



Enap

Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização



**Uma análise sobre os
efeitos da introdução da Lei
de Acesso à Informação
na prática da gestão pública**

Brasília – DF
Junho/2016

Uma análise sobre os efeitos da introdução da Lei de Acesso à Informação na prática da gestão pública

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de especialista no
Curso de Especialização em Gestão
Pública 10ª edição.

Professor Orientador: Prof. Dr. Alexander
Cambraia Nascimento Vaz

Uma análise sobre os efeitos da introdução da Lei de Acesso à Informação na prática da gestão pública

Autora: Raquel Aparecida Pereira
Escola Nacional de Administração Pública

RESUMO

Um aspecto pouco explorado nas análises sobre a Lei de Acesso à Informação no Brasil diz respeito aos impactos de sua implementação para os gestores de órgãos e entidades da administração pública. O presente estudo busca aferir, a partir da análise de decisões favoráveis ao cidadão no âmbito do sistema recursal, possíveis mudanças organizacionais nas instituições. A categorização dos recursos julgados em 3ª e 4ª instância traduziu um panorama múltiplo sobre o tipo de pedidos de acesso à informação e sobre a sua distribuição entre as instituições do Poder Executivo. A partir dessa avaliação, foram realizadas entrevistas com gestores públicos para identificar impactos possíveis da Lei de Acesso nas rotinas de trabalho, nos processos de gestão documental e de classificação de documentos.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Gestão Pública. Transparência.

SUMÁRIO

1 Introdução.....	4
2 Garantia de acesso à informação, transparência pública e o aprimoramento dos mecanismos de participação política.....	5
3 A Lei de Acesso à Informação e o sistema recursal	10
3.1 Aspectos metodológicos e análise de dados	12
3.2 Mapeamento dos recursos apresentados em 3ª e 4ª instâncias	13
4. Impressões sobre os efeitos da LAI na organização das instituições	22
4.1 Ministério das Relações Exteriores – MRE.....	23
4.2 Ministério da Fazenda – MF.....	27
4.3 Ministério do Trabalho e Emprego - MTE	30
4.4 Alguns apontamentos comuns.....	31
5 Conclusão	32
Referências	35
Anexo – Lista completa de instituições recorridas.....	38

1 Introdução

O acesso à informação é tema relevante e tem atraído a atenção de pesquisadores e da população em geral. Uma das possíveis respostas para esse crescente aumento no debate sobre o acesso à informação pública pode se dar em função do aumento no uso de tecnologias da informação e das facilidades em buscar informações decorrentes da expansão da internet.

A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, entrou em vigor em 2012 e já tem três anos de implementação efetiva no país. O tempo decorrido desde sua implementação nos possibilita empreender uma análise focada nas rotinas e procedimentos instituídos em decorrência da nova legislação. Além disso, a previsão de procedimentos recursais no âmbito da LAI instituiu mecanismos de garantia do acesso à informação. O atendimento de recursos pode consolidar entendimentos e também explicitar divergências na interpretação dos dispositivos da legislação.

Esta análise não se trata de uma avaliação de todos os procedimentos relacionados ao atendimento de pedidos de informação, mas sim daqueles que foram, de alguma forma, impactados pelo provimento de recursos. Este trabalho tem por objetivo compreender como soluções favoráveis ao cidadão, alcançadas em instâncias recursais superiores podem impactar as rotinas e a organização de trabalhos nos órgãos da administração pública.

Este trabalho está dividido em três partes. A primeira apresenta uma abordagem dos conceitos básicos relacionados com a temática do acesso à informação, como transparência pública, *accountability* e controle social. Nessa seção, são examinadas possíveis convergências entre essas definições e os avanços alcançados em transparência pública no país.

A segunda seção discorre sobre a Lei de Acesso à Informação, seus dispositivos e o sistema recursal previsto. Nessa seção é relatado o processo de categorização dos recursos submetidos à análise e seus resultados. Na terceira seção traz uma avaliação feita a partir de entrevistas com gestores públicos sobre os possíveis impactos decorrentes da implementação da Lei de Acesso à Informação

em ministérios distintos, a saber, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Fazenda e Ministério do Trabalho e Emprego.¹

2 Garantia de acesso à informação, transparência pública e o aprimoramento dos mecanismos de participação política

A promoção da transparência e a garantia do acesso à informação são medidas determinantes para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da gestão pública.

A informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelos órgãos ou entidades em nome da sociedade é um bem público. A Lei de Acesso à Informação trouxe avanços significativos ao garantir o direito do cidadão de obter qualquer informação presente em registros ou documentos públicos e ainda promover mecanismos de disponibilização de dados, como os portais de transparência.

Mas, há muitos desafios a serem superados para a institucionalização da transparência apregoada pela Lei de Acesso à Informação. E, um deles está centrado na mudança de uma “cultura do segredo” ainda muito presente no âmbito das organizações públicas. Trata-se de mudança comportamental que, ao que tudo indica, para sua efetivação plena, ainda há um longo caminho a percorrer. O fato é que a simples existência de uma regra formalizada (direito de acesso à informação) não se traduz em garantia de sucesso.

As reflexões e os debates acadêmicos acerca da temática do acesso à informação e da transparência pública têm sido significativos nos últimos anos. Essa produção é relativamente ampla e variada, o que indica a importância e a atualidade dessa discussão.

Em nosso país, o acesso à informação pública é considerado direito fundamental e está previsto na Constituição Federal, em seu artigo 5º.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

¹ Para este trabalho, foram consideradas todas as siglas, nomenclaturas e outras referências a órgãos e instituições públicas adotadas até 31/12/2015. Não foram incorporadas as mudanças estruturais do Poder Executivo empreendidas pela Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016 e pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Além da garantia do direito de acesso às informações públicas, a Constituição Federal também prevê a obrigatoriedade de a administração pública observar o princípio da publicidade em suas ações (Art. 37, CF/1988). A LAI, ao regulamentar esses dispositivos constitucionais, determinou regras de transparência pública e possibilitou a solicitação e o recebimento por qualquer pessoa de informações públicas dos órgãos e das entidades.

A preocupação com a transparência pública no contexto brasileiro tem como marco regulador a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal dispositivo trouxe medidas que possibilitaram o ajuste das contas públicas de todos os entes da Federação, controlando a dívida e promovendo o monitoramento da arrecadação e o direcionamento dos recursos. A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal foi fundamental para assegurar maior transparência na alocação de recursos públicos. Dela decorreram avanços importantes como a criação do Portal da Transparência (2004) e a edição da Lei da Transparência (Lei Complementar 131, de 2009), que determinou a obrigatoriedade de divulgação em tempo real de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Quando avaliado a partir desses componentes, o debate sobre transparência pública no Brasil ainda se restringe a aspectos da execução orçamentária e financeira dos entes públicos, um dever de prestação de contas por parte da administração pública e um direito de controle dos gastos por parte dos cidadãos. Esses mecanismos instituídos a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal estão permeados de linguagem técnica e pouco acessível aos cidadãos. Apesar disso, eles não podem ser menosprezados e são importantes ferramentas para o monitoramento dos gastos públicos. Porém, a transparência pública não pode ser confundida com a simples divulgação dos dados e nem com o princípio da publicidade que deve ser observado nos atos da administração pública.

A publicação da Lei de Acesso à Informação e sua posterior implementação, formalizando instrumentos para que qualquer pessoa possa solicitar e receber

informações públicas dos órgãos e entidades, representam um passo importante para a consolidação do regime democrático, valorizando a participação e o controle social.

A LAI, de forma inovadora, determina que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (Art. 5º, Lei nº 12.527, de 2011). Apresenta, assim, uma preocupação com o tempo de resposta e com a compreensão da informação fornecida, ou seja, a garantia de acesso não se limita à disponibilização da informação, mas incorpora a dimensão da comunicação, que deve ser feita em linguagem cidadã.

Como já mencionado anteriormente, a existência do regramento jurídico não é garantia de melhoria do controle social e da participação popular. A apropriação desses instrumentos pela sociedade, culminando na melhoria do ambiente democrático, pressupõe aspectos não governamentais e relacionados à incorporação de condutas, alinhadas ao interesse público, por agentes públicos e por cidadãos em geral. Segundo Angélico (2012), a simples disponibilização de dados não fecha a equação da transparência, nem reforça, automaticamente, a *accountability*.

Transparência pública e *accountability* são conceitos chave para avaliação que se pretende neste texto. Filgueiras (2011) chama a atenção para o fato de que esses conceitos terem alcançado importância na teoria política contemporânea e muitas vezes serem usados como termos intercambiáveis, sem uma compreensão adequada acerca de suas diferenças e interseções.

Para esse autor (2015), *accountability* não é um conceito passível de consenso na literatura especializada, mas pode ser identificado como:

o princípio segundo o qual é dever de todos os agentes públicos prestarem contas de seus atos ao público, de forma que a sociedade possa avaliar não apenas a aplicação dos recursos públicos, mas também as ações e resultados alcançados por políticas, programas e ações propostas e implementadas pelos governos. (FILGUEIRAS, 2015, p. 10)

A partir dessa definição, observa-se que a dinâmica do controle social se amplia e alcança também a avaliação dos resultados alcançados pelas políticas públicas, não se restringindo ao acompanhamento da aplicação dos recursos

públicos. A *accountability* é vista como princípio norteador de condutas de agentes públicos e cidadãos.

A discussão do conceito deve considerar dois pontos fundamentais, segundo ao autor (2011), que são: 1) o fortalecimento de uma ideia substantiva de democracia, sendo a *accountability* compreendida como um princípio normativo; e 2) a operação do conceito no plano das instituições políticas e das práticas dos cidadãos.

Nessa perspectiva, esse mesmo autor apresenta uma avaliação da política da transparência, defendida como regra fundamental da gestão pública para tornar os governos responsáveis diante do público. A transparência envolve a disponibilização de informações e processos relacionados às políticas públicas, mas a *accountability* é um princípio que exige, para além da transparência, que as políticas públicas, normas e diretivas postas pelo governo ocorram em condições de publicidade. (FILGUEIRAS, 2011, p. 84)

Mais que prestação de contas à sociedade, a *accountability* ultrapassa a questão do monitoramento dos recursos públicos e inclui um viés relacionado à conduta adotada pelo governo que deve ter seus procedimentos acessíveis e compreensíveis.

A transparência pública como contribuição efetiva para ampliação da participação social não é apenas divulgação de dados e informações. Permite que as informações sejam compreendidas, possibilitando o controle social sem a necessidade de tradução técnica (por especialistas) do conteúdo disponibilizado.

O acesso público à informação, ainda que primordial para a garantia de um Estado transparente e responsável, é instrumental no sentido de que os ganhos advindos das políticas de transparência governamental não se encerram em si mesmos, mas nos resultados trazidos por este tipo de política para a administração pública. A transparência e o acesso não garantem a eficácia do funcionamento da máquina pública, mas, pelo contrário, sua ausência, é garantia de mau uso dos recursos públicos porque livres de controle social. O acesso à informação é um instrumento, um meio. (GRUMAN, 2012, p. 104)

Os estudos que tratam de transparência pública e acesso à informação no Brasil, em grande parte, concentram suas análises na avaliação da implementação do instrumento normativo e no seu monitoramento. Nessa perspectiva, destacamos os relatórios de monitoramento da Lei produzidos por organizações da sociedade

civil (Artigo 19), a produção acadêmica voltada à avaliação de informações disponibilizadas em portais de transparência (aqui, incluídos portais de todos os poderes e de toda a federação), como se pode ver na análise produzida por Bernandes e outros (2015). Há, também, trabalhos voltados à avaliação da relação entre o acesso à informação e as políticas de governo eletrônico e as publicações de caráter governamental, que apresentam relatórios sistematizados de implementação e trazem conteúdo normativo/orientador a respeito do acesso à informação.

Há poucos estudos que se debruçam sobre os mecanismos de transparência passiva previstos na Lei de Acesso (pedidos de informações), com exceção dos relatórios de monitoramento governamentais e de organizações da sociedade civil. E, quando voltamos nosso olhar para a avaliação dos impactos institucionais da Lei, para além da estruturação dos espaços mínimos de atendimento ao cidadão, encontramos poucas referências sobre as implicações da implementação da Lei de Acesso à Informação na definição ou redefinição de rotinas, procedimentos, política orçamentária e de pessoal dos órgãos da administração pública federal. Calderón (2015) em seu estudo tangencia de algum modo essa temática ao abordar o impacto da implementação Lei de Acesso na atividade de inteligência, em especial, aspectos relacionados à necessidade de manutenção do sigilo e de modificação dos procedimentos de classificação dos documentos, no âmbito da Polícia Federal.

Nesse breve levantamento fica demonstrada uma preocupação constante dos pesquisadores com a avaliação dos instrumentos em relação à efetivação da cidadania. Nessas análises, o foco se dá no fornecimento da informação ao cidadão como um direito. No presente texto buscamos uma reflexão sobre como se dá o fornecimento da informação.

Voltamos nosso olhar para o interior das instituições e para o funcionamento dessas estruturas no atendimento aos pedidos de informação. Esse atendimento, em especial quando submetido aos procedimentos recursais, não se dá de forma automática e padronizada na administração pública federal. A legislação de acesso à informação produziu efeitos diversos nas rotinas e na prática cotidiana dos órgãos públicos. Aqui se faz uma tentativa de identificar esses possíveis impactos, as dificuldades ou as lacunas encontradas na difícil tarefa de enfrentar a “cultura do segredo” ainda resistente nas organizações.

3 A Lei de Acesso à Informação e o sistema recursal

A Lei de Acesso à Informação é uma lei nacional e determina os procedimentos a serem observados por todos os poderes e pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o fim de garantir o acesso a informações. (Art. 1º da Lei nº 12.527, de 2011).

O normativo traz diretrizes fundamentais a serem seguidas como a obrigatoriedade de divulgação de informações de interesse público em transparência ativa, incluindo a sua publicação em internet, a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, a determinação de prazos e procedimentos para o atendimento às solicitações e a instituição de unidades próprias para atendimento ao cidadão, além do fomento à cultura da transparência e o incentivo ao controle social no âmbito da administração pública.

A LAI se insere no debate sobre a ampliação da transparência como mecanismo para aproximação do Estado da sociedade, garantindo instrumentos de controle social. Representa uma contribuição ao aprimoramento da transparência na administração para além da questão do monitoramento dos gastos públicos. Ao definir e incentivar a transparência ativa de um conjunto de informações de interesse público, a Lei estabelece o acesso à informação também como dever do Estado.

Simplificadamente, transparência ativa se refere à publicação proativa de informações públicas, independentemente de qualquer solicitação da sociedade. Exemplo mais marcante disso é o Portal da Transparência. Já a passiva é a disponibilização de informações mediante solicitação por parte dos interessados. Exemplos são os pedidos de acesso à informação feitos por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). (FREIRE, 2014, p. 32).

A amplitude do alcance da Lei acaba por se tornar um entrave à sua regulamentação. Não se verifica padronização nos decretos regulamentadores nos estados e municípios (JARDIM, 2012). No âmbito da administração pública federal, a Lei é regulamentada pelo Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012.

Apesar de a LAI ser uma lei que produz efeitos em todo o território nacional, este estudo limita-se à avaliação de seus impactos no âmbito da administração pública federal, especialmente nas atividades rotineiras de gestão pública, como já mencionado anteriormente.

A transparência enquanto atributo da gestão pública democrática 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. Esta nova postura requer o desenvolvimento de práticas que garantam a eficiência, eficácia e efetividade da gestão da informação, compatíveis com os pressupostos de uma administração pública democrática. Informações produzidas, organizadas e armazenadas para serem utilizadas por um número restrito de pessoas e de organizações geralmente não possuem os atributos necessários para a garantia do direito ao acesso à informação. (ROCHA, 2012, p. 91-92).

É fato que a Lei de Acesso à Informação trouxe novos desafios à gestão pública. Sob quais aspectos a LAI contribuiu para alterar procedimentos internos nos órgãos, rotinas de trabalho ou condutas adotadas na gestão documental? Essa foi nossa primeira indagação. Mas, como poderíamos responder a essa questão, já que, diante dos limites de um trabalho de conclusão de curso, seria impossível a análise pormenorizada do resultado dos pedidos de acesso à informação realizados desde a implementação da LAI, em 2012. Optou-se, portanto, pela análise das decisões em nível recursal de 3ª e 4ª instâncias (Controladoria-Geral da União e Comissão Mista de Reavaliação de Informações).

O procedimento recursal da Lei de Acesso à Informação está descrito nos artigos 15 a 20 e determina que no caso de negativa de acesso à informação solicitada, o cidadão terá 10 dias para recorrer à autoridade hierarquicamente superior daquele que forneceu a primeira resposta. Ainda insatisfeito com a resposta, o cidadão poderá requisitar a informação, diretamente à autoridade máxima do órgão. Esgotados os prazos para manifestação, o cidadão poderá recorrer à Controladoria-Geral da União (CGU) e à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI).



Infográfico – Instâncias recursais da Lei de Acesso à Informação

Fonte: Controladoria-Geral da União (2015b, p.21)

A possibilidade de apresentação de recursos no âmbito da LAI é prerrogativa do cidadão. Em caso de deferimento do recurso pela CGU, não há possibilidade de o órgão ou instituição pública solicitar a revisão da decisão na Comissão Mista. O sistema recursal previsto na legislação de acesso à informação elege a Controladoria-Geral da União como órgão capaz de determinar aos demais órgãos da administração pública federal a prestação de esclarecimentos e/ou da informação requerida.

A Controladoria-Geral da União é a instância responsável por avaliar as negativas de acesso à informação no âmbito da administração pública federal (Art. 16 da Lei n. 12.527, de 2011 e Art. 23 do Decreto nº 7.724, de 2012). As decisões tomadas pela CGU podem ser divididas em cinco tipos:

1. Provimento: determina que a informação seja fornecida;
2. Provimento parcial: determina que apenas parte da informação seja fornecida;
3. Desprovimento: a CGU entende que as razões da negativa são adequadas, nos termos legais;
4. Não conhecimento: o recurso sequer é conhecido por não tratar de pedido de acesso à informação (denúncia, reclamação ou consulta, por exemplo) ou por não atender a alguma exigência básica que possibilite a análise pela CGU, como ter sido apresentado fora do prazo;
5. Perda de objeto: são casos em que a informação é fornecida pelo próprio recorrido antes de a CGU decidir o recurso. (CONTROLADORIA, 2015b, p. 24).

3.1 Aspectos metodológicos e análise de dados

Para avaliação dos impactos da implementação da Lei de Acesso à Informação na gestão de órgãos e instituições públicas, desenhou-se, a princípio, uma proposta de estudo de caso. Na impossibilidade de avaliação de todos os pedidos de informação feitos no período que compreende o trabalho, optamos pela análise mais aprofundada dos recursos “providos” em 3ª e 4ª instâncias. Esperava-se que o mapeamento dos recursos pudesse fornecer dados sobre tipologias de pedidos mais frequentes ou sobre órgãos e entidades mais recorridos. Porém, o panorama alcançado não possibilitou a identificação de um tipo específico de recurso ou um órgão particular devido à frequência de recursos. Assim, tendo em vista os aspectos metodológicos e as delimitações temporais, o presente estudo não poderia ser construído no formato de um estudo de caso.

[...] o estudo de caso qualitativo constitui uma investigação de uma unidade específica, situada em seu contexto, selecionada segundo critérios predeterminados e, **utilizando múltiplas fontes de dados**, que se propõe a oferecer uma visão holística do fenômeno estudado. Os critérios para identificação e seleção do caso, porém, bem como as formas de generalização propostas, variam segundo a vinculação paradigmática do pesquisador, a qual é de sua livre escolha e deve ser respeitada. O importante é que haja **critérios explícitos para a seleção do caso e que este seja realmente um “caso”**, isto é, uma situação complexa e/ou intrigante, cuja relevância justifique o esforço de compreensão. (ALVES-MAZZOTTI, 2006, p.650, grifos nossos)

A pesquisa com estudo de casos pode, ao explorar casos atípicos ou extremos, compreender melhor processos mais comuns. Mas, a princípio, o estudo de caso não objetiva a generalização da parte ao todo. A análise pode ser orientada por estudos comparativos que possibilitem o entendimento de contextos e conjunturas complexas que sustentam a ação dos sujeitos. O resultado do mapeamento dos recursos apresentados em 3ª e 4ª instâncias trouxe um panorama amplo e diversificado, como veremos a seguir. Esse resultado conduziu as investigações a uma avaliação amostral de caráter exploratório.

3.2 Mapeamento dos recursos apresentados em 3ª e 4ª instâncias

À Controladoria-Geral da União compete o monitoramento da implementação da Lei nº 12.527, de 2011, o que inclui a consolidação e a publicação de informações estatísticas relacionadas à aplicação dos dispositivos legais (Art. 68, Inciso IV do Decreto nº 7.724, de 2012). Com base em dados extraídos, diariamente, do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), a CGU disponibiliza relatório estatístico² de pedidos e de recursos apresentados por meio da LAI.

Para o mapeamento dos recursos, partimos do relatório gerado automaticamente pelo sistema. Tal relatório indica dados sobre os recursos apresentados entre agosto de 2012 e dezembro de 2015. Nesse período, foram respondidos pela CGU, 3.429 recursos. Desses, apenas 753 recursos chegaram à Comissão Mista.

A funcionalidade para monitoramento de recursos por meio do sistema e-SIC só foi possível a partir de 22 de agosto de 2012, para aqueles apresentados à CGU,

² Cf. <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados>

e a partir de 31 de janeiro de 2014, para os recursos encaminhados à CMRI. Talvez, em função de migração de dados para sistemas há algumas distorções entre os dados tratados neste texto e os expostos na página de monitoramento da LAI, mantida pela CGU. O presente estudo se restringiu ao período compreendido entre a entrada em vigor da LAI (maio de 2012) e 31 de dezembro de 2015. Foram considerados apenas os recursos julgados nesse período. Assim, outro possível fator para incongruência entre os valores disponibilizados está nas datas referenciadas pelo sistema, que podem remeter a data de apresentação do pedido e/ou a de julgamento do recurso.

Os relatórios gerados automaticamente pelo sistema não permitem uma avaliação dos recursos interpostos de forma a categorizá-los a partir da similaridade de objetos, da recorrência de assuntos ou da frequência com que os pedidos feitos a determinado órgão tem recursos protocolados, entre outros aspectos. Dessa forma, o estudo ora apresentado também recorreu à Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação (órgão da CGU) para ter acesso a uma listagem com a indicação do número do pedido de acesso à informação, do órgão ao qual se destinava, da data da decisão do recurso e da decisão final na instância recursal. A partir do número do pedido, pudemos localizar os pareceres emitidos pela CGU que embasaram as decisões.

Diante das limitações deste artigo, seria impossível a pesquisa no conteúdo completo dos processos produzidos no ambiente do e-SIC, inclusive em virtude de restrições de acesso. Por isso, optamos pela análise circunscrita aos pareceres emitidos pela CGU às decisões proferidas pela CMRI.

Além disso, inicialmente, pretendia-se apenas a análise das decisões finais de provimento e de provimento parcial. Porém, após o contato com a Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação e o início da avaliação do conteúdo dos pareceres, observou-se que seria necessário incluir a tipologia *perda de objeto*. Trata-se de “uma espécie de resolução negociada que ocorre durante a instrução do processo” (CONTROLADORIA, 2015b, p. 24-25). O processo de negociação para disponibilização da informação é iniciado após o protocolo de recurso na CGU. Por meio dessa resolução negociada, a CGU busca solucionar possíveis conflitos entre o cidadão solicitante e o órgão recorrido, assumindo também um papel de orientação. Cabe destacar que o caráter de orientação da “perda de objeto” é

questionado pela sociedade civil organizada e por representantes dos órgãos públicos estudados, como veremos adiante.

Assim, após a identificação dos três tipos de decisões a serem analisadas, foram computados 1.257 recursos enviados à CGU e julgados entre 14 de agosto de 2012 (data do primeiro julgamento após a entrada em vigor da LAI) e 31 de dezembro de 2015, conforme tabela abaixo.

Tipo de decisão	Quantidade	Total
Perda de objeto	765	1.257
Provimento	410	
Provimento parcial	82	

O principal instrumento de análise utilizado nesse primeiro momento foi o conteúdo dos pareceres técnicos que sustentam as decisões finais da CGU. Esses documentos trazem um breve histórico do pedido de acesso à informação e uma análise de mérito do recurso apresentado, culminando na decisão.

Desse total de recursos computados, não foram localizados no sítio eletrônico da CGU pareceres de 51 solicitações julgadas como “perda de objeto”. Entramos em contato com os responsáveis pela informação na CGU e fomos informados de que não havia pareceres técnicos para esses pedidos. Eram casos em que houve apenas atraso na entrega da informação pela instituição recorrida – que forneceu a informação ao cidadão após o prazo previsto e com o recurso de terceira instância já protocolado –, não sendo, portanto, necessário o uso dos mecanismos da resolução negociada. Como não havia condições de conhecer o conteúdo do pedido, para categorizá-lo, esse volume de dados foi retirado de nossa análise, restando um montante de 1.206 recursos julgados – nosso universo de pesquisa.

Em comparação com a quantidade de recursos respondidos pela CGU, esse volume representa pouco mais de 35% dos recursos impetrados. A forma como as decisões sobre os recursos estão distribuídas ao longo dos anos demonstra, além do evidente aumento da quantidade de recursos julgados pela CGU, o uso mais frequente da categoria perda de objeto. Isso reforça a decisão acertada de se incorporar essa categoria de julgamento em nossa análise.

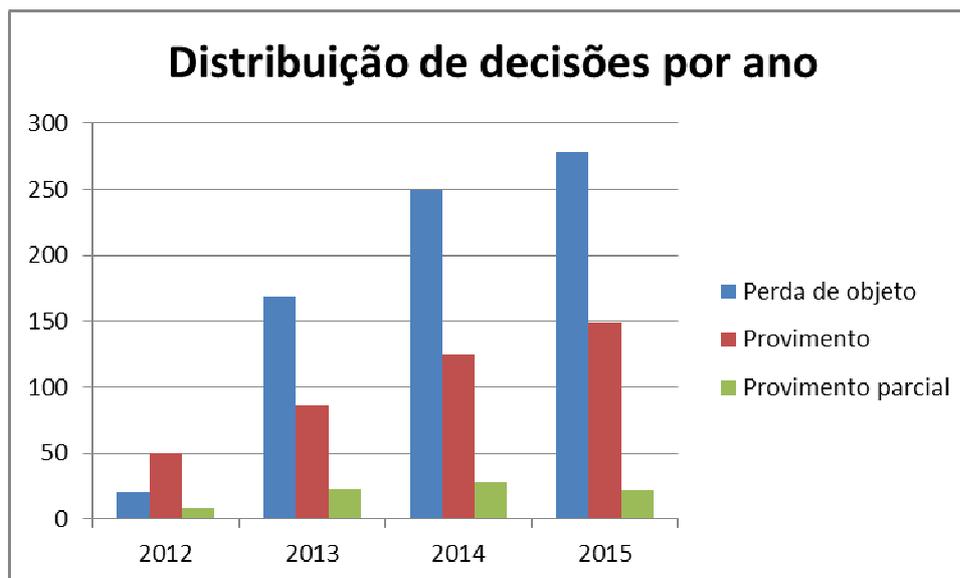


Gráfico 1 – Distribuição de decisões por ano

A decisão por perda de objeto ocorre quando a CGU, num processo de negociação, altera a decisão negativa anterior do órgão recorrido e possibilita a entrega da informação. Nessa perspectiva, não há uma decisão “cumpra-se” com os prazos previstos na legislação, inclusive, em alguns casos esses prazos são dilatados para atender às demandas das entidades e do cidadão. Com as prerrogativas previstas na LAI, como instituição responsável pela análise dos recursos em 3ª instância, a CGU tem concentrado esforços no processo de resolução negociada. Segundo informações do órgão, essa ação tem por objetivo contribuir para a melhoria dos entendimentos quanto ao acesso à informação pública e disseminar uma cultura de publicidade na administração pública. Apesar disso, essa postura recebeu críticas por parte de alguns entrevistados neste trabalho que indicam seu uso pela CGU como instrumento para suspensão de prazos e de pressão para o fornecimento de informações. Já organizações da sociedade civil, como a Artigo 19, apontam a adoção da decisão por perda de objeto pela CGU como um mecanismo usado para o não cumprimento dos prazos previstos na legislação e também como um entrave na construção de entendimentos sobre a aplicação da legislação.

Esse procedimento implica diversas complicações. Primeiramente, a CGU se vale do prazo muito extenso para contatar o órgão demandado e, provavelmente, pressioná-lo a responder propriamente. Após verificar que a resposta foi concedida pelo órgão, a CGU afirma não ter o que julgar, declarando “perda de objeto”. Desse modo, ela se exime de tomar uma decisão sobre o caso. Como agravante, há a impossibilidade de recorrer à Comissão Mista

de Reavaliação de Informações (CMRI) em caso de respostas incompletas, dado que a CGU declarou perda de objeto. Assim, além de não cumprir seu papel de instância recursal, pois não analisa o mérito do caso, não aprimora a garantia ao acesso à informação pública. Esse mecanismo só deveria ser utilizado em casos de imperiosa necessidade, não fazendo dele prática recorrente, conforme foi constatado. (ARTIGO 19, 2015, p. 44).

Ainda com o intuito de destacar a importância da decisão por perda de objeto, ressaltamos que aproximadamente 40% dos recursos que receberam decisão de provimento eram pedidos sem respostas. Ou seja, eram pedidos que não tiveram retorno do órgão em que originalmente foram protocolados e houve a interposição do recurso à CGU, que decidiu simplesmente pelo provimento para que a entidade pública se manifestasse sobre o pedido – não há uma avaliação de mérito do pedido.

Definido o nosso universo de pesquisa, o segundo passo foi a leitura de todos os pareceres com o intuito de classificá-los em categorias para otimizar a identificação de possíveis tipologias para aprofundamento da análise. Os assuntos e a motivação dos pedidos de acesso à informação foram as bases para essa classificação. Foram levados em consideração para seleção dessas categorias critérios como maior incidência das motivações e o potencial de interferência das decisões em rotinas de gestão da informação nos órgãos recorridos.

Definimos nove (9) categorias de análise a partir desses critérios, a saber:

1. **Vida profissional do próprio solicitante:** nessa categoria incluem os pedidos de acesso a processos administrativos disciplinares que têm o requerente como parte interessada e a outros documentos próprios de sua vida profissional, como avaliação de desempenho, relatórios de frequência, critérios de promoção e remoção, entre outros. Nesses casos, é comum perceber a existência de algum tipo de litígio entre o interessado e o órgão recorrido e há nítido interesse pessoal no acesso à informação.
2. **Vida profissional de servidores em geral:** essa categoria abarca pedidos de acesso à informação sobre agentes públicos, incluindo servidores, empregados públicos e terceirizados. São solicitações sobre carga horária e horário de aulas; escalas de trabalho; avaliações de desempenho; autorização para cumprimento de jornada em horário especial; regras de acúmulo de cargos; agendas e registros de reuniões, entre outros. Diferente da categoria anterior, é possível perceber nesse conjunto de solicitações um interesse pelo controle social das ações de agentes públicos
3. **Processos seletivos:** aqui estão incluídos pedidos de acesso à informação sobre processos seletivos para contratação de profissionais conduzidos pelos

órgãos para composição de seu próprio quadro ou de outras instituições públicas e sobre seleção de projetos científicos e acadêmicos. São pedidos de acesso a provas, gabaritos, correções de avaliadores, critérios de ranqueamento e seleção de projetos, monitoramento de listas de espera, gravações de provas práticas, entre outros.

4. **Processos de contratação:** os pedidos de informação incluídos nessa categoria solicitam acesso a editais de licitação, contratos de prestação de serviços e de repasses e convênios; notas fiscais eletrônicas; especificações de compras públicas; alienação de bens; processos de concessão de créditos; relações de pagamento para empresas específicas, entre outros.
5. **Estrutura funcional:** são incluídos nessa categoria os pedidos de acesso a quadros demonstrativos da organização funcional dos órgãos recorridos, como por exemplo: disponibilização de relatórios de vacâncias e de aposentadorias por período; do quantitativo de profissionais em determinado cargo; da lotação e das funções exercidas pelos profissionais no órgão; de informações específicas sobre a existência ou não de profissional especializado na estrutura do órgão; composição de brigadas de incêndio e dos mecanismos de planejamento e de definição de políticas institucionais do órgão.
6. **Processo decisório:** nessa categoria destacamos os pedidos de acesso ao conteúdo de atas e pautas de reuniões de conselhos executivos e deliberativos e também aos processos de formação dos referidos conselhos (em especial, no âmbito de instituições de ensino superior). A leitura dos pareceres classificados nessa categoria demonstra uma necessidade de conhecimento do processo de tomada de decisão no ambiente democrático.
7. **Pesquisa acadêmica e científica:** os pedidos rotulados nessa categoria são aqueles que evidenciam o uso da informação solicitada em trabalho acadêmico ou para divulgação científica. Cabe ressaltar que a Lei de Acesso à Informação não obriga ao cidadão indicar a motivação do pedido. Em muitos casos analisados foi possível perceber o viés da pesquisa científica, entretanto, não havia essa informação explícita no corpo do pedido e por isso essas solicitações não foram classificadas nessa categoria.
8. **Desclassificação de documentos:** são pedidos de acesso à informação relacionados a documentos já desclassificados por decurso de prazo conforme Termos de Classificação de Informações publicados pelos órgãos e a documentos classificados em divergência com a legislação vigente.
9. **Outros:** todos os demais pedidos analisados que não foram categorizados acima foram identificados por essa categoria. São variadas solicitações que incluem o acesso a cadastros e bancos de dados mantidos pelos órgãos, acompanhamento de documentos protocolados nos órgãos ou de processos específicos, informações sobre pesquisas, testes, composição de medicamentos e produtos licenciados e/ou fiscalizados, entre outros.

Há uma multiplicidade de assuntos nos pedidos de acesso à informação e esse conjunto de dados relativos aos recursos apresentados à CGU reflete essa pluralidade. A categorização nos auxiliou na análise e permitiu algumas considerações. Observamos uma leve concentração de recursos nas categorias 1 e 2 (vida profissional do próprio solicitante e vida profissional de servidores em geral) o que pode ser explicado por uma tendência à ampliação do controle social sobre as ações da administração pública e ao uso da Lei de Acesso à Informação em função da ineficiência de outros canais de atendimento específico dos órgãos.

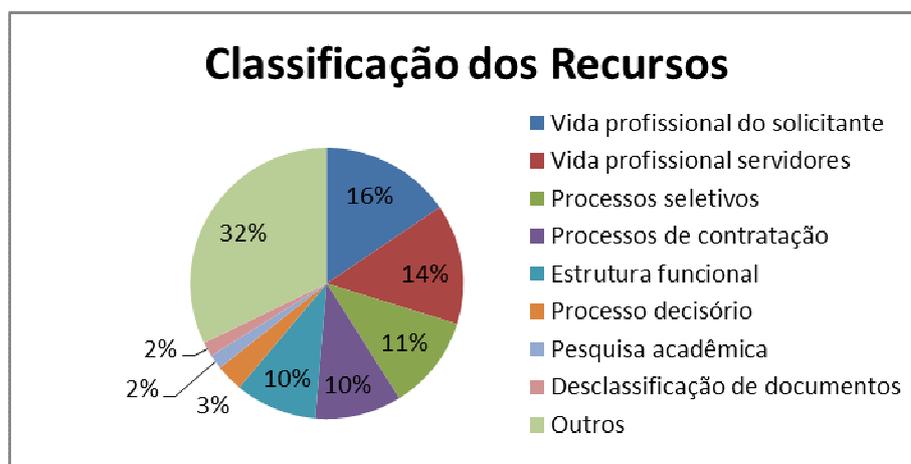


Gráfico 2 – Classificação dos recursos conforme categorias

A variedade das solicitações não se restringe ao conteúdo dos pedidos de informação, mas também na quantidade e tipologia de instituições. Os recursos sob nossa análise (1206) estão divididos em 190 instituições distintas que incluem desde autarquias e fundações até empresas públicas e bancos.

Dessa forma, com o mesmo intuito de possibilitar a análise dos dados, as instituições foram agrupadas conforme suas atividades. A relação completa dos órgãos e entidades que foram alvo de recursos submetidos à CGU está disponibilizada no Anexo. Abaixo, podemos visualizar a pulverização dos recursos e, a partir da tabela.

ÓRGÃO / ENTIDADE	Vida profissional de servidores	Vida profissional do solicitante	Processos de contratação	Processos seletivos	Processo decisório	Pesquisa acadêmica científica	Estrutura Funcional	Desclass. de documentos	Outros	TOTAL
Universidades	31	72	18	53	18	13	37	0	49	291
Institutos Federais	31	7	10	10	8	1	19	0	40	126
Comandos Militares	25	29	3	5	2	1	7	13	32	117
Bancos Públicos	7	34	16	5	1	0	18	0	21	102

ÓRGÃO / ENTIDADE	Vida profissional de servidores	Vida profissional do solicitante	Processos de contratação	Processos seletivos	Processo decisório	Pesquisa acadêmica científica	Estrutura Funcional	Desclass. de documentos	Outros	TOTAL
Agências	10	2	3	0	3	0	2	1	33	54
MF	2	3		4	1	1	1	2	22	36
MAPA	5		4				4		22	35
Órgãos e instituições diversas*	4	3	5	5	0	0	0	1	12	30
Agências de fomento	0	0	7	9	0	1	1	0	11	29
ECT	7	2	14				3		3	29
INCRA	1	1	4				1		21	28
Eletrobrás - Centrais Elétricas	6	1	2	1	0	0	2	0	14	26
MRE	3		1	15			2	1	2	24
TEM	3	3	1				1		13	21
MEC	1			2		1			14	18
DPRF	6	1	2	1					7	17
CC-PR		10			1		1		4	16
EBSERH - Hospitais Universitários	2	0	1	4	0	0	6	0	1	14
SERPRO	2	5	1		1				4	13
MP	2	2	1	4			1		2	12
PETROBRÁS (Transpetro)	3	3	2	1	1	1	1			12
CVM									8	8
GSI-PR	1	3						2	2	8
IBAMA				1					7	8
DNIT/MT	1		1						5	7
IBGE			1	6						7
INSS	1		1				1		4	7
INEP	1			2					3	6
MDIC			5						1	6
MS	1		2						3	6
ME			5							5
PREVIC									5	5
FBN	1		1						2	4
INFRAERO	4									4
MCIDADES			2						2	4
MJ									4	4
SUDENE				4						4
SUSEP		1						1	2	4
VALEC	1		1				2			4
AN	1	1			1					3
BACEN	1	1					1			3
CEITEC S.A.				3						3

ÓRGÃO / ENTIDADE	Vida profissional de servidores	Vida profissional do solicitante	Processos de contratação	Processos seletivos	Processo decisório	Pesquisa acadêmica científica	Estrutura Funcional	Desclass. de documentos	Outros	TOTAL
CODESP	1		1						1	3
DATAPREV			1	1					1	3
DPF				1					2	3
EBC	1				1		1			3
INPI	3									3
MME									3	3
SECOM-PR	2								1	3
SG-PR		1	2							3
AGU							1		1	2
CODESA					1				1	2
CPRM	1		1							2
DEPEN				1			1			2
ICMBIO									2	2
INMETRO			1						1	2
INT						1			1	2
MT		2								2
SEP			2							2
SPM			1			1				2
SUFRAMA			1		1					2
TOTAL	172	187	124	138	40	21	114	21	389	1206

*30 órgãos e instituições que tiveram apenas 1 recurso computado. Ver relação no Anexo 1

Ao considerar as decisões favoráveis ao cidadão (provimento, provimento parcial e perda de objeto) no âmbito da CMRI, localizamos 22 recursos julgados.

Tipo de decisão	Quantidade	Total
Perda de objeto	12	22
Provimento	9	
Provimento parcial	1	

Novamente, nos deparamos com a pulverização dos recursos entre as instituições. Os recursos protocolados na CMRI têm origem em 12 instituições distintas.

Esse mapeamento traduz um panorama dos recursos julgados nessas instâncias e fornece subsídios para nosso estudo. Não será possível avaliar em profundidade e mensurar o impacto de todos os recursos julgados e providos em função de sua quantidade e variabilidade.

Como dito anteriormente, apesar de ter possibilitado a classificação dos recursos em categorias, a limitação deste trabalho e a variabilidade de assuntos não permitem a análise de casos específicos por tipologia. Essa impossibilidade é

reforçada pela dificuldade de se verificar a conduta dos agentes públicos diante de determinada tipologia de pedidos em função da dispersão dos assuntos em diversas instituições, inclusive distribuídas por todo território nacional.

Destacamos, ainda, a especificidade das instituições de educação superior (universidades e institutos federais) que encabeçam a tabela de recursos indicada acima. Essas instituições, além de estarem dispersas geograficamente, possuem estrutura funcional muito distinta, quando comparadas com outros órgãos e entidades da administração pública. O aprimoramento da análise para identificação de possíveis impactos decorrentes da LAI com enfoque nessas entidades pode ser proveitoso, porém, diante da sua localização geográfica e da dificuldade de deslocamento, essa avaliação ficou prejudicada nos limites deste estudo. Por esse motivo, essas instituições não foram contabilizadas para agendamento de entrevistas.

4. Impressões sobre os efeitos da LAI na organização das instituições

Ao mesmo tempo em que a multiplicidade de objetos e a pulverização dos assuntos entre as instituições dificultam a identificação de tipologias específicas para estudo, demonstram que há similaridade de pedidos e temas entre órgãos muito distintos. Nesse sentido, buscamos identificar instituições constantes do mapeamento em que pudéssemos empreender uma avaliação, ainda de caráter exploratório, sobre os possíveis impactos do provimento de recursos em suas rotinas de trabalho. O mecanismo definido para promover essa avaliação foi a entrevista com gestores. Ao longo dos meses de abril e maio de 2016 buscamos contatar algumas instituições para que pudéssemos identificar efetivamente os impactos das decisões em nível recursal nas rotinas dos órgãos:

Ministério das Relações Exteriores – a especificidade das informações sob sua guarda e o modelo de gestão da informação (que envolve a troca de comunicações com embaixadas e outros postos no exterior) foram determinantes para escolha desse ministério.

Ministério do Trabalho e Emprego³ - o ministério foi instado a disponibilizar em transparência ativa valores de contribuição sindical, caso que repercutiu na imprensa e poderia indicar a alteração de rotinas internas;

Ministério da Fazenda – a escolha recaiu novamente em função da especificidade das informações fornecidas pelo órgão e por conta do grande volume de pedidos de informações à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB);

Exército Brasileiro – como integrante das forças armadas, a análise pormenorizada de aspectos relacionados à LAI nesse órgão poderia trazer luz sobre questões mais amplas de mudanças institucionais nos órgãos.

Caixa Econômica do Brasil – a especificidade desse órgão como instituição financeira pública foi o principal fator para sua escolha, além disso sua atuação no mercado imobiliário e na arrecadação de taxas e tributos promove o estabelecimento de relações institucionais com ministérios e outros órgãos públicos responsáveis pela condução de políticas públicas nessas áreas.

Os contatos realizados no Exército e na Caixa Econômica não foram positivos impossibilitando entrevistas com seus representantes. Uma vez que não seria possível debruçar sobre tipologias específicas nos órgãos, a entrevista foi estruturada de forma a identificar impactos decorrentes da Lei de Acesso à Informação em quatro áreas específicas, a saber: rotinas de trabalho, recursos humanos, processos de classificação de informações e gestão documental.

4.1 Ministério das Relações Exteriores – MRE

Foram entrevistados representantes do Departamento de Comunicações e Documentação o Ministro João Pedro Corrêa Costa (Diretor do Departamento – ocupante do cargo há 5 anos) e o Conselheiro Gustavo Teixeira Chadid (Chefe da Divisão de Comunicações e Arquivos), que apresentaram um panorama da implementação da LAI no ministério.

Para eles, houve significativo impacto na rotina de trabalho do Ministério devido ao curto prazo para implementação da Lei de Acesso à Informação. Um dos principais pontos levantados, diz respeito ao tratamento de documentos classificados. No momento de entrada em vigor da Lei nº 12.527, de 2011, não havia

³ O marco temporal dessa pesquisa (2012-2015) não incorpora as mudanças estruturais do Poder Executivo empreendidas pela Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016 e pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.

sistema informatizado qualificado (com criptografia) para tramitação de informações classificadas e que atendesse às especificidades do Ministério das Relações Exteriores, em especial, a dispersão geográfica dos postos do Itamaraty. Segundo o relato, ainda nos dias atuais o sistema não funciona adequadamente. “Os órgãos, no dia da sanção da lei, já tinham que ter, com eles, o sistema preparado, testado e, não testar depois da implementação da lei”.

No MRE foram revistos, conforme previsão da LAI (art. 72), nos dois anos seguintes à sua entrada em vigor, 90 mil documentos. Nas palavras do Diretor do Departamento, “foi uma trabalhadeira” que resultou na desclassificação de um grande volume, principalmente os mais antigos.

Outro procedimento previsto na LAI que tem interferido na rotina do órgão, segundo os entrevistados, é o processo de revisão periódica das informações classificadas, previsto no art. 35 da LAI e regulamentado pelas Resoluções nºs 3 e 4 da CMRI, de 2016. Apesar de ultrapassar a data-limite deste trabalho (2012-2015), essa questão merece ser abordada por demonstrar um cuidado maior com o tratamento da informação decorrente da legislação de acesso à informação. Segundo o relato, o processo tem contribuído para o aprimoramento no preenchimento do campo “razões para classificação” no Termo de Classificação de Informações (TCI). Diante da necessidade de se informar a razão da classificação, com o assunto e a relevância daquele assunto para a manutenção do sigilo. “Se antes havia o uso de termos genéricos como ‘sensibilidade política’, agora há uma preocupação na redação dos TCIs que tem contribuído para evitar a classificação desnecessária de informações”.

Ainda no tocante a revisão da classificação, os entrevistados destacaram que a revisão dos documentos secretos e ultrassecretos a cada 4 anos pode se tornar um problema para órgãos que, como o MRE, possuem um volume muito grande de informações classificadas. O órgão produz cerca de 2 mil informações secretas por ano. Apesar de reconhecer que a revisão periódica é necessária – “Todo mês eu mando um lote gigantesco de documentos secretos para todas as unidades verificarem a necessidade de manutenção da classificação. É até bom, pois muita coisa está sendo revista e desclassificada” –, o Diretor do Departamento destaca que a revisão quadrienal obriga a revisão de um documento secreto por 3 vezes (prazo de restrição de acesso: 15 anos) e de um documento ultrassecreto por 6

vezes (prazo de restrição de acesso: 25 anos). Essa revisão, segundo relato, demanda muito tempo e atrapalha a gestão de outras questões no setor. Ele sugere a adoção de um sistema de meia vida. Por exemplo, um documento com restrição de acesso por 15 anos seria avaliado unicamente ao passar 7 anos de sua produção.

Quanto à gestão documental no órgão, os entrevistados destacaram singularidades do Itamaraty na produção de seus expedientes. São 90 milhões de documentos, sendo que 70% desse acervo é composto por telegramas⁴. Somente os telegramas datados a partir do ano 2000 estão em meio eletrônico, o restante está em papel. “Hoje, no arquivo, uma pesquisa manual de documentos dos anos 90 é quase impossível”. Foram relatadas a carência de servidores nessa área, que tem contado com a colaboração de estagiários e universitários e também as dificuldades em se empreender a digitalização dos documentos por falta de recursos.

Ainda relativamente à gestão documental, foram relatadas dificuldades no gerenciamento eletrônico de documentos no Ministério. Destacaram que, apesar de regulamentos internos determinarem que as áreas devem enviar ao arquivo a documentação relativa aos dois anos anteriores, essa não é uma rotina no órgão. Portanto, a implantação de sistemas de gerenciamento eletrônico da informação é importante para rastreamento e gestão de documentos, especialmente em função da carência de pessoal para monitoramento do envio ao arquivo. Indicam que as características específicas do Itamaraty traduzem a necessidade de sistemas com possibilidade de transmissão de dados criptografados e ferramentas mais complexas. Por isso, apontam críticas ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI), largamente utilizado pelos órgãos da administração pública federal. “No Itamaraty não há movimentação processual e a lógica do SEI é por processo, não tem criptografia e há falhas na estrutura de classificação de documentos”.

Quando perguntado sobre incrementos ou alterações em recursos humanos decorrentes da Lei de Acesso à Informação, o Diretor do Departamento manifestou críticas à manutenção de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) físico no MRE. Segundo ele, não há necessidade, pois não há procura. “Neste ano [2016] nenhuma pessoa compareceu ao SIC”.

⁴ Os telegramas ou despachos telegráficos são comunicações de expediente do órgão, cujo nome deriva do uso da tecnologia TELEX. Esses documentos são produzidos hoje em meio eletrônico com o uso de assinatura digital.

Informou ainda que o tipo de pedidos de informação recebidos no MRE reproduz um mau uso da LAI. Segundo ele o Ministério virou uma agência de produção de teses e que a ausência de regulamentação sobre pedidos desarrazoados tem causado entraves ao trabalho no órgão. Até a data da entrevista, por exemplo, um único consulente já havia enviado ao órgão mais de 60 pedidos de acesso à informação com informações que variavam entre ementas de cursos e disciplinas de programas de capacitação do órgão, telegramas entre embaixadas e o MRE, documentos variados sobre a criação de comissões internacionais, telegramas emitidos em intervalos de 10 anos, atualização de informações no site do Ministério, entre outras. Os pedidos foram enviados entre 23 de outubro de 2015 e 26 de abril de 2016, o que dá uma média de um pedido a cada 3 dias, mas há pedidos protocolados com intervalos de minutos. Nesse caso específico, houve uma tentativa de esclarecer, com o cidadão em reunião presencial, os objetivos dos pedidos, mas não foi possível contê-lo. A ausência de regulamento específico para esse tipo de pedido e o volume de informações demandado acaba por resultar em processos que certamente seguirão para instâncias recursais. Segundo os entrevistados, “esse tipo de pedido chega à CMRI, que dá o desprovimento. Mas, até lá, há um desgaste da instituição e um gasto de tempo e de recursos públicos irrecuperáveis”.

Nessa conversa, foram destacadas duas mudanças institucionais que tiveram impacto resultante do provimento de recursos na LAI. Inclusão de participação de oficiais de chancelaria em comissão deliberativa sobre promoção desses servidores, promovendo maior transparência para o processo. Da mesma forma, houve melhoria na disponibilização das informações dos setores responsáveis por processos de patrocínio cultural pelo Itamaraty.

Cabe ressaltar que os dados estatísticos sobre a produção de documentos pelo Ministério das Relações Exteriores apresentados durante a entrevista apontam para uma redução do volume de expedientes produzidos pelo órgão por ano. O Ministro João Pedro indica preocupação com esse dado. “Eu não posso afirmar que isso é consequência direta da implementação da LAI, mas minha dedução é que muita coisa que antes era informada oficialmente está deixando de ser registrada”.

4.2 Ministério da Fazenda – MF

Nesse órgão foram realizadas duas entrevistas, sendo uma com o Ouvidor-Geral do Ministério, Carlos Augusto Moreira Araújo, acompanhado do responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão, Josué Santos, e outra com o Chefe da Assessoria Especial da Secretaria da Receita Federal do Brasil, Aylton Dutra Leal (Chefe da Assessoria Especial da Secretaria da Receita Federal do Brasil), acompanhado dos servidores Daniella Goes de Araújo e Dilson Gonzaga Pereira Neto.

O Ouvidor-Geral do Ministério mencionou que o órgão, por sua trajetória e antiguidade, tem uma cultura organizacional ainda muito calcada na restrição de acesso à informação. Segundo ele, a LAI tem contribuído para alterar essa conduta, que ainda é muito presente entre os servidores do órgão. Relatou que em tempos passados era comum que servidores do alto escalão se apropriassem dos documentos que compunham, por exemplo, os planos econômicos. Mas, após a edição da LAI, essa é uma atitude impensável.

No início da conversa com a autora, o Ouvidor-Geral questionou o fato de o Banco Central, a Superintendência de Seguros Privados (Susep) – autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda – e o próprio Ministério estarem no topo do ranking de pedidos de acesso à informação. Para ele, isso reflete o interesse econômico e comercial que permeia os pedidos feitos a esses órgãos. Segundo o relato, há um interesse comercial no acesso a bases de dados do Ministério. “É possível verificar que os consultantes reduzem o escopo para garantir o acesso e, ao mesmo tempo, fazem outros pedidos que permitam o cruzamento de nossas bases”.

Dessa forma, indica que uma das principais questões que têm permeado as discussões em torno do acesso à informação no órgão diz respeito à definição de informação de interesse público. Para nossos entrevistados, muitos dos pedidos de acesso a bases de dados do Ministério estão diretamente relacionados a possíveis interesses privados para a comercialização de produtos construídos a partir das bases de dados.

Outra questão destacada diz respeito ao uso propriamente dito das bases de dados do Ministério. Conforme relato, a maior parte da documentação e das informações produzidas no âmbito do MF está em meio eletrônico. São muitos sistemas construídos para atender às atividades de fiscalização tributária, incluindo

bases cadastrais. Essa situação dificulta a transparência das informações, pois em muitos casos há informações pessoais e outras hipóteses legais de sigilo resguardadas pela Lei de Acesso à Informação.

Quando solicitados a identificar possíveis impactos na rotina de trabalho do Ministério, decorrentes da Lei de Acesso à Informação, os entrevistados destacaram dois tipos de pedidos específicos, a saber: aqueles que exigem apuração especial e os pedidos relativos às soluções de consulta.

A apuração especial é um procedimento que consiste na geração e disponibilização de dados apurados em vários sistemas gerenciados pelo Ministério da Fazenda. Caso as bases estejam localizadas no Serviço de Processamento de Dados – Serpro, é necessária solicitação à empresa e é cobrado um valor pelo serviço. Atualmente, destaca o Ouvidor-Geral, que o pagamento ao Serpro representa a maior despesa do ministério. Conforme informações dos entrevistados, há uma fila de solicitações internas (“inclusive, pedidos para compor processos de fiscalização empreendidos pela RFB são submetidos à fila”) e o tempo médio para disponibilização dos resultados pelo Serpro ultrapassa 20 dias, o que tornaria esse tipo de solicitação incompatível com os prazos previstos na LAI. Ademais, foi possível perceber em todas as falas uma ênfase nas dificuldades em se extrair os dados dos sistemas (criados com objetivos específicos de atendimento das demandas de trabalho do órgão), garantindo a manutenção do sigilo de informações pessoais e outros dados protegidos legalmente.

Os entrevistados na Secretaria da Receita Federal do Brasil relataram que, em muitos casos, os pedidos de informação que necessitam de apuração especial exigem a construção de uma demanda com os parâmetros para recuperação dos dados a ser encaminhada ao Serpro, o que requer tempo e disponibilidade de servidores. Essas dificuldades teriam culminado na previsão em portaria (Portaria MF nº 233, de 26 de junho de 2012) do não atendimento a pedidos de informação que exigissem apuração especial.

Art. 15 Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

[...]

III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão.

[...]

§2º Para os fins do inciso III do caput, consideram-se pedidos que exigem trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados aqueles que envolverem informações fiscais

que dependam de apuração especial em prestador de serviço de tecnologia da informação. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2012).

Esse entendimento do Ministério tem provocado questionamentos por parte da CGU na avaliação de recursos de 3ª instância, como se percebe nas recomendações do recurso julgado do pedido nº 16853.006136/2015-17⁵, em que a Controladoria recomenda a revisão de normativos internos do Ministério. Em alguns casos, como o citado, o Ministério fornece a informação ao cidadão após julgamento do recurso. Na Receita Federal, os entrevistados destacaram que a insistência da CGU para que o Ministério demonstre a quantificação do trabalho adicional necessário para a análise de dados provoca, também, impactos na rotina de trabalho. Para tanto, o servidor suspende suas atividades cotidianas para fazer os cálculos e identificar os custos de tempo e de recursos envolvidos no pedido e justificar a negativa de acesso.

A Solução de Consulta é um tipo de ato administrativo editado pela Receita Federal feito por demanda e que pode produzir efeitos vinculantes. A consulta é o instrumento que o contribuinte possui para esclarecer dúvidas quanto à interpretação de determinado dispositivo da legislação tributária e aduaneira relativo aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e sobre classificação de serviços, intangíveis e outras operações que produzam variações no patrimônio (Portal do Ministério da Fazenda, 2016).

No caso das soluções de consulta produzidas no âmbito da Receita Federal, os entrevistados, incluindo o Ouvidor-Geral do Ministério, destacam um impacto positivo da Lei de Acesso com a normatização da divulgação desses atos em transparência ativa, com a supressão de informações protegidas por sigilo legal. Essa recomendação de divulgação das Soluções de Consulta na internet está prevista na Portaria RFB nº 1098, de 8 de agosto de 2013.

Entretanto, observação do Ouvidor-Geral aponta que, como é preciso tarjar as informações sigilosas, as Soluções de Consulta não são publicadas automaticamente, sendo necessário aguardar esse procedimento a ser feito por servidores. Outra iniciativa positiva, provavelmente decorrente da LAI, relatada pelo

⁵ Pedido de informação 16853.006136/2015-17 em que o cidadão solicita a lista de despachantes aduaneiros credenciados no SISCOMEX. Parecer CGU disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/precedentes/MF/16853006136201517.pdf>>

Ouvidor-Geral diz respeito à disponibilização no sítio Procuradoria Geral da Fazenda Nacional dos seus pareceres.

No que diz respeito à classificação de documentos, representantes da Ouvidoria e da Receita Federal indicam a existência de poucas informações classificadas produzidas no Ministério. As informações protegidas por sigilo sob a guarda do Ministério estão, em grande maioria, resguardadas pelo sigilo fiscal, previsto no Código Tributário Nacional. Ainda nesse quesito, o Ouvidor fez uma avaliação dos dispositivos relacionados ao tratamento da informação classificada na administração pública federal, apontando a incompatibilidade entre os procedimentos previstos (credenciamento para classificação, existência de salas-cofre, etc) e a realidade dos órgãos. Relata também as dificuldades encontradas pelos setores de gestão documental e arquivo. No caso do Ministério da Fazenda, há, somente no Rio de Janeiro, 11 km lineares de documentação arquivada sem tratamento.

4.3 Ministério do Trabalho e Emprego - MTE

Em 2015, o MTE foi instado a disponibilizar em transparência ativa informações relativas à contribuição sindical obrigatória recolhida para os sindicatos, em decorrência de recurso julgado procedente pela CGU. O Ministério teve o prazo de 30 dias para tornar públicas as informações. Realizamos apenas uma entrevista com Cláudio Torquato que era Assessor de Controle Interno do órgão no período em que houve a solicitação para disponibilização dos valores de contribuições sindicais.

Cláudio relatou havia resistência interna no órgão e também da Caixa Econômica Federal (responsável pelo repasse mensal da informação ao MTE) em virtude de possível publicação das informações, pois estariam protegidas por sigilo bancário e fiscal. Para sanar dúvidas a respeito, a Consultoria Jurídica do Ministério foi acionada e procedeu à revisão dos normativos internos considerando possível a publicação das informações, resguardados os dados protegidos pelo sigilo bancário e fiscal.

A partir da avaliação jurídica, o entrevistado relatou que a Caixa Econômica indicou falta de condições de disponibilizar os dados no formato solicitado pelo Ministério e, por outro lado, os servidores do setor responsável no MTE alegavam carência de pessoal para estruturação e disponibilização dos dados. Para atender às

exigências da CGU e divulgar em transparência ativa os valores de contribuição sindical, os primeiros dados foram publicados de forma bruta, sem intervenções que facilitassem o acesso – “apenas uma grande tabela de excel”.

De acordo com o seu relato, a disponibilização das informações também se deu por conta da iniciativa pessoal de gestores da Secretaria de Relações do Trabalho. Apesar das resistências iniciais, a disponibilização da informação contribuiu para que a Secretaria fizesse um trabalho de fiscalização da contribuição, alterando, inclusive, as rotinas de trabalho. Atualmente, os dados estão divulgados de forma dinâmica e mais interativa e a verificação mensal da informação já integra a rotina do órgão.

Uma vez que não foi possível realizar entrevistas com outros atores do Ministério, optamos por restringir o relato fornecido pelo entrevistado à questão da publicidade da contribuição sindical, que também merece ser aprofundada em pesquisas futuras. Outras questões foram tratadas na entrevista, mas o entrevistado não estava mais lotado no MTE e para dar mais consistência aos relatos, seria fundamental a escuta de outros servidores do órgão.

4.4 Alguns apontamentos comuns

Tanto os representantes do Ministério das Relações Exteriores, como do Ministério da Fazenda fizeram considerações sobre dificuldades encontradas pelas instituições para o cumprimento dos prazos recursais (5 dias). É geral a visão de que o prazo é muito reduzido para que se possa fazer uma reavaliação do pedido de acesso à informação e desproporcional, se comparado com o prazo concedido ao cidadão para apresentação de recursos (10 dias). Há ainda o complicador de órgãos com estruturas descentralizadas, como a Secretaria da Receita Federal do Brasil, com 600 unidades espalhadas pelo território nacional.

Ainda nessa linha, o Chefe da Assessoria Especial da Secretaria da Receita Federal do Brasil, Aylton Dutra Leal aponta que a CGU, ao analisar os recursos, solicita informações complementares aos órgãos recorridos, dilatando os prazos para proferir as decisões. Ele afirma que, dessa forma, a CGU, que é responsável pelo monitoramento do cumprimento da LAI, não observa o prazo de resposta de 5 dias. Essa afirmação pode ser comprovada pela informação disponibilizada no Portal

Todos Juntos contra a Corrupção que informa que o prazo médio de análise de recursos pela CGU é de 60 dias (PORTAL Todos Juntos, 2015).

Outra questão polêmica em relação ao sistema recursal da Lei de Acesso à Informação que interfere na rotina dos órgãos foi mencionada pelo MRE e por representantes do MF. Trata-se da apreciação de recurso pela autoridade máxima do órgão em 2ª instância. No Itamaraty, o Diretor Ministro João Pedro Côrrea aponta que a exigência de se submeter o recurso à autoridade máxima não garante uma possível alteração da decisão. Afirma que, ao contrário, a tendência é a corroboração da decisão anterior, principalmente diante de prazos curtos para essa avaliação.

No Ministério da Fazenda, encontramos também críticas ao fluxo do sistema recursal da LAI, em especial à questão da submissão à autoridade máxima do órgão. Lá, foi editado normativo que define a autoridade máxima do órgão não o ministro, mas os secretários. Ao ministro fica reservada a competência para desclassificação de documentos.

Ainda com o foco no sistema recursal da Lei, os representantes dos ministérios apontaram que ele não é eficiente para evitar pedidos abusivos ou desarrazoados e citaram experiências internacionais, como a Lei Britânica que prevê a cobrança de taxas para a interposição de recursos. O Ouvidor-Geral também trouxe demanda de entidades vinculadas, como a Caixa Econômica, que reivindicam a possibilidade de ingressar com recursos contra a decisão da CGU na CMRI.

Outro ponto de convergência entre os integrantes do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Fazenda diz respeito à dificuldade na definição do conceito de “informações pessoais”. Seria possível um a lista exaustiva do que seriam dados pessoais? É a pergunta que se fazem. Além disso, destacam a necessidade de melhoria nos critérios de tratamento de informações classificadas, apontando possíveis documentos com sensibilidade suficiente para classificação e que não estariam protegidos pela legislação atual.

5 Conclusão

Os avanços na política de transparência pública no Brasil são evidentes, porém ainda precisamos investir muito para atingirmos uma ruptura com a cultura do

segredo no âmbito das organizações públicas. Ao mesmo tempo, observa-se a necessidade de assegurar a manutenção de sigilos legais (fiscal, bancário, dados pessoais). Ao trilhar o caminho desse estudo nos deparamos com definições frágeis que podem trazer insegurança para os servidores públicos na promoção de políticas de transparência.

A multiplicidade de assuntos e variabilidade de decisões que encontramos na avaliação do conteúdo dos recursos demonstra que não há padronização no tratamento dos pedidos de acesso à informação pelos diferentes órgãos da administração. Pedidos idênticos foram respondidos por determinados órgãos e negados por outros.

A mudança comportamental é, de fato, lenta e de difícil percepção e avaliação. Mas, a nova legislação de acesso à informação proporcionou novos olhares para as estruturas funcionais de tratamento da informação nos órgãos públicos.

Esse estudo foi um primeiro passo na avaliação dos impactos decorrentes do provimento de recursos nas rotinas e na organização do trabalho das instituições. Trata-se de pesquisa preliminar. Foi possível identificar várias iniciativas de mudanças positivas, com a ampliação do acesso à informação, e mudanças no sentido de tornar os dados mais restritivos.

Essa breve avaliação aponta aspectos relevantes da implementação da LAI. Após três anos, temos ainda grandes fragilidades quanto ao entendimento de seus dispositivos. Há dificuldades na consolidação de modelos e padrões de atendimento aos pedidos de informação e as iniciativas de incremento das áreas internas relacionadas à gestão documental, por exemplo, ainda se restringem à disposição pessoal de servidores e dirigentes.

Outro aspecto que foi pouco explorado pelos entrevistados diz respeito ao orçamento previsto para ações de melhoria da gestão da informação nos órgãos. Essa é uma linha de pesquisa que deve ser aprofundada. A existência de recursos financeiros destinados a projetos de gestão da informação poderia ser um indicador de que essas áreas passaram a ter mais respaldo no interior das organizações após a edição da Lei de Acesso à Informação.

Este estudo teve um caráter exploratório e traz apenas algumas considerações sobre a questão. Devido aos limites dessa pesquisa, não foi possível

contatar outros atores importantes nos órgãos. Para melhor avaliação dos efeitos da LAI nas rotinas da gestão pública, é preciso o uso de múltiplas fontes de dados com o intuito conhecer adequadamente o contexto institucional das organizações.

Acreditamos que as mudanças e as alterações decorrentes da LAI no âmbito da gestão pública devem ser avaliadas sob diversos prismas. Portanto, as entrevistas devem se estender aos servidores integrantes do SIC, à aqueles que trabalhem em áreas técnicas que são demandadas com frequência, aos integrantes das equipes responsáveis pelo tratamento da informação e pela gestão documental, entre outros.

Além disso, a avaliação dos impactos na gestão pública decorrentes da implementação da LAI pode apresentar resultados interessantes para a promoção de iniciativas inovadoras, apontando arranjos institucionais ou novas metodologias de implementação dos dispositivos da legislação a partir da identificação de boas práticas e do mapeamento das fragilidades.

O panorama construído a partir da avaliação dos recursos apresentados por meio da Lei de Acesso à Informação traduz uma administração pública multifacetada com uma variedade muito grande de demandas e de entendimentos. Acredita-se que, para a implementação saudável da legislação de acesso à informação, seja fundamental a melhoria dos canais de comunicação inter e intrainstitucional. O compartilhamento de experiências pode contribuir para o aprimoramento dos mecanismos de acesso à informação e para mudanças estruturais nos códigos de conduta institucionais.

Assim, abre-se aqui um leque de possíveis análises a partir do breve panorama apresentado neste texto.

Referências

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, set-dez/2006.

ANDRÉ, Marli E. D. A. Estudo de caso: seu potencial na educação. **Cadernos de Pesquisa**, n. 49, 1984.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 132 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2012.

ARAÚJO, Carlos Augusto Moreira; SANTOS, Josué. Entrevista. Registro sonoro 54 min. Brasília, 2016.

ARTIGO 19 BRASIL. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014**. São Paulo: s/e, 2015. Disponível em: < <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-%C3%80-Inforna%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-em-2014.pdf>> Acesso em: 12 ago. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 04 jun. 2016.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 04 jun. 2016.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 04 jun. 2016.

_____. Lei nº 12.527, de 11 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 04 jun. 2016.

_____. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 04 jun. 2016.

BERNARDES, Marciele Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **RAP Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro : FGV, v. 49, n. 3, p. 761-792, mai./jun. 2015.

COSTA, João Pedro Corrêa. A política de acesso à informação no Itamaraty. Apresentação proferida no Seminário **Três anos da Lei de Acesso à Informação: como avançar mais?** (mimeo) São Paulo, 2014.

COSTA, João Pedro Corrêa; CHADID, Gustavo Teixeira. Entrevista. Duração 1h38min. Brasília, 2016

CALDERON, Mariana Paranhos. **Lei de Acesso à Informação e seu impacto na atividade de inteligência**. Campinas: Millennium, 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527. Brasília, 2015a. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio_3anos_web.pdf. Acesso em: 04 jun. 2016.

_____. Aplicação da Lei de Acesso à Informação em recursos à CGU. Brasília, 2015b. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-em-recursos-a-cgu.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2016.

FILGUEIRAS, Fernando. (coord.) **O fortalecimento das instituições de accountability do Brasil**: Relatório final do projeto (mimeo), 2015

_____. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, v.84, 2011

FREIRE, Felipe Ribeiro. **Desafios para a transparência pública**: um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal. 2014. 283f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2014.

GRUMAN, M. Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 97-108, set-dez, 2012.

JARDIM, José Maria. A Lei de Acesso à Informação Pública: dimensões político-informacionais. Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação. Vol. 5, n. 1. 2012. Disponível em: <<http://inseer.ibict.br/ancib/index.php/tpbci/article/viewArticle/68>> Acesso em: 29 maio 2016.

LEAL, Aylton Dutra; ARAÚJO, Daniella Goes de; PEREIRA NETO, Dilson Gonzaga. Entrevista. Registro sonoro 50 min. Brasília, 2016.

PORTAL da Transparência. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/>>. Acesso em: 04 jun. 2016.

PORTAL Todos Juntos contra a Corrupção. Disponível em: <<http://www.todosjuntoscontracorrupcao.gov.br/prevencao/transparencia-e-acesso/recursos-acesso-a-informacao.html>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. **Revista do TCEMG**. Edição Especial: Transparência e controle social. Belo Horizonte, 2012, p. 84-95.

TORQUATO, Cláudio. Entrevista. Registro sonoro 45 min. Brasília, 2016.

VENTURA, Magda Maria. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SOCERJ**, v. 20 (5), 2007.

Anexo – Lista completa de instituições recorridas

Universidades

FURG – Universidade Federal do Rio Grande
UFAC – Universidade Federal do Acre
UFAL – Universidade Federal de Alagoas
UFAM – Universidade Federal do Amazonas
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFMG – Universidade Federal de Campina Grande
UFCSPA – Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
UFERSA-RN – Universidade Federal Rural do Semi-árido – Rio Grande do Norte
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo
UFF – Universidade Federal Fluminense
UFFS – Universidade Federal de Feira de Santana
UFG – Universidade Federal de Goiás
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMA – Universidade Federal do Maranhão
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFMT – Universidade Federal do Mato Grosso
UFOP – Universidade Federal de Ouro Preto
UFPA – Universidade Federal do Pará
UFPB – Universidade Federal da Paraíba
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UFPEl – Universidade Federal de Pelotas
UFPI – Universidade Federal do Piauí
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UFRB – Universidade Federal do Recôncavo Baiano
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRR – Universidade Federal de Roraima
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFS – Universidade Federal de Sergipe
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UFSCar – Universidade Federal de São Carlos
UFSM – Universidade Federal de Santa Maria
UFT – Universidade Federal de Tocantins
UFTM – Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU – Universidade Federal de Uberlândia
UFV – Universidade Federal de Viçosa
UNB – Universidade de Brasília
UNIFAP – Universidade Federal do Amapá
UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo
UNIR – Universidade Federal de Rondônia
UNIRIO – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Institutos Federais de Educação

CEFET-MG – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
IF BAIANO – Instituto Federal Baiano
IF FLUMINENSE – Instituto Federal Fluminense

IF GOIANO – Instituto Federal Goiano
IFAC – Instituto Federal do Acre
IFAL – Instituto Federal de Alagoas
IFAP – Instituto Federal do Amapá
IFB – Instituto Federal de Brasília
IFBA – Instituto Federal da Bahia
IFCE – Instituto Federal do Ceará
IFMA – Instituto Federal do Maranhã
IFMG – Instituto Federal de Minas Gerais
IFMT – Instituto Federal de Mato Grosso
IFPA – Instituto Federal do Pará
IFPB – Instituto Federal da Paraíba
IFPE – Instituto Federal de Pernambuco
IFPI – Instituto Federal do Piauí
IFPR – Instituto Federal do Paraná
IFRJ – Instituto Federal do Rio de Janeiro
IFRN – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
IFRO – Instituto Federal de Rondônia
IFRS – Instituto Federal do Rio Grande do Sul
IFSP – Instituto Federal de São Paulo
IFSul – Instituto Federal Sul-riograndense
IFSULDEMINAS – Instituto Federal do Sul de Minas

Agências

ABGF – Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP – Agência Nacional do Petróleo
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

Comandos militares

CEX – Comando Militar do Exército
CMAR – Comando Militar da Marinha
COMAER – Comando Militar da Aeronáutica

Bancos públicos

BB – Banco do Brasil (inclui recursos direcionados à Cobra Tecnologia e ao BBTur)
BNB – Banco do Nordeste
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento
CEF – Caixa Econômica Federal

Agências de fomento

CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Eletrobrás - Centrais Elétricas

CEAL – Eletrobrás Distribuição Alagoas
CEPEL – Centro de Pesquisas em Energia Elétrica
CEPISA – Eletrobrás Distribuição Piauí
CERON – Eletrobrás Distribuição Rondônia
ELETROBRÁS – Centrais Elétricas Brasileiras
ELETROSUL – Eletrosul Centrais Elétricas

EBSERH - Hospitais Universitários

EBSERH – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
HC-FMTM – Hospital das Clínicas da Universidade Federal do Triângulo Mineiro
HNSC – Hospital Nossa Senhora da Conceição (Tubarão/SC)
HUB – Hospital Universitário de Brasília
HUGV-UFAM – Hospital Universitário Getúlio Vargas – Universidade Federal do Amazonas

Demais órgãos

AGU – Advocacia-Geral da União
AN – Arquivo Nacional
BACEN – Banco Central
CC-PR – Casa Civil/Presidência da República
CEITEC S.A. – Centro Nacional de Tecnologia Avançada
CETEM – Centro de Tecnologia Mineral
CMB – Colégio Militar de Brasília
CODERN – Companhia Docas Rio Grande do Norte
CODESA – Companhia Docas Espírito Santo
CODESP – Companhia Docas do Estado do São Paulo
CP II – Colégio Pedro II
CPRM – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional
DNIT/MT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral
DPF – Departamento da Polícia Federal
DPRF – Departamento da Polícia Rodoviária Federal
EBC – Empresa Brasil de Comunicações
ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios)
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo
EMGEPRON – Empresa Gerencial de Projetos Navais
EPE – Empresa Brasileira de Pesquisa Energética
FBN – Fundação Biblioteca Nacional
FCRB – Fundação Casa de Rui Barbosa
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
FUNARTE – Fundação Nacional de Arte
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde
GSI-PR – Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República
HEMOBRÁS – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INES – Instituto Nacional de Educação de Surdos
INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia
INPI – Instituto Nacional de Propriedade Industrial
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
INT – Instituto Nacional de Tecnologia (MCTI)
ITI – Instituto Nacional de Tecnologia da Informação
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MC – Ministério das Comunicações
MCIDADES – Ministério das Cidades
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MD – Ministério da Defesa
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ME – Ministério dos Esportes
MEC – Ministério da Educação
MF – Ministério da Fazenda
MI – Ministério da Integração Nacional
MinC – Ministério da Cultura
MJ – Ministério da Justiça
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MME – Ministério de Minas e Energia
MP – Ministério do Planejamento
MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura
MPS – Ministério da Previdência Social
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MS – Ministério da Saúde
MT – Ministério dos Transportes
ON-MCT – Observatório Nacional – Ministério da Ciência e Tecnologia
PETROBRÁS (Transpetro) – Petróleo Brasileiro S.A.
PR – Presidência da República
PREVIC – Superintendência Nacional de Previdência Complementar
SDH – Secretaria de Direitos Humanos
SECOM-PR – Secretaria de Comunicação Social
SEP – Secretaria de Portos
SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados
SFB – Serviço Florestal Brasileiro
SG-PR – Secretaria de Governo – Presidência da República
SPM – Secretaria de Políticas para Mulheres
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUSEP – Superintendência de Seguros Privados
TBGGB – Transportadora Brasileira de Gás Bolívia-Brasil
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
VALEC – Valec Engenharia, Construções e Ferrovias

Órgãos e entidades que computaram apenas 1 recurso em terceira instância e não foram agrupadas nos grupos previamente estabelecidos.

CETEM – Centro de Tecnologia Mineral

CMB – Colégio Militar de Brasília
CODERN – Companhia das Docas do Rio Grande do Norte
CP II – Colégio Pedro II
DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATUR – Instituto Nacional do Turismo
EMGEPRON – Empresa Gerencial de Projetos Navais
EPE – Empresa Brasileira de Pesquisa Energética
FCRB – Fundação Casa de Rui Barbosa
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
FUNARTE – Fundação Nacional de Arte
FUNASA – Fundação Nacional da Saúde
HEMOBRÁS – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia
INES – Instituto Nacional de Educação de Surdos
ITI – Instituto Nacional de Tecnologia da Informação
MC – Ministério das Comunicações
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MD – Ministério da Defesa
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MI – Ministério da Integração Nacional
MinC – Ministério da Cultura
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura
MPS – Ministério da Previdência Social
ON-MCT – Observatório Nacional – Ministério da Ciência e Tecnologia
PR – Presidência da República
SDH – Secretaria de Direitos Humanos
SFB – Serviço Florestal Brasileiro
TBGGB – Transportadora Brasileira de Gás Bolívia-Brasil