apenas com os dados dos requerentes (incluindo os CPFs), mas sem os conteúdos dos pedidos e das respostas.

Gráfico 16. Proporção de uso do “trabalho adicional” e “proteção de dados pessoais” como justificativa para negativa de atendimento, por Poder/órgão

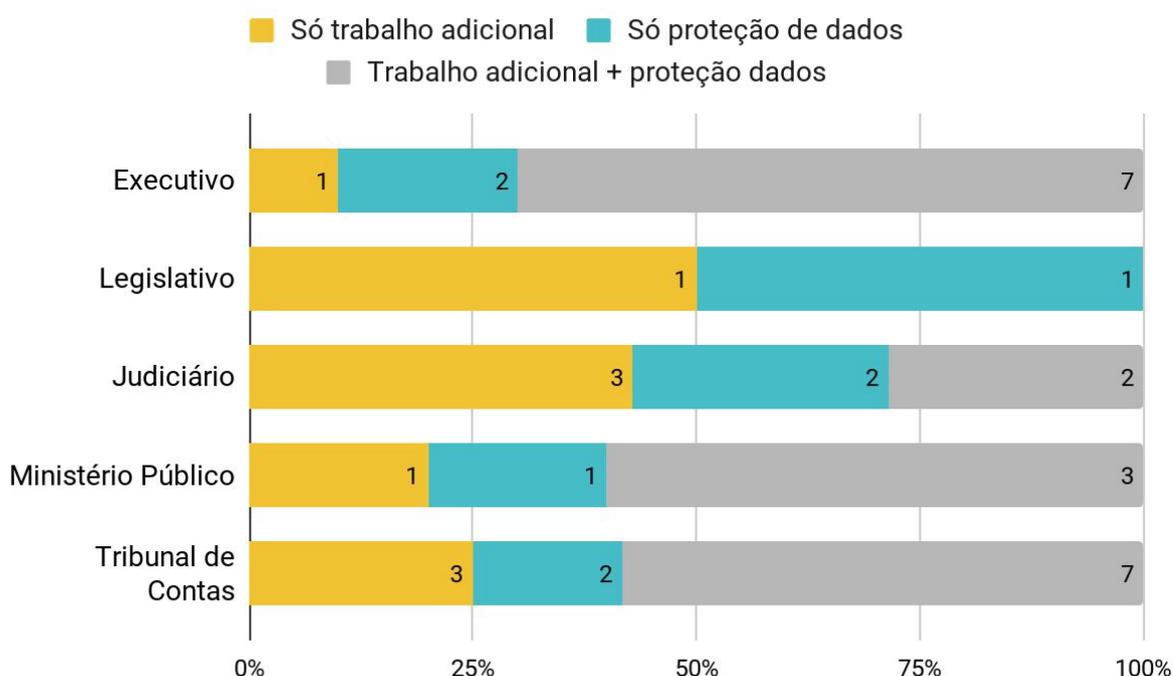
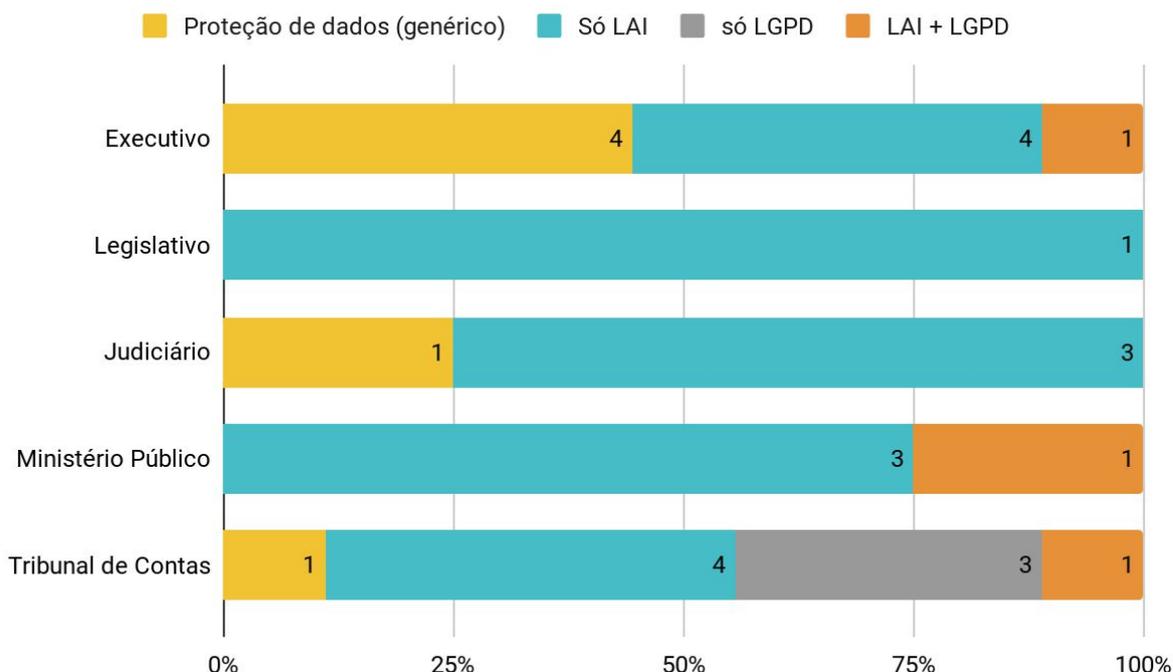


Tabela 5. Justificativas para não atendimento: órgãos que citaram trabalho adicional e proteção de dados pessoais

Poder/Órgão	Só trabalho adicional	Só proteção de dados	Trabalho adicional + proteção de dados
Executivo	RS	PI, SP	AM, AP, BA, DF, MG, PR, SC
Assembleia Legislativa	RJ	PR	-
Judiciário	DF, PA, SC	MG, TO	ES, PR
Tribunal de Contas	CE, DF, PE	BA, SC	AL, ES, GO, MG, PA, SP, TO
Ministério Público	PE	AP	ES, PR, SE

Entre os órgãos que mencionaram a proteção de dados pessoais como justificativa para não atender ao pedido, a base legal citada variou entre nenhuma, a própria LAI, a LGPD e ambas.

Gráfico 17. Bases legais para proteção de dados pessoais citadas na justificativa para negativa de atendimento, por Poder/órgão



Por um lado, é positivo observar que, três anos depois da realização de levantamento semelhante, **aumentou a atenção dos órgãos públicos** à proteção delas. Duas causas aparecem como prováveis: os alertas feitos pela Transparência Brasil em 2017 sobre a ilegalidade do envio desses dados; e a entrada em vigor da LGPD em setembro de 2020.

Por outro lado, ficaram evidentes um **problema e um possível efeito colateral** dessa maior atenção e da própria LGPD sobre a transparência pública.

O **problema** é de ordem majoritariamente técnica: os **e-SICs** , de modo geral, **têm baixa ou pouca capacidade de separar** , durante o processo de atendimento, **pedidos envolvendo dados pessoais** de outros de interesse público ou geral.

Uma sugestão para mitigá-lo é incluir uma caixa de seleção no formulário para o servidor responsável pelo processamento do pedido indicar quando a demanda objetiva exclusivamente obter informações pessoais (histórico médico ou escolar, fase de tramitação de processo de aposentadoria, dados sobre a própria pensão etc.), facilitando assim a posterior extração de bases de dados com maior possibilidade de conter apenas pedidos e respostas não pessoais. Alertas ou avisos



para que o usuário evite incluir informações pessoais no texto do pedido também podem ser úteis.

O **efeito colateral** ao qual se deve especial atenção é o **possível uso da carta da LGPD para negar acesso integral a um conjunto de informações** só pelo fato de parte dele conter (ou poder conter) dados pessoais. É fundamental que casos como este sejam restritos a ocasiões em que a remoção ou ocultação dos dados pessoais seja impossível ou envolva - demonstradamente - um volume de trabalho desproporcional que comprometa a eficiência do serviço público. Tais hipóteses estão cobertas pelas próprias LAI e LGPD.

Executivo federal: referência só até certo ponto

Nas negativas de atendimento sob a alegação de “trabalho adicional de análise e consolidação de dados”, nota-se a recorrência de duas questões já apontadas em 2017: a ausência, na maioria dos casos, de informações que demonstrem a necessidade de trabalho adicional; e a referência ao art. 13 da regulamentação da LAI no Executivo federal (Decreto 7.724/2012)² por outros níveis e poderes como sua base legal para lançar mão desse argumento.

Metade das negativas de atendimento por trabalho adicional oriundas do Judiciário e do Ministério Público citou o Decreto - mesmo diante do fato de que eles têm suas próprias regulamentações, estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), e os textos contemplam essa hipótese de negativa de atendimento.

Embora se sirvam do referido Decreto para negar atendimento a demandas, órgãos estaduais não aplicam a orientação do governo federal relativa ao uso desse trecho da regulamentação.

De acordo com guia da Controladoria-Geral da União³, negativas de atendimento com base no argumento de serem “desproporcionais” ou implicarem em “trabalho

² Não serão atendidos pedidos de acesso à informação: I - genéricos; II - desproporcionais ou desarrazoados; ou 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.

³ Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal. 4ª edição. 2019. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46641/1/aplicacao_da_lai_2019.pdf. Acesso em 24/11/2020.



adicional” devem ser acompanhadas de informações que o fundamentem, como número de servidores necessários para realizar a tarefa em relação ao número de servidores disponíveis; tempo estimado para a consecução da tarefa; custo estimado, se for o caso, para atendimento integral da demanda.

Dos 28 órgãos estaduais e distritais que mencionaram o “trabalho adicional” como motivo para não atender ao pedido, apenas 8 (28%) forneceram algum tipo de detalhe na resposta (quantidade de pedidos a serem analisados individualmente para identificação de dados sigilosos e/ou número de servidores disponíveis para a atividade e/ou estimativa de tempo para completar a tarefa).

Metade forneceu dados parciais (só um dos detalhes) e outra metade, integrais (ao menos dois deles).

***Tabela 6.** Órgãos que citaram trabalho adicional e forneceram algum detalhe para fundamentar o argumento*

Poder/Órgão	Parcialmente	Íntegra
Executivo	SC	MG
Assembleia Legislativa	-	-
Judiciário	-	ES, PR
Tribunal de Contas	CE, DF, MG	SP
Ministério Público	-	-

Por fim, três destaques no estado de São Paulo: pouco **menos de dois meses depois de negar atendimento** ao pedido da Transparência Brasil (assim como havia feito em 2017), **o governo paulista anunciou a [publicação de bases de dados contendo os pedidos e respostas que recebeu](#)**. Embora ainda seja necessária uma solução



para disponibilizar eventuais anexos relacionados a cada etapa, já se trata de um avanço significativo na transparência sobre a transparência.

O Tribunal de Contas, por sua vez, chegou a recuperar o histórico do pedido apresentado pela Transparência Brasil em 2017 e o indeferimento dos recursos à época para, novamente, negar atendimento à demanda. Se àquela época era razoável alegar trabalho adicional e negar acesso a determinada informação pela possível presença de dados pessoais, após três anos era esperado que o poder público houvesse melhorado a gestão de suas informações, dando o devido tratamento a informações sensíveis para garantir mais transparência.

O terceiro destaque é o TJ-SP, que alegou haver “viabilidade técnica para o fornecimento de dados demandados sensíveis e que devem ser trabalhados com sigilo tutelado por lei”, mas isso acarretaria “um custo ao erário Estadual não programado no momento”. Questionado sobre a estimativa de custos, afirmou não ser possível calculá-la.

b. Atendidos: dados em planilhas

Entre os pedidos atendidos, a maioria forneceu arquivos em formato de planilha eletrônica com os dados solicitados. Os governos do Espírito Santo e do Tocantins indicaram links em que era possível fazer o download dos dados em formato editável.

Cabe destacar que os Tribunais de Contas do Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul disponibilizam os pedidos e respostas ativamente, mas a forma da divulgação torna impossível obter os dados. Por isso, as respostas foram classificadas como “não atendimento”.

No caso do TCE-RJ, é preciso abrir cada um dos pedidos listados para ver a íntegra do conteúdo (demanda e resposta). No órgão gaúcho, é possível baixar uma planilha com os pedidos, mas o conteúdo de cada resposta deve ser baixado por meio de um link. Nos demais, não há possibilidade de baixar as informações em planilhas, e uma raspagem de dados seria necessariamente sofisticada.

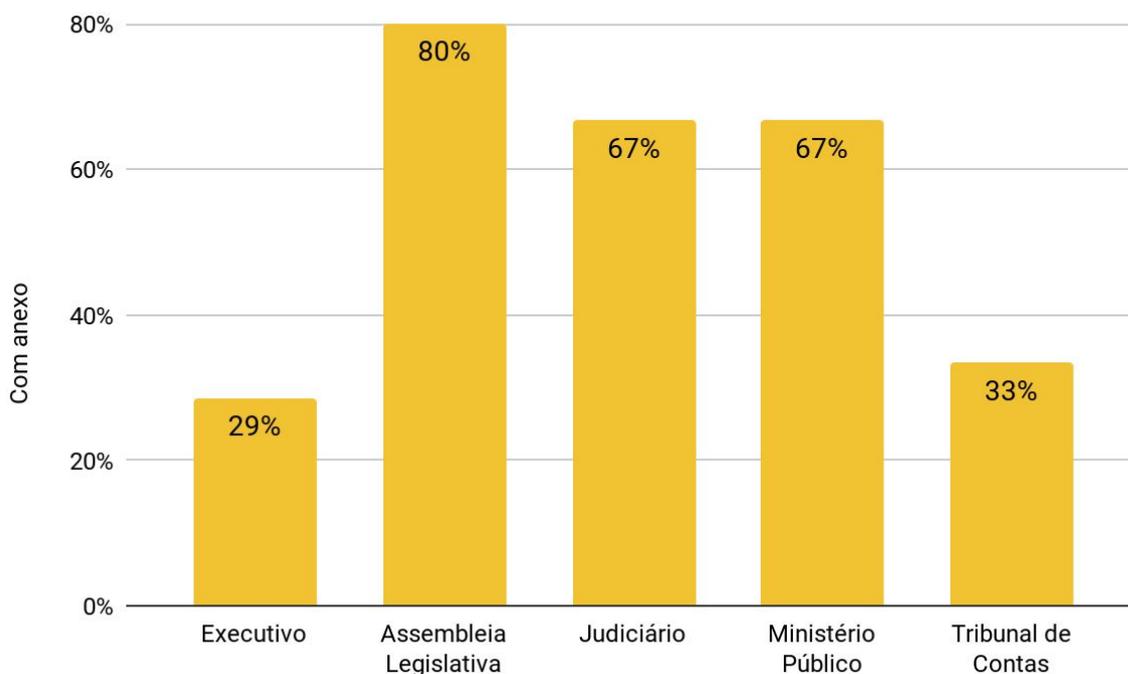
Conforme mencionado no início deste capítulo, o envio de **arquivos anexos** relacionados a pedidos, respostas e recursos não foi levado em consideração para classificar o grau de atendimento.



Dentre os que enviaram os dados ou indicaram local em que eles estão em transparência ativa, **48% também encaminharam os anexos**. A maior proporção de envios de anexos foi no Ministério Público.

Destaque positivo para o governo de Pernambuco, que enviou os dados solicitados em planilha eletrônica e os anexos a pedidos e respostas de forma anonimizada.

Gráfico 18. *Proporção de pedidos atendidos acompanhados de anexos, por Poder/órgão*



Alguns órgãos merecem menções honrosas quanto a este item. O governo capixaba, ao mesmo tempo em que expressou a dificuldade técnica em enviar os arquivos, colocou-se à disposição para pensar soluções conjuntamente e viabilizar. O Executivo goiano também entrou em contato buscando ouvir da Transparência Brasil sugestões para melhorar o cumprimento da LAI.

c. Parcialmente atendidos: PDF segue favorito da administração pública

Dentre os classificados como “parcialmente atendidos”, o principal problema foi o envio das informações em PDF (formato que impede análise e interoperabilidade dos dados), como fizeram o governo do Amazonas, o TJ-RR e o TCE-RO.



Os TCEs do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul oferecem as informações em transparência ativa, mas cada resposta - em formato PDF - deve ser baixada individualmente a partir de um link. A Corte de Contas gaúcha tem uma única vantagem sobre a fluminense: possibilita o download de uma planilha com a lista de pedidos e os dados relativos a cada um (data do pedido, situação, prazo de resposta etc.).

O TJ-RS forneceu apenas os pedidos, sem as respostas.

4. Os efeitos da pandemia sobre o atendimento

A pandemia de Covid-19 a que o país e o mundo estão submetidos no momento também teve consequências sobre o atendimento a pedidos de informação nos níveis estaduais - como não poderia ser diferente. Ao afetar a rotina de trabalho no setor público e a saúde de servidores, a emergência em saúde pública aumentou o prazo de resposta de alguns órgãos e impossibilitou outros de fornecê-las.

Proporcionalmente, poucos órgãos apontaram causas relacionadas à pandemia como obstáculo para resposta e atendimento aos pedidos. Do total de respostas recebidas, 8% o fizeram.

Um exemplo já mencionado é a Assembleia Legislativa de Mato Grosso, que no 17º dia de tramitação do pedido comunicou que responderia “quando voltasse à normalidade”, pois os servidores estavam trabalhando em regime de escala. A resposta final veio no 58º dia.

Outro destaque é a Assembleia do Piauí: um dos servidores entrou em contato com a Transparência Brasil para informar que toda a equipe havia contraído Covid-19 em curto espaço de tempo - justamente no qual o pedido tramitou -, e que a resposta demoraria em função disso.

Alguns problemas de atendimento a pedidos de informação no período da pandemia revelam o longo caminho ainda existente até que a digitalização de serviços públicos e o governo eletrônico sejam realidade para a maioria dos entes. O fato de, em 2020, servidores não terem condições de acessar remotamente informações sobre o próprio poder público indica a extensão do trajeto.



Cabe notar o fato preocupante de que quatro estados alteraram ou suspenderam os prazos de atendimento a pedidos via Lei de Acesso a Informações, conforme reportado pelo Instituto de Governo Aberto (IGA) em relatório de junho deste ano⁴.

Os governos seguiram o péssimo exemplo dado pelo governo federal com a edição, em 23 de março, da Medida Provisória (MP) 928/2020, que estabelecia tal suspensão no Executivo federal. O Supremo Tribunal Federal (STF) anulou a validade da MP - primeiro em caráter liminar, em 26 de março, depois em definitivo. Três estados haviam editado normativas para a alteração no prazo de atendimento e um (Pará) se baseou na MP inválida.

5. Meios eletrônicos para fazer pedidos: obstáculos iniciais

Embora a maioria dos órgãos cumpra o art. 10, § 2º da LAI, que determina aos órgãos públicos viabilizarem uma alternativa on-line para encaminhamento de pedidos de informação, **as soluções adotadas por alguns testam ao máximo a vontade dos cidadãos em exercer seu direito.**

Três MPs (MG, RJ, RN e RO) infligem constrangimento ao cidadão, que é obrigado a aceitar um “Termo de Responsabilidade” antes de confirmar o envio do pedido de informação. É o mesmo texto nos casos mineiro, fluminense e rondoniense: *“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 sujeitará o responsável a sanções legais.”*

⁴ Covid-19: o vírus também ataca o direito à informação?. Instituto de Governo Aberto, 01/06/2020.

Disponível em:

https://institutogovernoaberto.files.wordpress.com/2020/05/relatoc81rio-final_formatado_pesquisa-lai-e-pandemia.docx-3.pdf. Acesso em 04/12/2020.

Requeiro, com fundamento na Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 e na Resolução nº 89, do Conselho Nacional do Ministério Público, o acesso à(s) seguintes informações:

CEP:

Telefone fixo com DDD:

Telefone celular com DDD:

E-mail:

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.:

OK

Serviços
Transparência dos Municípios

Conheça o MPMG
Áreas de Atuação
Atos e Publicações
Acesso à Informação
Comunicação

Serviço ao Cidadão
✉ Ouvidoria
🏠 Denúncia Eleitoral
🛒 Procon-MG
🗣️ Fale Conosco

Onde Encontrar
➤ Plantão de Promotores
➤ Endereços e Telefones
➤ Concursos
➤ Estádios

Diário Oficial
Data inicial: Data final:
Palavra-chave:
Pesquisar

Figura 1. Reprodução do formulário eletrônico de pedido de informação do MP-MG, com destaque para o “Termo de responsabilidade”

O irônico é que a LAI tem mecanismos que cujo objetivo é justamente reduzir o constrangimento a cidadãos, em especial o § 1º do art. 10 (“a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação”) e o § 3º do mesmo artigo: “São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”.

A Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul exige que o solicitante anexe uma cópia de um documento de identificação ao pedido. Diz que a exigência está no art. 3º, § 1º, da Resolução de Mesa n.º 1.114/2012. O trecho, entretanto, diz que (grifo nosso): “O requerimento deve conter: I - o nome do requerente; II - o número da inscrição no cadastro de pessoa física CPF, da carteira de identidade civil ou de documento com fé pública equiparado; ou do CNPJ, se pessoa jurídica”. Não adiantou argumentar com a Casa Legislativa.



Registrar Pedido de Informação

* Campos de preenchimento obrigatório

ATENÇÃO

Não insira dados pessoais no campo da "Descrição da Solicitação", pois a íntegra do pedido de informação será publicada no Portal Transparência no Legislativo, nos termos do art. 11-A da Resolução de Mesa n.º 1.114/2012.

É obrigatório anexar pelo menos um documento de identificação do usuário para o correto trâmite do registro do pedido, conforme o disposto no art. 3º, § 1º, da Resolução de Mesa n.º 1.114/2012.

Figura 2. Reprodução do formulário eletrônico de pedido de informação da AL-RS, com destaque para a exigência da cópia de documento.

A exigência de cópia de documento também aparece no sistema do Ministério Público do Amapá. Se o pedido for feito em nome de uma empresa, universidade ou organização, o solicitante deve ainda apresentar provas de seu vínculo com a instituição.

Em três Tribunais de Justiça, é necessário um trabalho de investigação. No cearense, o link "SIC" leva a uma página com texto e links para informações de transparência ativa. Apenas no pé da página aparece uma instrução quase invisível para fazer o pedido via sistema on-line. Ao seguir as instruções, o cidadão se depara com mais uma página cheia de texto, no meio do qual está uma URL - não um hiperlink clicável - para o formulário. Ao acessar a URL, é preciso clicar em um link exibido na página.

No Tribunal de Goiás, a página "Transparência" tem um texto introdutório no qual há 2 links para pedidos de informação que não funcionam. Abaixo do texto, há ícones para "Acesso Rápido"; o do e-SIC leva para uma página diferente das duas anteriores, com blocos de texto onde se encontram (camuflados) links para formulários de pedido de informação.

Em Mato Grosso do Sul, confusão: seguindo a comunicação no site, o cidadão é direcionado para uma página com orientações para fazer um cadastro no sistema e-SIC. No entanto, o formulário de cadastro exhibe a mensagem *"Este cadastro se destina principalmente a colaboradores de entidades que mantêm comunicação de teor administrativo com a Secretaria do Tribunal de Justiça. Após análise do cadastro, o usuário receberá um e-mail informando o login e senha para acesso ao sistema. Caso o cadastro seja negado, o usuário receberá um e-mail informando o motivo da*



negativa. Para entrar em contato com a Ouvidoria Judiciária existe um formulário de contato específico, neste link. Não é necessário cadastro no Sistema de Informações ao Cidadão". O link indicado leva à página da Ouvidoria, com um formulário simples.

Outros sistemas não incluem formas de apresentação de recurso. A alternativa é abrir um novo pedido mencionando se tratar de um recurso, ou encaminhá-lo por e-mail.

Todos os exemplos aqui mencionados **violam diretamente o Art. 5º da Lei de Acesso**, segundo o qual o Estado tem o dever de garantir o direito de acesso à informação "mediante procedimentos objetivos e ágeis".

6. Conclusões e recomendações

O levantamento mostra avanços importantes em relação à aplicação da LAI nos estados, como a maior preocupação com a proteção de dados pessoais e o aumento na taxa de resposta dos Executivos.

Ainda não é possível ser otimista, porém. Problemas apontados desde 2012, quando a Lei de Acesso entrou em vigor, persistem, comprometendo significativamente o direito de pedir e de receber informações de interesse público. Os principais:

- Proporção razoável a alta de omissão de resposta a pedidos (em especial, por parte das Assembleias Legislativas);
- Descumprimento do prazo máximo legal para resposta a pedidos;
- Baixa qualidade de respostas a pedidos, tornando necessária a apresentação de recurso para obter justificativas para negativas ou mais detalhes sobre tais justificativas;
- Uso da classificação do pedido como "genérico", "desarrazoado" e/ou do argumento de que ele "demanda trabalho adicional de análise e consolidação de dados" para negativa de atendimento de forma ampla, sem apresentação de fundamentos concretos para tal;
- Invisibilidade de links para os Sistemas Eletrônicos de Informação ao Cidadão (e-SICs) no site principal e/ou no Portal da Transparência do ente público;



- Sistemas Eletrônicos de Informação ao Cidadão (e-SICs) que exigem mais dados do cidadão do que o determinado pela LAI;
- Sistemas Eletrônicos de Informação ao Cidadão (e-SICs) que não oferecem maneira de apresentar recurso contra negativa de acesso ou negativa de atendimento;
- Disponibilização de informações contidas em planilhas em formato fechado (em especial, o PDF).

Uma transparência passiva com atendimento simples, acessível e qualificado é parte fundamental para o cumprimento do dever de publicidade da administração pública e para o exercício do controle social; portanto, não pode ser negligenciada. Com isso em vista, a Transparência Brasil enumera 13 recomendações gerais para melhoria do atendimento a pedidos de informação por parte dos entes estaduais.

No limite, todas se resumem a recomendar que a Lei de Acesso a Informações seja cumprida na íntegra e com esmero.

1

Garantir:

- a checagem diária do recebimento de pedidos de informação por meio do canal on-line;
- o encaminhamento interno dos pedidos;
- o fornecimento de resposta dentro dos parâmetros e prazos legais.

2

Reduzir ao mínimo a exigência de dados de identificação do(a) requerente: nome completo e um número de documento válido.

Restringir a obrigação de fornecer comprovação de identidade (como cópia de documento) a demandas por dados pessoais individuais.



3

Não obrigar o(a) requerente a informar endereço (a menos que seja necessário o envio da resposta por meio de correspondência), sexo/gênero, profissão, data de nascimento ou outras informações pessoais não essenciais ao atendimento do pedido de informação.

4

Retirar e abster-se de colocar qualquer tipo de alerta ou termo de concordância sobre responsabilidade por “mau uso de informações” em e-SICs.

5

Implementar forma de apresentação de recursos contra negativas de acesso a informações e/ou negativa de atendimento a pedidos no Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC) ou dar instruções claras sobre a quem, como e por que meio o(a) requerente deve apresentar o recurso, se julgar necessário.

6

Implementar, nos e-SICs, mecanismos que permitam ao servidor indicar quando a demanda objetiva exclusivamente obter informações pessoais (histórico médico ou escolar, fase de tramitação de processo de aposentadoria, dados sobre a própria pensão etc.), facilitando assim a posterior extração de bases de dados com maior possibilidade de conter apenas pedidos e respostas não pessoais.

7

Incluir avisos nos e-SICs recomendando aos requerentes que não insiram informações pessoais no texto do pedido de informação



8

Informar o(a) requerente quando houver necessidade de prorrogação do prazo de resposta no mínimo 5 dias antes do final dos 20 dias iniciais e no máximo no 20º dia.

9

Adotar barras de navegação fixas no topo de todos os sites e páginas com link(s) para o Portal de Transparência e para o Serviço de Informação ao Cidadão (sistema on-line e informações sobre o atendimento presencial).

10

Incluir link para o Serviço de Informação ao Cidadão (sistema on-line e informações sobre o atendimento presencial) no Portal da Transparência, em local de destaque.

11

Ao negar o atendimento a pedido por considerá-lo “genérico”, “desproporcional ou desarrazoado” ou “que exija trabalho adicional”, apresentar dados e informações concretos para corroborar a afirmação, de acordo com as orientações da Controladoria-Geral da União.

12

Sempre que possível, fornecer informações contidas em planilhas ou tabelas em formato aberto ou editável (planilhas eletrônicas). Restringir o uso de PDF ao estritamente necessário/indispensável.

13

Aplicar periodicamente treinamento/formação sobre a Lei de Acesso a Informações, transparência pública e dados abertos para todos os servidores do órgão, enfatizando a importância dos temas para toda a sociedade, incluindo os próprios agentes públicos.