2

Uma avaliação da transparência passiva dos Legislativos estaduais e distrital

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.20.34-3

Patrícia Corrêa Bahia Chaves[1]

Alexandre Bossi Queiroz[2]

Resumo: Esta pesquisa propõe uma reflexão sobre a importância da Lei de Acesso à Informação para promover a transparência nos atos do governo e, mais especificamente, sobre sua efetividade no que diz respeito à transparência passiva. Considerando-se os avanços e a crescente utilização das tecnologias de informação e comunicação pela sociedade e pelo governo, foi realizado um estudo exploratório para avaliar o atendimento prestado pelos Legislativos dos estados e do Distrito Federal em seus respectivos portais institucionais, por meio dos sistemas eletrônicos dos Serviços de Informações ao Cidadão. Após a tentativa de envio de três solicitações de informação para cada um dos 27 parlamentos, constatou-se que duas instituições foram inacessíveis e somente 12 forneceram protocolo para o cidadão. Dos 75 pedidos enviados, apenas 22 foram respondidos dentro do prazo da lei e desses, 18 foram considerados satisfatórios. Os dados revelaram que a existência da lei não é suficiente para o acesso à informação e não garante a transparência passiva.

Palavras-chave: Assembleias legislativas. Cidadania. Lei de Acesso à Informação. Transparência passiva.

1 Especialista em Poder Legislativo e Políticas Públicas pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG). Servidora na ALMG. Contato: patricia.correa@almg.gov.br.

2 Doutor e mestre em Contabilidade e Finanças pela Universidade de Zaragoza. Especialista em Contabilidade Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Consultor legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) e professor na Escola do Legislativo da ALMG. Contato: alexandre.bossi@almg.gov.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/3110510198252596.

Abstract: *This article discusses the importance of the Law on Information Access to promote transparency on government actions, and more specifically, on its effectiveness regarding passive transparency. Taking into account the development and increasing use of information and communication technologies by the society and by the government, an exploratory study was conducted to evaluate the assistance provided by the Legislative Bodies of the States and the Federal District in their respective institutional portals, through the electronic systems of Citizen Information Service. After attempting to send three requests for information to each of the 27 Parliaments, two institutions were found inaccessible and only 12 provided the citizen with a protocol. Out of the 75 sent requests, only 22 were responded within the legal deadline and out of these, 18 were considered satisfactory. The data revealed that the existence of the law is not sufficient for information access and does not guarantee passive transparency.*

Keywords: *Legislative Assemblies. Citizenship. Law on Information Access. Passive transparency.*

1 – Introdução

Este estudo apresenta os resultados de uma investigação exploratória, por parte dos Legislativos estaduais e distrital, voltada a avaliar a capacidade do atendimento às demandas virtuais apresentadas pelos cidadãos por meio dos portais dessas instituições. Também analisamos a conformidade do serviço informacional prestado à Lei de Acesso à Informação (LAI).

O artigo propõe uma reflexão sobre o funcionamento dos canais de entrada em rede, verificando até que ponto o formato eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão, previsto em lei, está disponível e possibilita uma aproximação da sociedade ao Legislativo. Buscou-se responder algumas questões: os Sistemas Eletrônicos dos Serviços de Informações ao Cidadão (e-SICs) são realmente eficientes ou apenas meras ferramentas decorativas? Os parlamentos estão abertos para esse meio de participação popular? Há cumprimento da Lei de Acesso à Informação?

O objetivo geral do trabalho é, portanto, discutir se há transparência passiva nas assembleias legislativas dos estados e na Câmara Legislativa Distrital quando o cidadão faz uso dos serviços de informações oferecidos nos sítios oficiais da internet. Para tanto, foram sondados, primeiramente, os meios disponíveis para os serviços de informações nos *sites* desses Legislativos. Em seguida, foi averiguado se há geração de um protocolo quando encaminhado o pedido de informação e se os órgãos em estudo cumprem os prazos previstos em lei para o atendimento virtual. Por fim, foi analisado se as respostas, em caso de retorno institucional, foram satisfatórias.

Previamente a essa análise prática, o estudo estruturou-se em uma pesquisa bibliográfica sobre a incorporação das novas tecnologias no governo brasileiro e sobre a transparência e o acesso à informação no País. Foram destacados alguns antecedentes internacionais à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, comumente conhecida como Lei de Acesso à Informação. Em seguida, criou-se um tópico com breves apontamentos sobre esse marco regulatório. Dessa maneira, o artigo baseou-se em uma abordagem qualiquantitativa em torno do assunto transparência.

Para alcançar o almejado aumento da participação e do controle social, ou seja, da fiscalização da gestão pública pelo cidadão, a sociedade precisa ser ouvida e suas demandas atendidas, para que a voz do povo possa ter um alcance capaz de atingir quem os representa. Para isso, o cidadão precisa reivindicar do poder público respostas aos seus questionamentos, sair da passividade e ser mais atuante, e o governo deve disponibilizar meios adequados de participação social, como os e-SICs.

Muitos são os avanços necessários para a consolidação da transparência pública em nosso país. Este estudo pretende ser uma contribuição para instigar o assunto: será que a população está recebendo a atenção necessária, prevista em lei, dos seus representantes e das instituições públicas, especialmente, quando questionados por meio dos Serviços de Informações ao Cidadão, presentes nos portais de governo?

2 – Cidadania, novas tecnologias e governança eletrônica

A Constituição é a lei maior de um Estado Democrático de Direito e tudo aquilo que está expresso no Texto Constitucional deve ser observado por todos, até mesmo pelo Estado e pelo legislador. Nossa Carta Magna explicita, logo em seu início, os princípios fundamentais, entre os quais se destaca amplamente a cidadania, que deve ser exercida pelo indivíduo em sua plenitude, não apenas no direito de votar e ser votado, mas ladrilhando os caminhos da igualdade, que abrange também o acesso à informação e a participação na vida política do País.

Para Carvalho (2011), cidadania não está no plano da simplicidade. Ao contrário, envolve uma complexidade tal que o exercício de alguns direitos não assegura a prerrogativa de usufruir outros. O autor considera que a cidadania plena e ideal permeia a esfera da liberdade, da igualdade e da participação. E vai além, ao classificar os indivíduos em três categorias: os cidadãos plenos, os incompletos e os não cidadãos. Os primeiros são os titulares dos direitos sociais, civis e políticos. O segundo grupo inclui aqueles detentores de apenas alguns direitos. E, por último, estão os não cidadãos, que não exercem nenhum direito sequer.

O autor revela que os direitos, no Brasil, foram adquiridos de forma invertida, em relação à sequência lógica estabelecida pelo sociólogo britânico Thomas Humphrey Marshall, segundo o qual a evolução da cidadania teria início com a conquista dos direitos civis, seguida pelo exercício dos direitos políticos e, posteriormente, pela obtenção dos direitos sociais[3]. Sem seguir essa sequência, vieram primeiro, em nosso país, os direitos

3 Para Marshall (1893-1981), foi por meio do exercício dos direitos civis que os ingleses lutaram pelos seus direitos políticos de votar e de participar da vida política do país, permitindo eleger operários e formar o Partido Trabalhista, que assegurou, enfim, os direitos sociais aos cidadãos (CARVALHO, 2011, p.17).

sociais, os políticos e, por último, os civis[4]. Isso explicaria a incompletude na construção da cidadania brasileira, ou seja, na formação de cidadãos maduros politicamente. Para ele, não se desenvolveu uma sociedade brasileira organizada, uma vez que esta gira em torno do corporativismo, em defesa de interesses de grupos de indivíduos mediante negociação de cada categoria com o governo.

A Lei Maior também prevê o direito à soberania popular, concretizada com o exercício do voto, que deve ser direto, secreto e de valor igual para todos. Dessa forma, o cidadão brasileiro elege seus representantes para que possam agir em seu nome, contribuindo para a construção de uma sociedade democrática. Entre os representantes eleitos pelo povo estão os agentes políticos que ocupam o topo do Poder Executivo e os ocupantes dos cargos políticos nos parlamentos, em todos os níveis de governo. No presente trabalho, será dada especial atenção ao Poder Legislativo dos estados e do Distrito Federal.

Como parte da tripartição dos Poderes, as casas legislativas possuem funções típicas e atípicas que lhes são comuns. Ao Poder Legislativo compete, entre outras funções, a elaboração de leis, a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, sua própria administração, além da representação do povo brasileiro. Com o uso crescente das tecnologias de informação e comunicação (TICs[5)] pela sociedade, o setor público se viu diante da necessidade de acompanhar essa evolução e incorporá-las aos seus serviços. Nessa linha, no âmbito do governo federal, criou-

4 Os direitos sociais foram introduzidos em 1930, por Getúlio Vargas. Durante o Estado Novo, ainda na era Vargas, os direitos políticos e civis existentes foram reprimidos. Na ditadura militar, os sociais continuaram sua expansão, contrapondo-se à supressão violenta dos direitos políticos e civis (CARVALHO, 2011).

5 As TICs são recursos tecnológicos que permitem gerar, guardar, manipular e transmitir informações, como os telefones fixo e móvel, a televisão, as redes e o computador. Entre as TICs, merece destaque a internet, principal rede mundial de computadores, que viabiliza a difusão de informações em alta velocidade (SANCHEZ, 2003).

-se, em 2000, um grupo de trabalho[6] para examinar e propor políticas, diretrizes e normas de como seria o governo eletrônico brasileiro. Os resultados foram formalizados pela Portaria da Casa Civil nº 23, de 12 de maio de 2000. A partir de então, foi adotada, no Brasil, a política de governo eletrônico (e-Gov), com vistas a democratizar a informação, a tornar o desempenho da administração pública mais eficiente e também melhorar os serviços e as informações prestadas pelo setor público. Essa política possui três grupos de diretrizes que se baseiam em aumentar a interação do poder público com o cidadão, facilitar processos de gestão internos e consolidar as relações com seus parceiros e fornecedores (BRASIL, 20--).

Muitos acreditam, como Guidi (2001), que as TICs são instrumentos importantes para fomentar o diálogo entre o governo e a sociedade, evitando uma redução da participação do cidadão em uma democracia e contribuindo para uma atuação mais efetiva. Corgozinho (2003), citado por Cohen, Mello e Queiroz (2007, p. 6), destaca o grande benefício no uso das TICs em ações legislativas, uma vez que pode proporcionar maior agilidade, eficácia, clareza e segurança às atividades, colaborando para mostrar os trabalhos institucionais à sociedade, além de potencializar a expansão da participação popular e o vínculo com outros setores. Com efeito, o e-Gov fortalece o acesso à informação e a interatividade, contribuindo para a transparência das ações governamentais e favorecendo o progresso democrático.

Esse avanço eletrônico do governo pode também simplificar a ação política do cidadão que se aprofunda no universo virtual. Rover (2008) afirma, no entanto, que é necessário a universalização do acesso à rede e um movimento de capacitação dos usuários para o uso dos instrumentos tecnológicos. Contudo, para o autor, nada será válido se o desenvolvimento

6 Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) criado por um decreto sem número durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Zilli e Bernardes (2014), esse grupo de trabalho priorizou três das sete linhas de ações do programa Sociedade da Informação, quais sejam: universalização dos serviços, governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada.

tecnológico não for acompanhado por um crescimento da participação popular na vida política do País.

Ao levar em consideração esse desenvolvimento tecnológico, é interessante analisar o acesso à rede pela sociedade visto que a internet é um instrumento que contribui para eliminar barreiras, reduzir distâncias, difundir informação, facilitar a fiscalização pelo povo e ampliar a ação cidadã perante o Estado. No Brasil, estudos revelam que há um incremento cada vez maior do uso da internet. Nas pesquisas TIC Domicílios[7], realizadas pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil, 54% das residências brasileiras estavam conectadas à rede no ano de 2016; esse valor cresceu para 61% no ano seguinte. Além desse incremento domiciliar, houve um aumento do uso da internet por indivíduos de 10 anos ou mais, que passou de 61%, em 2016, para 67%, em 2017.

Ainda observando o desenvolvimento tecnológico do País, não se podem deixar de lado estudos sobre o uso de TICs pelo poder público. O próprio comitê gestor realiza a pesquisa TIC Governo Eletrônico[8], em que um dos indicadores avalia o uso das tecnologias pelo governo para implantação de processos participativos. A pesquisa divulgada em 2017 mostrou que, no âmbito federal[9], os meios de participação popular *on-line* mais oferecidos pelos órgãos públicos, nos 12 meses anteriores à pesquisa, foram a consulta pública (40%), seguida pela enquete (28%), depois por fóruns de discussão (22%) e, por fim, pela votação (15%). O estudo constatou uma estabilidade em relação aos indicadores da pesquisa anterior, de 2015, mostrando que a

7 Pesquisa realizada anualmente, desde 2005, com dados do ano anterior ao ano de publicação.

8 Sua primeira edição foi em 2010. Demais publicações foram em 2011, 2013, 2015 e 2017.

9 Na esfera estadual, a pesquisa constata que a ferramenta mais utilizada pelas instituições foi a enquete (19%), depois a consulta pública (16%), os fóruns (12%) e a votação (8%).

criação de novas formas eletrônicas de participação popular é um grande desafio para os órgãos governamentais.

De fato, o acesso à internet e a disponibilidade de ferramentas tecnológicas não garantem um empoderamento do cidadão no que diz respeito à participação popular. É preciso descobrir como estimular a atuação do cidadão a fim de mudar a cultura arraigada de passividade da sociedade brasileira.

Para a parcela da população que possui acesso à rede e que deseja buscar informações, há canais de comunicação que devem, conforme previsão legal, existir nos *sites* dos Legislativos estaduais e distrital para atender às demandas do cidadão. Além do mais, esses serviços devem funcionar de forma eficiente a fim de contribuir para o amadurecimento de nossa democracia e de nossas instituições públicas.

3 – Transparência e acesso à informação

A transparência é um instrumento de controle social e, com o auxílio das TICs, deve ser utilizada para aproximar o Estado e a sociedade, reduzir a assimetria informacional e fortalecer a confiabilidade institucional. Logo, o poder público deve prestar contas à sociedade da forma mais translúcida possível, possibilitando aos cidadãos o acesso a essas informações.

O conceito de transparência geralmente está relacionado à divulgação de informações por instituições governamentais, conferindo publicidade a suas ações e assegurando que o cidadão obtenha conhecimento sobre o funcionamento interno desses órgãos e entidades (ANGÉLICO, 2012). A transparência pode ser considerada, conforme acredita Angélico (2012), como a concretização do acesso à informação pública.

Segundo a LAI, a transparência é classificada em duas categorias de informações: ativa e passiva. Silveira esclarece a diferença conceitual entre os termos:

> A lei estabelece duas vertentes para o fornecimento de informações públicas aos interessados. A primeira, denominada de ativa, o Estado tem o dever de disponibilizar espontaneamente as informações nas páginas eletrônicas de internet de seus respectivos órgãos ou em suas repartições; a segunda, denominada de passiva, o Estado, mediante provocação processual administrativa do interessado, obriga-se a fornecer as informações solicitadas (SILVEIRA, 2012, p. 234).

A definição entre os dois tipos de transparência também é exposta por Figueiredo e Gazoni (2016). Para os autores, transparência ativa consiste no empenho das instituições em promover a máxima divulgação de informações de interesse geral nos portais oficiais. Em contrapartida, a passiva acontece quando "as entidades disponibilizam servidores para atender a demandas e pedidos dos indivíduos que solicitaram por detalhamento da informação apresentada ou por novas informações" (FIGUEIREDO; GAZONI, 2016, p. 135).

Sendo assim, a transparência passiva, foco deste estudo, depende de uma solicitação de informação feita por um cidadão às instituições governamentais, preenchendo o espaço não ocupado pela ativa. Pode-se supor que, quanto maior o número de informações divulgadas prontamente pelo poder público, menor a necessidade de o cidadão requisitar informação, ou seja, há uma correlação inversamente proporcional entre as duas categorias de transparência.

Paes (2012) faz uma distinção conceitual entre a transparência e o direito de acesso à informação, todavia reforça a existência de uma relação de complementariedade. Para a autora, transparência se relaciona àquilo que é nítido, claro, e distancia-se daquilo que é opaco, obscuro, invisível. Já o direito de acesso à informação, quando garantido, associa-se ao dever do Estado de prover a sociedade com informações sobre seus atos e ao direito do cidadão de solicitar informações quando os dados não são expostos naturalmente pela administração pública, de modo a tornar as práticas mais visíveis, ou seja, mais transparentes.

No entanto, historicamente, a sociedade brasileira é marcada pela cultura da opacidade. O País cultiva essa mentalidade na administração desde o Brasil-Colônia, época reconhecida pelo patrimonialismo e pela valorização do interesse privado, e ganha reforço nos períodos de ditadura, com anos de censura e de atos autoritários.

Uma breve análise pregressa das normas brasileiras mostra que, de fato, imperava a restrição ao acesso à informação, refletindo a obscuridade no seio da máquina pública. Foi criado, por exemplo, em meados do século passado, o Decreto nº 27.583/1949 para proteger todas as informações consideradas de interesse da segurança nacional. Anos mais tarde, em 1967, já na ditadura militar, foi elaborado o Decreto nº 60.417, que limitava o acesso à informação pública ao direito de adquirir certidões e definia de forma imprecisa as informações sigilosas, de maneira que era possível abranger quaisquer informações produzidas pelo governo no âmbito dessa "bolha secreta". Em 1977, o Decreto nº 79.099 modificou as regras para as informações sigilosas, mas ainda regulamentava o acesso como exceção (BRASIL, 2018).

Somente em 1988, com a promulgação da Constituição da República, o direito à informação foi salvaguardado como direito fundamental do cidadão. A partir desse marco histórico, novos passos foram dados para garantir a transparência pública e também o direito de acesso à informação.

Com o objetivo de cumprir os princípios constitucionais de transparência e publicidade, aprovou-se, no ano 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000) e, posteriormente, em 2009, a Lei da Transparência (BRASIL, 2009), ambas voltadas para a transparência e a publicidade de atos do governo no âmbito da gestão orçamentária e financeira. A primeira editou normas procedimentais para uma gestão fiscal transparente a serem seguidas pelos entes federados; a segunda determinou a divulgação, em tempo real, das receitas e despesas dessas entidades públicas em *site* na internet.

Mais tarde, em 2011, aprovou-se a Lei nº 12.527 (BRASIL, 2011), que representou mais um progresso na legislação brasileira ao estender a transparência para além dos aspectos fiscais da gestão pública. A norma protege o direito de acesso à informação pública e também tipifica e dispõe condutas para a transparência, consagrando esse princípio. Surge uma relevante ferramenta anticorrupção que permite reduzir a assimetria informacional entre o Estado e a sociedade, como veremos mais adiante.

Vale ressaltar que, previamente à concepção da Lei nº 12.527/2011, outras iniciativas que visavam proteger o acesso à informação foram realizadas, algumas bem-sucedidas, outras fracassadas. Teve êxito, por exemplo, a Lei nº 8.159, de 1991 (BRASIL, 1991), também denominada de Lei dos Arquivos, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e confere ao cidadão o direito de receber dos órgãos públicos as informações contidas nesses documentos. Por outro lado, foram arquivados, ao final das legislaturas em que foram apresentados, projetos de lei dos senadores Pedro Simon e Marina Silva que versavam sobre controle social e acesso a informações sobre as finanças públicas ou sobre os atos da gestão pública (SALGADO, 2015).

Recentemente, o governo aprovou a Lei 13.460/2017, que "dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviço público" (BRASIL, 2017). Entre seus dispositivos, a norma garante ao cidadão acessar as próprias informações pessoais constantes em bancos e registros públicos, assegurando proteção a esses dados. Impõe também a divulgação, por cada instituição, da Carta de Serviço ao Usuário, que deverá conter informações claras sobre seus serviços, reforçando a transparência ativa. Ainda regulamenta a possibilidade conferida ao cidadão de manifestar-se, nas ouvidorias dos órgãos, sobre o serviço prestado. Também fixa prazos e regras para atendimento dessas solicitações, tal qual a LAI dispõe sobre o SIC.

Embora todo esse aparato legal represente um avanço nas práticas administrativas, com valorização da transparência nos atos do governo, não significa uma mudança efetiva da realidade. Nos últimos anos, inúmeros foram os escândalos políticos que culminaram em manifestações para reivindicar direitos, cobrar obrigações e combater a imoralidade no setor público, colocando em xeque a confiabilidade das instituições governamentais.

Nunca foram tantos os agentes públicos brasileiros investigados por improbidade administrativa, revelando que a corrupção se alastrou no interior do Estado. Ao encontro disso, foi publicado no começo de 2019, pela Transparência Internacional[10], o Índice de Percepção da Corrupção de 2018, que colocou o Brasil na 105ª posição no *ranking* mundial de países menos corruptos, em uma análise contendo 180 países. O Brasil caiu nove posições em relação ao ano anterior, pois, em 2017, estava na 96ª (TRANSPARENCY INTERNACIONAL, 2019). A colocação cada vez pior do País sugere a ampla existência de atos ilícitos e o distanciamento entre o poder público e a desejada transparência.

Mesmo diante desses dispositivos legais, nossa população ainda está aprendendo a exercer a cidadania ativa e a atuar no controle da gestão pública. Carvalho (2011) reforça a passividade do cidadão brasileiro, ao afirmar que a nossa sociedade ainda tem um longo caminho a ser construído, apesar dos progressos já conquistados.

Porém, de nada adiantará uma participação ativa se o Estado não fornecer as informações necessárias, claras e oportunas de sua gestão, tampouco se não disponibilizar mecanismos de fiscalização. E não basta apenas disponibilizar ou fornecer informações para a sociedade. Deve haver qualidade nas informações prestadas e garantia de uma fácil compreensão pelo recep-

10 Movimento global independente e sem vinculação partidária, formado por um grupo de colaboradores comprometidos com as boas práticas de transparência que atua com foco na mobilização da sociedade e na produção de conhecimentos (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2018).

tor dessas informações a fim de que elas se tornem úteis para o cidadão.

Como afirma Angélico (2012), a transparência não se limita apenas à "visibilidade" da informação, mas também à sua "inferabilidade", de forma que os dados fornecidos pelas instituições públicas possam ser transformados em informações proveitosas e em conclusões adequadas. Logo, é necessária uma gestão competente do corpo gerencial, que valorize a transparência da máquina pública e o acesso à informação.

Teixeira e Zuccolotto (2017), em estudo apresentado sobre transparência no âmbito do ciclo orçamentário, reforçam a importância da vontade específica do gestor. Os autores revelam que a vontade de um governante em implementar políticas de transparência é um fator determinante dessa transparência nos entes subnacionais brasileiros.

Além de uma sociedade mais participativa e de uma gestão pública mais transparente, também é imprescindível considerar que o servidor público responsável por fornecer as informações solicitadas aja com responsabilidade, conhecimento e compromisso, refletindo em um atendimento mais eficiente. Porém, segundo Paes (2012), quando o assunto é acesso à informação, há um desconhecimento dos servidores do governo quanto às políticas públicas sobre o tema e uma resistência na implementação dessas políticas visto que não possuem uma cultura de transparência.

São muitos os fatores que contribuem para uma maior ou menor transparência e acesso à informação nas instituições públicas brasileiras. Teixeira e Zuccolotto (2017) citam diferentes variáveis: a pressão de organismos internacionais, a pressão da imprensa, a existência de organizações avaliadoras e de *rating* sobre transparência, a influência das instituições de controle, além da já citada vontade política do governante, entre outras. Assim, a transparência relaciona-se a uma série de determinantes que influenciam, consequentemente, a informação prestada pelo poder público.

4 – Antecedentes internacionais à lei de acesso brasileira

No decorrer das últimas décadas, a transparência pública e o acesso à informação entraram na agenda de diversos países. De acordo com Angélico (2015), o primeiro regramento específico sobre acesso à informação foi aprovado na Suécia, em 1766. A lei sueca era chamada de Lei para a Liberdade de Imprensa e do Direito de Acesso a Atas Públicas. Mais tarde, em 1951, foi a vez de a Finlândia sancionar a sua legislação sobre o assunto, denominada Lei de Publicidade de Documentos Oficiais. Em seguida, 200 anos após a primeira LAI, em 1966, os Estados Unidos passam a ser o terceiro país a validar uma lei sobre liberdade de informação, conhecida como Freedom of Information Act (FOIA). Em 1970, a Dinamarca e a Noruega completaram a lista dos cinco primeiros países a adotarem uma legislação sobre o tema.

Porém, foi na última década do século XX, com a decadência dos regimes autoritários nos países latino-americanos e do leste europeu, e no início do século XXI, com o avanço das TICs, que veio uma eclosão de legislações sobre acesso à informação. Esse foi um período em que o mundo vivia uma expansão dos regimes democráticos e um desenvolvimento das inovações tecnológicas que favoreciam a valorização da cultura da transparência e do controle de gestão pública (ANGÉLICO, 2015).

Na onda das leis de acesso à informação, após 245 anos da aprovação da primeira LAI, o Brasil também cria seu marco regulatório. Em 2011, o País tornou-se a 89ª nação a aprovar uma lei dessa natureza. Na atualidade, a legislação brasileira é considerada a mais bem elaborada da América do Sul e uma das melhores da América (BRASIL, 2018). Segundo os dados do Global Right to Information Rating – *ranking* global de direito de acesso à informação –, o Brasil está na 27ª posição, em uma classificação contendo 123 países. A lei brasileira recebeu 108 pontos em uma pontuação máxima de 150[11].

11 Os resultados revelaram que as legislações mais recentes foram mais bem avaliadas. Os três primeiros países no *ranking* global são Afeganistão (1º), Mé-

O direito de acesso a informações públicas foi reconhecido como direito humano fundamental quando passou a ser protegido por diversos documentos e tratados internacionais, destacando-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948. A DUDH define em seu art. 19:

> Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009, p. 10).

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), de 1950, assinada pelo Conselho da Europa, também buscou assegurar o direito de acesso à informação. Reforçando a DUDH, a convenção estabelece, no art. 10, o direito de liberdade de expressão, que abrange, além da liberdade de opinião, a "liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras" (CONSELHO DA EUROPA, 1950).

Nessa mesma linha, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, salvaguardou o direito de acesso à informação ao reservar o art. 13 à liberdade de pensamento e de expressão que "compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha" (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969). Esse tratado foi assinado pelos países que integram a Organização dos Estados Americanos (OEA), organismo internacional fundado em 1948 e, atualmente, constituído por 35 países membros. A organização busca, a exemplo da ONU, promover a paz e a jus-

xico (2º) e Sérvia (3º). O *ranking* mostra a força do arcabouço legal no que diz respeito ao direito de acesso à informação pública, com base em 61 indicadores. Esse estudo é feito pelo Centre for Law and Democracy, corporação sem fins lucrativos, com sede na província canadense de Nova Escócia.

tiça, estimular a cooperação entre os membros e valorizar a democracia e a soberania.

A OEA também cria a Lei Modelo de Acesso à Informação, de 2010, que estabelece requisitos mínimos de padronização para que os países americanos possam criar suas próprias leis. Alguns dos destaques conferidos pela lei modelo interamericana são: o acesso à informação pública como um direito fundamental e como condição essencial para o desenvolvimento da democracia; o princípio da máxima divulgação das informações públicas, restringindo o sigilo como exceção; o direito de recorrer em casos de negativas de acesso à informação; e a necessidade de publicar informações de forma proativa e com uma linguagem acessível e compreensível (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2010).

No ano de 1981, os estados africanos que integram a Organização da Unidade Africana (OUA) adotaram a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Esse instrumento garante, no art. 9º, que "toda pessoa tem direito à informação", reconhecendo essa prerrogativa como necessária para a dignidade da pessoa humana ao introduzi-la no capítulo referente a direitos humanos e dos povos (OUA, 1981).

Assim, o direito de acesso à informação ganha cada vez mais espaço, sendo uma garantia em diferentes países. Vale destacar que o Brasil, apesar de acompanhar a tendência mundial, sofreu um aumento na pressão externa para regulamentação com a sua condenação, em 2010, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso da Guerrilha do Araguaia (BRASIL, 2018).

Na época desse movimento, na década de 1970, a maioria dos seus integrantes foram mortos pelo governo militar, antes mesmo de a guerrilha ter sido colocada em prática. A Corte condenou o estado brasileiro por inúmeros crimes, entre os quais o de negar informação sobre o paradeiro dos desaparecidos a seus familiares. O Brasil deveria adotar medidas para a promoção do direito de saber a verdade e do direito à liberdade de

pensamento e de expressão, abrangendo o direito de buscar e receber informação (PINTO, 2012).

Na próxima seção, serão feitas algumas observações sobre a legislação brasileira de acesso à informação e passaremos, em seguida, para o estudo prático.

5 – LAI: amparo constitucional, breve histórico e apontamentos

Considerando a relevância da Lei 12.527/2011 para o desenvolvimento deste trabalho, vamos discorrer, neste tópico, sobre os fundamentos constitucionais que embasaram sua criação, destacar alguns dispositivos da LAI e apresentar dificuldades encontradas para sua implementação pelo poder público.

A Lei de Acesso à Informação regulamenta três artigos constitucionais: 5º, 37 e 216. No art. 5º, a Lei Maior reúne três incisos sobre o tema. Em seu inciso XIV, assegura a todos o acesso à informação, preservando o sigilo da fonte, se necessário para o exercício profissional. No inciso XXXIII, dispõe sobre o direito de todos a informações de órgãos públicos sobre assuntos de interesse particular, coletivo ou geral, a serem prestadas dentro do prazo legal, sob pena de responsabilidade, excetuando-se aquelas informações cujo sigilo seja indispensável para a segurança da sociedade e do Estado. E, no inciso LXXII, prevê a possibilidade do *habeas data*, que garante ao cidadão o acesso a informações relativas a ele próprio que estejam em registros e bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, além de permitir a retificação de seus dados nesses bancos e registros.

No art. 37, parágrafo 3º, inciso II, a Constituição Federal estabelece a necessidade de elaboração de uma lei para a administração pública direta e indireta de todas as esferas de governo que regulamente o acesso do cidadão a documentos e informações advindos de atos do governo. Enfim, no art. 216, a Carta Magna corrobora a garantia do acesso à informação ao determi-

nar que a gestão de documento público e as providências para sua consulta pelo cidadão devam ser feitas pela própria administração pública, conforme legislação a ser criada para esse fim. Sendo assim, uma legislação específica deveria ser posteriormente concebida.

A discussão sobre o acesso à informação ganha relevância no Brasil em 2004 com a apresentação do Projeto de Lei nº 219/2003, que contou com o apoio da Controladoria Geral da União (CGU) para aprovação da proposição. A partir desse passo, o debate sobre o assunto ganha corpo no âmbito do Poder Executivo federal, inicialmente no Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da CGU. Posteriormente, segue para a Casa Civil, onde cria-se um grupo de estudos com servidores da CGU e dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e da Defesa, entre outros, para discutir sobre o tema. Nesse grupo, elabora-se o Projeto de Lei nº 5.228/2009[12], que é apresentado à Câmara dos Deputados e apensado ao PL 219/2003. No Senado, passa a se chamar PLC 41/2010 (Projeto de Lei da Câmara 41, de 2010)[13]. Após intensos debates, modificações e acréscimos, o projeto é aprovado sob a forma de substitutivo (PAES, 2011).

Portanto, no governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, esse assunto ganha prioridade na agenda governamental, de maneira que se transforma em um "problema político". E, no governo de Dilma Rousseff, ocorre a tomada de decisão política, com a aprovação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, um ganho histórico para o povo brasileiro no que diz respeito à transparência, ao controle da gestão pública (*accountability*) e ao acesso à informação.

Após sua aprovação, as instituições deveriam se adaptar para implementação das normas estabelecidas, que passaram

12 PL 5228/2009, na Câmara dos Deputados: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566.

13 PLC 41/2010, no Senado Federal: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96674.

a vigorar em 16 de maio de 2012, após 180 dias da sua publicação. Os ditames da lei alcançam a administração pública direta e indireta de todas as esferas. O art. 1º da lei prevê que seus procedimentos devem ser observados pela "União, Estados, Distrito Federal e Municípios", subordinando a seu regime, em seu parágrafo único:

> I – os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;
>
> II – as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011).

Essas disposições também são estendidas às entidades sem fins lucrativos que recebem recursos do governo para a realização de ações de interesse público. Assim, conforme o inciso I do art. 1º da LAI, os Legislativos estaduais e distrital, objeto de estudo desta pesquisa, devem obedecer às normas gerais da lei, independentemente da elaboração de legislação própria com regras específicas.

A Lei de Acesso à Informação, em seu art. 3º, apresenta cinco diretrizes: a) garantir a publicidade como regra e o sigilo como exceção; b) divulgar informações de interesse público, de forma voluntária; c) fazer uso de meios de comunicação através das tecnologias de informação; d) fomentar a transparência na administração pública; e) estimular o controle social.

Chama atenção que a regra geral da atual Lei de Acesso à Informação, que limita o sigilo à exceção, contraria a lógica anterior do ordenamento jurídico brasileiro, que favorecia o sigilo ao invés do acesso. A inexistência de uma justificativa para realizar um pedido de informação pública, que passa a ser garantido, se contrapõe à cultura institucional brasileira de exigir motivação e demonstração de interesse em uma solicitação (PAES, 2012).

Nos dias de hoje, a restrição ao acesso está geralmente associada ao direito de segurança da sociedade e do Estado ou ao direito à privacidade (à inviolabilidade da vida privada e da intimidade). Os limites de acesso devem obedecer, além dos tratados e das decisões internacionais (como as determinações da Lei Modelo de Acesso à Informação da OEA), a outras legislações vigentes no País, incluindo a própria Constituição Federal.

No âmbito das restrições, a LAI elenca alguns incisos com informações que são imprescindíveis à segurança. Confere sigilo, por exemplo, à divulgação de informação que coloca em risco a defesa e a soberania nacionais; que põe em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; que possa prejudicar os projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico; que ameace a estabilidade econômica, financeira ou monetária do País, entre outros. Essas informações sigilosas são classificadas em três categorias: ultrassecretas, secretas e reservadas. As informações ultrassecretas possuem o prazo máximo de restrição de acesso de 25 anos; as secretas ficarão sob sigilo até 15 anos; e as reservadas, cinco anos. A lei atribui a competência para classificar essas informações a determinadas autoridades públicas[14].

Recentemente, em 23 de janeiro de 2019, o vice-presidente Antônio Hamilton Martins Mourão, no exercício da Presidência da República, ampliou o rol de autoridades competentes em classificar uma informação como sigilosa, permitindo a delegação dessa prerrogativa, ao assinar o Decreto nº 9.690/2019[15].

14 Na LAI, as informações podem ser classificadas como ultrassecretas apenas por autoridades de alto escalão, como presidente da República, vice-presidente, ministros de Estado e autoridades correspondentes, comandantes das Forças Armadas, além de chefes de missão diplomática e consulares permanentes no exterior.

15 Segundo o decreto, as autoridades de alto escalão definidas na LAI podem delegar a função aos ocupantes de cargos comissionados DAS – Direção e Assessoramento Superiores – de nível 101.6 e aos dirigentes máximos de autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas. No plano das informações secretas, a competência em classificar uma informação nessa ca-

Essa mudança, além de aumentar o poder de um ocupante de cargo temporário, ainda que exerça uma função de confiança, poderia avolumar o número de informações de acesso restrito, contribuindo para reduzir a transparência pública.

No entanto, pouco depois, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Decreto Legislativo nº 3, de 2019[16], de autoria do deputado Aliel Machado, do PSB-PR, que sustava a aplicação do Decreto nº 9.690/2019. Porém, para que o decreto do Executivo tivesse seus efeitos suspensos, ainda seria necessária a aprovação do projeto pelo Senado. Antes mesmo de sua votação pela Câmara Alta, o presidente Jair Messias Bolsonaro editou o Decreto nº 9.716/2019, revogando dispositivos do decreto de Mourão.

No escopo do direito ao acesso, a LAI inova ao assegurar a transparência passiva, pela qual o cidadão pode requerer uma informação de seu interesse ao poder público, diferenciando-se da transparência ativa, que diz respeito a informações divulgadas pelos órgãos públicos de forma proativa e espontânea, conforme discutido em seção anterior.

A norma ainda garante duas formas de materializar o pedido de informação, por meio eletrônico ou presencialmente, fortalecendo ainda mais a transparência passiva. As respostas institucionais devem observar o prazo legal e vir com clareza, simplicidade e objetividade. A gratuidade, exceto quando há gastos com reprodução de documentos, também é legalmente assegurada.

---

tegoria de sigilo foi estendida aos titulares de cargos comissionados do Grupo DAS 101.5, por meio de delegação das autoridades antes previstas na LAI. No âmbito das informações reservadas, a classificação passa a ser permitida, após delegação pelas autoridades máximas de órgãos ou entidades, para qualquer agente público que exerça função de direção, comando ou chefia.

16 Projeto de Decreto Legislativo nº 3, de 2019, na Câmara: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E9795C42590B56B275DB9DF335E3CC6F.proposicoesWebExterno2?codteor=1707167&filename=PDL+3/2019.

Considerando esse cenário, a sociedade agora possui um diploma legal que lhe confere suporte para cobrar dados e informações que não são disponibilizadas de forma ativa pelo governo. Os Legislativos devem, portanto, ser mais transparentes em sua gestão, de maneira a atender prontamente às solicitações de acesso à informação, enviadas por meios eletrônicos ou feitas em um espaço adequado nas instituições. Contudo, para a consolidação das novas medidas de funcionamento dos órgãos públicos e de sua estrutura funcional exige-se adaptação. E é nesse processo de implementação que muitas dificuldades aparecem, uma vez que é necessário um rearranjo administrativo com treinamento e estrutura operacional adequados. Angélico (2012, p. 14) afirma que "a simples existência de uma regra evidentemente não é garantia de sucesso", porém reconhece a importância da participação popular para garantir o acesso a informações. O autor ressalta os obstáculos enfrentados pelo governo brasileiro para implementar a lei nos primeiros anos de vigência, citando, por exemplo, o federalismo brasileiro como um fator agravante. Para ele, os entes subnacionais, especialmente os locais, teriam mais dificuldades técnicas e financeiras para a execução legal.

Reforçando as dificuldades de implementação, Queiroz (2017, p. 155) relata que as câmaras municipais apresentam relevantes fragilidades para implementação de uma cultura de transparência, destacando que "a cultura patrimonialista do sigilo impera, e muitos vereadores, em especial os membros da Mesa Diretora da casa, se valem de chorumelas, como falta de recursos e de capacidade, para justificar o não investimento em prol da transparência". Na mesma linha, investigação realizada por Raupp (2016), sobre transparência passiva nas prefeituras dos maiores municípios do País, confirma as dificuldades enfrentadas na esfera municipal após a aprovação da LAI. O autor mostra que os resultados não foram positivos: 77,74% das prefeituras foram consideradas "intransparentes" (termo usado pelo pesquisador) e apenas 22,26% foram classificadas como transparentes.

O desafio se estende para os parlamentos estaduais. Salgado (2015), em pesquisa realizada nos portais dos Legislativos dos estados, identificou uma expressiva variação na dificuldade de acesso ao "Portal da Transparência" e à página específica para acesso à informação. Em seu estudo, a autora percebeu que muitos sítios institucionais não dispunham sequer de um *link* ou botão específico para um pedido de informação.

As dificuldades na implementação da LAI atingem também a esfera judicial. Em análise da aplicação da lei nos tribunais estaduais e regionais federais, Zilli e Bernardes (2014) verificaram que o cumprimento de algumas determinações é satisfatório, mas de outras não. No que diz respeito à transparência passiva, nenhum órgão exigiu motivação nos pedidos de informação. No entanto, 44% dos tribunais não possuíam um formulário para envio da solicitação e, dos que tinham, 19% apresentavam-se fora do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

São vários os obstáculos para a implementação da lei. Angélico (2015) os divide em dois grandes eixos: socioculturais e institucionais. No âmbito sociocultural, incluem-se: a reduzida atuação da sociedade, a escassa divulgação em relação ao direito de informação, a ausência de apoio à LAI por setores da sociedade que possuem informações privilegiadas, a possibilidade de represália do governo diante do uso prático da lei. Alguns dos obstáculos institucionais são: a ausência de órgão exclusivo e independente destinado a supervisionar assuntos que abarcam o acesso à informação pública, a baixa punição pela inobservância da LAI, a reduzida autonomia financeira ou administrativa de muitos órgãos, o uso de objeções que dificultam a realização do pedido pelo cidadão (como a necessidade de muitos elementos de identificação), a falta de conhecimento dos servidores públicos.

Para Paes (2012), o poder público brasileiro não possui de fato uma cultura de transparência, o que cria barreiras para a garantia do acesso à informação e para a implementação da LAI. Assim, ressalta a autora que a aprovação de uma lei é um

requisito indispensável, mas não é o bastante para efetivar o direito à informação pública. Enfim, a lei não é garantia da transparência nem da existência de uma máquina pública eficiente. Mas as leis são, certamente, suporte para a participação cidadã nesse controle dos atos do governo. É o que veremos no próximo tópico.

6 – Metodologia

Para analisar a transparência passiva dos parlamentos estaduais e distrital, inicialmente foi realizada uma busca dos canais de atendimento virtuais disponíveis nos 27 sítios oficiais dos respectivos órgãos.

Após identificado o canal adequado de cada instituição legislativa, foram enviados três diferentes pedidos de acesso à informação pública a cada parlamento, na mesma data (em 4 de novembro de 2018), salvo nos casos com impossibilidade de acesso ao portal ou ao formulário. Os *sites* que apresentaram problemas técnicos em um navegador foram analisados em outros dois programas alternativos. Os navegadores utilizados foram Google Chrome, Mozilla Firefox e Internet Explorer. Na primeira tentativa, constatada a dificuldade de acesso no *website* oficial, nos três navegadores, foram realizados novos testes em até mais dois dias ao longo da semana. As instituições cujos portais continuaram com problemas após as nove buscas (em três datas e nos três diferentes navegadores) não receberam as solicitações, já que não dispuseram de meio eletrônico para envio dos pedidos e não garantiram a transparência passiva pelos *sites* oficiais.

Ressalta-se que, previamente, foi criado um endereço eletrônico específico para recebimento das respostas dos Legislativos, com o propósito de tornar a pesquisa mais confiável, reduzindo os riscos de ruídos e falhas. Todos os dados pessoais fornecidos nos cadastros, no momento do registro da manifestação, foram informações verdadeiras da autora deste estudo, descartando

qualquer conduta ilícita que seja caracterizada como crime de falsidade ideológica.

Identificado o canal apropriado ou disponível para envio do pedido de informação, dispararam-se três mensagens para cada parlamento contendo perguntas específicas, quais sejam:

> Pergunta 1: Endereço de todos os bens imóveis de propriedade da instituição;
>
> Pergunta 2: Relação de municípios visitados pelo presidente da Casa, em razão do exercício do mandato, no período de 1º de janeiro a 31 de outubro de 2018, desconsiderando os municípios do próprio estado[17];
>
> Pergunta 3: Identificação do órgão equivalente à CGU, no âmbito do Legislativo estadual, ao qual o requerente deve recorrer caso seja negado o acesso à informação.

Vale ressaltar que foi tomado o cuidado de solicitar informações que, a princípio, não constariam na transparência ativa. Não que isso fosse um impedimento para a formulação dos questionamentos, todavia evitou-se uma pergunta cuja resposta resultasse na necessidade de buscas excessivas pelo cidadão (neste caso, pela pesquisadora) no universo virtual da instituição.

A seguir, serão relatadas algumas observações quanto às dificuldades de identificação do canal eletrônico adequado para envio de um pedido de informação. Logo após, trataremos das instituições que fornecem o protocolo de atendimento após o envio da demanda e, depois, abordaremos o cumprimento do tempo previsto em lei para responder à solicitação do cidadão. Por fim, será analisada a qualidade das respostas daqueles parlamentos que prestaram informação pública.

17 Em se tratando do Distrito Federal, a pergunta solicitou que se desconsiderassem as regiões administrativas da respectiva unidade federativa.

6.1 – Busca dos Serviços de Informações ao Cidadão nos portais oficiais

Durante a navegação nas diferentes páginas da internet dos Legislativos em análise, destaca-se a variação nas interfaces de interação com o cidadão. Alguns *websites* mostram-se mais amigáveis e modernos, enquanto outros são mais ultrapassados e pouco acolhedores. Em época de intenso avanço tecnológico, ficou evidente a precariedade dos *sites* de algumas instituições.

No contexto da transparência passiva, a LAI, no art. 9º, inciso I, declara a necessidade de criação de Serviço de Informações ao Cidadão em um local adequado para:

> a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
>
> b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
>
> c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações (BRASIL, 2011).

E acrescenta, no § 2º do art. 10, a obrigação de "viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet", isto é, um formato eletrônico para o Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

Quando se averiguam os serviços de informações presentes nos portais dos Legislativos, percebe-se uma elevada discrepância em relação aos mecanismos disponíveis nos diversos parlamentos. O cidadão nem sempre encontra uma identificação clara do *link* de acesso à informação, tampouco conta com um formulário eletrônico adequado para envio de um pedido de informação. Essa falta de padronização é um fator que gera incerteza para o cidadão, visto que, quando existem vários canais de comunicação institucionais sem especificação da finalidade, o usuário pode escolher o caminho menos apropriado para envio de um pedido de informação pública.

Após a busca, por erros técnicos presentes nos portais institucionais, constatou-se a inviabilidade de incluir em todo o estudo a Assembleia do Tocantins e, no caso da Bahia, foi possível analisar apenas este tópico. Explicaremos mais adiante as dificuldades encontradas. Então, os 26 órgãos legislativos analisados (excluindo-se o Parlamento do Tocantins) foram divididos em cinco categorias quanto ao meio disponível para envio de um pedido de informação pública:

1. Instituições que divulgam um endereço eletrônico para contato: Assembleia de Roraima, que corresponde a 3,85% do universo investigado;

2. Instituições que relacionam o formulário de acesso à informação à Ouvidoria: Assembleias dos Estados do Ceará, do Maranhão, do Piauí e de Sergipe, que representam 15,39%;

3. Parlamentos que, embora possuam um formulário, não fazem nenhuma referência ao acesso à informação: Assembleias de Alagoas, do Amapá e do Pará, o equivalente a 11,54%;

4. Instituições que possuem formulário com menção à LAI, à norma específica de acesso à informação da instituição ou ao e-SIC: Assembleias do Acre, do Amazonas, da Bahia, do Distrito Federal, de Mato Grosso do Sul, de Minas Gerais, do Paraná, de Pernambuco e de Santa Catarina, as quais, em termos percentuais, são 34,61%;

5. Parlamentos que, além dessa associação à norma ou ao e-SIC, possuem um sistema de acompanhamento do pedido no portal institucional: Assembleias do Espírito Santo, de Goiás, de Mato Grosso, da Paraíba, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte, do Rio Grande do Sul, de Rondônia e de São Paulo, que correspondem a 34,61%.

Quadro 1 – Meio disponível para envio de pedido de informação nos portais dos Legislativos estaduais e distrital

Poder Legislativo	Ouvidoria (*E-mail*)	Ouvidoria (Formulário)	Formulário sem referência a acesso à informação	Formulário com referência a acesso à informação	Formulário com referência a acesso à informação e que permite acompanhamento
AC				X	
AL			X		
AM				X	
AP			X		
BA				X	
CE		X			
DF				X	
ES					X
GO					X
MA		X			
MG				X	
MS				X	
MT					X
PA			X		
PB					X
PE				X	
PI		X			
PR				X	
RJ					X
RN					X
RO					X
RR	X				
RS					X
SC				X	
SE		X			
SP					X
TO	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria.

Para facilitar o manuseio do sistema pelos usuários externos e internos, a CGU criou dois manuais sobre o e-SIC (um para o cidadão e outro para a administração pública). O e-SIC é utilizado pela CGU para coordenar os pedidos de informação enviados ao Executivo federal, centralizando esse serviço dentro de suas competências. Os dois tutoriais contêm orientações sobre o funcionamento do sistema e referenciam um mecanismo para consultar o andamento dos pedidos, de forma a garantir aos cidadãos uma maior transparência no procedimento.

Conforme dados aqui coletados, ficou constatado que 34,61% das instituições pesquisadas permitem ao cidadão rastrear o progresso do seu pedido no sistema, ou seja, nove parlamentos (das 26 instituições analisadas) disponibilizam um acompanhamento no *site* segundo orientação da CGU.

Não bastassem as variações dos portais que confirmam a ausência de padronização dos processos, há instituições cujo caminho para acesso à informação pública é mais dificultoso, como é o caso de Alagoas. O Legislativo alagoano disponibiliza um *link* intitulado "Acesso à Informação", conforme o padrão do Executivo federal, porém as páginas exibidas não competem ao Parlamento de Alagoas, mas ao próprio governo federal. No "Portal da Transparência", há uma guia denominada "Acesso à Informação", todavia ela é desprovida de formulário e de *e-mail* para contato. Fora dessa guia, foi possível detectar apenas um formulário geral, destinado à "administração do *site*", por meio do qual foram enviadas as solicitações deste estudo.

Importante destacar que, à época da pesquisa, foi inviável realizar contato com a Assembleia Legislativa de Alagoas para certificação do canal adequado de acesso à informação, uma vez que o portal oficial não fornecia nenhum número de telefone. No Facebook institucional, o número anunciado não completava ligação e aqueles encontrados em páginas de buscas da internet também inexistiam ou se mantinham sempre ocupados. Essa postura do órgão contradiz a determinação da Lei de Acesso, constante em seu inciso I do § 1º do art. 8º, de que o telefone

seja divulgado em um local de fácil acesso e independentemente de requerimento.

No Parlamento da Bahia, embora tenha sido possível classificar o meio disponível para envio de pedidos, houve falha ao final do encaminhamento das demandas, configurando problemas técnicos no portal. Assim, exceto a classificação do meio disponível para envio de pedidos, as demais análises do estudo não foram factíveis (existência de protocolo, cumprimento de prazo legal e satisfação da resposta). No *site* dessa casa legislativa, não há campo apropriado para inserção de dados que permita acompanhar o *status* da solicitação de informação. Cabe ainda informar que o telefone disponível no portal institucional também não funcionava.

À época do encaminhamento das solicitações, por dificuldades de acesso ao portal e ao formulário do parlamento pernambucano (encontravam-se indisponíveis), foi necessário enviar as demandas à instituição pelo *e-mail* da Ouvidoria, após orientação, via telefone, de servidor do Legislativo. Há, contudo, um formulário apropriado do Serviço de Informações ao Cidadão, embora não haja mecanismo para rastrear o pedido.

Outro obstáculo encontrado foi a exigência de documento de identificação do cidadão para abertura de uma solicitação. A Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul vinculou a necessidade de anexar um arquivo com a imagem da carteira de identidade ou de documento similar para cada pedido enviado, demandando tempo e habilidade do usuário no manejo de ferramentas virtuais. A LAI prevê a necessidade de identificação do requerente, no entanto, no § 1º do art. 10, proíbe exigências nesse procedimento que inviabilizem a abertura da solicitação. De fato, para alguns cidadãos, a imposição do parlamento gaúcho pode prejudicar a concretização de um pedido de informação.

O portal da Assembleia de Roraima revelou-se instável, dificultando seu acesso. E, quando acessível, o formulário contido no *link* "Contatos" não funcionava e a linha telefônica do número fornecido pelo *site* mantinha-se sempre ocupada. Porém, o parlamento disponibiliza, para prestar informação pública e dar trans-

parência à sua atuação, o endereço eletrônico da Ouvidoria, via utilizada para encaminhamento dos pedidos desta pesquisa.

Quanto à Assembleia de Tocantins, embora houvesse menção ao e-SIC, não foi possível analisar se havia um mecanismo que permitisse acompanhar o andamento do pedido, visto que também houve uma falha técnica no *site*. Nesse caso, não foi viável nem cadastrar os dados do usuário, pois ocorreu erro inesperado durante o preenchimento dos campos no e-SIC. O cadastramento é um procedimento prévio necessário para acessar o formulário do sistema. A falha foi confirmada por servidor do setor de Tecnologia de Informação da Assembleia (após contato telefônico). Foi informado à pesquisadora que, para garantir o envio dos pedidos deste estudo, a instituição entraria em contato para o atendimento das três solicitações. No entanto, ninguém da referida assembleia retornou para a coleta de dados e o *website* continuou com problemas ao longo da semana. Dessa forma, não incluímos esse estado em nenhuma avaliação desta investigação.

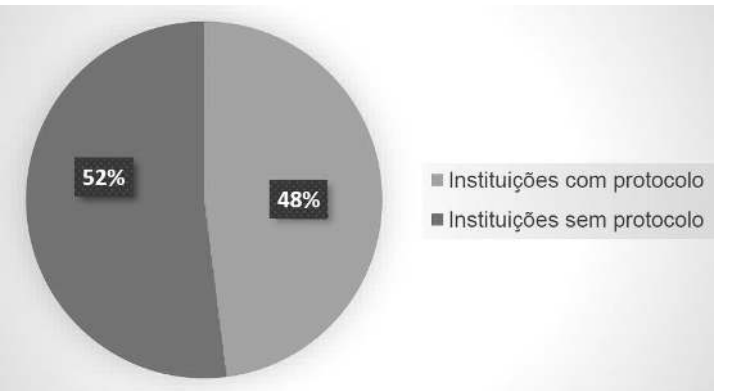
De fato, percebe-se que nem mesmo uma ferramenta aos moldes do manual da CGU garante um atendimento eficiente, como será apresentado mais adiante. A sociedade deve, em caso de ausência de resposta, ser reativa a esse distanciamento institucional e cobrar um retorno satisfatório, procurando órgão competente interno ou externo.

6.2 – Análise da existência de protocolo

Após o envio das solicitações, foram identificadas aquelas instituições que forneceram um protocolo de atendimento ao cidadão, seja por meio de uma tela *pop up* de aviso, seja por mensagem eletrônica enviada para o *e-mail* do solicitante, ou por ambas as formas. O fornecimento de um protocolo é uma medida favorável à transparência, pois é a garantia da abertura de um pedido do cidadão à instituição e de acompanhamento de sua demanda. Com o código do pedido, pode-se exigir a responsividade do órgão, em caso de atraso, insatisfação ou ausência de resposta.

Exposta a impossibilidade de envio para os Legislativos da Bahia e do Tocantins, foram 25 órgãos avaliados. Destes, apenas 12 instituições forneceram um protocolo de atendimento, o equivalente a 48%. Os estados que cumpriram esse requisito foram Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo, além do Distrito Federal.

Gráfico 1 – Fornecimento de protocolo pelos Legislativos



Fonte: Elaboração própria.

Diante dos dados coletados, evidencia-se que o atendimento virtual não é padronizado, revelando que alguns órgãos legislativos, ao fornecer o número do pedido, prezam, ao menos, pela intenção da transparência institucional, ao passo que outros preferem não se comprometer com a responsabilidade perante os questionamentos recebidos.

6.3 – Análise do cumprimento do prazo previsto em lei

A LAI prevê, em seu art. 11, um prazo para disponibilização da informação requerida pelo cidadão:

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

> § 1º – Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no *caput*, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:
>
> I – comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;
>
> II – indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou
>
> III – comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.
>
> § 2º – O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente (BRASIL, 2011).

A vanguarda do governo federal na implementação da Lei de Acesso à Informação foi base para as regras quanto a prazos observadas por esta pesquisa. O Executivo federal segue os preceitos contidos na LAI e no Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta o acesso à informação nessa esfera de governo, e ainda as especificidades de contagem de prazo estabelecidas pela Lei de Processo Administrativo nº 9.784/1999. Essa norma estabelece:

> Art. 66 – Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.
>
> § 1º – Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.
>
> § 2º – Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo (BRASIL, 1999).

Para esclarecer a distinção entre o termo "cientificação oficial" e o registro no e-SIC, o governo federal, em sua página ofi-

cial de acesso à informação, destaca as regras a serem obedecidas por seus órgãos ou entidades.

Quadro 2 – Diferença entre registro no e-SIC e cientificação oficial

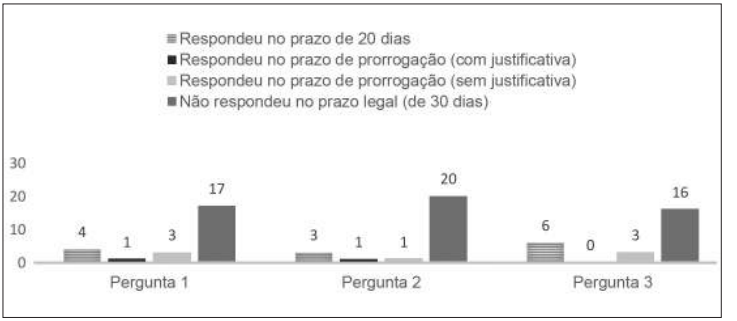
Registro no e-SIC	Cientificação oficial
Em dia útil, antes das 19 horas.	Mesmo dia do registro no e-SIC.
Em dia útil, a partir das 19 horas.	Próximo dia útil.
Em dia não útil, a qualquer hora.	Próximo dia útil.

Fonte: Portal do governo federal sobre acesso à informação [201-].

Para o desenvolvimento deste estudo, uma busca dos feriados e recessos federais, estaduais, distritais e municipais (das capitais dos estados) foi realizada para a contagem do prazo. Conquanto, não foi identificado feriado que resultasse em adiamento da abertura ou do encerramento do prazo.

Observado isso, procedeu-se à análise temporal do atendimento das instituições diante dos três questionamentos realizados. Importante ressaltar que foram enviadas 75 mensagens: três para cada um dos 25 parlamentos com canais disponíveis para envio de pedido (Bahia e Tocantins encontravam-se inacessíveis). Considerando o prazo legal máximo de 30 dias, as mensagens foram divididas em quatro grupos para cada pergunta enviada: respondidas até os 20 dias iniciais; respondidas dentro do prazo de prorrogação com justificativa; respondidas no período de prorrogação sem justificativa; e não respondidas no prazo legal.

Gráfico 2 – Análise temporal das respostas dos Legislativos estaduais e distrital



Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 2 revela a ausência de comprometimento em relação aos prazos legais dado que, na pergunta 1, apenas oito instituições responderam dentro do período previsto na LAI (quatro dentro de 20 dias; uma no prazo de prorrogação, justificado seu uso; três responderam na prorrogação, sem justificativa) e 17 não retornaram. Na pergunta 2, foram cinco respostas dos Legislativos (três dentro de 20 dias; uma no prazo de prorrogação, com justificativa; uma no prazo de prorrogação, sem justificativa) e 20 instituições não responderam no prazo legal de 30 dias. Quadro semelhante se repete na pergunta 3, em que ocorreram nove respostas institucionais (seis no prazo de 20 dias; três no prazo de prorrogação, sem justificativa) e 16 parlamentos não responderam.

Assim, das 75 mensagens enviadas (três perguntas para cada um dos 25 parlamentos), apenas 22 foram respondidas dentro do prazo (29,33%), considerando, inclusive, o prazo adicional de dez dias legais previstos para prorrogação. Foram 53 mensagens sem retorno, ou seja, 70,67% das demandas não foram respondidas.

O quadro a seguir evidencia os Legislativos que responderam às solicitações enviadas.

Quadro 3 – Comparação do quesito temporal do atendimento virtual entre os Legislativos estaduais e distrital

Poder Legislativo	Resposta à pergunta 1 no prazo legal	Resposta à pergunta 2 no prazo legal	Resposta à pergunta 3 no prazo legal
AC	Não	Não	Não
AL	Não	Não	Não
AM	Não	Não	Não
AP	Não	Não	Não
BA	-	-	-
CE	Não	Não	Não
DF	Sim	Sim	Sim
ES	Sim	Sim	Sim
GO	Sim	Sim	Sim
MA	Não	Não	Não
MG	Sim (na prorrogação, sem justificativa)	Não	Sim (na prorrogação, sem justificativa)
MS	Não	Não	Não
MT	Não	Não	Sim
PA	Não	Não	Não
PB	Sim (na prorrogação, sem justificativa)	Não	Sim
PE	Não	Não	Sim
PI	Não	Não	Não
PR	Não	Não	Não
RJ	Sim (na prorrogação, sem justificativa)	Sim (na prorrogação, sem justificativa)	Sim (na prorrogação, sem justificativa)
RN	Não	Não	Não
RO[18]	Não	Não	Sim (na prorrogação, sem justificativa)
Não	Não	Não	Não
Não	Sim (na prorrogação e com justificativa)	Sim (na prorrogação e com justificativa)	
Sim (na prorrogação, sem justificativa)	Sim	Não	Não
SE	Não	Não	Não
SP	Não	Não	Não
TO	-	-	-

Fonte: Elaboração própria.

18 Quanto às perguntas 1 e 2, a instituição deu um retorno sem atender aos questionamentos, apenas comunicando que enviaria as demandas ao setor

Os números obtidos demonstram a indiferença dos Legislativos em relação às demandas da sociedade. Na esfera federal, a lei assegura ao cidadão o direito de recorrer junto à CGU quando há descumprimento dos prazos legais pelo Poder Executivo. Não obstante, nos âmbitos estaduais e distrital, não está expresso qual seria o órgão competente para revisar o descumprimento de prazo pelos Legislativos, pois é necessário que a própria instituição normatize o assunto, como estabelece o art. 45 da Lei de Acesso à Informação.

Segundo a CGU, além de seguir a LAI, os parlamentos estaduais e distrital devem criar sua própria legislação. Em caso de desobediência dos limites temporais legais e na ausência de norma desses Legislativos que defina o órgão responsável pela fiscalização do cumprimento dos prazos, foi sugerido provocar o Ministério Público dos estados em questão ou do Distrito Federal, responsáveis pela boa aplicação da lei. Essas orientações foram fornecidas em esclarecimento a demandas virtuais enviadas à CGU pela pesquisadora, em setembro de 2017 e novembro de 2018.

Todavia, de nada adianta responder no prazo (para os poucos parlamentos que assim o fizeram), se a qualidade da resposta não é consistente. É o que veremos no próximo tópico.

6.4 – Avaliação do conteúdo da resposta institucional

Ao averiguar o conteúdo dos retornos institucionais, verifica-se a falta de empenho em ser transparente. Em um montante de 75 mensagens, foram 22 respostas dentro do prazo, conforme analisado em tópico anterior. Assim, apenas essas foram as respostas avaliadas quanto à qualidade. Dos 22 retornos, 18 foram satisfatórios e quatro foram julgados improcedentes.

Foram considerados insatisfatórios aqueles retornos que desviaram do questionamento enviado, seja por incompreen-

responsável e que um novo contato seria feito com as respostas adequadas aos pedidos. Todavia, não houve retorno posterior, no prazo legal de 30 dias. Assim, as duas solicitações foram consideradas não respondidas, uma vez que o atendimento de fato aos pedidos não foi realizado.

são do que foi perguntado, seja por desconhecimento das regras normatizadas pela LAI ou da própria estrutura organizacional do estado. Também foi classificado como insatisfatório o retorno que transferiu a busca para o cidadão, mas não orientou o caminho de forma adequada para encontrar a resposta à solicitação, tornando inviável a pesquisa pelo demandante.

O Quadro 4 e o gráfico a seguir mostram uma análise da qualidade dos retornos dos parlamentos.

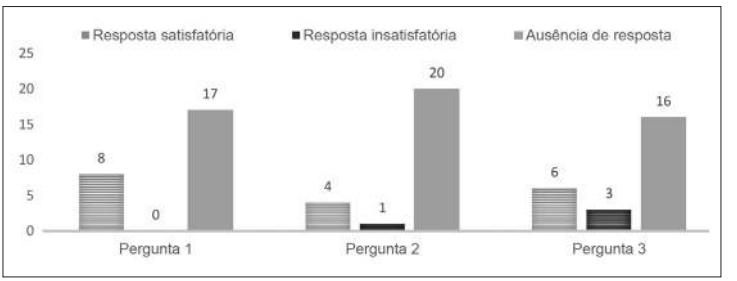
Quadro 4 – Comparação do quesito satisfação do atendimento virtual entre os Legislativos estaduais e distrital

Poder Legislativo	Satisfação da pergunta 1	Satisfação da pergunta 2	Satisfação da pergunta 3
AC			
AL			
AM			
AP			
BA			
CE			
DF	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório
ES	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório
GO	Satisfatório	Satisfatório	Não satisfatório
MA			
MG	Satisfatório		Satisfatório
MS			
MT			Satisfatório
PA			
PB	Satisfatório		Satisfatório
PE			Satisfatório
PI			
PR			
RJ	Satisfatório	Não satisfatório	Não satisfatório
RN			
RO			Não satisfatório
RR			
RS	Satisfatório	Satisfatório	
SC	Satisfatório		
SE			
SP			
TO			

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 4 demonstra que apenas os Legislativos do Espírito Santo e do Distrito Federal atenderam às três perguntas satisfatoriamente. É relevante destacar que ambos os parlamentos responderam dentro do prazo legal de 20 dias a todas as solicitações enviadas (de acordo com o Quadro 3) e ainda forneceram protocolo ao cidadão. No entanto, apenas a Assembleia Legislativa do Espírito Santo possui formulário com mecanismo de acompanhamento do pedido de informação no *site*, segundo modelo da CGU.

Gráfico 3 – Análise do conteúdo das respostas dos Legislativos estaduais e distrital



Fonte: Elaboração própria.

Conforme nos revela o Gráfico 3, dos 22 retornos institucionais, oito foram referentes à pergunta 1, e todas foram consideradas satisfatórias. Na pergunta 2, foram apenas cinco respostas institucionais, das quais quatro foram satisfatórias e uma inadequada. Na última pergunta, foram nove demandas respondidas, das quais seis foram satisfatórias e três inapropriadas.

Das quatro respostas incongruentes, uma diz respeito à pergunta 2, sobre as viagens do presidente da Casa. A Assembleia do Rio de Janeiro negou o acesso à informação com base em uma orientação publicada em *Diário Oficial*, a qual destaca que "não pode ter por objeto informação que já esteja disponível no Diário Oficial ou no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa". Embora a LAI desobrigue o órgão a prestar informação quando esta já está publicada e são fornecidos, por escrito, o lugar e a forma de se obtê-la, a norma também impõe a necessidade de orientações procedimentais para alcançar a informação:

> Art. 7º – O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:
>
> I – orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; (BRASIL, 2011).

Assim, torna-se inviável encontrar qualquer informação em um universo virtual tão amplo, sem indicar a edição ou a data de publicação, tampouco o local específico no portal para que o cidadão possa realizar a busca desejada. Ou seja, não houve nenhuma orientação da Assembleia do Rio de Janeiro quanto aos procedimentos para o acesso da informação solicitada.

As outras três respostas inadequadas foram relativas à pergunta 3 (ver Gráfico 3), que solicitava a indicação do órgão correspondente à CGU, na esfera do Legislativo estadual ou distrital, responsável pela avaliação de recurso em hipótese de negativa de acesso à informação. A Assembleia de Goiás indicou a própria CGU e a do Rio de Janeiro, a Controladoria-Geral do Estado (CGE). Ora, a pergunta se referia a um órgão do Legislativo estadual e tanto a CGU quanto a CGE são órgãos do Executivo, das esferas federal e estadual, respectivamente. Já a Assembleia de Rondônia não compreendeu o comando da pergunta, desviando-se do questionamento realizado ao responder que não possuía nenhum órgão da CGU dentro do respectivo parlamento.

Diante dos dados coletados e da experiência profissional da pesquisadora, que trabalha com o "Fale com"[19] da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, alguns pontos importantes podem ser implantados por todos os Legislativos para obtenção de resultados mais eficientes: o fornecimento de um protocolo de atendimento ao cidadão; o registro permanente da solicitação em um sistema eletrônico criado para esse fim (e-SIC), conferindo responsividade ao servidor que recebe a demanda; um sistema que permita ao cidadão acompanhar o

19 Serviço eletrônico de informação ao cidadão da ALMG. Uma mensagem de acesso à informação pública é de responsabilidade do Centro de Atendimento ao Cidadão da Casa. É válido destacar que não foi encaminhada nenhuma pergunta para o setor de lotação da pesquisadora.

andamento da demanda e protocolar recurso; a possibilidade de vincular a avaliação de desempenho do servidor ao cumprimento de suas atribuições, consequentemente refletindo na evolução da carreira daquele que detém a informação.

Embora a pesquisa tenha ficado limitada pelo baixo retorno dos parlamentos, o resultado revelou que ainda impera a cultura da obscuridade na máquina administrativa brasileira e que a LAI não é cumprida adequadamente, mesmo após quase oito anos da sua aprovação. Muitas mudanças são necessárias e novos passos precisam ser dados para que avancemos no acesso à informação, na transparência pública e na consolidação da democracia brasileira.

7 – Conclusão

A pesquisa confirma que a simples existência de uma lei de acesso à informação não basta para garantir que haja transparência passiva por parte das instituições legislativas, ou seja, a lei é uma condição necessária, mas não é suficiente para proteger o direito de acesso à informação pública.

Os canais de comunicação com a sociedade são portas de entrada fundamentais para aproximar o Estado do cidadão. Porém, essas entradas precisam ser aperfeiçoadas, pois percebeu-se que algumas são apenas ferramentas decorativas que não cumprem a finalidade para a qual foram criadas. Muitos são os obstáculos ainda existentes que dificultam alcançar a transparência passiva prevista em lei.

Alguns dos entraves que contribuem para impedir essa translucidez são as limitações de acesso à internet, a falta de iniciativa do cidadão brasileiro ou a passividade da sociedade, as restrições institucionais (seja a permanência da cultura da opacidade, sejam as dificuldades técnicas ou financeiras), além do uso de linguagem pouco clara em *sites* oficiais.

Impasses identificados nesta pesquisa, naquilo que se refere ao acesso à informação pública no âmbito dos parlamentos

estaduais e distrital, foram: problemas relacionados às falhas tecnológicas dos *sites* oficiais; existência de obstáculos no momento da identificação do cidadão demandante, como ocorreu na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul; falta de padronização para o canal de acesso à informação; ausência de identificação do canal apropriado para envio do pedido; inexistência de mecanismo de acompanhamento da solicitação e de fornecimento de protocolo; despreparo do servidor responsável pelo atendimento virtual, entre outros.

O resultado do estudo nos revelou o descaso da maior parte dos Legislativos aos questionamentos do cidadão, evidenciando que nem todas as portas do poder público estão abertas para o povo. Ainda na fase inicial da pesquisa, na busca de um canal que corresponda ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), nos sítios oficiais dos Legislativos estaduais e distrital, constatou-se o quão penoso foi encontrar o meio institucional adequado para envio de pedido de informação já que não há uma padronização para esse processo no âmbito do Poder Legislativo.

A investigação mostrou que duas instituições (Assembleias Legislativas dos Estados da Bahia e do Tocantins) são completamente inacessíveis e, das 25 restantes, muitas não cumpriram os requisitos avaliados nesta pesquisa (fornecimento de protocolo, cumprimento do prazo legal e qualidade da resposta enviada). O protocolo de atendimento foi fornecido por apenas 12 dos órgãos pesquisados, ou seja, 48%. Os dados revelaram que muitos não cumprem os prazos estabelecidos em lei, tampouco se preocupam em responder as demandas do cidadão: apenas 29,33% dos questionamentos enviados cumpriram o quesito temporal de 30 dias (20 dias iniciais, prorrogáveis por mais dez dias), o equivalente a 22 respostas em um universo de 75 pedidos. Dessas, apenas 18 foram satisfatórias, ou seja, 24% das solicitações foram respondidas adequadamente. Ao final, apenas os Legislativos do Espírito Santo e do Distrito Federal cumpriram todos os quesitos para os três questionamentos enviados. Não obstante, somente o parlamento capixaba

disponibiliza, no portal, um formulário com mecanismo para acompanhar o *status* do pedido.

Os resultados são desanimadores, refletindo a necessidade de mudança. Novos estudos são necessários para aprofundarmos nessa seara. Uma análise comparativa das normas sobre acesso à informação dos Legislativos estaduais e distrital seria importante para compreender os caminhos tomados por cada instituição avaliada, uma vez que a LAI, em seu art. 45, garante a esses entes a criação de legislações específicas com regras próprias. Uma pesquisa mais detalhada das ferramentas dentro dos sistemas eletrônicos (como um estudo sobre os mecanismos de recursos existentes no e-SIC) também pode ser um instrumento para contrastar as diferenças adotadas pelos parlamentos, revelando os métodos mais eficientes empregados pelo poder público.

Finalmente, fica evidente que o progresso institucional precisa vir acompanhado de um avanço na cidadania ativa da sociedade brasileira, para que o cidadão participante cobre uma mudança de comportamento do Estado, desconstruindo a cultura da opacidade no interior da máquina pública. Associado a isso, a instituição deve buscar por um servidor que exerça suas atividades com competência e responsabilidade, refletindo na excelência do atendimento informacional público.

A fiscalização dos serviços prestados pelos representantes do povo é tão imprescindível quanto a existência de recursos institucionais que permitam o controle das ações públicas e de servidores preparados para prestar o serviço público com eficiência. E a transformação, provavelmente, somente acontecerá quando a população exigir, quando a sociedade manifestar esse desejo.

O estudo mostrou que a LAI não está sendo devidamente cumprida, especialmente no âmbito da transparência passiva. O gestor público e o agente político devem agir com responsabilidade, prezando pelo respeito à população e pela garantia da boa aplicação da Lei de Acesso à Informação. A ampla implementação

da LAI, tão importante para o progresso democrático, é fundamental para que a lei não vire letra morta no arcabouço jurídico.

8 – Referências

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação:** reforço ao controle democrático. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015. (Coleção Para entender direito).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Controladoria-Geral da União**. Acesso à informação pública:** uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf. Acesso em: 11 dez. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual do cidadão.** Brasília, 2016. Disponível em: https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20CIDADAO.pdf. Acesso em: 7 dez. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual do SIC.** Brasília, 2016. Disponível em: https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20SIC.pdf. Acesso em: 7 dez. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.
Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 maio 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_

Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jan. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9690.htm. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.716, de 26 de fevereiro de 2019. Revoga dispositivos do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, que altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9716.htm. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL, Governo Federal. **Prazos.** [S.l.: s.n.], [201-]. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/pedidos/prazos. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.784 de 29, de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2017. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13460-26-junho-2017-785098-publicacaooriginal-153203-pl.html. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 maio 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Governo eletrônico. **Governo Digital**, Brasília, [20--]. Disponível em: https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico-1/historico Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. Ouvidoria do Governo Federal. **Lei modelo de acesso à informação:** qual a sua importância e por que está sendo revisada? Brasília, 2018. Disponível em: http://ouvidorias.gov.br/noticias/lei-modelo-de-acesso-a-informacao. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL, Senado Federal. **Senado registra recorde de participação popular no primeiro semestre**. Brasília, 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/07/20/senado-tem-recorde-de-participacao-popular. Acesso em: 12 nov. 2018.

CARVALHO, J. M. C. **Cidadania no Brasi**l: o longo caminho. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. **The RTI rating**: analyses the quality of the world's access to information laws. Disponível em: https://www.rti-rating.org/. Acesso em: 15 dez. 2018.

COHEN, F. B. R. F.; MELLO, S. A. B.; QUEIROZ, A. B. **O capital intelectual nos sites de legislativos estaduais:** uma análise comparativa. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado

de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2007. (Relatórios do Nepel; v. 1)

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR. **TIC governo eletrônico 2017:** pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 21 dez. 2018.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR . **TIC domicílios 2016:** pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação nos domicílios brasileiros. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2017. Disponível em: https://cgi.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_DOM_2016_LivroEletronico.pdf. Acesso em: 20 abr. 2018.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR. **TIC domicílios 2017:** pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação nos domicílios brasileiros. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/tic_dom_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 12 nov. 2018.

CONSELHO DA EUROPA**. Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf. Acesso em: 30 nov. 2018.

FIGUEIREDO, V.; GAZONI, R. Transparência nos sites dos municípios do estado do Rio de Janeiro. **Revista Contabilidade e Controladoria**, Curitiba, v. 8, n. 2, 18 ago. 2016. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rcc/article/view/42996/28999. Acesso em: 20 nov. 2018.

GUIDI, L. E-democracia em Bolonha: a rede cívica Iperbole, e como construir uma comunidade participativa online. **Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p.49-70, maio 2001. Disponível em: http://www.ip.pbh.gov.br/ANO3_N1_PDF/ip0301guidi.pdf. Acesso em: 15 ago. 2016.

MACHADO, A. **Projeto de Decreto Legislativo nº 3, de 2019**. Susta a aplicação do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, no que diz respeito à delegação da competência de classificação

de informações públicas nos graus de sigilo ultrassecreto ou secreto. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E9795C42590B56B275DB9DF335E3CC6F.proposicoesWebExterno2?codteor=1707167&filename=PDL+3/2019. Acesso em: 30 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos**. Disponível em: http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/achpr_instr_charter_por.pdf. Acesso em: 30 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS**.** Lei modelo interamericana sobre o acesso à informação pública. **Good Law & Practice**. Disponível em: https://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/americas_model-int-am-law-on-ati_portuguese. Acesso em: 11 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: UNICRIO, 2009. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf. Acesso em: 12 nov. 2018.

PAES, E. B. A construção da lei de acesso à informação pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público,** Brasília, v. 62, n. 4, p. 407-424, out./dez. 2011. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80. Acesso em: 12 nov. 2018.

PAES, E. B. A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.49, n.195, p. 245-257, jul./set. 2012.

PINTO, M. J. A condenação do Brasil no caso da Guerrilha do Araguaia pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Jus.com.br, São Paulo, mar. 2012. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/21291/a-condenacao-do-brasil-no-caso-da-guerrilha-

do-araguaia-pela-corte-interamericana-de-direitos-humanos. Acesso em: 16 nov. 2018.

QUEIROZ, A. B. O dever de transparência na atuação das câmaras municipais. *In*: REZENDE, A. J. C.; BERNARDES JÚNIOR, J. A. (Coord.). **Estudos sobre Poder Legislativo municipal**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2017. p. 133-160.

RAUPP, F. M. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 13, n. 30, p. 34-52, set./dez. 2016. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2016v13n30p34. Acesso em: 14 nov. 2018.

ROVER, A. O governo eletrônico e a inclusão digital: duas faces da mesma moeda chamada democracia. *In*: ROVER, A. J. (ed). **Inclusão digital e governo eletrônico**. Zaragoza: Prensas Universitárias de Zaragoza, 2008,. p. 9 - 34. (Lefis series 3). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/267990763_O_GOVERNO_ELETRONICO_E_A_INCLUSAO_DIGITAL_DUAS_FACES_DA_MESMA_MOEDA_CHAMADA_DEMOCRACIA. Acesso em: 15 ago. 2016.

SALGADO, E. D. Lei de Acesso à Informação (LAI): comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. São Paulo: Atlas, 2015. (Coleção direito administrativo positivo; v. 33).

SANCHEZ, O. A. **Governo eletrônico do estado de São Paulo**. São Paulo: Cedec,

2003. (Série didática; n. 6). Disponível em: http://www.cedec.org.br/files_pdf/DIDATI7-GOV%20ELETR.pdf. Acesso em: 13 nov. 2018.

SILVEIRA, M. A. K. Lei de acesso a informações públicas (Lei nº 12.527/2011): democracia, república e transparência no Estado constitucional. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado**, Porto Alegre, v. 33, n. 69, p. 231-260, 2012. Disponível em: https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201703/22165826-rpg69livro.pdf#page=233. Acesso em: 15 nov. 2018.

TEIXEIRA, M. A. C.; ZUCCOLOTTO, R. Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. **Revista Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 24, n. 82, p. 390-411, jul./ set. 2017.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **O que fazemos**. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/o-que-fazemos/programa-de-governanca-local-cidades-e-comunidades. Acesso em: 10 dez. 2018.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. **Índice de percepção da corrupção 2018**. Berlim, 2019. Disponível em: https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/tibr-downloads/CPI-2018.pdf. Acesso em: 31 jan. 2019.

ZILLI, A. R. D.; BERNARDES, M. B. Análise da aplicação da lei de acesso à informação nos tribunais estaduais e tribunais regionais federais. *In*: ROVER, A. J.; SANTOS, P. M.; MEZZAROBA, O. **Governo eletrônico e inclusão digital**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014. p. 82-111.

Nota das editoras: Este artigo foi submetido ao periódico no 1º semestre de 2019 para ser publicado no volume de 2018