3

Cumprimento da Lei de Acesso à Informação no Portal da Transparência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

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

Enzo Menezes de Menezes[1]

Bruno de Almeida Oliveira[2]

Resumo: O artigo discute o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) como garantia do princípio constitucional da publicidade e como meio de fortalecimento da *accountability*. Avalia-se a aderência do Portal da Transparência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais aos preceitos definidos pela LAI e pela Deliberação 2.555/13. Para mensurar a transparência ativa do Portal da Assembleia, foi aplicado o ITL (Índice de Transparência Legislativa), criado pela Secretaria de Transparência do Senado Federal. Os resultados apontam que o Legislativo mineiro atingiu 117,5 em 152 pontos, ou 77,30% do total. Apesar do esforço para permitir o controle social da instituição, a ALMG precisa aprimorar o mecanismo de divulgação de dados públicos que já estejam sob sua guarda.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. *Accountability*. Portal da Transparência. Índice de Transparência Legislativa. Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

1 Pós-graduado em Poder Legislativo e Políticas Públicas pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG). Graduado em Comunicação Social / Jornalismo pela Universidade Fumec. Coordenador de pautas e produtor na Rede Record de Televisão. Contato: eenzo.m@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/4704739805463587.

2 Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), onde atua como professor. Consultor-geral do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG). Contato: bruno.oliveira@tce.gov.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/5806199940123748.

Abstract: *The article discusses compliance with the Brazilian Freedom of Information Act (12,527/11 Act, known as LAI) as a guarantee of the constitutional principle of publicity and as a means to strengthen accountability. The adhesion of the Transparency Portal of the Legislative Assembly of Minas Gerais (ALMG) to the precepts defined by LAI and by Resolution 2,555/13 is evaluated. In order to measure the active transparency of the ALMG Portal, the ITL (Legislative Transparency Index) created by the Senate Compliance Office was applied. Results indicate that ALMG reached 117.5 out of 152 points, or 77.30%. Despite the effort to allow social control of the institution, as far as transparency and accountability are concerned, ALMG needs to improve its mechanism for public data dissemination.*

Keywords: *Freedom of Information Act. Accountability. Legislative Transparency Index. Compliance.*

1 – Introdução

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) é um desafio à cultura do sigilo que sempre orientou o Estado brasileiro. É um mecanismo que contribui para a abertura dos governos à sociedade por meio da transparência, da prestação de contas, do incentivo à participação cidadã e à inovação tecnológica na administração pública (BRASIL, 2016).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, no artigo 19, consagra a liberdade de expressão e o direito à informação: "Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão" (NAÇÕES UNIDAS, 2018). Nesse sentido, o artigo 13 do Pacto de San José da Costa Rica destaca "a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras". O refinamento do direito à informação levou ao delineamento do direito de acesso a informações públicas (VALIM, 2015).

No Brasil, o direito de acesso à informação é um marco expresso apenas na Constituição Federal de 1988, um século após a Proclamação da República. Celso Antônio Bandeira de Mello

(2015) ensina que a Carta Magna consagra a liberdade de pensamento e expressão (art. 5º, IV e IX e art. 220), o direito à informação (art. 5º, XIV e art. 220) e o direito de acesso a informações públicas (art. 5º, XXXIII, art. 37, §3º, inc. II, e art. 216, §2). O art. 37, *caput*, elenca o princípio da publicidade como norteador para a administração e impõe a divulgação de salários de empregos e cargos públicos (art. 39, §6). Canotilho (1998) define que a forma republicana é um arranjo que estabelece limites ao poder estatal com base em mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*). Podemos classificar a LAI justamente como um desses mecanismos.

A soberania popular deveria impedir que representantes políticos "ocultassem informações sobre a vida intestina do Estado" (ZANCANER, 2015, p.25), garantindo a pluralidade da liberdade de expressão, sem prejuízo da inviolabilidade da vida privada. A publicidade foi alçada à condição de princípio pelo constituinte porque é "mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição que irradia sobre diferentes normas" (MELLO, 2012).

A previsão constitucional, no entanto, levou 22 anos para ser regulamentada em âmbito federal e para começar a receber atenção das esferas de governo, o que demonstra o imenso caminho que o Brasil precisa trilhar para o amadurecimento da democracia e a conquista efetiva da soberania popular.

A LAI proporcionou o aprimoramento de portais da transparência em todas as esferas de governo em menos de uma década – a divulgação de dados orçamentários pelos municípios, na internet e em tempo real, foi criada pela LC 131/09, que modificou a Lei de Responsabilidade Fiscal. Sua aplicação é desigual, dependente da vontade política do governante de turno, de planejamento estratégico e dos recursos humanos e financeiros disponíveis (TATEMOTO, 2016). A partir da LAI, toda informação pública tornou-se teoricamente aberta à sociedade, com o objetivo de fortalecer uma cultura de transparência e *accountability*. Devemos lembrar Bobbio, para quem a democracia "é o governo do público em público" (BOBBIO, 1997, p.84).

1.2 - Transparência e Lei de Acesso à Informação

A LAI alcança os órgãos públicos da administração dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de todas as esferas de governo (federal, estadual, do Distrito Federal e municipal), tribunais de contas e Ministério Público, que são obrigados a divulgar dados públicos sob sua guarda e/ou relativos à atividade institucional. Estão sujeitas à lei autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e sociedades controladas direta ou indiretamente pelos entes federativos. "Entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos" (ZANCANER, 2015) são obrigadas a dar publicidade somente a recursos oriundos do poder público. Segundo Valim (2015), os partidos políticos também devem cumprir a LAI devido ao recebimento de verbas públicas.

A diferenciação da transparência em dois tipos é essencial para a compreensão da lei. Transparência ativa é quando o governo toma a iniciativa de dar publicidade a um conteúdo, ou "o dever do Estado de divulgar informações de interesse público independentemente de solicitações", conforme o art. 3º, II, da LAI (DIAS; CAMPOS, 2015).

Informações não disponíveis podem ser solicitadas por qualquer interessado (transparência passiva), concretizando o direito de petição estabelecido na Constituição (art. 5º, XXXIV, "a"). O requerimento não pode ser condicionado a justificativas e o acesso à informação deve ser gratuito, com ressalva à cobrança de custos de reprodução de cópias físicas, quando for do interesse do solicitante (art.12). Pessoa (2015) afirma que foi correta a expressão "interessado", em vez de "cidadão", para não se restringir o direito de solicitação. Requerimentos com base na LAI devem ser respondidos em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 (art.11). A resposta precisa ser confiável, conforme explicita o art. 4. Os dados fornecidos precisam respeitar quatro conceitos: disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade.

O agente público que se recusar a responder, prestar informação incorreta, destruir dados ou permitir acesso a dados sigilosos, entre outros comportamentos ilícitos, pode ter a conduta enquadrada como infração administrativa (art. 32) e até responder por improbidade (Lei 8.112/90). A entidade privada que não observar a LAI pode ser suspensa de contratar com a administração. Analisando tais punições, Dal Pozzo explica que "o princípio da tipicidade exige a expressa vinculação entre a conduta prescrita como ilícita e a sanção a ser aplicada" (DAL POZZO, 2015, p.165) e considera que essa disposição ficou prejudicada porque a LAI se valeu de critérios da Lei nº 8.112/90 para determinar punições, mas não previu sua aplicação. Ao inovar juridicamente, a LAI arrisca a transformar punições por descumprimento em letra morta. De fato, até o fim de 2018 não temos notícia de punições a servidores ou órgãos que se recusaram a cumprir a LAI.

Como nenhum direito é absoluto, explica Martins (2015), o direito à informação pode sofrer restrições em casos excepcionais. A restrição por regra constitucional se refere a informações que coloquem em risco a segurança da sociedade e do Estado (MARTINS, 2015, p.120). Já a restrição por princípio constitucional decorre da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem (inciso X do art. 5º da CF, consagrado no art. 31 da LAI). Toda negativa de informação deve ser justificada pela autoridade competente. Qualquer que seja a negativa, o solicitante pode recorrer em até 10 dias e apresentar razões para reforçar o pedido. O recurso é destinado à autoridade hierarquicamente superior (no caso da ALMG, à Mesa Diretora), que tem outros cinco dias para se manifestar. Mantida a negativa, o interessado tem outra possibilidade de recurso (no Governo Federal, à Controladoria Geral da União. Na ALMG, esse segundo grau ainda não foi disciplinado). Efetivamente, só obtivemos dados relativos à UFMG e à Polícia Militar de Minas Gerais (para outra pesquisa) somente após recursos à CGU e à CGE.

O legislador fixou o prazo de 100 anos para a divulgação de informações privadas (inc. I do § 1º do art. 31), que ficam acessíveis apenas ao próprio interessado ou a agentes legalmente

autorizados (art. 31, II). Em regra, a LAI define que dados sob guarda do poder público podem ser classificados quanto ao grau e ao prazo de sigilo: I – ultrassecreto (25 anos); II – secreto (15 anos); III – reservado (5 anos).

A remuneração dos servidores, que não faz parte do texto da LAI, foi incluída no Decreto de Regulamentação nº 7724/12, do Poder Executivo Federal. Antes da promulgação da LAI, entretanto, no julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 23902, o STF entendeu que a divulgação da remuneração de servidor público é de interesse coletivo, que se sobrepõe ao interesse privado. Tal conflito deve ser analisado caso a caso pelo Judiciário. "O intérprete deverá ter em mente que a publicidade tem peso maior que o sigilo, que só prevalecerá se as justificativas para tanto forem excepcionalmente relevantes" (DIAS; CAMPOS, 2015, p.75).

1.3 - Colisão de direitos fundamentais: privacidade e publicidade

Haverá colisão de interesses na disputa entre publicidade e preservação da intimidade. O ministro do STF Roberto Barroso lembra que não há hierarquia entre preceitos constitucionais.

> Os direitos fundamentais entre si não apenas têm o mesmo *status* jurídico como também ocupam o mesmo espaço axiológico. No caso brasileiro, desfrutam todos da condição de cláusulas pétreas (CF, art 60 §4, IV) (BARROSO, 2005, p.86).

Daí a dificuldade dos operadores do Direito em conciliar segurança jurídica com inovação e em definir o limite entre intimidade e direito à informação. "Seria possível, de antemão, [definir] quais riscos à defesa ou à soberania nacional ou à saúde da população justificariam a exceção ao preceito geral da publicidade?" (ROCHA, 2012, p.87). Não, apenas o exame de caso concreto. "Nos casos de colisão de princípios ou de direitos fundamentais, caberá a ele [o juiz] fazer as valorações adequadas, de modo a preservar o máximo de cada um dos valores em conflito" (BARROSO, 2005, p.84).

Um dos conflitos é a oposição entre liberdade de informação e de expressão em nome do interesse público e o direito à privacidade. Essa contradição, se aplicada de forma genérica, pode significar o cerceamento de liberdades individuais e a imposição de censura (BARROSO, 2005, p. 111). Pessoas que ocupam cargos públicos têm o direito de privacidade tutelado de forma mais branda, já que estão sujeitos ao controle social por deterem o controle governamental (BARROSO, 2005, p.115). Portanto, o juiz não deveria aplicar os mesmos critérios ao delimitar o direito de privacidade de cidadãos comuns e de gestores públicos. Rocha aponta que na democracia não há "nenhum ponto de equilíbrio ou de harmonia definitiva a ser conquistado, a democracia é sempre um devir" (ROCHA, 2012, p.86).

> O princípio da transparência e o direito à informação não são absolutos, assim como não é possível estabelecer, a priori, uma hierarquia entre eles e outras normas como, por exemplo, as referentes à proteção da intimidade, da honra ou da segurança, à presunção da inocência ou ao devido processo legal (ROCHA, 2012, p.89).

Mesmo diante do uso abusivo da liberdade de informação e expressão a sanção deve ser, em regra, posterior à ofensa – rejeita-se qualquer forma de censura prévia. As leis brasileiras permitem o direito de resposta, a retificação, a retratação, a responsabilização civil penal, a indenização por danos morais e de direito de imagem e, em casos extremos e excepcionais, a proibição de divulgar determinada informação.

1.4 Accountability

A efetivação da transparência assegura que a sociedade possa fiscalizar a alocação de recursos e a definição de políticas públicas. O fluxo de informações deve ser confiável: não basta permitir o acesso a infinitos *gigabytes* de dados, mas garantir sua organização e compreensão – a transparência pode ser explicada como o grau em que os *outsiders* conseguem monitorar os *insiders* (ANGÉLICO, 2012, p.25).

Em *Accountability horizontal e novas poliarquias* (1998), Guillermo O´Donnel diferencia dois modelos de *accountabilities*: vertical e horizontal. O primeiro se refere à abertura de governos para a sociedade civil e tem como condições o voto popular livre e a liberdade de expressão. A horizontal é qualificada como a prestação de contas do Estado em sua estrutura. Nessa perspectiva, a burocracia estatal é fundamental na aplicação "dos recursos de poder que se mobilizam quando questões de *accountability* horizontal estão em jogo" (O´DONNEL, 1998, p.36). Para isso, é fundamental a supervisão de rotinas, a capacidade de identificar ilegalidades e de determinar sanções. Joseph Stiglitz qualifica a transparência governamental como um direito diante da assimetria informacional (Stiglitz, 2002, *apud* Angélico, 2012).

Do que se fala quando se menciona *accountability*? Não apenas de prestação de contas (*answerability*), mas também de um sistema eficiente de fiscalização e responsabilização de atos governamentais. Se necessário, também podem ser aplicadas sanções (*enforcement*) (ANGÉLICO, 2012).

Governo transparente, portanto, não é aquele que divulga informações como se prestasse um favor, mas o que promove "a participação, o debate e a *accountability* democráticos" (ROCHA, 2012, p. 92). Assim, a transparência da gestão "impõe o rompimento com velhas práticas que resultam em um modo de agir pautado na crença de que é propriedade do Estado toda e qualquer informação por ele produzida" (ROCHA,2012, p.91).

Para garantir a efetivação da *accountability,* cinco instrumentos devem estar presentes, conforme Abrucio e Loureiro (2004): 1) o controle parlamentar da execução orçamentária do Executivo; 2) os controles judiciais, efetivados também pelo Ministério Público; 3) o controle administrativo-financeiro exercido por tribunais de contas; 4) controle de resultados da administração pública coordenado por agências reguladoras ou organismos da sociedade civil; 5) participação por meio de audiências públicas, conselhos deliberativos e plebiscitos, entre outros.

1.5 – LAI na ALMG

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais adotou medidas para começar a cumprir a LAI em 2012, ao criar grupos de trabalho. O resultado é a deliberação da Mesa Diretora nº 2.555/13 que "dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei Federal nº 12.527/11 no âmbito da ALMG". A transparência e a publicidade são norteadoras do texto.

> A ALMG atuará de maneira a facilitar o acesso aos dados, informações de documentos de interesse público por ela produzidos ou sob sua guarda, pautando-se pela transparência e pela publicidade em todos os seus atos, observadas as normas constitucionais e legais (MINAS GERAIS, 2018, art 2º).

O art 3º qualifica as diretrizes para "assegurar o direito fundamental de acesso à informação".

> I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; (...)
>
> IV – fomento ao desenvolvimento da cultura da transparência na administração pública;
>
> V – desenvolvimento do controle social da ALMG;
>
> VI - garantia ao direito de acesso à informação, que será franqueado, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (MINAS GERAIS, 2018).

Uma salutar medida foi a criação do Portal da Transparência, em que parte dos gastos dos deputados é disponibilizada (remuneração, custeio e verba indenizatória – mas a Casa não abre os gastos com auxílio-moradia, por exemplo). Também é publicada a prestação de contas institucional, despesa com pessoal, execução orçamentária, gestão fiscal, contratos, convênios e licitações. A plataforma também disponibiliza as informações em formato de dados abertos. A ALMG criou, ainda, um guia de perguntas e respostas sobre a plataforma. Com a publicação de requerimentos, projetos, discursos, votos, pareceres, etc., é pos-

sível acompanhar todos os atos de cada parlamentar em poucos cliques.

Qualquer interessado pode solicitar pedidos de informação no Centro de Atendimento ao Cidadão (pessoalmente, por telefone ou carta) ou no campo Fale com a Assembleia (pelo *site*) (MINAS GERAIS, 2018b). No entanto, não há um ambiente para o acompanhamento de solicitações e recursos, como ocorre nos Portais da Transparência dos governos federal e estadual. Os pedidos são direcionados pelo CAC ao órgão da secretaria pertinente (art. 7º, IV). Se envolver "reclamação ou representação referente a deputado", o pedido será enviado à Ouvidoria Parlamentar (art. 7º, § 1º). O inciso II do § 2º dispõe que "não havendo dados disponíveis no Portal Assembleia para a resposta", o pedido será levado à Mesa Diretora, por meio da Diretoria-Geral (DGE), para providências.

A Deliberação 2.555/13 dispõe, no art. 10, que pode haver negativa caso os pedidos sejam desproporcionais, desarrazoados ou exijam trabalho adicional de produção e interpretação de dados. Os recursos à negativa são distribuídos à Mesa Diretora. Pedidos formulados por jornalistas e veículos de comunicação são respondidos pela Assessoria de Imprensa após conhecimento da secretaria pertinente (§ 5º do art. 7º). Isso é um excesso da Deliberação 2.555/13, já que a LAI não discrimina qualquer categoria profissional no cadastro dos pedidos nem exige justificativa, apenas impede o anonimato do solicitante.

2 – Origens e dilemas da transparência

O conceito de transparência na política remonta ao republicanismo de Maquiavel e Rousseau e ao liberalismo clássico de Stuart Mill e Locke, com influência de Kant. O liberalismo em ascensão reivindicava direitos políticos e liberdades individuais, como propriedade privada e livre iniciativa para homens detentores de bens.

Quando Kant propõe a proteção individual, inaugura a perspectiva de que justiça é liberdade. "Essa concepção que estabelece que o fim do Estado é o desenvolvimento da liberdade individual é a principal concepção da ideia de justiça moderna" (MOTTA, 2012, p. 86). Bobbio mostra que Kant já relacionava democracia com certa noção de transparência.

> "Ao arcanum do poder autocrático, a doutrina democrática contrapõe a exigência de publicidade, da qual Kant deu a justificação mais coerente e convincente com este célebre princípio: "Todas as ações relativas ao direto de outros homens cuja máxima não seja suscetível de publicidade são injustas". Qual o significado prático deste princípio? "Uma máxima não suscetível de se tornar pública é uma máxima em que, na medida em que viesse a público, suscitaria tamanha reação que tornaria impossível sua aplicabilidade" (BOBBIO, 2015, p.30).

Angélico (2012) defende que "a noção de transparência surgiu com John Locke (1632-1704) e sua ideia de fim da 'razão de Estado' – justificativa para ações estatais que prescindiam de explicações ao público" (*op. cit.* 2012, p 28). O britânico seria o precursor da noção de que o poder político representa a vontade dos cidadãos. Outra contribuição liberal para a noção de transparência aparece em John Stuart Mill (1806-1873), que tratava da livre circulação de informações e da necessidade de participação na política. A partir desses conceitos é que se forma a noção de que o Estado é um ente que precisa ser escrutinado – "daí a importância da transparência e do acesso a informações públicas, para que a sociedade pudesse verificar o que se passa nas entranhas dos governos" (ANGÉLICO, 2012, p. 28). A racionalidade e a argumentação pública se tornam armas contra decisões absolutas.

> A prática do segredo leva à exclusão de qualquer outra vontade. Uma vez atribuída ao raciocínio público a capacidade de estabelecer a posição que deve ser aceitável, o domínio não está mais meramente submetido ao arbítrio (MAIA; GOMES, 2008 p.39).

No entanto, como mostram Guimarães e Amorim (2015, p.170-175), o conceito de opinião pública desenvolvido no seio

liberal é contraditório porque "desqualifica o público para proteger o indivíduo", dilui "o caráter crítico do público" e trata a soberania popular "como elemento opressor". O conceito liberal clássico de liberdade – e, destacamos, de transparência, por extensão – seria fundado em uma "concepção utilitarista", pois desconsidera o caráter comum, comunitário, do público, e trata-o meramente como algo capturado e instrumentalizado pelo poder estatal. Seria mais adequado buscar a origem da noção de público em Rousseau, que em 1750 já tratava de opinião pública com base em uma gramática republicana: a tensão (e não oposição) entre público e privado, "o desafio de promover o ideal da vida ativa que não implique na submissão do indivíduo ao Estado" (GUIMARÃES; AMORIM, 2015, p.176). Na perspectiva republicana, a origem do princípio da publicidade é identificada em Maquiavel, que demostra que a política se realiza na aparência, no mostrar-se, em oposição ao domínio da dimensão privada.

2.1 – Esferas públicas

Em *Direito e democracia*, Habermas reelabora o clássico conceito de esfera pública (EP) e admite que haja uma multiplicidade destas. As EPs são parciais, interconectadas, paralelas, concorrentes e porosas (MAIA; GOMES, 2008, p.101). Habermas aponta que elas condensam o "fluxos de opiniões em público para delas formar opiniões públicas" (MAIA; GOMES, 2008, p.87). São o *locus* do uso público da razão, mas não um lugar, e sim o "uso que os sujeitos fazem da comunicação, relacionado particularmente à troca argumentativa" (MAIA, 2009, p 53).

> A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos de comunicação são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 1997, p.92).

Ao permitir a livre flutuação de questões, argumentos e contribuições cotidianas, as EPs vão pressionar e influenciar as instâncias institucionalizadas adequadas (governamentais) para

ações concretas. Para tanto, é necessário que o público seja informado das ações governamentais.

> A teoria do discurso não faz a realização de uma política deliberativa depender de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas sim da institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressupostos comunicativos (HABERMAS, 1995, p.9).

Habermas enxerga que a argumentação racional e as deliberações não podem prescindir da rede comunicacional que se forma na construção de esferas públicas, ainda que disparidades, informacionais e de poder, impeçam sua realização plena. Redes podem favorecer a construção de discursos de esferas alternativas e a interação entre elas, já que estão menos sujeitas ao controle de fluxo por uma rede central. Isso permite a ressignificação de discursos e a abertura de canais de pressão em um volume antes impossível com a esfera pública política e os meios tradicionais de comunicação.

> A gramática republicana exige não apenas que haja espaços públicos, mas que eles sejam compartilhados e os cidadãos "participem em condições de visibilidade. Isso traz para a discussão o problema da dominação e da desigualdade" (GUIMARÃES; AMORIM, 2015, p. 182).

No entanto, nada garante a Habermas que esse processo levaria à maior cooperação e que as esferas trabalhariam para a garantia de direitos e o esclarecimento (Aufklarüng) dos cidadãos. São somente possibilidades ideais, pontos de partida. Uma crítica importante é formulada por Fraser (1990), que ao tratar da teoria do reconhecimento (deliberação entre pares) considera a esfera pública habermasiana irrealizável. A paridade exigida para o equilíbrio entre interesses públicos e privados requereria a eliminação não apenas das desigualdades sociais, mas também de assimetria informacional. Por minimizar a importância de esferas paralelas, argumenta Fraser, Habermas ignoraria que é impossível reunir todos os públicos em um *locus* simétrico para deliberar sobre questões morais coletivas.

2.2 Democracia e cultura do segredo

A democracia necessita de canais institucionalizados para que os cidadãos exerçam o controle social; é necessária a convergência entre demandas constantes e a sua penetração no poder público. Direitos fundamentais não são outorgados, mas conquistados em determinado contexto histórico. "Devem ser reivindicados e compreendidos como direitos, e não como caridade ou generosidade" (PIOVESAN, 2003).

Robert Dahl alerta para a importância de o controle social democrático ocorrer não apenas em contextos eleitorais, mas, sobretudo, em seus intervalos, quando a democracia se efetiva no cotidiano. "O desafio é transformar a democracia em um conjunto institucional que permita o exercício continuado do controle dos governantes pelos governados, o que significa torná-la operante também nos interstícios eleitorais" (DAHL, 1989, p. 43). O desenvolvimento de poliarquias, por certo, depende de maior participação e da possibilidade de formulação de preferências, inclusive opositoras.

A institucionalização permite a vocalização de demandas — ainda que em volume inferior ao *lobby* de corporações que capturam a cena política. Movimentos periféricos da sociedade civil somente farão parte da arena discursiva do poder caso se tornem capazes de lutar por reconhecimento e mobilizar a opinião pública (HONNETH, 2003) para "pressionar o poder institucionalizado acerca de problemas relevantes" (Rocha, 2012, p. 86). Nesse processo de reconhecimento e legitimação, conforme Rawls (2003), o cidadão se torna apto a cobrar a efetivação legal de direitos. Do

> ponto de vista da concepção política os cidadãos de uma sociedade democrática são considerados pessoas livres e iguais [...]. Numa sociedade bem ordenada, portanto, a concepção pública de justiça fornece um ponto de vista aceito por todos, a partir do qual os cidadãos podem arbitrar suas exigências de justiça política, seja em relação a suas instituições políticas ou aos demais cidadãos (RAWLS, 2003, p. 10-12).

Nos anos 1980, Norberto Bobbio classificou a democracia "como ideal de governo visível" (BOBBIO, 2015, p.29) e lembrava que a etimologia da palavra república, "*res publica*", comporta dois sentidos: "governo do público – do povo, não de poucos; e governo em público – atos "comunicados a seus destinatários" (BOBBIO, 2015, p. 40) e validados com a devida publicidade.

A própria existência da democracia, segundo Bobbio, depende de um público informado das decisões tomadas em nome do interesse coletivo e capaz de formular críticas ou até de se opor a decisões arbitrárias. O governante que age contra esse princípio, conforme o filósofo, promove "formas de poder oculto" e deseja "excluir suas próprias ações do controle democrático, não se submeter aos vínculos que toda constituição democrática impõe a quem detém o poder de tomar decisões que vinculem todos os cidadãos" (BOBBIO, 2015, p. 41).

Conforme Kelles, "o Estado democrático de direito só possui força legitimadora na medida em que todos os grupos possam ter acesso ao espaço público político" (2007, p. 113). Para isso, não basta a divulgação de atos de governo como formalidade, mas se torna imprescindível a

> (...) criação de uma rede comunicacional com a sociedade, de sorte a tornar público, transparente, visível, todo o espectro de atos, principalmente os relativos a políticas públicas, para que o conjunto da sociedade possa ter ciência e, se desejar, ser ator da construção de referidas políticas públicas, não um mero espectador (KELLES, 2007, p. 254-55).

A publicidade, portanto, não pode ser "mera vitrine ou adorno para administradores avessos à participação", pois os cidadãos demandam não apenas participação popular, mas "igualmente, satisfação dos órgãos públicos naquilo que lhes é mais peculiar, mais nuclear – sua razão institucional" (KELLES, 2007, p. 257).

O'Donnel alerta que se a autoridade política em uma democracia provém da legitimação pelo voto popular, "todas as deci-

sões devem ser públicas, no duplo sentido de que o processo que leva a elas está aberto à participação ampla e de que o conteúdo é acessível a todos" (O'DONELL, 1997, p. 47). Uma consequência imediata de permitir a vigilância dos atos governamentais é o crescimento da demanda por transparência. A publicização das decisões ajuda a romper a cultura do sigilo, que serve como "forma de manutenção das estruturas sociais pautada no binômio informação-poder" (ALVES, 2012, p.124). Como compartilhar informações também é renunciar a uma parcela de poder, "o sigilo era a estratégia para manter a influência". Mas quem vigia o vigilante (*quis custodiet ipsos custodes*)? O dilema filosófico que remete ao panóptico de Foucault só será resolvido, conforme Bobbio, com a participação popular, e não apenas por meios de fiscalização da burocracia estatal. É com "o direito de acesso à informação, que é uma das tantas formas do direito que um Estado democrático reconhece aos cidadãos [...] de vigiar os vigilantes" (BOBBIO, 2015, p.47).

3 – Metodologia

Adotamos a pesquisa descritiva para analisar a Lei nº 12.527/11 e seu cumprimento pela ALMG, disciplinado pela Deliberação 2.555/13. Para explicar os conceitos pertinentes, fez-se necessária revisão de literatura. Para a análise do conteúdo do Portal da Transparência, foi utilizada a abordagem qualitativa. O critério utilizado foi a aplicação do Índice de Transparência Legislativa (ITL), desenvolvido pela Secretaria de Transparência do Senado Federal. Conforme relatório de setembro de 2018, o ITL

> Foi desenvolvido para estimular a cultura de transparência e de controle social, além de melhorar a disponibilização ativa de informações de interesse da sociedade. Para tanto, foi criada uma escala para medir o nível de transparência na esfera legislativa. O objetivo é aproximar o cidadão da administração pública e criar um ambiente no qual o cidadão seja o principal proprietário do índice. O ITL foi pensado para permitir a avaliação externa, facultando-se à sociedade civil usá-lo para avaliação da transparência de um órgão legislativo (BRASIL, 2018).

Adaptamos o ITL para a realidade desta pesquisa, considerando apenas as perguntas que têm a LAI como referência – das 68 questões do ITL, aplicamos 51 ao Portal da ALMG (cada resposta será 0, 0,5 ou 1, valores que significam, respectivamente, "não cumpre", "cumprimento parcial" ou "cumpre"). Cada questão analisa quatro dimensões (transparência legislativa; transparência administrativa, participação e controle social; e aderência à LAI) e até quatro indicadores (totalidade; prontidão; atualidade; e série histórica). Portanto, esta pesquisa comporta 152 pontos possíveis, dos quais o Portal da ALMG atingiu 117,5, ou 77,30%. Optou-se por calcular a porcentagem de cumprimento do ITL somando-se todas as respostas, e não o índice de cada uma das quatro dimensões citadas, para não se distorcer o resultado. Com a exclusão de perguntas fundamentadas em outros dispositivos legais, o cálculo da média ficaria comprometido.

A dimensão "transparência legislativa" comporta a disponibilização de documentos relacionados ao processo legislativo em si, como projetos de lei, requerimentos e emendas. A "transparência administrativa" abarca informações sobre recursos humanos e finanças, tais como a divulgação do nome de servidores, cargo, remuneração, licitações e contratos. "Participação e controle social" investiga a disponibilidade de ouvidorias, conselhos e incentivos para recebimento de manifestações; "aderência à LAI", por fim, reúne questões acerca do cumprimento de medidas disciplinadas na lei, como ambiente para solicitar informações, orientações sobre pedidos, recursos e divulgação em formatos eletrônicos.

Os critérios adotados pelo ITL (no Anexo I vemos que nem todos estão disponíveis para todas as dimensões) são os seguintes: "totalidade" (íntegra da informação), "prontidão" (disponibilidade em que o dado é fornecido), "atualidade" e "série histórica".

O presente estudo, portanto, é circunscrito à análise da transparência ativa no Portal da Transparência da ALMG. Não houve análise relativa ao cumprimento de prazos nem à quali-

dade da informação obtida por transparência passiva, referente a quando a instituição responde a solicitações.

4 – Análise de dados do Portal da Transparência da ALMG conforme o ITL

Dos 152 pontos possíveis, o cumprimento da Lei de Acesso à Informação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais atingiu 117,5, ou 77,30% no ITL (Índice de Transparência Legislativa) da Secretaria de Transparência do Senado. São necessários esclarecimentos acerca do resultado.

Duas dimensões somaram 100% dos pontos: "participação social" (nove pontos) e "transparência legislativa" (18 pontos), o que mostra avanços da Casa em disponibilizar, de ofício e com celeridade, documentos sobre o processo legislativo e possibilitar que cidadãos enviem manifestações.

As lacunas foram encontradas nas dimensões restantes. "Transparência administrativa" atingiu 69 em 82 pontos, notadamente pela falta de informação sobre a lista nominal de servidores, efetivos e comissionados, remuneração e a respectiva lotação. Avaliamos que a ausência de publicidade desses dados é uma questionável escolha política dos dirigentes da ALMG, que dispõem das informações mas ainda não permitem sua consulta pública. Lamentavelmente, a sociedade está impedida de escrutinar os gastos com pessoal de uma das maiores casas legislativas do Brasil.

A dimensão "aderência à LAI" atingiu a nota mais baixa, 21,5 em 43 pontos possíveis, por demandar esforços adicionais do corpo técnico da ALMG para criar dispositivos de consulta. Nessas questões do ITL, verificamos que a Assembleia definiu regras específicas para se adaptar à LAI (que constam na Deliberação 2.555/13), dispõe de sistema para cadastro de pedidos, abre a possibilidade de recurso (no caso, à Mesa Diretora) e permite a gravação de arquivos em formatos eletrônicos. No entanto, não possui ferramenta para que o soli-

citante acompanhe a tramitação nem seu histórico de pedidos, não informa sobre dados classificados como sigilosos ou desclassificados dessa condição nem fornece o fundamento para a decretação de sigilo. Para se adequar a esses termos, são necessários recursos humanos qualificados e a aplicação de tecnologia da informação para aprimorar o Portal da Transparência.

Apesar de cumprir quase 80% dos atos previstos de transparência ativa definidos no ITL, a ALMG precisa percorrer um longo percurso para fortalecer a cultura da transparência. Afirmamos isso tendo em vista que o presente estudo não analisou o comportamento da instituição no atendimento às demandas de solicitantes (transparência passiva) porque as três tentativas de solicitação *online* via CAC (Centro de Atendimento ao Cidadão) foram infrutíferas. Recebemos respostas incompletas e fora do prazo previsto em lei. A tentativa de obter a lista de comissionados de cada gabinete também foi infrutífera.

5 – Considerações finais

A aderência dos órgãos públicos à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 11.527/12) é um passo importante para a abertura dos governos à sociedade. É uma condição para o acompanhamento adequado de políticas públicas e pode proporcionar um melhor conhecimento das decisões governamentais. Isso não é garantia de fortalecimento da democracia, o que depende de uma multiplicidade de fatores nos quais a LAI se insere com uma limitada contribuição. O uso descontextualizado ou distorcido de dados, inclusive, pode alimentar desinformação. Por isso, é imprescindível que a administração pública priorize a clareza e a objetividade ao dar ciência das entranhas da burocracia estatal.

Cinco anos após a Deliberação 2.555/13, que regulamentou a aplicação da LAI, deve-se destacar o esforço da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em criar mecanismos para aprimorar o acompanhamento dos trabalhos, como a publicação célere de

documentos relativos ao processo legislativo e a possibilidade de solicitar informações, reportar-se à ouvidoria, sugerir proposições ou enviar questionamentos diretamente aos gabinetes de cada deputado.

As lacunas de implementação demandam recursos humanos, financeiros, tecnológicos e planejamento estratégico. É o caso do desenvolvimento de um sistema em que o cidadão possa acompanhar o andamento e o histórico de suas solicitações, a exemplo do que ocorre nos portais dos governos Federal, de Minas e das casas do Congresso (*e*-sic). Em outras situações, bastaria vontade política para a ALMG publicar documentos de que já dispõe. Em cumprimento à lei, deveria ser permitido o acesso à lista de servidores efetivos e comissionados lotados em cada gabinete/setor da Casa Legislativa mineira, uma informação básica para o Estado com segundo maior colégio eleitoral do Brasil. Das quatro dimensões do ITL analisadas (transparência legislativa, transparência administrativa, participação e controle social e aderência à LAI), esta última atingiu a menor pontuação (21,5 em 43 possíveis) indicando caminhos que podem ser priorizados pela Casa.

Fugiria do escopo desta pesquisa, e pode ser objeto de estudo futuro, a comparação das medidas adotadas pela ALMG em relação a outros legislativos estaduais, bem como a análise de iniciativas adotadas por esferas de governo com aplicação mais avançada da LAI, como o *e*-sic do Governo Federal. Pode-se também buscar mecanismos adotados em países com maior tradição em transparência e governo aberto.

A recente democracia brasileira, que avança entremeada por interrupções autoritárias e ameaças institucionais, enfrenta crise de legitimidade que se insere no processo de enfraquecimento de democracias liberais na Europa e nos EUA neste início de século XXI. Indícios da fragilidade de instituições democráticas demandam estratégias para enfrentamento de propostas autoritárias e a proposição de medidas que refundem a desgastada social-democracia. A abertura dos governos a práticas transparentes possibilita que os *checks and balances* fortaleçam medi-

das republicanas e inclusivas. O acompanhamento devido das decisões dos Poderes pela sociedade permite *accountability*, aprimora o controle social e o exercício da cidadania. O acesso a informações públicas, por si, não garante esses objetivos. O contexto e a finalidade em que os dados obtidos serão utilizados também impactarão o resultado. Entretanto, sem superar a cultura do segredo não é possível sequer fazer essa tentativa. Portanto, a transparência pode ser antídoto eficaz contra acordos de bastidores que privilegiam atores com acesso facilitado à burocracia estatal.

Um governo plural e sem óbices inexplicáveis que turvam seu funcionamento é um governo que não pode tratar a participação da sociedade civil apenas em teoria ou restrita às eleições. É fundamental um governo que contenha o próprio povo, com todas as contradições e negociações inerentes às disputas políticas. É desejável negociar prioridades e lidar com diferenças; é intolerável a insistente "cultura do segredo", que conta com a opacidade do que está escondido e com a falsidade do que é incorretamente divulgado.

A consolidação da Lei de Acesso à Informação, em todas as esferas de governo, é medida civilizatória que deve ser priorizada para permitir ao povo, titular formal dos direitos, o poder efetivo de conhecimento, acompanhamento e cobrança das decisões estatais.

6 – Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. *In*: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.

ALVES, Marília S.D. Do sigilo ao acesso: Mudança Tópica da Mundança de Cultura. *In*: **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**. Belo Horizonte, ed. esp., p. 120-134, out. 2012.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9905/disserta%C3%A7%C3%A3o_Fabiano_vF.pdf?sequence=3&isAllowed=y Acesso em 21 nov. 2018

ARTIGO 19. **Site da ONG Artigo 19**. Disponível em: http://artigo19.org. Acesso em: 15 nov. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil,** de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

_____. **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; altera a Lei no 8.112, de 11 de

dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 21 nov. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral Da União. **Guias e orientações**. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoioorientacoes/guias-e-orientacoes. Acesso em: 21 nov. 2018.

_____. **Controladoria-Geral da União**. **Portal da Transparência**. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/. Acesso em: 21 nov. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Índice de transparência do Poder Legislativo:** maio-setembro 2018**.** Brasília: Secretaria de Transparência, 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/itl. Acesso em: 02 dez. 2018

BARROSO, Luis Roberto. **Temas de direito constitucional** – tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo.** São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DAL POZZO, Augusto Neves. Responsabilidade dos agentes pela prática de atos ilícitos e de improbidade administrativa na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11). *In*: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). **Acesso à Informação Pública**. BH: Fórum, 2015

DIAS, Joelson; CAMPOS, Sarah. Da cultura do sigilo rumo à política da transparência: a Lei de Acesso à Informação e seus principios estruturantes. *In*: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). **Acesso à Informação Pública.** BH: Fórum, 2015

FERREIRA Filho, Manoel G. et. al. **Liberdades públicas**. São Paulo: Saraiva, 1978. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0- cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5esat%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html. Acesso em 14 nov. 2016.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy, **Social Text**, n. 25/26, pp. 56-80, 1990.

GUIMARÃES, Juarez; AMORIM, Ana Paola. A opinião pública democrática e a informação cidadã. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). **Acesso à Informação Pública**. BH: Fórum, 2015.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia**. Lua Nova**, São Paulo, n.36, p.39-53, 1995. Disponível em: http://

www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 15 dez. 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. v.2. Trad: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HONNETH, Axel. Identidade pessoal e desrespeito: violação, privação de direitos, degradação. In: **_____. Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003. p. 213-224.

KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da administração pública democrática** – Tribunal de Contas no controle da LRF. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007

MAIA, Rousiley C. M; GOMES, Wilson. **Comunicação e democracia**: problemas & perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008

MAIA, Rousiley C. M. Esfera pública e os media na trajetória de pensamento de Jüngen Habermas*. In*: **Esfera pública, redes e jornalismo**. Rio: E-papers, 2009. v. 1, p. 48-69.

MARTINS, Ricardo M. Restrições ao acesso à informação. *In*: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). **Acesso à Informação Pública.** BH: Fórum, 2015

MELLO, Celso A. B. **Curso de direito administrativo**, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso A. B. **Prefácio**. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). **Acesso à Informação Pública**. BH: Fórum, 2015.

MINAS GERAIS. **Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais**. Acesso à Informação. Disponível em:

http://www.transparencia.mg.gov.br/acessoainformacao. Acesso em: 05 dez de 2018b.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Deliberação 2.555 de 3 de janeiro de 2013.** Dispõe sobre o acesso à informação e a

aplicação da Lei Federal Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Disponível em <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DLB&num=2555&comp=&ano=2013&aba=js_textoAtualizado#texto> Acesso em 20 de nov. de 2018.

_____ **Transparência**. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/sobre/transparencia/index.html>. Acesso em 20 de nov. de 2018.

MOTTA, Adair Ribeiro. O controle de constitucionalidade e a justiça. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 30, n. 2, p. 76-91, abr./jun. 2012.

NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por. Acesso em: 10 dez. 2018.

NAÇÕES UNIDAS SOBRE A LIBERDADE DE OPINIÃO E EXPRESSÃO; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA); ORGANIZAÇÃO PARA SEGURANÇA E COOPERAÇÃO DA EUROPA PARA A LIBERDADE DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO. **Mecanismos internacionais para a promoção da liberdade de expressão:** declaração conjunta. 2004. Disponível em: http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=319&lID=4. Acesso em: 14 nov. 2016.

O´DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_arttext. Acesso em: 10 set. 2016.

PESSOA, João Paulo. O procedimento de acesso à informação pública previsto na Lei nº 12.527/11. *In*: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). Acesso à Informação Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PIOVESAN, Flávia. A proteção dos direitos humanos no sistema constitucional brasileiro. *In*: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. v. 45, outubro de 2003.

RAWLS, John. **Justiça como equidade**: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

[Nascimento. Transparência e accountability no estado democrático de direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. ed. esp., p. 84-95, out. 2012.

TATEMOTO, Letícia. **Lei de acesso à informação e sua implementação nos executivos estaduais**. 2016. Tese (doutorado)n - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2016

VALIM, Rafael. O direito fundamental de acesso à informação pública. *In*: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). **Acesso à Informação Pública.** BH: Fórum, 2015

ZANCANER, Weida. Lineamentos sobre a Lei de Acesso à Informação. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio C; BACARIÇA, Josephina (coord.). **Acesso à Informação Pública.** BH: Fórum, 2015

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

Anexo – Índice de Transparência Legislativa
Legislative Transparency Index

DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO	INDICADOR	CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO				
			(a) Totalidade	(b) Prontidão	(c) Atualidade	(d) Série Histórica	GERAL
1. Transparência Legislativa	1.2 Disponibilização de Documentos	1.2.1 Disponibiliza os textos da matéria consultada: projetos iniciais, requerimentos, emendas, substitutivos, relatórios, pareceres e projetos finais.	1,0	1,0	1,0	1,0	4
1. Transparência Legislativa	1.2 Disponibilização de Documentos	1.2.2 Disponibiliza os textos citados nas matérias consultadas, como leis já existentes, pareceres técnicos, regulamentos, etc.	1,0	1,0	1,0	NA*	3
1. Transparência Legislativa	1.2 Disponibilização de Documentos	1.2.3 Disponibiliza os discursos em sessões plenárias.	1,0	1,0	1,0	1,0	4
1. Transparência Legislativa	1.3 Consulta às Leis	1.3.1 Disponibiliza consulta às leis de sua competência, de acordo com sua esfera de atuação (federal, estadual, distrital, municipal).	1,0	1,0	1,0	1,0	4
1. Transparência Legislativa	1.4 Agenda Legislativa	1.4.1 Disponibiliza publicação online dos diários oficiais das atividades legislativas do órgão.	NA	1,0	1,0	1,0	3
2. Transparência Administrativa	2.1 Recursos Humanos	2.1.1 Divulga lista completa de servidores efetivos e comissionados, incluindo nome, lotação, cargo e função.	0,5	0,5	0,5	NA	1,5
2. Transparência Administrativa	2.1 Recursos Humanos	2.1.2 Divulga lista completa de servidores aposentados e de pensionistas.	0,5	0,5	0,0	NA	1

DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO	INDICADOR	CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO				
			(a) Totalidade	(b) Prontidão	(c) Atualidade	(d) Série Histórica	GERAL
2. Transparência Administrativa	2.1 Recursos Humanos	2.1.3 Divulga lista completa de terceirizados e estagiários	0,5	0,5	0,5	NA	1,5
2. Transparência Administrativa	2.1 Recursos Humanos	2.1.4 Divulga quantitativo de cargos efetivos e comissionados	1,0	1,0	1,0	1,0	4
2. Transparência Administrativa	2.1 Recursos Humanos	2.1.5 Divulga informações sobre horas extras.	0,5	0,5	1,0	1,0	3
2. Transparência Administrativa	2.1 Recursos Humanos	2.1.6 Divulga remuneração de servidores efetivos e comissionados	0,5	0,5	0,5	1,0	2,5
2. Transparência Administrativa	2.1 Recursos Humanos	2.1.7 Divulga remuneração de servidores aposentados e de pensionistas	0,5	0,5	0,5	1,0	2,5
2. Transparência Administrativa	2.1 Recursos Humanos	2.1.8 Divulga informações sobre viagens oficiais realizadas por servidores.	0,5	0,5	0,5	0,5	2
2. Transparência Administrativa	2.1 Recursos Humanos	2.1.9 Divulga informações sobre concursos públicos.	1,0	1,0	1,0	1,0	4
2. Transparência Administrativa	2.1 Recursos Humanos	2.1.10 Divulga a legislação vinculada a questões de RH.	0,5	0,5	NA	NA	1
2. Transparência Administrativa	2.2 Licitações e Contratos	2.2.1 Divulga informações sobre licitações realizadas pela instituição.	1,0	1,0	1,0	1,0	4
2. Transparência Administrativa	2.2 Licitações e Contratos	2.2.2 Divulga informações sobre contratos firmados pela instituição.	1,0	1,0	1,0	1,0	4
2. Transparência Administrativa	2.2 Licitações e Contratos	2.2.3 Divulga a regulamentação interna relacionada a licitações e contratos.	0,5	1,0	NA	NA	1,5

DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO	INDICADOR	CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO				
			(a) Totalidade	(b) Prontidão	(c) Atualidade	(d) Série Histórica	GERAL
2. Transparência Administrativa	2.3 Estrutura Administrativa	2.3.1 Divulga a estrutura organizacional da instituição.	1,0	1,0	1,0	NA	3
2. Transparência Administrativa	2.3 Estrutura Administrativa	2.3.2 Divulga as atribuições dos órgãos/áreas da instituição	1,0	1,0	1,0	1,0	4
2. Transparência Administrativaa	2.3 Estrutura Administrativa	2.3.3 Divulga os contatos dos órgãos/áreas da instituição.	1,0	1,0	1,0	NA	3
2. Transparência Administrativa	2.4 Planejamento Estratégico	2.4.1 Publica dados gerais para o acompanhamento de programas, ações e projetos.	1,0	1,0	1,0	NA	3
2. Transparência Administrativa	2.5 Orçamento e Finanças	2.5.1 Divulga registro das despesas da instituição.	1,0	1,0	1,0	1,0	4
2. Transparência Administrativa	2.5 Orçamento e Finanças	2.5.2 Divulga as receitas da Iinstituição.	1,0	1,0	1,0	1,0	4
2. Transparência Administrativa	2.5 Orçamento e Finanças	2.5.3 Divulga informações sobre despesas com suprimento de fundos.	1,0	1,0	1,0	1,0	4
2. Transparência Administrativa	2.5 Orçamento e Finanças	2.5.5 Divulga as prestações de contas e o respectivo parecer prévio.	1,0	1,0	1,0	1,0	4
2. Transparência Administrativa	2.5 Orçamento e Finanças	2.5.6 Divulga a regulamentação interna relacionada a orçamentos e finanças.	0,5	1,0	NA	NA	1,5
2. Transparência Administrativa	2.6 Gastos dos Parlamentares	2.6.1 Divulga informações sobre cotas para exercício da atividade parlamentar/verba indenizatória.	1,0	1,0	1,0	1,0	4
2. Transparência Administrativa	2.6 Gastos dos Parlamentares	2.6.4 Divulga a regulamentação interna relacionada a gastos com parlamentares.	1,0	1,0	NA	NA	2

DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO	INDICADOR	CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO				
			(a) Totalidade	(b) Prontidão	(c) Atualidade	(d) Série Histórica	GERAL
3. Participação e Controle Social	3.1 Participação Popular	3.1.3 Tem uma ouvidoria.	1,0	1,0	NA	NA	2
3. Participação e Controle Social	3.1 Participação Popular	3.1.4 Disponibiliza mecanismo de captação de opinião estimulada da população (pesquisas, enquetes).	1,0	1,0	NA	NA	2
3. Participação e Controle Social	3.1 Participação Popular	3.1.5 Disponibiliza outros mecanismos para a população expressar sua opinião livre e espontaneamente (não necessariamente direcionada a parlamentares ou à proposição de temas legislativos).	1,0	1,0	NA	NA	2
3. Participação e Controle Social	3.2 Conselhos	3.2.1 Tem conselhos com participação de membros da sociedade civil.	1,0	1,0	1,0	NA	3
4. Aderência à LAI	4.1 Perguntas frequentes	4.1.1 Disponibiliza em sua página na internet respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.	1,0	1,0	1,0	NA	3
4. Aderência à LAI	4.2 Fomento à cultura da transparência	4.2.1 Disponibiliza material didático em sua página na internet voltado à população em geral sobre transparência.	0,0	0,0	0,0	NA	0
4. Aderência à LAI	4.2 Fomento à cultura da transparência	4.2.2 Publica, anualmente, em seu sítio na internet, relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.	0,0	0,0	0,0	0,0	0

DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO	INDICADOR	CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO				
			(a) Totalidade	(b) Prontidão	(c) Atualidade	(d) Série Histórica	GERAL
4. Aderência à LAI	4.3 Direito de acesso à informação	4.3.1 Fornece orientações, no seu sítio na internet, sobre o local físico e virtual onde poderá acessar a informação não publicada no sítio	0,5	0,5	NA	NA	1
4. Aderência à LAI	4.3 Direito de acesso à informação	4.3.2 Viabiliza alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de sua página oficial na internet.	1,0	1,0	NA	NA	2
4. Aderência à LAI	4.3 Direito de acesso à informação	4.3.3 Tem um órgão recursivo de solicitação de acesso a informação.	1,0	1,0	NA	NA	2
4. Aderência à LAI	4.3 Direito de acesso à informação	4.3.4 O órgão não exige os motivos determinantes da solicitação de informações não publicadas no sítio.	1,0	NA	NA	NA	1
4. Aderência à LAI	4.4 Facilidade de acesso	4.3.5 O órgão disponibiliza página para acompanhamento dos pedidos e informação, bem como respectivo número de protocolo.	0,5	0,0	NA	NA	0,5
4. Aderência à LAI	4.4 Facilidade de acesso	4.4.1 A página na internet contém ferramenta de busca que permita o acesso à informação de forma objetiva, clara, transparente e em linguagem de fácil compreensão.	1,0	NA	NA	NA	1

DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO	INDICADOR	CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO				
			(a) Totalidade	(b) Prontidão	(c) Atualidade	(d) Série Histórica	GERAL
4. Aderência à LAI	4.4 Facilidade de acesso	4.4.2 A página na internet possibilita a gravação de relatórios em formatos eletrônicos abertos e não proprietários que facilitem a análise (planilhas e texto).	1,0	1,0	NA	NA	2
4. Aderência à LAI	4.4 Facilidade de acesso	4.4.3 Divulga em detalhes os formatos eletrônicos utilizados para estruturação da informação.	1,0	NA	NA	NA	1
4. Aderência à LAI	4.4 Facilidade de acesso	4.4.4 O órgão adotou as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência no sítio na internet.	0	NA	NA	NA	0
4. Aderência à LAI	4.5 Canais de comunicação 'Fale Conosco'	4.5.1 Indica, no seu sítio na internet, o local e instruções que permitam a comunicação, por telefone, com o órgão.	1,0	1,0	1,0	NA	3
4. Aderência à LAI	4.5 Canais de comunicação 'Fale Conosco'	4.5.2 Indica, no seu sítio na internet, o local e instruções que permitam a comunicação, por meio eletrônico, com o órgão.	1,0	1,0	1,0	NA	3
4. Aderência à LAI	4.6 Classificação das informações	4.6.1 Divulga, anualmente, em sua página na internet a lista das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses.	0,0	0,0	0,0	0,0	0

DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO	INDICADOR	CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO				
			(a) Totalidade	(b) Prontidão	(c) Atualidade	(d) Série Histórica	GERAL
4. Aderência à LAI	4.6 Classificação das informações	4.6.2 Divulga, anualmente, em sua página na internet lista de documentos classificados em cada grau de sigilo (ultrassecreto, secreto, reservado), com identificação para referência futura, acompanhada da data e dos fundamentos da classificação.	0,0	0,0	0,0	0,0	0
4. Aderência à LAI	4.6 Classificação das informações	4.6.3 Liberou o acesso público para as informações não reavaliadas.	0,0	0,0	0,0	NA	0
4. Aderência à LAI	4.7 Regulamentação da LAI	4.7.1 O órgão definiu regras específicas para regulamentar a LAI, em observância ao art. 45 da própria LAI.	1,0	1,0	NA	NA	2

Fonte: Tabelas do Índice de Transparência Legislativa (ITL) do Senado Federal adaptadas pelos autores. Foram consideradas apenas as questões fundamentadas na Lei de Acesso, conforme o manual do ITL. A numeração original das perguntas foi mantida.

*NA: Não aplicável, conforme o ITL

Source: ITL (Legislative Transparency Index) Tables were adapted by the authors. Only questions over LAI were applied, according to ITL instructions. Original questions´s numeration was observed.

*NA: Not applicable, according to ITL

Dimensões	Critérios de Avaliação				Soma por Dimensão (observado/ máximo)
	Totalidade (observado/ máximo)	Prontidão (observado/ máximo)	Atualidade (observado/ máximo)	Série histórica (observado/ máximo)	
Transparência Legislativa	4 / 4	5 / 5	5 / 5	4 / 4	18 / 18
Transparência Administrativa	19 / 24	20 / 24	16,5 / 20	13,5 / 14	69 / 82
Participação e Controle Social	4 / 4	4 / 4	1 / 1	NA	9 / 9
Aderência à LAI	11 / 18	7,5 / 14	3 / 8	0 / 3	21,5 / 43
Soma por Critério de Avaliação	38 / 50	36,5 / 47	25,5 / 34	17,5 / 21	117,5 / 152