

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**

Walisson da Costa Resende

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM PORTAIS DE
TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAIS BRASILEIROS**

Belo Horizonte

2014

Walisson da Costa Resende

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM PORTAIS DE
TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAIS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação da Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do título de mestre em Ciência da Informação.

Linha de pesquisa: GIC – Gestão da Informação e do Conhecimento.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mônica Erichsen Nassif.

Belo Horizonte

2014

Resende, Walisson da Costa.

R4331 A lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros [manuscrito] / Walisson da Costa Resende. – 2014.
123 f. : enc., il.

Orientadora: Mônica Erichsen Nassif.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação.
Referências: f. 70-73.
Apêndice: f. 74-87.
Anexos: f. 88-123.

1. Ciência da informação – Teses. 2. Gestão da informação – Teses. 3. Brasil. [Lei de acesso à informação (2011)] – Teses. 4. Direito à informação – Brasil – Teses. I. Título. II. Nassif, Mônica Erichsen. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação.

CDU: 342.7(81)



UFMG

Universidade Federal de Minas Gerais
Escola de Ciência da Informação
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

FOLHA DE APROVAÇÃO

"A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAIS BRASILEIROS"

Walisson da Costa Resende


Dissertação submetida à Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, como parte dos requisitos à obtenção do título de **"Mestre em Ciência da Informação"**, linha de pesquisa **"Gestão da Informação e do Conhecimento"**.

Dissertação aprovada em: 05 de novembro de 2014.

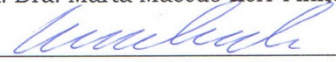
Por:



Prof. Dra. Mônica Erichsen Nassif - ECI/UFMG (Orientadora)

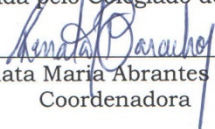


Prof. Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro - FUMEC



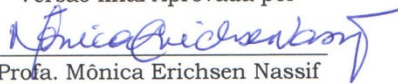
Prof. Dr. Ricardo Rodrigues Barbosa - ECI/UFMG

Aprovada pelo Colegiado do PPGCI



Prof. Renata Maria Abrantes Baracho Porto
Coordenadora

Versão final Aprovada por



Prof. Mônica Erichsen Nassif
Orientadora



UFMG

Universidade Federal de Minas Gerais
Escola de Ciência da Informação
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE **WALISSON DA COSTA RESENDE**,
matricula: 2012736658

Às 14:00 horas do dia 05 de novembro de 2014, reuniu-se na Escola de Ciência da Informação da UFMG a Comissão Examinadora aprovada *ad referendum* pelas Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação em 14/10/2014, para julgar, em exame final, o trabalho intitulado **A lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros**, requisito final para obtenção do Grau de MESTRE em CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, área de concentração: Produção, Organização e Utilização da Informação, Linha de Pesquisa: Gestão da Informação e do Conhecimento. Abrindo a sessão, a Presidente da Comissão, Profa. Dra. Mônica Erichsen Nassif, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Foram atribuídas as seguintes indicações:

Profa. Dra. Mônica Erichsen Nassif - Orientadora	APROVADO
Profa. Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro	APROVADO
Prof. Dr. Ricardo Rodrigues Barbosa	APROVADO

Pelas indicações, o candidato foi considerado APROVADO.


O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pela Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, a Presidente encerrou a sessão, da qual foi lavrada a presente ATA que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 05 de novembro de 2014


Profa. Dra. Mônica Erichsen Nassif
ECI/UFMG


Profa. Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro
FUMEC


Prof. Dr. Ricardo Rodrigues Barbosa
ECI/UFMG


Prof(a). Renata Maria Abrantes Baracho Porto
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação
em Ciência da Informação

Obs: Este documento não terá validade sem a assinatura e carimbo da Coordenadora.

***À minha primeira família, que me deu a vida,
e à família que formei, que me ensinou a viver***

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Mariana e Ataliba, que, mesmo com todas as dificuldades culturais e financeiras possíveis para sua época, acreditaram que a educação seria o maior legado que poderiam deixar para seus filhos.

Agradeço à minha esposa, Zenaide, pelo amor sem limites, e ao meu pequeno filho Lucas que, mesmo sem ainda conseguir entender bem o mundo dos adultos, comportou-se como um “lorde inglês” e serviu como fonte de constante motivação.

Agradeço à minha orientadora, Professora Mônica Erichsen Nassif, que me incentivou a ingressar no mestrado e que me encaminhou, desde o início, com sua ajuda sempre presente, seu aconselhamento oportuno e sua amizade sincera.

Agradeço ao melhor chefe que já tive e, também bom amigo, Luiz Henrique Loureiro dos Santos, cuja sabedoria para lidar com a vida ainda me impressiona.

Agradeço aos meus amigos do Laboratório de Tecnologia da Informação da ECI, Wagner e Lucas, por suportarem meu mau-humor fora do normal, e ao amigo Christiano, também colega de mestrado, pelo incentivo à nunca desistir e pelas infinitas conversas a respeito do sentido disso tudo.

Agradeço à todos os meus colegas da ECI, meu segundo lar, especialmente minhas amigas Eliedir, Sonia, Cláudia, Ana , Vanda, Lucimary e Maianna, pela motivação sempre presente.

Agradeço à equipe do PPGCI e aos professores Ricardo Rodrigues Barbosa, Cátia Rodrigues Barbosa e Renata Maria Abrantes Baracho Porto, que participaram do meu exame de qualificação e que, com seus comentários e dicas, ajudaram-me a aprimorar minha pesquisa. Agradeço também à professora Marta Macedo Kerr Pinheiro, pela disponibilidade e pelo entusiasmo em participar da minha banca de defesa.

Agradeço, também, aos demais professores da ECI que, cada um em seu momento, me incentivaram a seguir neste novo caminho e sempre apontaram novas possibilidades.

"Penso noventa e nove vezes e nada descubro; deixo de pensar, mergulho em profundo silêncio, e eis que a verdade se revela." ¹

¹ "EINSTEIN, Albert. **O pensamento vivo de Einstein**. São Paulo: Martin Claret, 1986".

RESUMO

O objetivo principal desta pesquisa foi avaliar um grupo de vinte e sete Portais de Transparência governamentais brasileiros, de acordo com as normas e recomendações estipuladas pela Controladoria-Geral da União, dentro de uma perspectiva de Gestão da Informação. A metodologia baseou-se em um estudo qualitativo dos Portais de Transparência do executivo estadual brasileiro, sendo que a análise de cada portal foi baseada nos critérios e recomendações publicadas em 2013 pela Controladoria-Geral da União, e complementadas através da comparação de cada portal com o Portal de Transparência do Executivo Federal, tomado como portal de referência no assunto. O referencial teórico necessário para estas análises compõe-se dos documentos oficiais do governo brasileiro, tanto do Executivo Federal como da Controladoria-Geral da União; dos estudos publicados pelos autores que já trabalharam com a questão da recente Lei de Acesso à Informação no Brasil, dos estudos acadêmicos tradicionais de Gestão da Informação e do Conhecimento e das relações construídas entre Gestão da Informação, Lei de Acesso à Informação e Portais de Transparência Pública. Os resultados obtidos indicaram que os Portais de Transparência Pública governamentais estaduais do Poder Executivo brasileiro não apresentam, em sua maioria, conformidade plena com o que é estipulado pela Lei de Acesso à Informação e recomendado pela Controladoria-Geral da União. Tampouco apresentam correspondência fiel com o portal de referência adotado, o Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais. As deficiências encontradas na implantação destes portais acabaram criando zonas de opacidade informacional em um ambiente que deveria ser de transparência máxima.

Palavras-Chave: Lei de Acesso à Informação Pública, Gestão da Informação, Transparência Pública, Portais de Transparência.

ABSTRACT

The core objective of this research was to evaluate a given group of Brazilian government Transparency Portals in line with the applicable regulations and recommendations made by the Federal Office of the Comptroller General from the standpoint of Information Management. The methodology was based on a qualitative survey of 27 Transparency Portals maintained by Brazilian state administrations. The evaluation of each portal took into account the criteria and recommendations issued by the Federal Office of the Comptroller General in 2013. Moreover, each state portal was compared to the Federal Administration's Transparency Portal, which was taken as a benchmark. The necessary theoretical framework to conduct such analyses comprises official documents from the Brazilian government entities, like the federal administration and the Office of the Comptroller General; studies published by authors who have already dealt with the recently enacted Information Access Act; traditional academic studies on Knowledge and Information Management; and the relations among Information Management, the Information Access Act and Public Transparency Portals. The study results indicate that most Transparency Portals maintained by Brazilian state administrations do not fully comply with the provisions of the federal Information Access Act and the recommendations made by the Federal Office of the Comptroller General. Such Portals do not show strict correspondence with the benchmark portal, i.e. the Federal Transparency Portal, either. The deficiencies found in the implementation of such portals have led to zones of information opacity in an environment that was supposed to feature utmost transparency.

Keywords: Public Information Access Act, Information Management, Public Transparency, Transparency Portals.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1

Mapa Político do Brasil 37

Figura 2

Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais 41

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	
Estados brasileiros classificados em ordem alfabética e em ordem de pesquisa, de acordo com a divisão político-administrativa brasileira vigente em 2014	38
Quadro 2	
Itens de avaliação nos Portais de Transparência, de acordo com o Guia de Implantação de Portal de Transparência publicado pela CGU em 2013	40
Quadro 3	
Percentual de conformidade obtido pelos portais, em cada item avaliado	64
Quadro 4	
Ranking de transparência dos Portais de Transparência estaduais	66
Quadro 5	
Itens avaliados no portal de transparência do estado do Acre	74
Quadro 6	
Itens avaliados no portal de transparência do estado de Alagoas	74
Quadro 7	
Itens avaliados no portal de transparência do estado do Amapá	75
Quadro 8	
Itens avaliados no portal de transparência do estado do Amazonas	75
Quadro 9	
Itens avaliados no portal de transparência do estado da Bahia	76
Quadro 10	
Itens avaliados no portal de transparência do estado do Ceará	76
Quadro 11	
Itens avaliados no portal de transparência do estado do Distrito Federal	77
Quadro 12	
Itens avaliados no portal de transparência do estado do Espírito Santo	77
Quadro 13	
Itens avaliados no portal de transparência do estado de Goiás	78
Quadro 14	
Itens avaliados no portal de transparência do estado do Maranhão	78
Quadro 15	
Itens avaliados no portal de transparência do estado de Mato Grosso	79
Quadro 16	
Itens avaliados no portal de transparência do estado de Mato Grosso do Sul	79

Quadro 17	
Itens avaliados no portal de transparência do estado de Minas Gerais	80
Quadro 18	
Itens avaliados no portal de transparência do estado do Pará	80
Quadro 19	
Itens avaliados no portal de transparência do estado da Paraíba	81
Quadro 20	
Itens avaliados no portal de transparência do estado do Paraná	81
Quadro 21	
Itens avaliados no portal de transparência do estado de Pernambuco	82
Quadro 22	
Itens avaliados no portal de transparência do estado do Piauí	82
Quadro 23	
Itens avaliados no portal de transparência do estado do Rio de Janeiro	83
Quadro 24	
Itens avaliados no portal de transparência do estado do Rio Grande do Norte	83
Quadro 25	
Itens avaliados no portal de transparência do estado do Rio Grande do Sul	84
Quadro 26	
Itens avaliados no portal de transparência do estado de Rondônia	84
Quadro 27	
Itens avaliados no portal de transparência do estado de Roraima	85
Quadro 28	
Itens avaliados no portal de transparência do estado de Santa Catarina	85
Quadro 29	
Itens avaliados no portal de transparência do estado de São Paulo	86
Quadro 30	
Itens avaliados no portal de transparência do estado de Sergipe	86
Quadro 31	
Itens avaliados no portal de transparência do estado de Tocantins	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CAPTCHA	Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart
CGU	Controladoria-Geral da União
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CSV	Comma-Separated Values
e-MAG	Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico
HTML	Hyper Text Markup Language
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFAI	Instituto Federal de Acesso à Informação
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LAI	Lei de Acesso à Informação
ODF	Open Document Format
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PDF	Portable Document Format
PTRPF	Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais
SIAFI	Sistema Integrado da Administração Financeira
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
UNESCO	United Nations Education Science and Culture Organization
WCAG	World Content Accessibility Guide
WEB	World Wide Web
XLS	Marca registrada do produto Microsoft Office Excel

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. OBJETIVOS	16
1.2. JUSTIFICATIVA	17
2. REFERENCIAL TEÓRICO	20
3. METODOLOGIA DE PESQUISA	36
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	42
4.1. NOME DO DOMÍNIO	42
4.2. REGISTRO NO WWW.CONTASPUBLICAS.GOV.BR	44
4.3. FERRAMENTA DE BUSCA.....	46
4.4. SEÇÃO “FALE CONOSCO”	49
4.5. SEÇÃO “PERGUNTAS MAIS FREQUENTES”	52
4.6. ACESSO LIVRE	52
4.7. ACESSO POR OUTROS SISTEMAS	54
4.8. ACESSIBILIDADE	57
4.9. CARACTERÍSTICA DA INFORMAÇÃO	59
4.10. GRAVAÇÃO DE RELATÓRIO	61
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
5.1. SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS.....	68
REFERÊNCIAS	70
APÊNDICE A – DADOS COLETADOS NA PESQUISA.....	74
ANEXO I – LEI 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011	88
ANEXO II – DECRETO 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012	104

1. Introdução

Para a UNESCO, o direito à informação é “peça-chave nas engrenagens da sociedade do conhecimento” (ANGÉLICO, 2012). O livre acesso à informação é, portanto, peça fundamental para o amadurecimento das instituições, dos estados democráticos, da sociedade organizada e dos direitos civis. Neste sentido (no período imediatamente posterior à segunda guerra mundial), com o advento da chamada “sociedade do conhecimento”, observou-se o surgimento, em vários países, de leis de acesso à informação combinadas com a adoção de políticas de transparência. Essas leis e políticas vêm ao encontro das demandas da sociedade e também auxiliam os governos na manutenção de pactos sociais coesos.

Dentro da ideia de pacto social, surge também o termo “*accountability*”, uma palavra que ainda não pode ser diretamente traduzida para o português, mas que, em linhas gerais, pode ser definida como “um conceito que abarca, genericamente, três formas de prevenir e corrigir abusos de poder, quais sejam: obrigação de se abrir ao público, obrigação de se explicar e justificar suas ações e subordinação à possibilidade de sanções (ANGÉLICO, 2012)”. A ideia de “*accountability*” está, portanto, profundamente ligada à adoção de leis de acesso à informação.

Na segunda metade do século XX, cerca de 80 países adotaram leis de acesso à informação, e cada país optou por implementá-la com suas peculiaridades. Nos países nórdicos, como a Dinamarca e a Suécia, já existiam sociedades civis preocupadas com o acesso às informações e relativamente acostumadas com a ideia de transparência pública. Nesses casos, as leis de acesso à informação somente homologaram práticas político-sociais já existentes. Na Índia, por sua vez, vinda de um recente passado colonial, a lei de acesso à informação ganhou o *status quo* de direito inalienável do cidadão, sendo chamada de “Lei do Direito à Informação” (*Right to Information Act*) (remetendo uma ideia de conquista). Nos Estados Unidos, por sua vez, optou-se por um termo vinculado ao ideário da liberdade, com o nome de “Lei de Liberdade de Informação” (*Freedom of Information Act*). No caso brasileiro, que trataremos a seguir, o nome escolhido foi “Lei de Acesso à Informação Pública”, abreviada, em alguns casos, como LAI.

A história da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil começou em 2003, quando foi apresentado na Câmara dos Deputados, em Brasília, o Projeto de Lei 219/2003, de autoria do Deputado Reginaldo Lopes. No mesmo ano, o projeto foi aprovado na Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público e em dezembro de 2004, foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça. Nessa época, o projeto ficou completamente parado. Somente em maio de 2009 o projeto voltou a tramitar, quando então

o presidente Luis Inácio Lula da Silva encaminhou ao legislativo o Projeto de Lei 5228 que, por similaridade, foi agregado ao projeto inicial de 2003.

Em setembro de 2009, foi criada uma comissão para discutir o projeto. Um primeiro relatório foi elaborado, com parecer favorável da Câmara dos Deputados, sendo aprovado pelo plenário em abril de 2010. O texto foi enviado ao Senado Federal, onde tramitou até agosto de 2011. Nesta data, foram propostos substitutivos polêmicos pelo então senador Fernando Collor de Mello, que suprimiam a necessidade da transparência “independentemente das solicitações” e a necessidade da veracidade dos dados. Angélico (2012) defende que, aparentemente, o ex-presidente buscava retirar do Estado a necessidade de divulgação de informações primárias, reservando aos governantes um espaço para enquadramento e manipulação das informações. Outros pontos polêmicos foram a supressão da obrigação de se publicar na Internet as informações governamentais, o que praticamente acabaria com a necessidade dos Portais de Transparência, e a retirada da obrigação de negativa dos governos sobre a exigência de motivação para pedidos de informação, o que garante a dispensa do cidadão de justificar a necessidade desta ou daquela informação.

Além da forte oposição liderada pelo ex-presidente Collor, na forma de substitutivos, houve também apoio formal aos mesmos por parte do ex-presidente e senador José Sarney e do vice-presidente Michel Temer. O substitutivo, contudo, foi rejeitado por votação em plenário e o texto original foi enviado para a sanção presidencial em 31 de outubro de 2011, sendo sancionado sem ressalvas pela presidente Dilma Rousseff em 18 de novembro de 2011, transformando-se assim na Lei 12.527/2011. Independentemente do contexto histórico de aprovação da lei brasileira, pode-se afirmar que, em todos os países onde surgiu uma lei de acesso à informação, existe um processo composto por três fases: aprovação, implantação e execução da lei, compondo o chamado “triângulo de transparência”, com um destaque especial para a fase de implantação:

...todos os três elementos são cruciais e inter-relacionados, mas a experiência indica que a fase de implantação é fundamental e serve como base do triângulo. Sem a implantação completa e eficaz, o direito à informação se torna apenas mais um exemplo de “hiperinflação” de novas leis que não servem a ninguém (ANGÉLICO, 2012).

Considerando-se, portanto, a fase de implantação como a fase mais crítica do processo de criação do “triângulo de transparência”, ressalta-se, aqui, a importância da gestão da informação neste processo. O gestor da informação, seja ele um profissional com perfil técnico, jurídico ou administrativo, pode ser o agente responsável pela efetiva operacionalização da lei. A gestão promovida por este agente, por consequência, poderá influenciar diretamente no processo de execução da lei.

Quanto à sua forma, a implantação de uma lei de acesso à informação pode ser encarada como um processo “de cima para baixo” ou “de baixo para cima” (ANGELICO, 2012). As implementações “de cima para baixo” (mais comuns, como no caso brasileiro) deixariam bem separadas as figuras dos formuladores das políticas e daqueles que as executam. Já as implementações “de baixo para cima”, menos comuns, são aquelas em que os burocratas, sejam eles formuladores ou executores, se relacionariam diretamente com o público. Considerando-se que a implantação, no caso brasileiro, se deu no modelo “de cima para baixo”, observa-se uma valorização na atividade do gestor da informação. A gestão estatal da informação, neste caso, é quem decide os pequenos detalhes na forma de implantação da lei, detalhes esses que impactam de forma brutal a percepção final do cidadão. Um dos instrumentos de implantação dessa lei será objeto de nossa atenção. Trata-se da questão dos chamados “Portais de Transparência”.

A Lei de Acesso à Informação Pública brasileira determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem disponibilizar, em meio eletrônico e em tempo real, as informações detalhadas acerca da sua execução orçamentária e financeira. Essa demanda pode ser atendida pela criação dos Portais de Transparência Pública, que são páginas da Internet onde devem estar divulgados todos os dados governamentais abarcados pela Lei de Acesso à Informação. Antes da revolução informacional proporcionada pela Internet, o caminho normal para a obtenção da informação pública era através da consulta à documentação escrita em formato impresso, normalmente disponibilizada através das publicações governamentais oficiais (diários oficiais, por exemplo). Esse processo apresentava algumas dificuldades que poderiam torná-lo oneroso ou complexo para o cidadão. Como a documentação estava toda armazenada em meio físico tradicional (papel), existia a necessidade de acesso direto à estes documentos, que poderiam estar armazenados em local específico como, por exemplo, nas imprensas oficiais de cada órgão público. Poderia haver, inclusive, a necessidade de acompanhamento do processo por um servidor público, caso o órgão considerasse, por exemplo, que a consulta da informação poderia causar danos ao material. Havia também, por último, a questão do custo para o cidadão se deslocar do seu local de origem até o local de guarda dessa informação.

Todos estes entraves são praticamente eliminados com a adoção da política de disponibilização das informações por meio eletrônico. Esse é um aspecto positivo da Lei de Acesso à Informação Pública brasileira quando comparada com outros países. Por ter sido elaborada recentemente, ela já previu a existência de recursos computacionais compatíveis com suas exigências. Além disso, ela aproveitou-se de um cenário de inserção informacional muito maior, fruto de um fenômeno político, econômico e social de inclusão tecnológica que tomou fôlego em nossa sociedade a partir do século XXI.

Todos os entes federativos brasileiros são obrigados a seguir essa determinação de obrigatoriedade de divulgação eletrônica de informações, por meio dos Portais de Transparência, com a única exceção possível aplicada aos municípios com menos de 10.000 habitantes (BRASIL, 2011). Também foram definidos prazos diferentes para as implementações (BRASIL, 2013):

- União, Estados, Distrito Federal e municípios com mais de cem mil habitantes: até maio de 2010.
- Municípios que possuem entre cinquenta e cem mil pessoas: até maio de 2011.
- Municípios com até cinquenta mil habitantes: até 28 de maio de 2013.

Caso algum ente federativo não tenha implementado seu respectivo portal até a data máxima determinada acima, poderia ficar impossibilitado de receber transferências voluntárias de recursos da União. Além disso, o titular do Poder Executivo correspondente estaria sujeito a responder por crime de responsabilidade.

Nessa etapa inicial de implantação dos portais, surge evidenciada a importância da gestão da informação e dos seus gestores correspondentes. Partindo-se do pressuposto de que todos os prazos jurídicos foram cumpridos, cabe, agora, ao gestor, providenciar os recursos tecnológicos necessários para a implantação dos portais, bem como promover a efetiva construção dos mesmos. Assumindo um papel de decisor, o gestor da informação pode se tornar o principal agente na determinação de como será constituído o seu respectivo portal de transparência. É compreensível que, sem uma parametrização detalhada nessa etapa, possam surgir Portais de Transparência diferentes entre si, apesar de, na origem, estarem todos baseados em uma mesma lei. Pode-se dizer que foi isso que aconteceu no caso brasileiro, entre a data de promulgação da lei (2011) e os dias atuais. Foi somente em abril de 2013 que a Controladoria-Geral da União elaborou um manual detalhado de recomendações para a construção de Portais de Transparência em todos os níveis do governo, onde estão elencados todos os parâmetros (obrigatórios ou sugeridos) para as informações que devem ser disponibilizadas nesses portais.

No interstício entre 2011 e 2013, antes da publicação do manual pela CGU, cada ente federativo elaborou o seu portal de transparência de acordo com uma interpretação particular da lei. Isso abriu caminho para o fenômeno de “transparência *versus* opacidade”, quando informações semelhantes podem ser disponibilizadas por este ou por aquele gestor de formas diferenciada, podendo gerar transparência em um caso e opacidade em outro. A ideia de transparência, por si só, já é dicotômica, pois a afirmação de que alguma

informação é transparente já implica na adoção da ideia de que existe a informação que não é transparente, ou seja, que seria totalmente opaca. Baseado nesta ideia, Jardim (1999) refinou o conceito e criou a concepção do fenômeno da transparência informacional em termos de algo gradual, com degraus entre uma situação de total opacidade e outra situação de extrema transparência. Não existiriam, portanto, apenas os conceitos “transparente” e “opaco”. Poderiam existir também informações “límpidas”, “translúcidas” ou “diáfanas”. O gestor da informação responsável pelo portal de transparência poderia então, conscientemente ou não, colocar as informações ali prestadas em um estado aparentemente transparente, que estaria adequado ao enunciado pela lei, do ponto de vista das suas exigências teóricas, mas, de uma forma prática, não proporcionaria ao cidadão ou usuário final o efetivo acesso à informação:

A transparência designa, inicialmente, a propriedade de um corpo que se deixa atravessar pela luz e permite distinguir, através de sua espessura, os objetos que se encontram atrás. Falar, neste sentido, de transparência administrativa significa que atrás do invólucro formal de uma instituição se perfilam relações concretas entre indivíduos e grupos percebidos pelo observador. Mas a transparência é suscetível de graus: um corpo pode ser realmente transparente, ou seja, límpido e fazer aparecer com nitidez os objetos que recobre, ou somente translúcido, se ele não permite, ainda que seja permeável à luz, distinguir nitidamente esses objetos, ou ainda diáfano, se a luz que ele deixa filtrar não permite distinguir a forma desses objetos. Por extensão, a transparência designará o que se deixa penetrar, alcançar levemente, o sentido escondido que aparece facilmente, o que pode ser visto, conhecido de todos ou ainda que permite mostrar a realidade inteira, o que exprime a verdade sem alterá-la (CHEVALIER, 1968, p. 251, *apud* JARDIM, 1999, p. 51).

Desta forma, a pergunta principal da pesquisa é a seguinte: os Portais de Transparência governamentais foram implementados de acordo com o estipulado pela Lei de Acesso à Informação, estando, portanto em conformidade com a padronização definida pela Controladoria-Geral da União?

Outras perguntas secundárias também podem ser feitas. A ocorrência de irregularidades nestes portais pode evidenciar falhas de implantação por parte do gestor informacional? Essas falhas podem criar zonas intermediárias de transparência informacional, fazendo com que o objetivo principal do portal, que é a máxima transparência, não seja atingido?

1.1. Objetivos

Objetivo geral:

Analisar a adequação de Portais de Transparência Pública à Lei de Acesso à Informação e aos parâmetros definidos pela Controladoria-Geral da União.

Objetivos específicos:

Comparar os resultados obtidos nestes portais com o Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais.

Verificar se o objetivo da máxima transparência informacional está sendo atingido.

1.2. Justificativa

A existência de leis de transparência pública em governos democráticos é uma consequência natural do amadurecimento das suas respectivas sociedades. Angélico (2012), observa esse comportamento não somente em nações com alto desenvolvimento econômico-social, mas também nas sociedades ainda em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina. O caso brasileiro, apesar de suas peculiaridades, não fugiu da premissa apresentada. Se, na nossa primeira experiência de tratamento das informações públicas, com a criação do embrião de uma polícia federal pelo governo da República Velha, de Washington Luiz, a preocupação era prover acesso ao presidente de informações privilegiadas e controlar todas e quaisquer informações que poderiam ser prejudiciais ao governo; com o processo de redemocratização iniciado nos anos 80 colocaram-se em movimento as rodas institucionais brasileiras no sentido de se criar um marco regulatório para a transparência e divulgação das informações públicas. No caso brasileiro, foi necessário, aproximadamente, um século para que as informações públicas deixassem de ser tratadas como um “caso de Estado” para serem tratadas como uma “obrigação do Estado”. Os termos “caso de Estado” e “obrigação do Estado” identificam duas abordagens possíveis no que diz respeito à divulgação das informações públicas. Enquanto no “caso de Estado” as informações são tratadas como propriedade patrimonial do Estado constituído, que pode usá-las, retê-las ou descartá-las de acordo com os seus interesses, independentemente das vontades ou necessidades do cidadão; na abordagem “obrigação do Estado” as informações continuam sendo um patrimônio do governo, mas não podem mais ser usadas, retidas ou descartadas de acordo com a vontade deste ou daquele governante. Neste caso, o Estado moderno encara o cidadão como um parceiro informacional, que tem não somente o acesso total à informação, mas também pode interpretá-la e dispor dela de acordo com os interesses sociais ou mesmo os seus interesses individuais. O cidadão passa, assim, da condição de tutelado para a condição de interpretante. Percebe-se, inclusive, que há uma correlação direta entre o acesso livre à informação e a existência de outras liberdades individuais, como por exemplo a liberdade de culto ou de expressão.

No caso do processo brasileiro, formalmente concluído com a promulgação da Lei de Acesso à Informação Pública, em 2011, e com sua regulamentação, em 2012, teve, como seu primeiro desafio, a sua própria implantação. Independentemente das características sociopolíticas de determinado país, seja ele fortemente federativo (como o Brasil) ou baseado em um pacto onde se permitem maiores liberdades locais (como no caso dos Estados Unidos); na implantação é que podem surgir desvios de resultados em relação ao que é proposto pela lei inicial. A falta de uma gestão da informação eficiente nesta etapa de implantação poderia ocasionar, por exemplo, graves problemas nos resultados obtidos através do acesso à informações públicas por meio de Portais de Transparência. É importante deixar claro que o resultado esperado para um bom Portal de Transparência Pública é prover o máximo acesso possível do cidadão às informações governamentais, como explicado por Miranda (2012):

Além de ampliar o acesso do cidadão a determinados serviços providos pelo Estado, o portal eletrônico das instituições governamentais é um instrumento à favor da *accountability*, pois favorece o controle social, quando utilizado para aumentar a transparência do órgão perante a sociedade.

Uma implantação feita sem parâmetros técnicos claramente definidos poderia criar Portais de Transparência não somente diferenciados entre si, mas também portais que poderiam promover a opacidade informacional em detrimento de uma máxima transparência. Angélico (2012) cita inclusive o exemplo de alguns países africanos, como Angola e Zimbábue, onde as leis de transparência restringem o acesso, em vez de facilitá-lo. No caso específico do Zimbábue, a lei “na realidade apresenta restrições ao acesso a informações e à liberdade de imprensa, apesar de ter sido batizada de Lei de Acesso à Informação” (ANGÉLICO, 2012, p. 62).

O Brasil não conta com um órgão supervisor independente e exclusivamente voltado às questões relativas ao acesso. As discussões iniciais acerca de uma política de informação foram matéria do Poder Legislativo. A efetiva implantação da lei somente ocorreu após intenso trabalho de coordenação de interesses por parte do Poder Executivo. Ao Poder Judiciário coube, em última instância, o julgamento de demandas que possam estar relacionadas com o acesso à informação. Independentemente dessa divisão de responsabilidades, cuja configuração no Brasil é bem tradicional, a Controladoria-Geral da União (CGU) foi o órgão que assumiu a responsabilidade de implementar a lei no âmbito do Executivo Federal. Desde 2011 a CGU é considerada o órgão governamental, dos três poderes, com maior capacidade para organizar e fomentar políticas de acesso, sendo portanto, um órgão de referência para questões relativas à transparência no Brasil. Mesmo não tendo a força e a autonomia de uma agência regulatória governamental independente, a exemplo das agências que regulam alimentos e medicamentos (ANVISA), comunicações

(ANATEL) e transportes terrestres (ANTT) ou a autonomia jurídica necessária para resolver de forma definitiva possíveis conflitos, a CGU estabelece as diretrizes básicas para implantação, fomento e uso das políticas de acesso, inclusive no que diz respeito aos Portais de Transparência, que são os objetos deste estudo. Desta forma, em relação à efetiva existência e manutenção de uma política de máxima transparência, as funções atuais da CGU são:

- Agir como órgão de apelação
- Monitorar a execução da Lei de Acesso à Informação
- Incentivar a cultura do acesso à informação
- Treinar e conscientizar funcionários públicos acerca da Lei de Acesso à Informação
- Publicar relatórios anuais sobre estatísticas a respeito da Lei de Acesso à Informação

A Controladoria-Geral da União é, portanto o órgão brasileiro de referência no que diz respeito à Lei de Acesso à Informação Pública, e veio parametrizar todas as questões relativas à implantação apresentadas neste estudo. No caso específico dos Portais de Transparência, faltava na Lei de Acesso à Informação a padronização do processo de implantação dos portais pelos diversos entes federativos. Essa padronização foi feita somente em abril de 2013, com a publicação do Guia de Implantação de Portais de Transparência. A partir das recomendações desse guia, que serão consideradas como padrões de referência, justifica-se agora não somente proceder a uma avaliação criteriosa nos portais já implementados, como também classificá-los e sugerir melhorias, avaliando onde estão ocorrendo distorções no amplo espectro entre a opacidade e a transparência.

2. Referencial Teórico

A análise dos aspectos relativos às leis de acesso à informação, no que diz respeito à construção de referenciais teóricos sólidos, é uma prática relativamente nova. Nos casos internacionais, em sua grande maioria, a existência dessas leis foi um fenômeno característico da segunda metade do século XX. No Brasil, contudo, a Lei de Acesso a Informação foi promulgada em 2011 e, por isso, ainda é um assunto que promove muita discussão teórica e análise prática. Desta forma, para melhor organizar a questão, nossos referenciais teóricos foram organizados em quatro eixos principais:

- Primeiro Eixo: A documentação oficial do governo brasileiro, especialmente a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); a promulgação da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011); o seu processo de regulamentação (BRASIL, 2012) e os guias de implantação elaborados pela Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2013).
- Segundo Eixo: Os autores referenciais encontrados na literatura científica brasileira, que tratam tanto das questões relativas ao acesso à informação governamental (VALENTE, 2002), à Lei de Acesso à Informação (ANGÉLICO, 2012) quanto dos conceitos de transparência e opacidade informacional (JARDIM, 1999), a gestão da informação e transparência administrativa (JARDIM, 2014), as políticas públicas de informação e suas dimensões político-informacionais (JARDIM, 2013), bem como estudos comparativos de leis de acesso à informação envolvendo o Brasil e outros países (MALIN, 2013).
- Terceiro Eixo: Os estudos acadêmicos de Gestão da Informação e Gestão do Conhecimento, especialmente aquelas feitos por Davenport (1988) e Choo (2003).
- Quarto Eixo: As relações entre a Gestão da Informação, a Lei de Acesso à Informação e os Portais de Transparência.

No que diz respeito ao primeiro eixo, ou seja, a documentação oficial sobre acesso à informação, em âmbito nacional e internacional, verifica-se que existem discussões acerca do tema desde os anos 40. A promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948, pela Organização das Nações Unidas, é um bom exemplo. Foi concebida dentro de um escopo de pós-guerra, do julgamento de crimes em escala internacional e do surgimento de várias nações que iriam compor, nos próximos anos, a ordem mundial do século XXI.

Nessa época, vários organismos internacionais responsáveis pela promoção e proteção dos direitos humanos passaram a reconhecer o direito fundamental de acesso às informações em posse de órgãos públicos e a necessidade de legislação específica para assegurar esse direito na prática. Esses organismos, apesar de não terem peso jurisdicional dentro de todos os países, acabaram por ganhar força de convenção internacional. Essas convenções passaram a tratar de princípios gerais acerca da liberdade de informação, deixando para o Estados a elaboração, implantação e aplicação dessa ideia dentro de cada realidade:

Embora o direito de acesso à informação já estivesse previsto nos tratados internacionais, sua consolidação como direito fundamental de todos só ocorreu, de fato, a partir dos entendimentos firmados na jurisprudência internacional; ou seja, somente a partir das reiteradas decisões judiciais que, ao longo do tempo, afirmaram o direito de acesso nos casos concretos (BRASIL, 2013).

Tratando especificamente do Brasil, um grande salto no processo de construção de uma política de transparência pública, de forma efetiva e democrática, teve início com o fim da ditadura e o início da redemocratização, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que em seu texto original, já prevê, no artigo 5º, os direitos individuais e coletivos (BRASIL, 1988):

Art. 5º (...)

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...)

XXXIII – todos têm o direito de 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.

A mesma constituição, mais adiante, no artigo 216º, determina as responsabilidades da administração pública sobre a gestão informacional dos documentos públicos e sobre os procedimentos de acesso aos interessados (BRASIL, 1988):

Art. 216º (...)

§ 2º - Cabem a administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Em 1991, por sua vez, foi promulgada a Lei Nº 8.159, que instituiu a política nacional de arquivos públicos e privados (BRASIL, 2013):

Art. 1º - É dever do Poder Público a gestão documental e a dar proteção especial à documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

(...)

Art. 4º - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Em 1998 foi inserida a emenda constitucional Nº 19, que alterava o artigo Nº 37 e passava a prever também o dever da administração pública em possibilitar o acesso às informações. Em 1999 foi promulgada a Lei Nº 9.784, conhecida como Lei do Processo Administrativo, que instituiu as normas básicas sobre o processo administrativo federal (BRASIL, 2013):

Art. 1º - Esta lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

Art. 2º - A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único – Nos processos administrativos serão observados, dentre outros, os critérios de:

(...)

V – divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição.

Em 2000 um grande marco foi criado, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nº 101). Essa lei instituiu os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deveria ser dada ampla divulgação para o acompanhamento da sociedade. Os artigos 48 e 49 são bons exemplos (BRASIL, 2013):

Art. 48 – São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Art. 49 – As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Em 2004 foi criado o Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais, em caráter experimental, mas já com grande acesso aos dados das contas públicas. Em 2005 todas as páginas de transparência pública foram formalizadas por meio do decreto Nº 5.482 que, obstante não exigisse a obrigatoriedade da transparência como regra, já sinalizava como recomendação. Em 2011, finalmente, após mais de uma década de avanços, publica-se de forma efetiva a lei Nº 12.527, chamada de Lei de Acesso à Informação.

O segundo eixo deste referencial teórico busca relacionar os autores que tenham trabalhado especificamente com Lei de Acesso à Informação e Transparência Pública. O primeiro autor encontrado, em ordem cronológica, foi Jardim (1999) que, apesar de ter escrito em 1999 (mais de 10 anos antes da promulgação da Lei de Acesso à Informação), já atentava para conceitos importantíssimos, como, por exemplo, a correlação entre as ideias de transparência e a opacidade informacional. Ele já demonstra, nessa época, uma boa correlação entre transparência e democracia:

O grau de democratização do Estado encontra, na sua visibilidade, um elemento balizador: maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil (JARDIM, 1999).

Jardim também lança a ideia de que a transparência informacional não é uma propriedade definida por conceitos absolutos, tradicionalmente classificados como conceitos “negativos” ou “positivos”. Em outras palavras, a transparência informacional não é apenas definida como existente ou não existente. Existiriam zonas de “luz e sombra” entre uma condição de transparência informacional pura e uma condição de total opacidade informacional. O gestor da informação poderia então, conscientemente ou não, trabalhar a forma como a informação é divulgada, criando situações onde superficialmente cumpre-se o objetivo inicial da efetiva divulgação, quando se faz uma avaliação apenas entre “positivo” e “negativo”. No entanto, após uma análise mais criteriosa, percebe-se a existência de graus de transparência informacional, e o resultado final não se apresenta como uma política de máxima transparência, mas como uma política onde existem zonas de transparência e zonas de opacidade. Haveriam, portanto, variados graus distintos entre uma realidade de opacidade e uma realidade de transparência informacional. Trabalhar a informação nesses múltiplos graus poderia dar ao gestor uma considerável capacidade de influenciar no resultado final.

Esse autor também trabalha com a lógica dos governos em se promover o segredo informacional fundamentado na ideia de uma suposta neutralidade do estado. O segredo, neste caso, justifica-se pela necessidade da administração pública tomar decisões “independentes” em relação aos interesses dos cidadãos:

A suposta impermeabilidade do Estado às “pressões exteriores” deveria garantir sua neutralidade. Suas decisões seriam assim exclusivamente tomadas em nome do “interesse geral”. Sob esta condição, a administração não seria obrigada a prestar contas de suas escolhas a todo o momento: aproveitando-se de um ou outro efeito de surpresa, ela poderia garantir uma melhor eficácia, defendendo assim o “interesse geral”. (JARDIM, 1999)

A transparência das informações permite, ao cidadão, uma coparticipação na gestão das informações do Estado, ao passo que este cidadão não se apresenta mais como um simples receptor das informações selecionadas. Ele pode recolher, indagar e trabalhar em cima das informações que o Estado normalmente coleta e depois torna públicas. O cidadão com plena transparência informacional torna-se um agente informacional simbolicamente ativo, e não um mero espectador. Esse agente informacional ativo possui agora três direitos informacionais principais:

- O direito de saber: dado que, por princípio, a Administração atua em função do interesse geral, os cidadãos têm o direito de saber o que sucede no interior desta;
- O direito de controle: deve-se saber, mas também utilizar este direito para controlar, verificar a legalidade e a oportunidade das decisões administrativas e apreciar como se utilizam os fundos públicos;
- O direito do cidadão de ser ator e não mero espectador da vida administrativa: o direito de ser não um administrado, mas um usuário ou cliente da administração.

O terceiro direito (o cidadão ser um usuário da administração pública) é o que podemos entender como uma cogestão informacional das informações públicas. O governo é quem continua disponibilizando, através dos mais variados canais (os Portais de Transparência, por exemplo), todas as informações da sua rotina diária. O cidadão, como cogestor informacional, pode trabalhar nestas informações (que se espera que sejam verídicas e primárias) e utilizá-las como ferramenta de interação com o governo.

Jardim, por último, se apropria do conceito de *accountability*, que será retomado por Valente (2002) e por Angelico (2012), também correlacionando a necessidade de se promover a transparência das informações públicas para que um governo possa ser considerado *accountable*, o que ocorre quando os cidadãos conseguem efetivamente discernir se os governantes estão agindo no interesse da coletividade e, em caso negativo, possuem as ferramentas para aplicar as sanções devidas.

A abordagem de Valente (2002) é bem semelhante à de Jardim (1999). Apesar do estudo, no primeiro caso, ter sido à respeito do SIAFI e no seu papel na execução do orçamento federal, os conceitos de transparência, opacidade e segredo informacional são retomados. Contudo, acrescenta-se agora a estes conceitos a ideia de que há uma necessidade maior de revisão na gestão da informação pública, para que ocorra a efetiva

prática de uma política de transparência, e não apenas a simples resolução dos problemas legais que decorrem dessa prática. O volume de leis relativas à implantação de políticas de transparência estaria aumentando a cada ano e, dentro de uma perspectiva politicamente positiva na evolução das relações entre os governos e os cidadãos, essa seria uma tendência sem retorno. Já o gerenciamento da informação por parte da administração pública, esse sim seria um problema à ser resolvido com máxima urgência. Valente (2002) cita neste ponto Ian Wilson, chefe do *National Archives of Canadá*, quando este fala sobre o reconhecimento e o gerenciamento da informação:

Um ponto importante para Wilson é o reconhecimento do papel da informação e, mais especialmente, do gerenciamento da informação, no processo de tomada de decisão pelas autoridades governamentais. Enfatiza que os estudos em Ciência da Informação tem avançado neste sentido, beneficiando-se da mudança de enfoque que se estabeleceu nessa área: da tecnologia da informação. (VALENTE, 2002)

Para que o governo possa promover, da melhor forma possível, uma política de transparência informacional, há a necessidade de se trabalhar aspectos como a adoção de uma legislação apropriada, o fortalecimento da *accountability* no gerenciamento da informação, a identificação dos recursos informacionais que podem ser utilizados e, por último, a melhora constante das práticas de gerenciamento da informação.

Valente (2002) também desenvolve novas ideias à respeito do conceito de *accountability*. Levanta questões mais complexas acerca do mecanismo de controle do Estado como, por exemplo, a necessidade da existência de instrumentos eficazes de punição. Somente a garantia do governo não é suficiente para a existência de uma *accountability*. Neste sentido, a lei brasileira apresenta padrões de *accountability* vertical e *accountability* horizontal (Angélico, 2012). A *accountability* vertical é apresentada quando o cidadão tem, por intermédio de órgãos como Ministério Público ou Controladoria-Geral da União, a possibilidade de questionar o governo ou propor sanções ao mesmo seja, por exemplo, pela percepção de uma irregularidade trazida pela divulgação de uma informação. A *accountability* horizontal é, de outra forma, a possibilidade de sanção ao governo por parte do próprio governo, quando agências ou órgãos independentes tomam a iniciativa de questionar as ações governamentais. Seria um a relação de poder “entre iguais”, onde o poder de controle emanaria do Estado para o próprio Estado.

Por último, traça-se novamente uma relação entre transparência administrativa, direito à informação e funcionamento dos mecanismos de *accountability*. A transparência e o direito à informação não são, por si só, garantias de funcionamento dos mecanismos de *accountability*, mas sem eles não é possível implementar tais mecanismos. A transparência informacional e administrativa é um pré-requisito fundamental para a existência de uma boa *accountability*.

Angélico (2012) começa com a definição do que seria *accountability*, e sua importância para os governos. Passa pelas definições teóricas do termo para, em seguida, exemplificar as relações entre *accountability* e transparência em outros países, concluindo o estudo com a análise do caso brasileiro.

Do ponto de vista de gestão da informação pública como um bem igualmente público, cita-se a importância da informação no dia-a-dia das pessoas, comunidades e organizações. Esse tipo de informação precisa ser clara e objetiva o suficiente para atingir à todos os extratos da sociedade, independentemente do conhecimento técnico e instrução que esses extratos possuam. O governo, neste sentido, é um dos maiores provedores da informação decisória moderna:

Uma importante contribuição da moderna teoria da informação é a de que em muitos aspectos informação é um bem público. Qualquer que seja a relevância, por exemplo, em se conhecer os números da balança de pagamento para o comportamento dos atores econômicos, o uso dessa informação tem um custo marginal zero... Empresas e donas-de-casa podem se importar bastante com informações sobre o crescimento econômico, taxa de desemprego e taxa de inflação. Todo mês eles ficam ansiosamente esperando novos dados, que os governos tipicamente coletam... (ANGÉLICO, 2012)

Grande parte do estudo desse autor é dedicada às questões entre transparência e democracia. O autor expressa preocupações no que diz respeito à adoção de políticas de transparência pública que, na realidade, promovem opacidade informacional. Em alguns países africanos, por exemplo, a adoção de leis de transparência pública vieram restringir ainda mais o acesso à informações, em uma clara constatação de que o processo de gestão da informação na implantação da transparência pública é vital para que, aquilo que é inicialmente previsto no processo legislativo, possa efetivamente alcançado na prática. Caso contrário, a promulgação desta ou daquela lei poderia ser considerada como “letra morta”, pois os resultados obtidos não estariam de acordo com os objetivos propostos.

Essa gestão, especialmente no caso dos portais corporativos, é preocupante, por permitir criar abordagens que abafam a transparência informacional, em vez de promovê-la. Essas abordagens prometem, à primeira vista, a criação de um ambiente de máxima transparência, mas, quando analisadas na prática e em profundidade, podem estar baseadas na existência de zonas de opacidade informacional. Esse comportamento somente pode ser evitado quando se cria uma parametrização clara acerca da estrutura dos Portais de Transparência Pública. Todos os pequenos detalhes devem ser avaliados não somente no sentido de estarem de acordo com a legislação, mas principalmente por estarem promovendo a máxima transparência informacional.

Relacionando-se também com o estudo de Valente (2002), há grandes questionamentos acerca da importância de um *accountability* horizontal eficiente. Angélico

(2012) não usa este termo, mas explicita que a existência de órgãos reguladores da transparência, que sejam política, jurídica e economicamente fortes, é fundamental para o sucesso do projeto. O caso mexicano é emblemático, pois, neste país, criou-se um órgão supervisor extremamente forte, o Instituto Federal de Acesso à Informação (IFAI):

O IFAI funciona, simultaneamente, como órgão de revisão dos pedidos negados por órgãos do Executivo Federal e como “*ombudsman*”, responsável por fortalecer a “cultura de transparência”, tanto no governo como na sociedade. Embora seja um órgão do Poder Executivo, o IFAI conta com significativa autonomia operacional e financeira.

O Chile também possui um órgão semelhante, e com poder equivalente, chamado “*Consejo para La Transparencia de Chile*”. Já, no Brasil, não há essa figura institucional. No Brasil, fora o Poder Judiciário, que é a última instância para apelação, todas as questões relativas à definição, implantação e uso das possibilidades da Lei de Acesso à Informação ficaram à cargo da Controladoria-Geral da União. Contudo, a CGU não é um órgão com poderes punitivos, como o judiciário, ou mesmo reguladores, como o legislativo. Ela age como órgão de caráter consultivo, elaborando pareceres e recomendações acerca dos desafios enfrentados para efetivação de uma cultura de transparência institucional. Isso não diminui a sua importância; pelo contrário, visto que as suas recomendações tendem a ser muito mais detalhadas e, principalmente, muito mais específicas do que as normas e determinações dos poderes legislativo e judiciário. Por isso, a CGU vem, desde 2012, publicando manuais de boas práticas, recomendações e trabalhos técnicos acerca da Lei de Acesso à Informação. Esses manuais, especialmente aqueles relativos aos aspectos exclusivos dos Portais de Transparência Pública, são considerados como recomendações padronizadas para a definição, implantação e tratamento das informações públicas pelos portais de acesso. Os manuais produzidos pela CGU tratam não somente das questões teóricas da Lei de Acesso à Informação como, por exemplo, os parâmetros definidos pelo legislativo durante sua promulgação ou que porventura tenham sido recomendados pelo judiciário em questões já tratadas pelo mesmo. Abordam também as questões técnicas, que tem uma ligação muito mais próxima com a Ciência da Informação e com a Gestão da Informação, pois são estes parâmetros técnicos de gestão das informações, perceptíveis nas análises dos respectivos Portais de Transparência Pública, que poderão influenciar de forma definitiva no resultado final esperado.

O terceiro eixo busca trabalhar com autores já consolidados na área de Gestão da Informação e Gestão do Conhecimento. O primeiro autor que encontramos foi Davenport (1998) que, em “*Ecologia da Informação*”, abordou aspectos interessantes acerca do comportamento cultural em relação à informação, passando pela questão da cultura organizacional e também pelo uso da informação. O autor baseia a maior parte dos seus

estudos e afirmações em experiências obtidas nas diversas organizações com as quais teve contato, em sua grande maioria organizações particulares de grande porte. Os exemplos que esse autor utilizou, a linha de raciocínio e a argumentação escolhida são baseadas no ambiente organizacional e informacional dessas organizações. Contudo, podemos transpor várias das suas ideias para os governos, e a sua relação informacional podem também ser comparadas com a transparência das informações públicas. Governos não são empresas e, em tese, não deveriam buscar o lucro. Além disso, são geridos de formas totalmente diferentes das várias formas de gerenciamento empresarial existentes. Não obstante, apresentam alguns comportamentos (principalmente no que diz respeito ao uso e disseminação da informação) que são comuns não somente à indivíduos, mas também à empresas e organizações públicas.

O primeiro problema levantado por Davenport (1998) diz respeito ao foco excessivo dos gestores em tecnologia, esquecendo-se que a tecnologia, por si só, não é garantia de uma disseminação efetiva da informação:

As empresas continuam a planejar sistemas complexos e caros de informação que não podem funcionar a não ser que as pessoas modifiquem o que fazem. Ainda assim, essas empresas raramente identificam em que o comportamento e a cultura devem mudar, para que suas iniciativas informacionais obtenham êxito. (DAVENPORT, 1998).

Transpondo-se essa ideia do ambiente corporativo empresarial para o ambiente do governo, pode-se inferir que os sistemas de acesso à informação pública (especialmente os Portais de Transparência, que são o foco principal desse estudo) podem ser extremamente sofisticados sob o aspecto tecnológico, mas, se não forem corretamente geridos e organizados, seja do ponto de vista dos gestores que implementam esses sistemas, quanto do ponto de vista dos usuários que são o “foco” do sistema, estão fadados ao insucesso. Neste caso, o problema poderia ser exemplificado pela criação de zonas de opacidade informacional, o que eclipsaria o objetivo inicial do portal, que é o da transparência máxima.

Davenport (1998) define o comportamento informacional como o modo como os indivíduos lidam com a informação. Isso inclui a busca, o uso, a alteração, a troca, o acúmulo e até mesmo o ato de ignorar determinado tipo de informação. O comportamento, por sua vez, é algo muito mais individual do que a noção de cultura informacional:

Enquanto o comportamento envolve atos individuais, a noção de cultura abrange grupos ou organizações – em particular os valores e as crenças de um grupo. Por cultura em relação à informação entendo o padrão de comportamentos e atitudes que expressam a orientação informacional de uma empresa. Culturas, nesse sentido, podem ser fechadas ou abertas, orientadas por fatos ou baseadas na intuição ou em rumores, de enfoque interno ou externo, controladas ou autorizadas. (DAVENPORT, 1998)

Ora, a cultura informacional de uma nação, no que diz respeito às informações públicas, também vai seguir a cultura informacional predominante na sua época. Nações que já tem consolidada uma cultura de transparência, como aquelas já citadas por Angélico (2012), por exemplo, terão uma abordagem totalmente diferenciada do que nações que ainda não tem essa cultura informacional implementada.

Administrar o comportamento informacional, para Davenport (1998), é muito importante em qualquer organização, seja ela particular ou pública. Essa administração deve partir dos gestores, no sentido de promover o alcance dos objetivos propostos, tanto pela organização, quanto pelo governo. Se o objetivo da Lei de Acesso à Informação Pública é promover a total transparência dos dados públicos, a administração do comportamento informacional deve focar os resultados nesse sentido. A dificuldade de gerenciamento também é citada por Davenport (1998). Para ele, várias empresas simplesmente ignoram esse gerenciamento por causa dos problemas que irão aparecer, no futuro, com a disseminação e o uso da informação. A disseminação da informação levanta questões culturalmente problemáticas como, por exemplo, divulgação de salários, gastos ou rendas. Independentemente disso, para o autor, é fundamental encorajar de forma firme e constante a disseminação da informação, em todos os níveis, pois essa disseminação, desde que seja bem implementada e controlada, irá prover a organização de uma mentalidade informacional cada vez mais estruturada e eficiente.

Novamente, transpondo-se essa ideia de informação sendo tratada do ponto de vista organizacional, para os estados e governos, pode-se novamente inferir que a disseminação da informação, seja de modo não organizado ou então se baseando em leis estruturadas, como a Lei de Acesso à Informação Pública, a despeito dos seus problemas de gerenciamento, acabará por trazer benefícios inegáveis ao estado e à sociedade.

Terra (1999) também avalia os portais corporativos como instrumentos da gestão da informação. Inicialmente o autor trata dos problemas que surgem quando uma organização, seja ela qual for, torna-se uma gestora de informação e conhecimento, e precisa divulgar esse conhecimento para seus clientes ou usuários. A primeira alternativa nestes casos é quase sempre o portal corporativo. Contudo, como era de se esperar, já existem problemas recorrentes na utilização indiscriminada desses portais.

Os problemas são, em sua maioria, oriundos de uma má gestão ou de uma má implantação. Na maior parte das vezes estes problemas são causados pela incapacidade dos gestores em adequar o portal ao usuário ou mesmo criá-lo com foco no usuário final, e não apenas no sistema. Retomam-se aqui as discussões levantadas anteriormente, onde o foco excessivo em tecnologia, somado à abordagens que não são suficientemente transparentes e definidas, sem a adoção de critérios robustos de avaliação do portal, podem ser componentes que impedem o portal de prestar o seu serviço com a eficiência

necessária. Dentre os principais problemas observados em vários portais, o autor cita, por exemplo:

- Presença de plataformas e formatos de arquivos proprietários incompatíveis
- Dificuldade de acesso ágil à informação atualizada
- Dificuldade de caminhos, métodos e técnicas diferentes para se buscar e acessar a informação
- Arquiteturas proprietárias e caras que dificultam a integração das informações

Todos estes problemas citados acima, e outros mais, foram reconhecidos e previstos pela Controladoria-Geral da União, em 2013, na documentação de auxílio para implantação de Portais de Transparência Pública. Pode-se aqui perceber novamente a correlação entre os estudos de implantação e gerência de portais corporativos com aquilo que se aplica na implantação e gerência de Portais de Transparência Pública. Em sua essência, independentemente se são públicos ou privados, eles são portais de disseminação da informação. Podem ter objetivos diferentes, quando vistos sob a ótica empresarial ou estatal, ou quando avaliados sob o olhar do cliente e do cidadão, mas, na sua implantação e gerência, apresentam os mesmos problemas decorrentes de uma má gestão da informação. O aspecto técnico, nesse momento, é claramente prejudicado por uma gestão informacional ineficiente. Daí a grande importância do papel de um gestor da informação no sentido de garantir a eficácia dos portais corporativos e de transparência da informação, não somente na sua implantação (seja ela baseada claramente em uma lei ou baseada em uma necessidade comercial), mas também na sua efetiva utilização.

Por último, para falarmos sobre os temas da busca e da disseminação da informação podemos apontar Choo (2003) que, sobre a busca, já fala sobre as necessidades da informação por parte do indivíduo. A necessidade da informação pública não tem apenas um quesito “visceral”, como Choo (2003) argumenta, e não é somente um incômodo para o cidadão e para a sociedade. A partir de um determinado nível de refinamento político-social, a necessidade da informação e da transparência é formalizada pela sociedade, e aceita pelo Estado, como uma necessidade clara para a manutenção da governabilidade (ou *accountability*). Nesse momento, o indivíduo tem plena consciência da necessidade de buscar a informação:

A busca da informação é o processo no qual o indivíduo engaja-se decididamente em busca de informações capazes de mudar seu estado de conhecimento. Ele faz parte de uma atividade social por meio da qual a informação torna-se útil para um indivíduo ou para um grupo. Para uma mesma rede de informação, cada um de nós vai buscar a informação de maneira um tanto diferente, dependendo de nosso conhecimento das fontes, de nossas experiências passadas e assim por diante. (CHOO, 2003).

O indivíduo que conhece a informação de forma clara e precisa muda sua forma de agir. O conhecimento informacional provoca uma mudança no estado do conhecimento do indivíduo. No caso das informações públicas, transforma o cidadão, que normalmente está em uma situação de mero “observador” para um cidadão “participante” que, nessa nova condição, tem os poderes e o conhecimento necessários para cobrar, de seu governo, responsabilidades e ações.

Outra ideia interessante apontada por Choo (2003) diz respeito à disseminação das informações. As informações são sempre disseminadas, à todo tempo, sejam informações relacionados à empresas ou à governos. Os problemas surgem, em ambos os universos, quando a disseminação é feita de forma inadequada. A informação tácita, por exemplo, pode ser disseminada através do contato verbal, o que privilegia em muito as relações interpessoais. Esse comportamento, no âmbito governamental, cria graves problemas de corrupção ou apadrinhamento, pois é um ambiente onde, via de regra, não deveriam existir interposições fortes entre as relações interpessoais e as relações profissionais, sob pena de se confundirem os interesses governamentais com os interesses particulares deste ou daquele gestor. Se a informação tácita é adequadamente convertida em informação explícita, catalogada e divulgada da forma técnica mais eficiente disponível, o acesso à estas informações torna-se muito mais democrático do que seria se elas ainda estivessem em uma forma tácita. O agente que recebe essa informação padronizada (que pode muito bem vir de um portal de transparência ou corporativo) poderá então realizar todas as inferências que achar necessário, dentro das suas necessidades ou questionamentos. Eliminando-se o caráter pessoal da transmissão da informação (sendo que o termo “pessoal”, neste caso, é em sentido pejorativo, denotando a informação que passou por algum tipo de análise ou ajuste pessoal por parte do gestor), torna-se muito mais democrática a disseminação da informação.

Outra observação de Choo (2003) diz respeito ao processo de tomada de decisão nas empresas e organizações. A tomada de decisão é uma ação humana e, como todas as ações humanas, baseia-se em grande parte nas informações disponíveis acerca dos problemas que surgem. Sem aprofundar-se nos tipos de tomada de decisão propostos por Choo (2003), pode-se inferir que, no âmbito das informações públicas, a tomada de decisão dos cidadãos, ou mesmo dos agentes parceiros do governo, terão melhor definição e

efetividade quando todas as informações necessárias estiverem disponíveis de forma clara, objetiva e acessível.

O quarto eixo busca relacionar a Lei de Acesso à Informação com os Portais de Transparência e a Gestão da Informação. É um relacionamento que, apesar de ter uma percepção quase intuitiva (são tópicos de assuntos assemelhados), ainda necessita da construção de uma correlação formal. O primeiro aspecto importante é destacar a noção de informação por parte da sociedade e por parte dos agentes públicos. Como o acesso à informação, para uma sociedade recém-saída de um período ditatorial, ainda era um conceito distante, a pessoa que quisesse ter acesso a uma informação ou documento público nem sempre conseguia encontrar o canal adequado para obter essa informação, ou nem mesmo sabia qual informação deveria solicitar. O órgão público, por sua vez, ainda entendia a informação como algo de sua propriedade, do seu setor de trabalho, e que deveria ser tratada como um bem exclusivo do Estado. Quebrar essa percepção alienada da sociedade, e condicionar o entendimento da informação como um bem público, foi o primeiro desafio para criação de uma cultura informacional de transparência.

Podemos dizer que a democratização tornou perceptível a necessidade de uma conscientização geral sobre a importância da transparência no setor público. São conceitos diretamente relacionados, e a evolução do Estado democrático, à medida que este Estado se consolida, leva inexoravelmente ao surgimento de políticas de transparência. Esse movimento cria, por sua vez, da parte do Estado, uma grande preocupação com o mau uso das informações pelo público, que poderia ser ocasionado, por exemplo, pela má interpretação ou descontextualização das informações. Para contornar esse problema, são necessárias boas práticas de gestão da informação, que não somente possibilitem a divulgação dos dados, mas que evitem o mau uso e a interpretação incorreta das informações. Um bom exemplo dessas práticas é a adoção de processos informacionais digitalizados, com vários sistemas de operação e vários canais de comunicação. A informação é facilmente acessível e replicável, e isso evita a necessidade de se formalizar pedidos em papel, por exemplo, que poderiam ser respondidos em versões diferentes, por órgãos ou instâncias diferentes. A digitalização facilita também a localização de uma informação específica dentro de um grande volume de dados, a filtragem de termos específicos e possibilita o cruzamento de dados entre blocos de informação que porventura tenham vindo de origens distintas.

Nesse sentido os Portais de Transparência Pública são a base técnica para a implantação dessas práticas de gestão informacional. O usuário final não precisa mais passar, por exemplo, pelo exaustivo processo de solicitar e, em seguida, catalogar os dados recebidos por vários órgãos diferentes. Não é necessário mais organizá-los, eliminar campos obsoletos ou informações duplicadas. Os Portais de Transparência Pública podem

fazer tudo isso, para qualquer cidadão, independentemente do seu conhecimento técnico prévio e com o mínimo de entendimento necessário. Além disto, os Portais de Transparência Pública são agentes de democratização da informação, no momento em que permitem a consulta aos dados de forma impessoal, direta e imediata. Não há mais a necessidade de contato pessoal entre o cidadão que solicita a informação e o agente público responsável pela guarda da mesma. O constrangimento que o cidadão poderia sofrer ao solicitar pessoalmente esta ou aquela informação (característico em regimes ditatoriais, onde há inclusive a coação física envolvida) é eliminado com a utilização de um Portal de Transparência Pública.

Outra questão é o custo envolvido com o acesso à informação. Caso o governo, em suas várias esferas, precisasse criar formas de acesso direto à informação primária, armazenada em papel ou outro meio físico tradicional, o custo da criação e manutenção dessas instâncias poderia ser proibitivo em alguns casos (como, por exemplo, nas prefeituras municipais de pequenas cidades). A Gestão da Informação vem resolver esse problema ao adotar o caminho dos processos informacionais digitalizados. É verdade que o processo de implantação dos portais, nesse caso, consome um enorme esforço inicial, tanto do ponto de vista técnico como do ponto de vista organizacional, pois os portais devem ser elaborados de acordo com a legislação vigente e com boas práticas de uso, no entanto, depois desse processo de criação inicial, esses portais apresentam baixíssimo custo de manutenção, tanto em termos técnicos como de pessoal, o que significa muito mais eficiência, rapidez e agilidade, bem como menos gastos futuros, quando comparados com setores tradicionais de atendimento ao público.

Acredita-se que a Gestão da Informação Pública também passará por uma mudança. A adoção de leis de acesso a informação irá transformar uma cultura de sigilo para uma cultura de transparência. A regra é a transparência total, e o sigilo passa a ser uma exceção. É uma observação completamente diferente daquela adotada imediatamente após o término da segunda guerra mundial, com o início da explosão informacional e o surgimento da guerra fria. O agente público, agora, em todos os níveis, não pode mais se ver como o guardião da informação, mas sim como um agente propagador da mesma. Os Portais de Transparência Pública apresentam-se então como agentes de transparência passiva, quando encarados do ponto de vista do usuário, e como agentes de transparência ativa, quando encarados pelos governos. Os governos precisam alimentar os Portais de Transparência Pública com todas as informações que eles normalmente possuem e que regularmente coletam. A adoção de políticas de transparência também muda a Gestão da Informação quando esta é analisada por uma ótica que envolva o fluxo da informação. Antes, a gestão dessas informações era feita no modelo “de cima para baixo”, onde os governos definiam os tipos e a forma de divulgação das informações, e o cidadão aceitava

as informações disponíveis como válidas. Agora, com este paradigma quebrado, o fluxo ganha um novo sentido adicional, pois abre-se a possibilidade de uma gestão coparticipativa, no sentido “de baixo para cima”, através do consequente desenvolvimento de ferramentas que possibilitem ao cidadão comum ser também um agente de controle social. A transparência também fortalece o controle no sentido horizontal, pois órgãos e instâncias do mesmo governo poderão agora, caso tenham autonomia, foco e interesse, avaliar as informações geradas por outro órgão.

Um último aspecto que correlaciona a Gestão da Informação com a Lei de Acesso é a necessidade de classificação da informação. Apesar de, com a adoção da Lei de Acesso, a publicidade tornar-se regra e o sigilo exceção, existem ainda informações que estão inseridas em um campo de exceção ao direito de acesso. Essas informações são públicas, mas sua divulgação indiscriminada poderia colocar em risco a segurança da sociedade ou do Estado. Por isso, seu acesso é restrito por um tempo determinado. Só pode ser classificada a informação que possua alguma das características abaixo (BRASIL, 2013):

- Coloca em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- Prejudica a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou que tenha sido fornecida em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- Coloca em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- Oferece grande risco a estabilidade econômica, financeira ou monetária do país;
- Causa risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;
- Causa risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, ou sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- Põe em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares;
- Compromete atividades de inteligência, de investigação ou de fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

As informações sigilosas podem ser classificadas como ultrassecretas, com prazo de sigilo de 25 anos, secretas, com prazo de sigilo de 15 anos ou reservadas, com prazo de sigilo de 5 anos. Quem classifica as informações são as autoridades competentes, nos mais variados graus, que vão desde o presidente da república até os chefes de missões diplomáticas. A definição completa dessas classificações e as atribuições de cada grupo de autoridades competentes podem ser encontradas tanto na lei 12.527 quanto no decreto que a regulamenta, o decreto 7.724. Ambos os documentos são transcritos, na íntegra, nos anexos desse trabalho.

3. Metodologia de Pesquisa

A pesquisa está configurada como um estudo comparativo, à medida que busca analisar aspectos específicos de cada portal, de acordo com parâmetros técnicos pré-definidos. Dado o grande número de Portais de Transparência Pública brasileiros, que existem nos três poderes constituídos, e também nas esferas municipais, estaduais e federais, houve a necessidade de se realizar dois cortes metodológicos neste estudo, para que se tornasse viável a conclusão do mesmo.

O primeiro corte metodológico foi a distinção entre os três poderes do governo brasileiro. Como um dos objetivos do estudo é comparar os Portais de Transparência estaduais com o Portal da Transparência dos Recursos Públicos Federais, que é o portal oficial do Poder Executivo Federal, optou-se por excluir assim os portais que fazem parte dos outros poderes, ou seja, optou-se por excluir os portais de transparência do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Também foram excluídos todos os outros possíveis portais, como, por exemplo, os portais de transparência de ONGs ou empresas de capital misto, que são abarcadas pela Lei de Acesso à Informação, mas que, neste estudo, também não teriam parâmetros de comparação com o Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais.

O segundo corte metodológico baseou-se na divisão política do território nacional, que é uma federação composta por estados que, por sua vez, são compostos por municípios. A Lei de Acesso à Informação exige a sua aplicação nos três níveis, ou seja, tanto no nível federal quanto no nível estadual e municipal. No nível federal estamos trabalhando com o portal de referência, que é o Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais. Existem sim outros portais de transparência do executivo, divididos por órgãos, mas todos convergem para este portal de transparência central. Mesmo portais temporários, como o portal que tratava dos recursos utilizados na realização da Copa do Mundo de 2014, e o portal que trata dos recursos que serão utilizados nas próximas Olimpíadas, em 2016, podem ser acessados através de *links* no Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais. Já no nível municipal, de acordo com o IBGE, o Brasil possuía, em 2000, um total de 5561 municípios regulares (IBGE, 2014), sendo que, destes, 2871 possuíam mais de 10.000 habitantes, ou seja, estariam obrigados, de acordo com a Lei de Acesso à Informação, a disponibilizar Portais de Transparência Pública. Mesmo com dados defasados, percebe-se que o número de Portais de Transparência Pública possíveis de análise, caso considerássemos todos estes municípios, inviabilizaria a conclusão deste estudo em tempo hábil. Optou-se, portanto, por excluir todos os municípios da federação, aplicando-se então toda a pesquisa apenas nos estados.

Combinando-se o primeiro corte metodológico (tipo de portal, em relação ao poder constituído) com o segundo corte (quantidade de portais nos três níveis federativos brasileiros) serão trabalhados, portanto, apenas nos portais governamentais do executivo estadual dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, totalizando-se, assim, um grupo composto por 27 Portais de Transparência Pública como objetos deste estudo.

Figura 1 – Mapa político do Brasil



Fonte: <http://mariomarcioquadros.blogspot.com.br/p/mapa-do-brasil-politico.html>

É importante ressaltar que são 27 “possíveis” Portais de Transparência Pública, pois, independentemente da exigência de cumprimento dos prazos estipulados pela Lei de Acesso à Informação, não há garantia de que todos os estados brasileiros tenham, até a data de conclusão desta pesquisa, disponibilizado seus respectivos portais. Como explicado na parte inicial desta pesquisa, o aspecto federativo do Brasil e a inexistência de um órgão

central organizador do tema “Transparência Pública”, com reais poderes punitivos, acaba por permitir que alguns estados possam, porventura, ter protelado a criação de um portal de transparência até esta data, à despeito do que foi estipulado na lei 12.527, de 18/11/2011 e ratificado no decreto 7.724, de 16/05/2012. Outro problema que pode dificultar a coleta dos dados será a disponibilidade técnica dos Portais de Transparência Pública. Na hipótese de todos os estados já terem criado seus respectivos portais, é também necessário que estes portais estejam ativos no momento da coleta. Problemas técnicos, por exemplo, podem interromper o acesso à um determinado portal, em função da localização geográfica do local em que esteja hospedado.

A coleta dos dados será feita em ordem alfabética, por estado da federação, incluindo nessa listagem o distrito federal. Como o estudo é relativo aos Portais de Transparência em ambiente virtual, criados em função da Lei 12.527, todo o processo de coleta foi feito através da Internet. A identificação e a numeração dos estados brasileiros, de acordo com a divisão político-administrativa brasileira vigente em 2014, na ordem de pesquisa que será utilizada, segue abaixo:

Quadro 1 – Estados brasileiros classificados em ordem alfabética e em ordem de pesquisa, de acordo com a divisão político-administrativa brasileira vigente em 2014

Ordem Pesquisa	Nome do Estado
1	Acre
2	Alagoas
3	Amapá
4	Amazonas
5	Bahia
6	Ceará
7	Distrito Federal
8	Espírito Santo
9	Goiás
10	Maranhão
11	Mato Grosso
12	Mato Grosso do Sul

13	Minas Gerais
14	Pará
15	Paraíba
16	Paraná
17	Pernambuco
18	Piauí
19	Rio de Janeiro
20	Rio Grande do Norte
21	Rio Grande do Sul
22	Rondônia
23	Roraima
24	Santa Catarina
25	São Paulo
26	Sergipe
27	Tocantins

Após a coleta dos dados, a primeira etapa de análise será a verificação de conformidade destes dados em relação às principais recomendações da Controladoria-Geral da União, que foram publicadas no Guia de Implantação de Portal de Transparência (BRASIL, 2013).

Dos quinze requisitos exigidos e/ou recomendados pela Controladoria-Geral da União, e relativos aos Portais de Transparência, foram selecionados dez requisitos principais, dentro do critério de que seriam itens diretamente relacionados à Gestão da Informação e que, portanto, teriam correlação direta com este estudo. Os cinco itens restantes, os quais foram descartados, se relacionavam à aspectos excessivamente técnicos de operação, como a descrição detalhada dos requisitos de software necessários para a exibição de determinado tipo de informação, ou mesmo a recomendação de aplicação deste ou daquele ambiente computacional para criação e hospedagem dos dados. Os dez critérios selecionados são apresentados no quadro seguinte:

Quadro 2 – Itens de avaliação nos Portais de Transparência, de acordo com o Guia de Implantação de Portal de Transparência publicado pela Controladoria-Geral da União em 2013

Item	Orientação CGU	Cumprimento
Nome do domínio	O domínio deve seguir o padrão “município.uf.gov.br”	Obrigatório
Registro no www.contaspublicas.gov.br	O domínio deve ser registrado no site www.contaspublicas.gov.br	Obrigatório
Ferramenta de busca	O site deve conter ferramentas de pesquisa de conteúdo que permitam o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.	Recomendável
Seção “Fale Conosco”	Recomenda-se informar e-mail e número de telefone para contatos	Recomendável
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	O site deve ter uma seção de “Perguntas mais frequentes”	Recomendável
Acesso livre	Não pode haver exigências de cadastramento do usuário ou utilização de senhas para acesso. O acesso deve ser completamente livre	Recomendável
Acesso por outros sistemas	O site deve possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina	Recomendável
Acessibilidade	O site deve adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência	Recomendável
Característica da informação	O site deve garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso	Recomendável
Gravação de relatório	O site deve possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não-proprietários, tais como planilhas de texto, de modo a facilitar a análise das informações	Recomendável

A coluna “Item” identifica o nome aspecto a ser avaliado em cada portal. A coluna “Orientação CGU” detalha os critérios estipulados pela CGU para cada item, e a coluna “Cumprimento” identifica o item como sendo “obrigatório” ou “recomendável”. Os resultados serão catalogados em fichas individuais para cada estado, na forma de quadros, onde serão estabelecidos os seguintes rótulos:

1. “Em conformidade” para aqueles itens que existirem e que estiverem de acordo com as recomendações da CGU.
2. “Em não conformidade”, para aqueles itens que não existirem ou que não estejam seguindo as recomendações da CGU.

A segunda etapa de análise dos dados será a comparação dos resultados obtidos com o que é atualmente disponibilizado pelo Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais, visto que esse portal foi definido pela Controladoria-Geral da União como sendo o portal de referência em transparência brasileira.

Figura 2 – Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais



Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

A terceira etapa será a análise comparativa dos dados obtidos em cada portal, no sentido de avaliar se o objetivo da máxima transparência informacional, previsto pela Lei de Acesso à Informação e recomendado pela CGU, está sendo atingido.

4. Apresentação e análise dos dados

Os dados são apresentados no Apêndice “A” deste trabalho. Eles foram coletados entre os meses de junho e julho de 2014, utilizando-se um microcomputador com sistema operacional Windows 7 64 Bits, em português, e o navegador Internet Mozilla Firefox na versão 26. Para evitar problemas de congestionamento na rede, as coletas foram realizadas durante a madrugada, onde normalmente há uma melhor desempenho na velocidade de acesso na Internet como um todo e, no caso dos Portais de Transparência Pública, isso iria diminuir um possível fator de interferência na experiência de acesso aos portais. Optou-se por apresentar os dados na forma de quadros individuais, onde cada quadro apresenta os dados obtidos na análise de cada portal. Os quadros apresentam o item que foi avaliado, seguido da data de avaliação e do resultado obtido na avaliação, na forma do rótulo “Em conformidade” ou “Em não conformidade”.

A análise dos dados foi feita através da avaliação dos itens que foram descritos em cada portal, comparando-se em detalhes os resultados obtidos com o que foi estipulado pela CGU, com os itens correspondentes no PTRPF e com os conceitos apresentados nas referências teóricas deste estudo. Optamos por fazer a análise de cada item individualmente, para então, no capítulo reservado às considerações finais, tentar estabelecer relações comparativas entre o conjunto de todos os Portais de Transparência Pública de todos os estados brasileiros.

4.1. Nome do domínio

O primeiro item é o “Nome do domínio”. Este item é de cumprimento obrigatório e determina que o Portal de Transparência Pública deve estar, no caso dos estados, no formato “uf.gov.br”. Como os estados brasileiros normalmente são identificados com seus nomes completos (por exemplo, o estado do Mato Grosso do Sul) ou através de suas iniciais padronizadas (por exemplo, a inicial “ms” para o estado do Mato Grosso do Sul), forma aceitos ambos os formatos.

Outro detalhe importante é que este endereço não precisa ser, obrigatoriamente, o nome exato do endereço para acesso ao Portal de Transparência Pública. Inclusive, na maioria das vezes, não é o que ocorre. O nome do domínio padronizado pela CGU precisa ser um endereço fixo que possibilite ao cidadão encontrar o portal de transparência que procura, e isso pode ser feito através da inserção de um *banner*, de um *link* ou de um redirecionamento automático. Espera-se que o comportamento informacional do indivíduo que procura o portal de acesso à informações esteja de acordo com a cultura informacional de nossa época (Davenport, 1998) e, por que não dizer, com a cultura informacional da

época de elaboração da LAI, onde a presença de *banners* e *links*, por exemplo, seja suficiente para que o indivíduo localize, dentro de um portal de informações genérico, o caminho que o leve para a informação procurada. O que se observou, portanto, na grande maioria dos casos, é que o nome “uf.gov.br” identifica o portal de informações gerais do Estado, e que neste portal de informações gerais normalmente há uma referência ao Portal de Transparência Pública.

Um bom exemplo para isto é o estado do Acre. O endereço <http://www.acre.gov.br> encaminha o usuário para a página de informações gerais do estado do Acre. Nessa página de informações gerais temos notícias institucionais, fotos, redes sociais, oferecimento de serviços, etc. E nessa página também há, em dois lugares distintos, banners que orientam o usuário para a página específica de transparência pública do estado do Acre, que é <http://www.acessoainformacao.ac.gov.br>. Isso não somente permite ao usuário encontrar o portal que procura como também dá mais liberdade técnica ao gestor do sistema na etapa de implantação, pois ele pode alternar suas plataformas de implantação, adicionar servidores redundantes ou fazer ajustes apenas mudando o redirecionamento feito pelo banner, uma vez que o endereço fixo não é alterado. Esse é inclusive o mesmo comportamento observado no PTRPF. O endereço fixo <http://www.brasil.gov.br> direciona para a página oficial do governo brasileiro. A exemplo do que ocorreu no estado do Acre e em outros estados, essa página contém informações das mais diversas possíveis, desde as institucionais até as de prestação de serviços. Há, contudo, na parte superior do site, um direcionamento para a página efetiva do PTRPF, que é o <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Em resumo, não é necessário que o endereço do portal de transparência pública seja sempre fixo, mas sim a necessidade que ele sempre seja encontrado no portal de informações oficiais do ente federativo em questão.

De todos os 27 Portais de Transparência avaliados, 5 portais não tiveram conformidade com este item, o que nos dá uma taxa de conformidade na ordem de 81%. Os portais do estado de Alagoas, Amazonas e Rondônia não respondiam, nas datas da pesquisa, nos endereços formatados como “uf.gov.br”. O portal do estado de Goiás respondia no endereço correto, direcionando o usuário para a página de informações do governo estadual. Contudo, nesta página de informações não havia nenhum link ou banner indicando a existência de um portal de transparência. O endereço correspondente ao portal de transparência pública do estado de Goiás só foi localizado através de pesquisa em sites de busca (Google), que retornou o site “Goiás Transparente”, respondendo no endereço <http://www.transparencia.go.gov.br>”. O mesmo comportamento foi observado no portal de transparência pública do estado de Mato Grosso do Sul. Não há link ou banner fixo disponível na página principal de informações do governo estadual e o acesso ao portal de transparência (<http://www.portaldatransparencia.ms.gov.br>) só foi possível através da

pesquisa em sites de busca (Google). Já no caso do estado de Alagoas, o portal de informações oficiais responde no endereço <http://www.governo.al.gov.br/>. Há, neste caso, uma falta de conformidade com o que é implementado no restante do país, o que nos permite considerar que, conforme Jardim (1999), foi criada uma zona de opacidade informacional. Só foi possível encontrar o portal de acesso às informações do estado de Alagoas através de mecanismos de buscas como o Google, que tinham a informação indexada. Portanto, um usuário que não tivesse conhecimento de ferramentas de busca simplesmente não conseguiria encontrar o Portal de Transparência Pública deste estado. Já no caso do Amazonas, o portal de informações oficiais responde no endereço <http://www.amazonas.am.gov.br>, em situação bem semelhante ao portal de informações de Rondônia, que responde no endereço <http://www.rondonia.ro.gov.br>. Nestes dois casos, além da falta de conformidade com aquilo que é exigido pela LAI e pela CGU, há um visível engano técnico por parte do gestor, ao inserir as duas formas de nomeação normalmente utilizadas para os estados (o nome completo e a sigla). Essa ação poderia ser realizada, mas deveria manter também ativos os endereços que tivessem apenas o nome completo ou apenas a sigla. Cabe aqui criticar a decisão técnica do gestor durante a implantação, pois a opção de adotar-se o endereço web contendo o nome completo e a sigla do estado, ao mesmo tempo, para obter-se o acesso ao portal acabou por criar o efeito contrário, que foi dificultar o acesso à informação, criando-se uma “zona de opacidade informacional” (Jardim, 1999).

4.2. Registro no www.contaspublicas.gov.br

Antes de se analisar os dados acerca do registro dos portais no site www.contaspublicas.gov.br, é importante entender o que esse registro significa. O site www.contaspublicas.gov.br foi criado pelo Tribunal de Contas da União em cumprimento à lei 9.755, de 16 de dezembro de 1998, promulgada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Essa lei determinava que a criação de uma página na Internet que disponibilizasse todos os relatórios governamentais de arrecadação, gastos públicos, balanços, execuções orçamentárias e contratos firmados entre quaisquer órgãos membros da administração pública. Essa intenção do governo, por assim dizer, foi corroborada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nº 101), citada nos capítulos anteriores. Podemos afirmar que ambas já formavam o que seria um primeiro esqueleto de uma política de acesso à informação que culminaria na criação dos “Portais de Acesso à Informação”. Contudo, basta observar o conteúdo disponibilizado no portal de contas públicas do TCU, em comparação aquilo que é disponibilizado nos Portais de Transparência Pública que foram criados depois da LAI, para perceber que os Portais de Transparência Pública

modernos são instrumentos de acesso à informação muito mais eficazes, modernos e atualizados. Podemos começar essa avaliação, por exemplo, com a organização da informação disponibilizada. O próprio guia de implantação de Portais de Transparência já força a criação de portais minimamente estruturados, com ferramentas de busca, guias de uso e outros parâmetros que são avaliados neste estudo. No caso do site *www.contaspublicas.gov.br*, estes parâmetros ainda não haviam sido criados e implementados. Não há nem como comparar a clareza do conteúdo disponibilizado na maioria dos portais avaliados neste estudo com as características e as especificidades técnicas do conteúdo disponibilizado pelo *www.contaspublicas.gov.br*. São duas realidades informacionais completamente diferentes, e que atendem a públicos e objetivos completamente diferentes. Entendendo essa diferença, podemos então definir se um determinado portal de transparência está ou não cadastrado no *www.contaspublicas.com.br* através da verificação do número de registro desse portal no site do TCU. Não faremos aqui críticas às informações prestadas pelo *www.contaspublicas.gov.br*, na figura do TCU, pois esse não é um dos objetivos deste trabalho. Faremos apenas a verificação da existência ou não do cadastro do portal de transparência em questão no site do TCU, o que é um parâmetro de verificação simples.

Se entendêssemos esse critério de forma rígida, nenhum dos portais estaria em conformidade, pelo simples fato dos portais não se constituírem como figuras jurídicas independentes. Assim, entenderemos que o cadastro está válido caso a figura jurídica que alimenta o respectivo portal de informação estiver cadastrada no site do TCU. No nosso caso específico, os 27 Portais de Transparência Pública estão vinculados aos governos executivos estaduais brasileiros. Assim, caso a administração central executiva do Estado brasileiro estiver regularmente cadastrada no Tribunal de Contas da União nós entenderemos que o portal também está cadastrado e que a recomendação está sendo seguida. Essa interpretação também pode ser validada pelo simples fato de que, como citado na avaliação do primeiro item, as páginas normalizadas como *www.uf.gov.br* estão todas direcionadas para as páginas principais dos governos estaduais que elas representam, e não diretamente aos Portais de Transparência Pública. Os portais de acesso à informação são, na sua grande maioria, itens dessas páginas de informações principais de cada estado. Entendendo-se o contexto dessa forma, pode-se afirmar que todos os Portais de Transparência Pública estaduais avaliados estão representados no TCU, seja diretamente ou através da representação do poder executivo do seu estado e possuem, portanto, registro válido no *www.contaspublicas.gov.br*. Nesse quesito a taxa de conformidade obtida durante a pesquisa foi de 100% nos 27 Portais de Transparência Pública avaliados.

4.3. Ferramenta de busca

A análise deste critério mostrou-se bastante complexa, quando comparada à análise dos outros critérios. Esse comportamento se deu, em sua maior parte, em função das definições subjetivas determinadas pela CGU acerca do que seria uma boa ferramenta de busca. A especificação recomendada pela CGU define que um Portal de Transparência Pública, para ter uma boa ferramenta de busca, deve conter ferramentas de pesquisa de conteúdo que permitam o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Vamos então entender o que cada um destes conceitos significa.

Para ser objetiva, a ferramenta de busca, ao ser acionada, deve retornar resultados que possuam real correlação com o dado pesquisado. Não podem ser apresentadas, por exemplo, informações institucionais, que não deveriam estar presentes no Portal de Transparência Pública, mas sim no Portal de Informações Gerais do Estado. Também não devem ser usadas informações indexadas diretamente na Internet através de sites de busca como, por exemplo, aproveitar-se de informações indexadas pelo Google. De fato, a pesquisa indexada por estes sites de busca globais vai fatalmente retornar resultados que não tem nenhuma correlação com o Portal de Transparência Pública. Em síntese, a ferramenta de busca deve ser direta na sua funcionalidade.

Para ser transparente, a ferramenta de busca tem que possuir, na sua definição, a mesma definição conceitual que existe na concepção dos Portais de Transparência Pública. Não deve ser exigida nenhuma identificação adicional ao usuário, não deve ser entregue nenhuma informação secundária (a informação precisa estar no seu estado primário) e a informação precisa ser completa, de acordo com o que é definido pela LAI, sem nenhum tipo de censura ou recorte. A informação clara e de fácil compreensão deve possibilitar a absorção dos dados nela contidos por qualquer tipo de usuário, independentemente de sua escolaridade ou atividade profissional. Não devem ser usados termos técnicos ininteligíveis para pessoas que, por exemplo, não façam parte do universo fiscal do estado. Também não devem ser usadas siglas internas para a informação, como por exemplo o nome de secretarias ou órgãos. Por último, não se pode exigir do usuário o conhecimento avançado da máquina pública, no intuito de forçá-lo à seguir um roteiro burocrático pré-determinado para obtenção da informação. Isso ocorreu muito nos estados que adotaram, nos seus Portais de Transparência Pública, a pesquisa através de menus fixos e hierarquicamente organizados.

Esse não é um problema exclusivo dos portais de acesso à informação. A avaliação das características de uma boa ferramenta de busca já foi estudada por Tomael *et al* (2001), quando foram descritos e avaliados quais seriam os bons parâmetros de qualidade da

informação em portais eletrônicos. Dentre os vários parâmetros trabalhados pelos autores, existem aqueles relacionados especificamente aos recursos de pesquisa, sobre os quais algumas características básicas foram propostas:

Disponibilidade de recursos de pesquisa na fonte: função de busca, lógica booleana, índice, arranjo, espaço da informação, outros... (TOMAEL, 2001)

Cendón (2001), ao tratar dos “motores de busca”, também relaciona os recursos de pesquisa que estes motores possuem, e que acabam compondo uma maior funcionalidade para qualquer ferramenta de busca:

Os motores diferem também em relação às interfaces e recursos de busca que oferecem. Geralmente oferecem dois modos de busca, a busca simples para usuários leigos e a busca avançada para usuários mais experientes ou profissionais. Na busca simples existem janelas e menus que permitem que os usuários entrem nos termos de busca sem a necessidade de conhecimento de lógica booleana. A busca avançada fornece recursos mais poderosos, como expressões booleanas complexas. Muitas vezes, nas buscas simples, os conectivos booleanos são automaticamente colocados entre os termos de busca e, nem sempre os usuários sabem qual operador está sendo utilizado. (CENDÓN, 2001)

Entende-se que os Portais de Transparência dos governos executivos estaduais deveriam fornecer ambas as formas de busca, para que sejam enquadrados como “em conformidade”, de acordo com as recomendações da CGU. Os usuários leigos iriam utilizar as buscas simples e os usuários avançados utilizariam a busca avançada, com todos os recursos que ela disponibiliza. Sobre outros recursos e funcionalidades importantes em ferramentas de busca, Cendón (2001) também cita:

Podem oferecer recursos como truncamento, busca por frase, busca por proximidade de palavras, busca por campos e sensibilidade à caixa de caracteres (isto é, caixa-alta e caixa-baixa). É comum também haver opções para permitir a limitação por data, domínio, idioma ou tipo de arquivos (com base na extensão dos nomes dos arquivos). (CENDON, 2001)

Percebe-se novamente que a existência deste tipo de recursos, bem como a possibilidade fundamental de busca por termos livres, também é uma característica de conformidade para Portais de Transparência Pública. A busca por termos livres tem tanta importância que é um critério definidor para este caso. O usuário final, de posse desta ferramenta, pode fazer buscas livres nos Portais de Transparência Pública à despeito de qualquer necessidade de conhecimento prévio acerca da estrutura burocrática, do significado de siglas ou da divisão hierárquica estadual. Com um bom retorno da informação recuperada através da busca livre, o usuário pode inclusive correlacionar os resultados obtidos e obter significado global do seu questionamento.

Assim, foram classificados como “em conformidade” todos os Portais de Transparência Pública que ofereciam aos usuários a opção de busca simples e busca avançada ou, na pior das hipóteses, a opção de busca avançada. Também foi fundamental a possibilidade de busca livre, não sendo necessária essa funcionalidade no portal inteiro, mas pelo menos na forma de um filtro livre, após o retorno de todo um grupo de informações.

Os resultados mostraram que, dos 27 Portais de Transparência Pública analisados, 13 estados foram classificados como “em conformidade” e 14 estados foram classificados como “em não conformidade”. Os estados que apresentaram conformidade foram Alagoas, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins. Eles representam 48% dos estados brasileiros. Esses resultados apresentam relativa conformidade com o relatório divulgado pela ONG Contas Abertas em 2014, através do seu índice de transparência, onde os cinco estados considerados mais transparentes do Brasil foram Espírito Santo, Pernambuco, São Paulo, Santa Catarina e Piauí. Um destaque especial deve ser dado para o Estado do Espírito Santo, que atendeu à todos os critérios de conformidade estabelecidos. Os outros estados “conformes” apresentaram sempre opções de buscas por menus fixos (busca simples), em determinadas instâncias da pesquisa, porém mescladas com buscas livres e booleanas (busca avançada), nas etapas finais de obtenção da informação requisitada.

Os outros estados, considerados “em não conformidade”, compõe os 52% de opções restantes de classificação. Destes, 11 estados (Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Rondônia) forneciam apenas uma opção de busca simples, baseada na existência de menus fixos. O usuário só obtém a informação procurada caso saiba navegar entre os menus, e esta navegação passa por termos técnicos, siglas e definições próprias da burocracia estadual financeira. Não há como obter informações fora do contexto dos menus, ou seja, há uma hierarquia informacional que precisa ser obrigatoriamente seguida. Este é um bom exemplo de criação de uma área de opacidade informacional, visto que somente o usuário avançado, que esteja bem preparado para realizar sua busca, tem chances reais de conseguir realizá-la. Além disto, o mantenedor do portal pode simplesmente omitir informações excluindo-as do menu de opções, sem que o usuário saiba que isto ocorreu. A simples troca da classificação da informação, dentro da organização estatal, modifica completamente o contexto dos menus e confunde o usuário.

Os outros estados em não conformidades apresentaram, além da inexistência de ferramentas avançadas de busca, alguns aspectos singulares. O estado de Goiás e Pará, por exemplo, retornam sempre tabelas completas de dados, em formato PDF, para cada

classe de busca. Ao se buscar, por exemplo, a remuneração de um agente público específico, o retorno é sempre uma tabela completa de todos os servidores do órgão, em formato PDF. Além de desperdício de recursos computacionais, cabe ao usuário fazer filtragens posteriores na tabela para obter a informação desejada. O estado do Mato Grosso faz o mesmo, mas hospeda os dados em um servidor público de uma empresa terceira (Google Docs), sem a garantia de disponibilidade e de autenticidade que a informação deveria ter ao ser hospedada em servidores próprios do Estado. Por último, o estado do Rio de Janeiro vincula a pesquisa a campos obrigatórios. Não se pode, por exemplo, obter a remuneração de determinado agente público sem que se saiba o nome do agente e o CPF completo do mesmo. A vinculação de uma pesquisa à campos obrigatórios correlacionados restringe a busca, pois o usuário precisa saber informações múltiplas caso queira obter resultados para sua pesquisa.

Quando comparamos os portais analisados com o PTRPF observamos a diferença de abordagem. O PTRPF também oferece, na sua apresentação inicial, uma série de menus fixos. Esses menus aparecem em vários momentos, no PTRPF. Contudo, após a marcação destes menus, o usuário acaba sendo encaminhado, na maior parte das vezes, para uma área onde pode fazer buscas livres. Essa área não aparece sempre, mas é normalmente exibida no último menu antes de se chegar à informação final. Os menus, neste caso, não são sempre um agente limitador, mas agem como uma ferramenta de organização da informação dentro do portal. Na área de informações sobre os servidores públicos, por exemplo, é possível iniciar a busca por cinco critérios iniciais, sendo um deles o nome do servidor. Escolhendo-se este critério, é possível fazer buscas livres por qualquer campo do nome do agente público, não sendo necessário nenhuma outra informação, nem mesmo o nome completo do servidor.

4.4. Seção “Fale Conosco”

A recomendação da CGU neste item é bem clara. O Portal de Transparência Pública precisa ter uma seção “Fale Conosco” que possua telefone e e-mail de contato. Essa é uma norma muito simples para ser seguida e aceitaremos também casos onde a seção “Fale Conosco” esteja com o rótulo de “Contato”. Contudo, não serão aceitos como “em conformidade” os portais que optaram pela adoção de um formulário de contato no lugar de divulgar o e-mail para contato direto. Essa decisão foi tomada em função das características técnicas de um formulário *web* que podem, em grande escala, dificultar o fluxo informacional e criar enormes dificuldades técnicas para seu uso. Um formulário, por exemplo, pode ter limitação do número de caracteres em seus campos. Nesse caso o usuário que porventura tenha uma dúvida de elaboração extensa não poderá usar o recurso. O formulário também

pode exigir campos de preenchimento obrigatório para ser enviado, o que pode constranger o usuário e desestimular o contato por este meio. O formulário, na maioria das vezes, não retorna para o remetente (neste caso, o cidadão) possíveis mensagens de erro que indicariam que a mensagem não foi entregue com sucesso. Há também o problema de compatibilidade do formulário entre os diversos navegadores disponíveis. Também é importante citar que, com o formulário, o cidadão não usa o seu provedor de acesso e assim não tem as garantias técnicas de que a mensagem foi enviada, pois não poderá rastrear e provar o envio da mesma. O formulário também não é obrigado a gerar uma prova de que o e-mail foi enviado. Se o formulário estiver fora do ar, também não há possibilidade de contato. Por último, e não menos importante, os formulários podem ter um tempo máximo de preenchimento (*refresh*) após o qual ele simplesmente exige que o usuário redigite todos os campos. São visíveis as múltiplas formas de criação de zonas de opacidade informacional ao optar-se pelo formulário como ferramenta de contato. A adoção do formulário só beneficia o administrador do portal, que pode alterar o e-mail de contato e outros parâmetros de forma completamente transparente para o usuário final.

A existência de uma seção “Fale Conosco” vem ao encontro do conceito de “accountability” proposto por Angélico (2012) e Valente (2002). Uma das ideias por trás do conceito de “accountability” é a possibilidade do cidadão interpelar o Estado acerca das suas ações. Governos ditatoriais não apresentam, na sua maior parte, nenhum aspecto de “accountability” pois não precisam prestar contas aos seus cidadãos. Uma seção de “Fale Conosco” implementada em uma realidade de opressão política seria utilizada como forma de retaliação ao cidadão interpretante. Já no caso de governos democráticos, onde políticas de transparência estejam sendo implementadas, o cidadão dispõe de ferramentas para questionar o próprio governo. No caso específico deste estudo, as ferramentas seriam a CGU ou o próprio judiciário, mas a primeira instância de questionamento seria a interpelação direta do cidadão ao estado, na forma de um canal de comunicação. Esse canal livre e permanente de comunicação seria a seção de “Contato” ou “Fale Conosco”.

Independentemente da simplicidade para o cumprimento deste quesito (divulgação do email e telefone de contato), foi alto o índice de não conformidade observado nos resultados. Apenas 9 Portais de Transparência Pública atingiram a conformidade, ao exibirem o telefone e o e-mail para contato. Os estados que estão em conformidade foram Alagoas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Pernambuco, Piauí, Rondônia e Santa Catarina. Esse número representa 33% dos portais estudados.

Os outros 66% de estados envolvidos na pesquisa não atingiram a conformidade, sendo que esta falha foi causada por 5 motivos principais. Oito estados (Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba e Paraná) disponibilizaram apenas formulários de contato em seus Portais de Transparência Pública.

Três estados (Mato Grosso, Pará e São Paulo) disponibilizavam apenas os telefones de contato acompanhados de um formulário *web*. Quatro estados (Acre, Rondônia, Roraima e Tocantins) sequer apresentavam uma seção “Fale Conosco”. Dois portais (Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) apresentavam apenas os telefones de contato, sem divulgação de e-mails ou disponibilidade de formulário *web* e um dos portais (Sergipe) estava com a seção “Fale Conosco” fora do ar no momento da coleta dos dados, e em três tentativas posteriores, realizadas com 24 horas de espera.

Quando se comparam os portais com o PTRPF, há algumas situações peculiares. Em primeiro lugar, percebe-se que o PTRPF também opta por utilizar o termo “Contato” em detrimento ao termo “Fale Conosco”. Esse foi um dos motivos para aceitarmos o termo “Contato” como uma situação válida. O PTRPF, por sua vez, exibe vários telefones de contato dos diversos órgãos gestores federais que participam da elaboração do portal, incluindo a CGU. Contudo, o PTRPF também optou por disponibilizar o contato *web* através de um formulário próprio. Além disso, o formulário do PTRPF exige que o cidadão preencha todos os campos (nome, email, assunto e texto livre). Com relação ao e-mail, podemos até concordar com a exigência, visto que há a necessidade de se saber o e-mail do remetente para envio da resposta. Já o mesmo critério não cabe para o nome. O texto livre, por sua vez, não tem limitação de tamanho de texto e o formulário, após o uso, retorna em uma página com o texto “mensagem enviada”. Podemos dizer, dessa forma, que a escolha da equipe de elaboração do PTRPF pela adoção de formulários *web* vai gerar os mesmos problemas que foram observados nos portais estaduais que optaram pelo mesmo recurso. O ideal, tecnicamente falando, é disponibilizar os e-mails de contato e o formulário de contato de forma concomitante, de forma que o cidadão possa escolher a forma de contato que considerar mais eficiente.

A adoção de múltiplas formas para se fornecer meios de contato para o cidadão corrobora o que foi dito por Terra (1999), no sentido de que os portais corporativos apresentam normalmente problemas como “a dificuldade de caminhos, métodos e técnicas diferentes para se buscar e acessar a informação”. A existência de vários caminhos possíveis para se entrar em contato com um determinado órgão do governo que, com múltiplas abordagens técnicas e operacionais e que, no seu objetivo final, deveriam simplesmente direcionar o cidadão para um canal de contato efetivo, é uma clara problematização implementada nos portais de acesso à informação estudados. O que deveria ser uma forma simples de contato acaba sendo derivada em várias formas múltiplas, que podem ser ou não exclusivas entre si. Esses problemas surgem não somente da especificação genérica da norma da CGU, que estipula apenas a existência da seção, mas também das diversas possibilidades técnicas que o gestor possui para criar e habilitar este recurso.

4.5. Seção “Perguntas Mais Frequentes”

Esse critério permite uma avaliação mais direta, pois a recomendação da CGU é bem clara: deve haver uma seção de “Perguntas Mais Frequentes” nos Portais de Transparência Pública brasileiros. Essa seção agiria como uma espécie de “manual do usuário”, pois selecionaria as dúvidas mais comuns na operação do portal. Não é o tipo de característica técnica que seja subjetiva ou, de acordo com Terra (1999), “permita métodos e técnicas diferentes” para sua implantação. A subjetividade ou a possibilidade de erro fica muito reduzida quando se considera que existem apenas duas opções: ou existe esta seção ou então ela não existe. Não há nenhuma especificação técnica acerca do seu tamanho e, com relação à implantação técnica dessa seção, ela é bem simples, pois se trata apenas de páginas com texto puro, sem nenhum requinte ou especificidade técnica.

Dos 27 Portais de Transparência Pública avaliados, 20 estão em conformidade com o recomendado pela CGU, representando 74% de conformidade. A maioria dos portais apresenta esta seção logo na página principal, no formato de banner ou link. Alguns portais coloca a seção de “Perguntas Mais Frequentes” dentro do submenu “Ajuda”, o que vamos considerar como válido, pois não gera opacidade informacional relevante, não dificulta de foram visível o acesso ao conteúdo e cumpre o estipulado pela CGU. Os outros 7 portais (Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Rio Grande do Norte e Roraima) simplesmente não apresentam essa seção em nenhum local visível do site. Esses portais “em não conformidade” representam 26% do total. Pode-se considerar que a administração das informações nestes portais em não conformidade falhou em algum momento, por não usar-se de recursos informacionais simples (a inserção de texto livre no portal) para melhorar os aspectos globais de gerenciamento da informação do mesmo (Valente, 2002).

4.6. Acesso livre

Para avaliarmos este critério é necessário, antes de mais nada, uma distinção do que é chamado de “transparência ativa” e “transparência passiva”. O decreto 7.724, que regulamentou a LAI (vide anexo) diferencia o que é transparência ativa e o que é transparência passiva respectivamente nos seus capítulos III e IV.

A transparência ativa é a transparência promovida, por exemplo, pelos Portais de Acesso à Informação Pública. Ela é chamada de ativa, pois independe da solicitação específica de algum cidadão, devendo também ser completa e regularmente atualizada. Os governos estariam assim, por conta própria, obrigados à manter os cidadãos atualizados acerca de despesas orçamentárias, com pessoal, licitações, arrecadação de impostos, pagamento de fornecedores, etc.

Já a transparência passiva é a obrigação dos governos em atender toda e qualquer solicitação dos usuários, por mais específica que sejam, desde que seja formalmente solicitada ao órgão correspondente e que não possua nenhum critério de sigilo de Estado que justifique uma negativa ao acesso. Neste caso, o cidadão precisa localizar, dentro do órgão governamental que possui a informação, um departamento responsável pelo SIC, ou Serviço de Informação. Na transparência passiva, que é atendida por estes departamentos responsáveis pelo SIC há, por definição, a necessidade de identificação do requerente, como podemos observar abaixo (Brasil, 2012):

Art. 12. O pedido de acesso à informação deverá conter:

I - nome do requerente;

II - número de documento de identificação válido;

III - especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida; e

IV - endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida.

Entendidas essas diferenças, pode-se observar que, no caso da transparência passiva, há a clara necessidade de identificação do requerente. Não há, contudo, em nenhum outro ponto da Lei 12.527 ou do decreto 7.724, uma redação que especifique se essa identificação é necessária e/ou obrigatória no caso da transparência passiva. Não há nenhum tipo de especificação de como devem se portar os Portais de Transparência Pública neste caso. A recomendação de que nenhuma identificação seja exigida aparece somente nas recomendações de implantação publicadas pela CGU e, como se tratam de recomendações, não há a obrigatoriedade de cumprimento. Em resumo, os estados poderiam exigir a identificação para acesso aos portais mas, como isso não é exigido no PTRPF e a CGU também recomenda que nenhuma informação de identificação seja exigida do cidadão, este critério acabou sendo seguido por todos os estados da federação. Temos portanto, nos 27 portais avaliados, um índice de 100% de conformidade com este critério.

Órgãos avaliadores independentes, como a ONG Contas Abertas, também recomendam que nenhuma identificação seja exigida do cidadão pois, em caso positivo, isso constrangeria o usuário ao acessar o portal de acesso à informação. Podemos também correlacionar o objetivo da máxima transparência, que é amplamente divulgado nas seções institucionais dos portais, implica que os mesmos não possam identificar o requerente, pois a coação da identificação obrigatória iria tolher a liberdade de se comportar em um ambiente de transparência total.

Nos portais avaliados, as únicas seções que solicitavam a identificação do requerente eram as seções de “Fale Conosco” que se utilizavam do recurso de formulários

web. Isso já foi mostrado anteriormente, onde se registrou que alguns estados optaram pela elaboração de formulários fixos de contato e, na maioria dos casos, haviam campos de identificação diversos, como nome, telefone de contato, email, etc. No caso do e-mail e telefone de contato, até justifica-se a existência de campos que precisam ser preenchidos, pois o cidadão, ao buscar contato via formulário, terá que receber uma resposta à sua pergunta de alguma forma, seja por e-mail ou contato telefônico, caso contrário o próprio formulário não faria nenhum sentido.

4.7. Acesso por outros sistemas:

O item “acesso por outros sistemas” especifica que o Portal de Transparência Pública deve possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina. Para compreender melhor cada item deste enunciado, vamos primeiro entender o que significa um dado exibido em formato aberto, cuja definição apresentamos abaixo (BRASIL, 2013):

Um formato aberto é uma especificação publicada para armazenar dados digitais, mantida geralmente por uma organização de padrões não proprietária, e livre de limitações legais no uso. Um formato aberto deve ser implementável tanto em software proprietário como em software livre, usando as licenças típicas de cada um. Em contraste o formato proprietário é controlado e defendido por interesses particulares da empresa detentora de seus direitos. Os formatos abertos são um subconjunto do padrão aberto. O objetivo principal dos formatos abertos é garantir o acesso à longo prazo aos dados sem incertezas atuais ou futuras no que diz respeito às direitas legais ou à especificação técnica. Um objetivo secundário dos formatos abertos é permitir a competição, em vez de permitir que o controle de um distribuidor sobre um formato proprietário iniba o uso de um produto de competição.

Também é conveniente destacar aqui a definição de dados abertos adotada atualmente pelo próprio Governo Federal (Brasil, 2014):

Segundo a definição da Open Knowledge Foundation, em suma, dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando sujeito a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença. Isso geralmente é satisfeito pela publicação dos dados em formato aberto e sob uma licença aberta.

Os dados também precisam estar estruturados, ou seja, precisam ter algum tipo de organização mínima que permita à sistema automatizados classificá-los, diferenciá-los e ordená-los. Também precisam ser automaticamente legíveis por máquinas, independente da ação humana.

Dos 27 Portais de Transparência Pública avaliados, 20 foram classificados como “em conformidade” com o critério de acesso aberto recomendado pela CGU, totalizando 74%

dos portais. Os outros 7 portais avaliados, representando 26% do total, não obtiveram a conformidade necessária. A não conformidade foi caracterizada por dois motivos principais: o formato de disponibilização dos dados e a capacidade de leitura automática das informações.

Os portais de Mato Grosso, Pará e Sergipe disponibilizam dados em formato PDF, que não iremos considerar neste estudo como um formato aberto. Essa decisão pode criar alguma polêmica, e vamos entender o motivo. O formato PDF (Portable Document Format) é um formato de arquivo desenvolvido pela Adobe Systems em 1993, cujas especificações técnicas já foram publicadas. Dessa forma, o formato PDF pode ser escrito e lido por softwares de companhias diferentes daquela que o desenvolveu. Isso o tornaria, em essência, um formato aberto. Contudo, existem algumas peculiaridades no formato PDF que desvirtuam o conceito de formato aberto. A primeira diz respeito à edição de arquivos em PDF. Apesar da criação e leitura ser uma atividade realizável por qualquer tipo de software específico, em qualquer tipo de sistema operacional e hardware, independente do fabricante, a edição de um arquivo PDF só é possível, em essência, através de um editor proprietário da Adobe Systems, chamado Adobe Reader. Outros softwares, de outros desenvolvedores, se propõe a fazer a edição de um arquivo em formato PDF, e eventualmente conseguem realizar esta edição, mas podem apresentar resultados bastante insatisfatórios, caso recursos extras do formato (como a inserção de senhas e níveis de acesso) estiverem implementadas na documentação original criada no PDF nativo. Atividades rotineiras em arquivos de texto livre, como busca, indexação ou diagramação, também são bem mais complicadas em arquivos no formato PDF. Isso dificulta, por exemplo, a organização de dados muito extensos que sejam disponibilizados em formato PDF. Formatos livres e simplesmente tabulados, como o formato CSV, representam muito melhor o conceito de formato aberto neste contexto.

A outra peculiaridade diz respeito à licença de uso. Apesar do formato PDF ter suas especificações publicadas, o que possibilita o desenvolvimento de softwares por terceiros, a patente do formato ainda é de exclusividade da Adobe Systems, e essa patente pode proibir, em qualquer momento, o livre uso do formato. A patente também permite que o desenvolvedor realize a cobrança financeira em determinadas situações. Não existem garantias futuras de que novas versões do PDF continuarão com acesso livre, pois o licenciamento do formato não é baseado em uma licença livre. A concepção da licença livre é diferente, pois apesar dela também possibilitar a existência de exigências para uso do conteúdo, como a citação obrigatória da fonte, ela é um tipo de licença, por definição, livre para todos os fins. Por estes motivos, apesar de ser um conceito polêmico, e ainda objeto de questionamentos técnicos e jurídicos, não consideraremos o formato PDF como um formato aberto. Sobre isso podemos também citar o entendimento do governo federal, que

no modelo de acessibilidade ao governo eletrônico (e-MAG) versão 3.1, no que diz respeito ao conteúdo da informação, recomenda que documentos e informações devem sempre ser disponibilizados em formatos acessíveis, como HTML e ODF, e que, se um arquivo for disponibilizado em PDF, deve também ser obrigatoriamente disponibilizado em HTML ou ODF. O governo também volta a tratar essa questão no seu portal de dados abertos (<http://dadosabertos.gov.br/dados-abertos>), onde apresenta os oito princípios dos dados abertos governamentais (Brasil, 2014):

Em 2007, um grupo de trabalho de 30 pessoas reuniu-se na Califórnia, Estados Unidos da América, para definir os princípios dos Dados Abertos Governamentais. Chegaram num consenso sobre os seguintes 8 princípios:

1. **Completos:** Todos os dados públicos são disponibilizados. Dados são informações eletronicamente gravadas, incluindo, mas não se limitando a, documentos, bancos de dados, transcrições e gravações audiovisuais. Dados públicos são dados que não estão sujeitos a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso, reguladas por estatutos.
2. **Primários:** Os dados são publicados na forma coletada na fonte, com a mais fina granularidade possível, e não de forma agregada ou transformada.
3. **Atuais:** Os dados são disponibilizados o quão rapidamente seja necessário para preservar o seu valor.
4. **Acessíveis:** Os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível e para os propósitos mais variados possíveis.
5. **Processáveis por máquina:** Os dados são razoavelmente estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado.
6. **Acesso não discriminatório:** Os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro.
7. **Formatos não proprietários:** Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo.
8. **Livres de licenças:** Os dados não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos.

Não existe um consenso entre a efetiva qualidade do formato PDF como um formato aberto, sendo que este consenso não existe inclusive na interpretação do governo federal, principalmente no que diz respeito à existência de licenças de uso.

Os 4 estados em não conformidade restantes foram Paraná, Rio de Janeiro, Roraima e Santa Catarina, e todos pelo mesmo motivo: não possibilitam o acesso automático por máquinas, exigindo a intervenção humana para a obtenção dos dados. Essa exigência é

feita com a necessidade de uso de CAPTCHA para obtenção dos dados. O CAPTCHA é definido como (CARNEGIE MELLON UNIVERSITY, 2014):

CAPTCHA é um acrônimo da expressão "Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart" (teste de Turing público completamente automatizado para diferenciação entre computadores e humanos): um teste de desafio cognitivo, utilizado como ferramenta anti-spam, desenvolvido pioneiramente na universidade de Carnegie-Mellon. Como o teste é administrado por um computador, em contraste ao teste de Turing padrão que é administrado por um ser humano, este teste é na realidade corretamente descrito como um teste de Turing reverso. Um CAPTCHA usual envolve um computador (um servidor) que pede que um usuário termine um teste. Como os computadores são incapazes de resolver o CAPTCHA, todo usuário que incorpora uma solução correta é presumidamente humano. O termo foi inventado em 2000 por Luis von Ahn, por Manuel Blum, Nicholas J. Hopper (todos da universidade do Carnegie-Mellon), e por John Langford (da IBM). Um tipo comum de CAPTCHA requer que o usuário identifique as letras de uma imagem distorcida, às vezes com a adição de uma sequência obscurecida das letras ou dos dígitos que apareça na tela.

O tipo de CAPTCHA adotado por estes portais é exatamente aquele que solicita ao usuário que identifique letras distorcidas sobre um painel. Como essa identificação é impossível de ser feita por softwares automatizados, é sempre necessária a intervenção humana nessa etapa do processo, o que dificulta a realização do mesmo em blocos. No estado do Paraná, por exemplo, a pesquisa sobre a remuneração de servidores públicos só retorna resultados se o usuário inserir um termo-chave de pesquisa (uma parte do nome do servidor) e completar o CAPTCHA correspondente. Isso gera, para o usuário, a necessidade da intervenção contínua no sistema.

4.8. Acessibilidade:

A recomendação da CGU no que diz respeito à acessibilidade determina que os Portais de Transparência Pública devem adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. Essa é uma definição um tanto quanto vaga, pois não define quais critérios de acessibilidade serão considerados e nem o tipo de deficiência ao qual o site deverá ser adaptado. Nas partes finais da documentação da CGU, publicada em 2013, mas não abordadas neste estudo, há referências às recomendações do WCAG (World Content Accessibility Guide) e ao e-MAG (Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico), que é o padrão adotado pelo governo brasileiro. Esse padrão e-MAG está alinhado às recomendações internacionais e estabelece padrões de comportamento acessível para sites governamentais. Seria impraticável, neste estudo, discorrer sobre todos os detalhes descritos no e-MAG, que vão desde à itens recomendados de visualização de caracteres até recursos de áudio e vídeo auxiliares para pessoas com deficiência, passando inclusive por boas práticas de programação dos sites, no que diz

respeito à localização automática de menus e campos pré-definidos, como campos de busca.

O próprio PTRPF, que é considerando o portal padrão de comparação, não apresenta recursos recomendados pelo e-MAG. Já o site de informações gerais sobre a política de acesso à informação do governo federal (<http://www.acessoainformacao.gov.br>) apresenta, por sua vez, alguns recursos previstos pelo e-MAG, como a possibilidade de navegação em campos pré-definidos, através de combinação de teclas, que auxilia na acessibilidade de usuários com algumas deficiências motoras, bem como a opção de utilizar-se o alto-contraste, que é muito útil para portadores de deficiência visual. Esses dois recursos aparecem também em praticamente todas as páginas oficiais do governo Executivo Federal. Como nenhum dos sites avaliados neste estudo, incluindo o PTRPF, apresenta uniformidade no que diz respeito à acessibilidade, e nem atende à todos os requisitos previstos pelo e-MAG, adotaremos o critério de classificar a conformidade dos Portais de Transparência Pública estaduais através da existência ou não existência de qualquer tipo de recurso de acessibilidade, seja ele qual for. Entenderemos que a implantação de uma política plena de acessibilidade informacional, prevista pelo e-MAG, se dará à medida que as normas previstas pelo mesmo estiverem prontas e atualizadas, e isso ainda demandaria um bom tempo. Dessa forma, se encontrarmos pelo menos um recurso de acessibilidade presente no portal objeto do estudo, ele será classificado como “conforme”. Caso não haja nenhum tipo de recurso de acessibilidade presente, ele será classificado como “em não conformidade”.

Dos 27 Portais de Transparência Pública avaliados, 16 portais (Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins) foram classificados como “em não conformidade”, por não apresentar nenhum tipo de informação ou recurso vinculado à acessibilidade. Isso equivale à 59% do total. Os outros 11 portais, que equivalem aos 41% restantes, apresentam pelo menos um recurso de acessibilidade presente. A diferenciação aparece no tipo e quantidade de recursos. Temos 3 portais (Mato Grosso, Pará e Rio Grande do Sul) que apresentaram apenas o recurso de múltiplas possibilidades de tamanho da fonte, o que possibilita ao usuário visualizar o conteúdo do portal em fontes de tamanhos diferentes, normalmente expandidos em relação ao formato padrão. Outros 7 portais (Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo) apresentaram, além do recurso de visualização de fontes em vários tamanhos, o recurso de alto contraste, que disponibiliza o conteúdo do portal em um diagrama de cor diferenciado do diagrama normal, exibindo os caracteres totalmente brancos em um fundo totalmente preto ou vice-versa. O último portal, que é o portal de informações do estado do Paraná, apresentou, além dos recursos acima citados, o recurso de navegação através de

atalhos pré-definidos, acessíveis através de combinações de teclas, sendo assim considerado o portal mais completo nesse critério.

4.9. Característica da informação:

O critério de característica da informação define que o site deve garantir a integridade e a autenticidade das informações disponíveis para acesso. A integridade é a propriedade de que a informação não foi modificada ou destruída de maneira não autorizada ou acidental. Para se certificar-se da integridade de determinada informação, é necessário o acesso à fonte primária dessa informação. Já a autenticidade é a propriedade de que a informação foi produzida, modificada ou descartada por uma determinada pessoa física, órgão, entidade ou sistema. A autenticidade relaciona-se com a confirmação de autoria, a certificação e a originalidade da informação. Em portais de informação, a forma mais comum de assegurar-se a autenticidade de uma informação em meio eletrônico é a assinatura digital. Não há, contudo, uma forma efetiva de assegurar-se a integridade de todas as informações, pois grande parte das mesmas encontra-se em suporte físico (papel) ou está protegida pela confidencialidade (divulgação de dados pessoais).

Através da LAI, na parte que discorre acerca dos procedimentos tradicionais de obtenção de informações, onde o cidadão se dirige pessoalmente ao SIC correspondente e solicita algum dado, tanto a autenticidade como a integridade são melhores verificadas do que no processo feito através do portal de transparência. A autenticidade, no caso do SIC, é verificável pela chancela (carimbo, assinatura, identificação funcional, etc.) da autoridade pública responsável pela emissão da informação. Já a integridade é verificável pela comparação do dado obtido com a informação primária como, por exemplo, a comparação de determinada despesa com, por exemplo, a nota fiscal de empenho ou processo interno licitatório correspondente.

Já no caso dos Portais de Transparência Pública, esses critérios tem uma avaliação mais problemática. A autenticidade é mais simples. Para garantir a autenticidade de determinada informação bastaria que o portal instituísse a assinatura digital nos documentos eletrônicos que emite. Isso já é feito em vários órgãos da administração pública, como o INSS e a Receita Federal. Essa assinatura digital valida aquele documento em sua integridade e em termos de data e hora em que foi gerado e pode, à qualquer momento, ser verificado no órgão onde foi obtida a informação. É a garantia legal que aquela informação específica partiu de uma fonte confiável. Se a chave de segurança do usuário, que é composta de duas partes, for tecnicamente diferente da contraparte armazenada no site gerador, o documento não poderá ser considerado autêntico. Isso não somente evita falsificações, mas também aponta alterações implementadas posteriormente à obtenção da

informação, pois como a chave é indexada em data e hora, informações obtidas em momentos diferentes possuem chaves de segurança diferentes.

Avaliar a integridade da informação, por outro lado, é mais complexo. Alguns dados, como despesas com compras de equipamentos e insumos, por exemplo, podem vir discriminados com suas respectivas notas fiscais de empenho ou números de processo licitatório. Essas numerações tornam possível o cruzamento dos dados fornecidos pelo portal com os dados primários, armazenados no órgão que os gerou, mas isso dependeria da visualização física da respectiva documentação, dentro dos termos da LAI. Existem contudo alguns dados que são classificados como sigilosos, sob o nível do segredo pessoal, como dados da vida privada de servidores ou seus históricos médicos, e dados sigilosos sob o nível de Estado, classificados pelo agente público como “informação sigilosa”, de acordo com o que é previsto pela LAI. Nestes casos, não é possível a verificação física da informação primária correspondente.

Neste estudo, nenhum dos portais apresentou requisitos mínimos de autenticidade, por não possuírem, em sua totalidade, nenhuma plataforma que gerasse chaves de segurança. Neste quesito, houve uma não conformidade de 100% nos 27 portais estudados e até mesmo no PTRPF. Isso indica que algumas das recomendações propostas pela CGU, em 2013, ainda estão longe de estarem implementadas. O custo da implantação dessas chaves de segurança ainda é um custo relativamente caro, tanto para sua implantação quanto para sua manutenção, mas entendemos que esse custo não seria um aspecto proibitivo para os estados, visto que são entidades federativas que possuem, normalmente, verbas suficientes para tais recursos, bem como pessoal especializado para manter o seu funcionamento. Além disto, atualmente, a tecnologia necessária para isto está se tornando relativamente comum, havendo portando disponibilidade técnica de vários fornecedores diferentes para o serviço. É observado, então, nesta questão, a necessidade de aprimoramento técnico dos Portais de Transparência Pública.

No caso da integridade, poderíamos também avaliar que houve 100% de não conformidade, pois nenhuma fonte primária da informação foi encontrada nos portais. Contudo, neste caso, há um aspecto que deve ser levado em conta. Considerando-se que todos os SICS correspondentes aos portais estejam em funcionamento, seria perfeitamente viável obter a informação correspondente, em sua forma primária, se houvesse alguma identificação da mesma no portal de transparência. Essa identificação poderia ser, como já citado, o número de uma nota de empenho ou o número do processo interno. São itens que possibilitam a localização da informação dentro da máquina burocrática do estado e que possibilitariam, pelo menos em essência, chegar-se à informação primária. Essa opção não exime o portal da necessidade de divulgação da informação primária, mas pelo menos permitiria ao cidadão o acesso à estas fontes.

4.10. Gravação de relatório:

O critério de gravação de relatório recomenda que os Portais de Transparência Pública devem possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não-proprietários, tais como planilhas de texto, de modo a facilitar a análise das informações. Essa funcionalidade é muito útil em diversos tipos de análises futuras. Pode ser utilizada, por exemplo, para o cruzamento de dados globais, tornando possível identificar cruzamentos lógicos entre informações. Uma determinada receita, alocada para um determinado fim, pode ser cruzada com a despesa correspondente, no sentido de se verificar se o uso do recurso foi efetivamente naquele gasto em que foi anteriormente aprovado. Um outro exercício interessante seria o cruzamento de sobrenomes entre servidores do serviço público, para identificar, por exemplo, possíveis práticas de favorecimento. As datas de entrada de servidores que porventura tenham trocado de órgão dentro da mesma administração iriam mostrar a rotatividade da força de trabalho, dando embasamento para elaboração de políticas de recursos humanos. As possibilidades são infinitas, desde que o relatório global das informações possa ser tratado na forma de um banco de dados minimamente estruturado. É importante também perceber que a geração de relatórios analisáveis faz com que os dados possam ser trabalhados fora da plataforma do portal. Seriam eliminadas, assim, todas as possíveis limitações impostas pelo portal, pois a totalidade dos dados estaria disposta para qualquer tipo de comparação. Por isto que os dados devem ser exibidos em formatos abertos, não-proprietários e minimamente organizados, possibilitando assim o tratamento dos grande volumes de informação previstos através de recursos computacionais. Sobre isso Terra (1999) já nos alerta do perigo da existência de “plataformas e formatos de arquivos proprietários incompatíveis” em portais corporativos, sejam eles públicos ou privados. Também aponta o problema da existência de “arquiteturas proprietárias e caras que dificultam a integração das informações”. Em linhas gerais, os relatórios devem ser facilmente lidos, de forma rápida e prática, e devem possuir características que permitam o seu uso de forma mais ampla, rápida e barata possível. O objetivo do relatório é favorecer a percepção da transparência informacional (Jardim, 1999) e esse objetivo não seria alcançado, por exemplo, caso um determinado portal permitisse a emissão de relatórios em formatos de difícil manejo. Um relatório desses iria cumprir a regra, em uma avaliação primária, mas em vez de criar uma política de plena transparência informacional iria criar uma zona de translucência informacional, pois o seu conteúdo, apesar de tecnicamente completo, não seria facilmente avaliado por softwares e nem poderia ter seu conteúdo cruzado internamente ou com outros bancos de dados, impossibilitando assim a criação de inferências positivas.

Dos 27 Portais de Transparência Pública avaliados, 11 portais estão em conformidade com esta norma, representando assim 41% do total. Os portais em conformidade são os portais dos estados do Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte. Todos apresentaram os respectivos relatórios contendo pelo menos uma versão em formato de planilhas do tipo CSV, que é um formato aberto e não proprietário. O estado do Mato Grosso tem uma análise diferenciada, pois optou em disponibilizar esse relatório através do serviço Google Docs, onde o mesmo pode ser visualizado no formato de planilhas e salvo tanto na forma de arquivo do tipo CSV como também em outros formatos.

Os 16 portais restantes, que representam 59% do total, apresentaram problemas que os deixaram fora da regra de conformidade. Tivemos 6 portais que não disponibilizavam nenhum tipo de relatório (Acre, Bahia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins), em nenhum tipo de formato. Outros 6 portais (Alagoas, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e São Paulo) apresentaram seus relatórios apenas em formato PDF que, apesar de ser um formato aberto, é de propriedade privada (Adobe Systems) e, portanto, sujeito à regras de licenciamento. Os 4 portais restantes (Amapá, Maranhão, Mato Grosso do Sul e Paraná) apresentaram seus relatórios somente em formato XLS (Microsoft Office Excel), que além de ser um formato fechado, também é de propriedade de um terceiro, neste caso, da Microsoft Corporation.

5. Considerações finais

O presente estudo foi motivado pela percepção de que a implantação de uma política de transparência pública pode ser um processo informacional operacionalmente complexo. O conceito de transparência pública informacional foi apresentado, de acordo com Angélico (2012), como fruto de uma decisão político-cultural que floresceu no Século XX, juntamente com o advento da Sociedade da Informação. Contudo, apontamos que, apesar da conceitualização relativamente simples, que dependeria apenas da elaboração e promulgação de uma lei específica, a implantação efetiva dessa política poderia se tornar difusa e complexa. O objetivo deste trabalho, foi então, avaliar se a implantação de uma política de acesso à informação pública, no caso brasileiro, e no que diz respeito, especificamente, aos Portais de Transparência Pública governamentais, ocorreu efetivamente de acordo com a legislação, ou se sofreu interferências, em determinados aspectos, acabando por gerar resultados completamente adversos dos inicialmente propostos. Isso criaria, de acordo com a nossa premissa, Portais de Transparência Pública brasileiros não somente diferentes com relação à uma norma geral, mas também diferentes de um modelo único proposto e, conseqüentemente, Portais de Transparência Pública diferentes entre si, o que possibilitaria não somente avaliar o quão transparentes esses portais seriam, mas também classificá-los dentro de um grupo único, observando que alguns portais estariam contribuindo mais que outros para a efetiva implantação de uma política pública de acesso à informação.

Para atingir os objetivos do estudo, a primeira providência foi encontrar padrões de referência para a avaliação de portais. O primeiro padrão encontrado foi a documentação publicada pela Controladoria-Geral da União em 2013 onde são elencados os requisitos obrigatórios e recomendáveis para a boa implantação de um portal de transparência governamental. O segundo padrão, além desta documentação, baseou-se na decisão de se comparar estes portais com o portal de referência recomendado pela Controladoria-Geral da União, que é o Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais ou, em outras palavras, o portal de transparência do governo Executivo Federal brasileiro. Além destes padrões, temos também a legislação pública no que concerne à política de transparência, a Lei de Acesso à Informação, e aos seus aspectos mais específicos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Por último, temos também o suporte teórico sobre o assunto, baseado nas publicações sobre o tema de transparência pública, gestão informacional e ciência da informação. Por motivos de ordem prática, foi feito um corte metodológico que possibilitasse a conclusão do estudo no tempo e no alcance de uma dissertação de mestrado. Assim, trabalhamos com os 27 Portais de Transparência dos governos executivos estaduais, avaliados à luz de 10 critérios recomendados pela Controladoria-Geral da União

e comparados, nestes mesmos critérios, com o Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais.

No que diz respeito aos objetivos propostos neste estudo, podemos dizer que os Portais de Transparência Pública governamentais estaduais do Poder Executivo brasileiro não apresentam, em sua maioria, conformidade plena com aquilo que é estipulado pela Lei de Acesso à Informação e recomendado pela Controladoria-Geral da União. Tampouco apresentam correspondência fiel com o portal de referência adotado, o Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais. Por último, constatamos que as deficiências encontradas na implantação destes portais, na forma de não conformidades, acabam criando zonas de opacidade informacional em um ambiente que deveria ser de transparência máxima.

Como podemos corroborar essas informações? O primeiro passo é avaliar, numericamente, os dados de conformidade e de não conformidade obtidos. Essa avaliação numérica pode ser feita, em uma primeira etapa, através dos índices percentuais de conformidade obtidos em cada critério. Essas informações foram resumidas no quadro que segue:

Quadro 3 – Percentual de conformidade obtido pelos portais, em cada item avaliado

Item	Percentual Conformidade
Nome do domínio	81%
Registro no www.contaspublicas.gov.br	100%
Ferramenta de busca	48%
Seção “Fale Conosco”	33%
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	74%
Acesso livre	100%
Acesso por outros sistemas	74%
Acessibilidade	59%
Característica da informação	0%
Gravação de relatório	41%

À primeira vista, a situação não parece assim tão ruim. Em dois critérios o percentual de conformidade foi de 100%. Em 4 critérios esse percentual ficou acima de 50% e nos 4

critérios restantes ficou abaixo de 50%. Isso poderia até indicar um bom nível de conformidade para os portais, mas após um análise no conteúdo de cada item, a situação fica bem diferente. Um dos itens que apresentou conformidade de 100% (registro no *www.contaspublicas.gov.br*) não é capaz de criar zonas de opacidade informacional para o usuário. Ele apenas está em desacordo com a regulamentação oficial. Por outro lado, o item “ferramenta de busca”, que apresentou uma conformidade de 48%, associado ao item “gravação de relatório”, com conformidade de 41%, se associam diretamente à dificuldade do usuário em obter as informações no referido portal. As bases de dados disponibilizadas são, em sua maior parte, bases de dados com um enorme número de informações. A possibilidade do usuário poder filtrar corretamente os dados de sua busca, nestas bases, seja através de ferramenta própria do portal, seja através da análise posterior de um relatório, é um enorme dificultador para o efetivo uso do portal. Dessa percepção é que surgem as chamadas zona de opacidade ou translucidez informacional, descritas por Jardim (1999). A informação estaria ali presente mas, por questões técnicas, teria seu acesso dificultado para o usuário final.

Outro ponto importante que se destaca é o baixo índice de conformidade da seção “Fale Conosco”. Autores como Angélico (2012) e Valente (2002) já apontam que, caso o governo dificulte que o cidadão possa interpelá-lo acerca de seus próprios erros é um indicativo de baixa efetividade de uma política de transparência pública. A seção “Fale Conosco” é o principal caminho de contato entre o cidadão que usa o portal de transparência e o seu governo. Sua funcionalidade, bem como a sua pronta resposta, deveriam ser tratadas com toda a seriedade, sob pena do portal de transparência correspondente perder sua credibilidade como agente regulador do poder público e cair na condição de “letra morta”.

Davenport (1998) também aponta o “foco excessivo dos gestores em tecnologia, esquecendo-se que a tecnologia, por si só, não é garantia de uma disseminação efetiva da informação”. Os gestores dos portais, em todos os itens avaliados, provavelmente apostaram grande parte de suas fichas na tecnologia e, esquecendo-se dos problemas relativos ao fator humano. Problemas como a dificuldade de alguns cidadãos em localizar o endereço do portal de transparência do seu estado (item com 19% de não conformidade) ou cidadãos com algum problema de acessibilidade (item com 41% de não conformidade) não são resolvidos apenas com a tecnologia, mas sim com a intervenção humana na gestão destes portais. O mesmo vale para a seção “Fale conosco”, já citada, que deveria ser um canal direto de intervenção humana na gestão dos portais.

Por último, o item “característica da informação” não recebeu nenhuma recomendação de conformidade, apenas pelo fato de que a autenticidade da informação obtida pelo cidadão nos Portais de Transparência pública não é possível de ser verificada e,

em alguns casos, nem a integridade da informação pode ser claramente definida. Colocando-se neste quesito o fator humano, à exemplo do que Angélico (2012) já exemplificou em países onde a adoção de uma política de acesso à informação acabou restringindo o uso da mesma, é possível perceber que a necessidade de uma chancela humana para definir se uma informação disponibilizada é autêntica e integra abre caminho para que a efetividade do portal como agente fiscalizador possa ser controlada pelo governo, na forma de seus agentes públicos.

O segundo passo que nos ajuda a corroborar os resultados obtidos nesta pesquisa pode ser observado quando comparamos os Portais de Transparência Pública estaduais entre si. À exemplo pelo que já é feito desde 2012 pela ONG Contas Abertas, vamos tentar estabelecer um ranking de transparência para os estados avaliados, dentro dos critérios que escolhemos. Vamos estabelecer, por exemplo, que cada item avaliado, dentre os dez itens escolhidos, tenha valor 1 caso seja conforme e valor 0 caso não seja conforme. Quais seriam então os estados brasileiros com Portais de Transparência mais efetivos no nosso ranking de transparência?

Segundo este exercício teórico, os estados com Portais de Transparência mais efetivos e, portanto, estados mais transparentes, seriam o Espírito Santo e Pernambuco, com nota nove, seguidos do Distrito Federal, Minas Gerais e Piauí, com a nota oito. É claro que os critérios utilizados pela ONG Contas Abertas provavelmente foram diferentes dos critérios adotados neste estudo, mas houve uma nítida equivalência entre os dados que obtivemos e a classificação feita em 2014 pela ONG (Índice, 2014). Os nossos 5 melhores portais estão dentro dos 10 melhores portais avaliados pela ONG e os nossos dois estados melhores avaliados (Espírito Santo e Pernambuco) estão entre os três melhores avaliados pela ONG. São estudos completamente diferentes, tanto em abordagem como em metodologia, mas que caminham no mesmo sentido.

Quadro 4 – Ranking de transparência dos Portais de Transparência estaduais

Nome do Estado	Nota Transparência
Espírito Santo	9
Pernambuco	9
Distrito Federal	8
Minas Gerais	8
Piauí	8

São Paulo	7
Amapá	7
Goiás	7
Rio Grande do Sul	7
Tocantins	6
Alagoas	6
Ceará	6
Mato Grosso	6
Paraíba	6
Paraná	6
Rio de Janeiro	6
Santa Catarina	6
Maranhão	5
Pará	5
Rio Grande do Norte	5
Rondônia	5
Sergipe	5
Acre	4
Bahia	4
Mato Grosso do Sul	4
Roraima	4
Amazonas	3

Na outra ponta dessa equação, que diz respeito aos estados com pior avaliação, estão os estados do Acre, Amazonas, Bahia, Mato Grosso do Sul e Roraima. Desses, 3 estados (Acre, Bahia e Roraima) estão também em conformidade com os resultados obtidos pelo estudo da ONG Contas Abertas. O mesmo comportamento de convergência percebido nos resultados dos melhores estados se repetiu nos resultados dos piores estados. Até mesmo os estados com notas intermediárias apresentam conformidade com o estudo. Claro

que há grandes divergências, como o resultado obtido no estado de São Paulo, mas essas divergências provavelmente estão correlacionadas à diferenças na metodologia de estudo aplicadas em cada pesquisa. Mas não deixa de ser um bom indicativo de que a percepção da transparência de um determinado portal é um indicativo mensurável, qualitativamente e quantitativamente, e que os resultados obtidos podem indicar, com um bom nível de consenso, o quão transparente ou opaco este portal pode ser.

5.1. Sugestões para trabalhos futuros

O estudo das aplicações da Lei de Acesso à Informação em Portais de Transparência Pública pode ser tornar algo extremamente complexo. O primeiro agente complicador do problema é o número de Portais de Transparência Pública existentes. Novamente citando a LAI, todos os entes federativos devem ter seus respectivos Portais de Transparência Pública, exceto os municípios com menos de 10.000 habitantes. De acordo com os dados de 2000 coletados pelo IBGE, teríamos então 2.871 Portais de Transparência Pública possíveis, apenas no âmbito do Poder Executivo. Se tomarmos então a mesma necessidade de transparência nas esferas dos Poderes Legislativo e Judiciário, estamos então falando da análise de 8.613 Portais de Transparência Pública, isto levando em conta dados obtidos em 2000. Os 14 anos que se passaram, desde a coleta destes dados, até o tempo presente, provavelmente colocaram vários outros municípios em situação de possuir mais de 10.000 habitantes, ou seja, em situação em que precisariam também ter Portais de Transparência Pública.

Dessa forma, uma sugestão para trabalhos futuros seria o aprofundamento dessa análise, passando dos 27 Portais de Transparência Pública analisados neste estudo para um número maior, o que forneceria provavelmente muito mais dados comparativos. Os estudos futuros poderiam, tendo realizado uma coleta mais extensa, realizar também análises estatísticas dos dados coletados, para verificar, por exemplo, a existência de “vícios” na implantação dos portais, ou mesmo a existência de comportamentos estatísticos recorrentes entre os objetos de análise, e que não seriam visíveis à partir da análise de um substrato muito pequeno. Essa análise, levando-se em conta o grande número de Portais de Transparência Pública envolvidos, também poderia ser automatizada, caso fosse possível estabelecer alguma rotina computacional que realizasse a avaliação. Neste sentido, a sugestão seria a apresentação do mesmo problema para pesquisadores nas áreas de computação e programação aplicada, onde o foco de Gestão da Informação seria mantido, mas um ferramental computacional mais robusto também pudesse ser utilizado. Trabalhos com coparticipação com áreas afins (Ciência da Informação, Computação e Estatística)

seriam bem vindos para o esclarecimento das questões informacionais relativas aos Portais de Transparência Pública.

Uma outra sugestão seria a realização de novos estudos pelos próprios governos, no sentido de que os resultados obtidos nas análises pudessem ser usados como substrato para avaliação dos próprios serviços prestados pelos órgãos públicos. Aliados à pesquisa de satisfação, por exemplo, os dados obtidos através da avaliação dos Portais de Transparência Pública poderiam nortear as políticas dos órgãos públicos, no sentido de aprimorar cada vez mais a sua eficácia e contribuir para a construção de uma cultura de transparência brasileira cada vez mais forte. A própria CGU poderia, em algum instante, promover a avaliação dos Portais de Transparência Pública, à exemplo do que já é feito anualmente por órgãos independentes, como a ONG Contas Abertas. O papel consultivo e normativo da CGU seria complementado por outro viés, de caráter mais fiscalizador, uma vez que é a própria CGU quem estabelece os bons padrões de funcionamento para os Portais de Transparência Públicos.

Por último, trabalhos futuros que conseguissem avaliar a evolução temporal dos Portais de Transparência Pública seriam também interessantes, pois essa evolução temporal indicaria um caminho que está sendo construído, uma tendência destes portais, onde esperamos que seja no sentido dos Portais de Transparência Pública se mostrarem cada vez mais completos, objetivos e atualizados.

Referências

ALVES, Diego Prandino. **Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social**. Distrito Federal: Controladoria-Geral da União. Sexto Concurso de Monografias da CGU, 2011. Disponível no endereço http://www.cgu.gov.br/concursos/6_ConcursoMonografias.asp. Acesso em 28/05/2014.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. São Paulo: Escola de administração de empresas da Fundação Getúlio Vargas, 2012 (Dissertação de Mestrado).

ANGELONI, Maria Terezinha (Org). **Gestão do conhecimento no Brasil: casos, experiências e práticas de empresas públicas**. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 2008.

ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. **A ciência da informação como ciência social**. Ciência da Informação, Brasília, DF, v. 32, n. 3, p. 21-27, set./dez. 2003.

BALLONI, Antônio José (Org). **Por que Gesiti?** Campinas: Editora Komedi, 2007.

BARROS, Otávio Santana Rêgo; GOMES, Ulisses de Mesquita; FREITAS, Whitney Lacerda (ORG.). **Desafios estratégicos para segurança e defesa cibernética**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2011.

BERNSTEIN, Terry; BHIMANI, Anish B.; SCHULTZ, Eugene; SIEGEL, Carol A. **Segurança na Internet**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

BRITO, Vladimir de Paula. **O papel informacional dos serviços secretos**. Belo Horizonte: Escola de Ciência da Informação da UFMG, 2011 (Dissertação de Mestrado).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível no endereço <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 01/05/2013.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia para criação da seção de acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades estaduais e municipais**. Brasília, DF: CGU: 2013. Disponível no endereço http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Guia_TransparenciaAtiva_EstadosMunicipios.pdf. Acesso em 01/05/2013.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de implantação de Portal da Transparência**. Brasília, DF: CGU: 2013. Disponível no endereço http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Guia_PortalTransparencia.pdf. Acesso em 01/05/2013.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF, 16 de maio de 2011. Disponível no endereço <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 26/08/2013.

BRASIL. **Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

Brasília, DF, 16 de dezembro de 1988. Disponível no endereço <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 28/05/2013.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; 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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 18 de novembro de 2011. Disponível no endereço <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 01/05/2013.

BRASIL. Governo Federal. **Dados Abertos.** Brasília, DF: 2014. Disponível no endereço <http://dados.gov.br/dados-abertos>. Acesso em 12/07/2014.

CARNEGIE MELLON UNIVERSITY. **CAPTCHA: Telling Humans and Computers Apart Automatically.** Disponível em <http://captcha.net/>. Acesso em 28/06/2014.

CARVALHO, Maria Rocha de; TAVARES, Márcia da Silva. **Informação & Conhecimento: uma abordagem organizacional.** Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 2001.

CENDÓN, Beatriz Valadares. **Ferramentas de busca na WEB.** Brasília: Revista Ciência da Informação, Volume 30, 2001.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões;** tradução Eliana Rocha. São Paulo: Editora SENAC, 2003.

DAVENPORT, T. H. **Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação;** tradução Bernadette Siqueira Abrão. São Paulo: Futura, 1998.

DAVENPORT, T. H., PRUSAK, L. **Conhecimento empresarial: como as empresas gerenciam o seu capital intelectual;** tradução Lenke Peres. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

FIGUEIREDO, Lucas. **Ministério do Silêncio.** Rio de Janeiro: Record, 2005.

IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Indicadores Sociais Municipais. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm. Acesso em 24/09/2014.

INDICE de transparência 2014. **Contas Abertas.** 30/05/2014. Disponível em: <http://indicedetransparencia.com/2014/05/30/es-pe-e-sp-sao-os-estados-mais-transparentes-do-brasil>. Acesso em 30/05/2014.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental.** Niterói: Editora Universidade Federal Fluminense, 1999.

JARDIM, José Maria. **A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa.** Brasília: Revista do Serviço Público, 2014. Disponível em <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/141>. Acesso em 10/12/2014.

JARDIM, José Maria. **Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006).** In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 9., 2008, São Paulo. Anais... São Paulo: USP,

2008. Disponível em <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios>. Acesso em 10/12/2014.

JARDIM, José Maria. **A lei de acesso à informação pública: dimensões político-informacionais**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13., 2012, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012. Disponível em <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios>. Acesso em 10/12/2014.

LEINSIGER, Klaus M.; SCHMITT, Karin. **Ética Empresarial**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MALIN, Ana Maria Barcellos e; SÁ, Maria Irene da Fonseca. **Lei de acesso à informação: um estudo comparativo com outros países**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13., 2012, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012. Disponível em <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios>. Acesso em 10/12/2014.

MIRANDA, Roberto Campos da Rocha (Org). **Informação e Conhecimento no Legislativo**. Brasília: Relatos da Pesquisa, 2012.

MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (ORG). **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

PAIM, Ísis (Org). **Gestão da Informação e do Conhecimento**. Belo Horizonte: Escola de Ciência da Informação / UFMG, 2003.

SARACEVIC, Tefko. **Ciência da informação: origem, evolução e relações**. Perspectivas em Ciência da Informação, Belo Horizonte, MG, v. 1, n. 1, p. 41-62, 1996.

SERRA, Afonso Celso da Cunha (Trad.). **Gestão do Conhecimento**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

STAREC, Claudio; GOMES, Elisabeth; BEZERRA, Jorge (Org.). **Gestão estratégica da informação e inteligência competitiva**. São Paulo: Saraiva, 2005.

TAKEUCHI, H., NONAKA, T. **Gestão do conhecimento**; tradução Ana Thorell. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TARAPANOFF, Kira (Org). **Inteligência Organizacional e Competitiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

TARAPANOFF, Kira (Org). **Inteligência, informação e conhecimento**. Brasília: UNESCO/IBICT, 2006.

TERRA, José Cláudio Cyrineu; BAX, Marcello Peixoto. **Portais Corporativos: novo instrumento de gestão da informação**. Terra Fórum Biblioteca, 1999. Disponível em 07/10/2013 no endereço <http://www.slideshare.net/jcterra/portais-corporativos-novo-instrumento-de-gestao-da-informacao>.

TOMAEL, Maria Inês; CATARINO, Maria Elisabete; VALENTIM, Marta Lúcia Pomim, JÚNIOR, Oswaldo Francisco de Almeida; SILVA, Terezinha Elisabeth. **Avaliação de fontes de informação na Internet: critérios de qualidade**. Paraíba: Revista Informação & Sociedade: Estudos, Volume 11, 2001. Disponível em <http://www.ies.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/293>. Acesso em 28/05/2014.

VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim. **Acesso à informação governamental: estudo exploratório do papel do Siafi na publicidade da execução do Orçamento Geral da União**. Belo Horizonte: Escola de Ciência da Informação da UFMG, 2002 (Dissertação de Mestrado).

VAITSMAN, Hélio Santiago. **Inteligência empresarial: atacando e defendendo**. Rio de Janeiro: Interciência, 2001.

WILSON, T. D. **Information Behavior: an interdisciplinary perspective**. Information Processing & Management vol. 33, n. 4, p. 551-572, 1997.

Apêndice A – Dados coletados na pesquisa

Os dados foram coletados à partir de junho de 2014, e as datas específicas de coleta de cada item estão assinaladas nos quadros.

Quadro 5 – Itens avaliados no portal de transparência do estado do Acre

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em não conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em não conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade
Acessibilidade	20/07/2014	Em não conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em não conformidade

Quadro 6 – Itens avaliados no portal de transparência do estado de Alagoas

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em não conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade

Acessibilidade	20/07/2014	Em não conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em não conformidade

Quadro 7 – Itens avaliados no portal de transparência do estado do Amapá

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade
Acessibilidade	20/07/2014	Em não conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/0/2014	Em não conformidade

Quadro 8 – Itens avaliados no portal de transparência do estado do Amazonas

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em não conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em não conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em não conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade

Acessibilidade	20/07/2014	Em não conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em não conformidade

Quadro 9 – Itens avaliados no portal de transparência do estado da Bahia

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em não conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em não conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade
Acessibilidade	20/07/2014	Em não conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em não conformidade

Quadro 10 – Itens avaliados no portal de transparência do estado do Ceará

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em não conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em não conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade

Acessibilidade	20/07/2014	Em não conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em conformidade

Quadro 11 – Itens avaliados no portal de transparência do Distrito Federal

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade
Acessibilidade	20/07/2014	Em conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em conformidade

Quadro 12 – Itens avaliados no portal de transparência do estado do Espírito Santo

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade

Acessibilidade	20/07/2014	Em conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em conformidade

Quadro 13 – Itens avaliados no portal de transparência do estado de Goiás

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em não conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em não conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade
Acessibilidade	20/07/2014	Em conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em conformidade

Quadro 14 – Itens avaliados no portal de transparência do estado do Maranhão

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em não conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade

Acessibilidade	20/07/2014	Em não conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em não conformidade

Quadro 15 – Itens avaliados no portal de transparência do estado de Mato Grosso

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em não conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em não conformidade
Acessibilidade	20/07/2014	Em conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em conformidade

Quadro 16 – Itens avaliados no portal de transparência do estado de Mato Grosso do Sul

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em não conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em não conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade

Acessibilidade	20/07/2014	Em não conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em não conformidade

Quadro 17 – Itens avaliados no portal de transparência do estado de Minas Gerais

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade
Acessibilidade	20/07/2014	Em conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em conformidade

Quadro 18 – Itens avaliados no portal de transparência do estado do Pará

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em não conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em não conformidade

Acessibilidade	20/07/2014	Em conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em não conformidade

Quadro 19 – Itens avaliados no portal de transparência do estado da Paraíba

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em não conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade
Acessibilidade	20/07/2014	Em não conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em conformidade

Quadro 20 – Itens avaliados no portal de transparência do estado do Paraná

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em não conformidade

Acessibilidade	20/07/2014	Em conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em não conformidade

Quadro 21 – Itens avaliados no portal de transparência do estado de Pernambuco

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade
Acessibilidade	20/07/2014	Em conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em conformidade

Quadro 22 – Itens avaliados no portal de transparência do estado do Piauí

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade

Acessibilidade	20/07/2014	Em não conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em conformidade

Quadro 23 – Itens avaliados no portal de transparência do estado do Rio de Janeiro

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em não conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em não conformidade
Acessibilidade	20/07/2014	Em conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em conformidade

Quadro 24 – Itens avaliados no portal de transparência do estado do Rio Grande do Norte

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em não conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em não conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade

Acessibilidade	20/07/2014	Em não conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em conformidade

Quadro 25 – Itens avaliados no portal de transparência do estado do Rio Grande do Sul

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade
Acessibilidade	20/07/2014	Em conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em não conformidade

Quadro 26 – Itens avaliados no portal de transparência do estado de Rondônia

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em não conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em não conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade

Acessibilidade	20/07/2014	Em não conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em não conformidade

Quadro 27 – Itens avaliados no portal de transparência do estado de Roraima

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em não conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em não conformidade
Acessibilidade	20/07/2014	Em não conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em não conformidade

Quadro 28 – Itens avaliados no portal de transparência do estado de Santa Catarina

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em não conformidade

Acessibilidade	20/07/2014	Em não conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em não conformidade

Quadro 29 – Itens avaliados no portal de transparência do estado de São Paulo

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade
Acessibilidade	20/07/2014	Em conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em não conformidade

Quadro 30 – Itens avaliados no portal de transparência do estado de Sergipe

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em conformidade
Seção “Fale Conosco”	11/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em não conformidade

Acessibilidade	20/07/2014	Em não conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em não conformidade

Quadro 31 – Itens avaliados no portal de transparência do estado do Tocantins

Item	Data Avaliação	Resultado
Nome do domínio	28/06/2014	Em conformidade
Registro no www.contaspublicas.gov.br	02/07/2014	Em conformidade
Ferramenta de busca	05/07/2014	Em conformidade
Seção “Fale Conosco”	08/07/2014	Em não conformidade
Seção “Perguntas Mais Frequentes”	08/07/2014	Em conformidade
Acesso livre	09/07/2014	Em conformidade
Acesso por outros sistemas	12/07/2014	Em conformidade
Acessibilidade	20/07/2014	Em não conformidade
Característica da informação	21/07/2014	Em não conformidade
Gravação de relatório	21/07/2014	Em não conformidade

Anexo I

Lei 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.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

Trata sobre aplicabilidade, diretrizes para assegurar o direito de acesso, principais conceitos e dever do Estado de garantia do acesso.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 4o Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Art. 5o 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.

CAPÍTULO II - DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO

Estabelece obrigações para os órgãos e entidades do poder público quanto à gestão da informação; define os tipos de informação que podem ser solicitadas; estabelece obrigações de divulgação espontânea de informações pelos órgãos da Administração Pública e medidas que devem ser adotadas para assegurar o acesso a informações.

Art. 6o Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade;

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Art. 7o O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos;

VII - informação relativa:

a) à implantação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

§ 1o O acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 2o Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

§ 3o O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

§ 4o A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1o, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.

§ 5o Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.

§ 6o Verificada a hipótese prevista no § 5o deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.

Art. 8o É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1o Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2o Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3o Os sítios de que trata o § 2o deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9o da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4o Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2o, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 9o O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

CAPÍTULO III - DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Define como deve ser feito o pedido de informações e como devem ser apresentados os recursos contra a decisão negativa de acesso.

Seção I - Do Pedido de Acesso

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

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

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e

condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

§ 5o A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.

§ 6o Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no caput todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei no 7.115, de 29 de agosto de 1983.

Art. 13. Quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original.

Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original.

Art. 14. É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia.

Seção II - Dos Recursos

Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.

Art. 17. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando.

§ 2º Indeferido o recurso previsto no caput que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.

Art. 18. Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.

Art. 19. (VETADO).

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público informarão ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público.

Art. 20. Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao procedimento de que trata este Capítulo.

CAPÍTULO IV - DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Trata da impossibilidade de negativa de informações necessárias à proteção de direitos individuais; estabelece critérios, graus e prazos de sigilo para classificação de informações; institui o dever do Estado de proteção e controle de informações sigilosas; define procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação de informações e trata das informações pessoais.

Seção I - Disposições Gerais

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

Seção II - Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos (as) serão classificadas como

reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

§ 3o Alternativamente aos prazos previstos no § 1o, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.

§ 4o Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

§ 5o Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e

II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.

Seção III - Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas

Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.

§ 1o O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2o O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§ 3o Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.

Art. 26. As autoridades públicas adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.

Parágrafo único. A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotará as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta Lei.

Seção IV - Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

a) Presidente da República;

b) Vice-Presidente da República;

- c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e
- e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.

§ 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.

§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.

Art. 28. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterá, no mínimo, os seguintes elementos:

- I - assunto sobre o qual versa a informação;
- II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;
- III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e
- IV - identificação da autoridade que a classificou.

Parágrafo único. A decisão referida no caput será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.

Art. 29. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à sua desclassificação ou à redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 24.

§ 1º O regulamento a que se refere o caput deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.

§ 2º Na reavaliação a que se refere o caput, deverão ser examinadas a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação.

§ 3º Na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção.

Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:

I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;

II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;

III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no caput para consulta pública em suas sedes.

§ 2º Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.

Seção V - Das Informações Pessoais

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de

irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5o Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

CAPÍTULO V - DAS RESPONSABILIDADES

Define condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar; define possíveis sanções; trata da responsabilidade pelos danos causados pela divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou pessoais.

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;

IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

§ 1o Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas:

I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou

II - para fins do disposto na Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.

§ 2o Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nos 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.

Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - rescisão do vínculo com o poder público;

IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e

V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

§ 1o As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurado o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias.

§ 2o A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV.

§ 3o A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista.

Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido.

CAPÍTULO VI - DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Institui a Comissão Mista de Reavaliação de Informações e o Núcleo de Segurança e Credenciamento; define prazos para reavaliação de informações ultrassecretas e secretas; dispõe sobre a designação de autoridade responsável pelo acompanhamento da implantação da Lei em cada órgão ou entidade e sobre a designação de órgão da administração pública federal com atribuições relacionadas à implantação da lei; estipula o prazo de vigência e de regulamentação e trata da alteração e revogação de outros dispositivos legais.

Art. 35. (VETADO).

§ 1o É instituída a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:

I - requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;

II - rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7o e demais dispositivos desta Lei; e

III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1o do art. 24.

§ 2o O prazo referido no inciso III é limitado a uma única renovação.

§ 3o A revisão de ofício a que se refere o inciso II do § 1o deverá ocorrer, no máximo, a cada 4 (quatro) anos, após a reavaliação prevista no art. 39, quando se tratar de documentos ultrassecretos ou secretos.

§ 4o A não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no § 3o implicará a desclassificação automática das informações.

§ 5o Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observado o mandato de 2 (dois) anos para seus integrantes e demais disposições desta Lei.

Art. 36. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos.

Art. 37. É instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivos:

I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e

II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.

Art. 38. Aplica-se, no que couber, a Lei no 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.

Art. 39. Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 (dois) anos, contado do termo inicial de vigência desta Lei.

§ 1o A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no caput, deverá observar os prazos e condições previstos nesta Lei.

§ 2o No âmbito da administração pública federal, a reavaliação prevista no caput poderá ser revista, a qualquer tempo, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os termos desta Lei.

§ 3o Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no caput, será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente.

§ 4o As informações classificadas como secretas e ultrassecretas não reavaliadas no prazo previsto no caput serão consideradas, automaticamente, de acesso público.

Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

II - monitorar a implantação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;

III - recomendar as medidas indispensáveis à implantação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e

IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.

Art. 41. O Poder Executivo Federal designará órgão da administração pública federal responsável:

I - pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II - pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

III - pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30;

IV - pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implantação desta Lei.

Art. 42. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 43. O inciso VI do art. 116 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 116.

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

.....” (NR)

Art. 44. O Capítulo IV do Título IV da Lei no 8.112, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 126-A:

“Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de

envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.”

Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9o e na Seção II do Capítulo III.

Art. 46. Revogam-se:

I - a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005; e

II - os arts. 22 a 24 da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

Art. 47. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação. Brasília, 18 de novembro de 2011; 190o da Independência e 123o da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardoso

Celso Luiz Nunes Amorim

Antonio de Aguiar Patriota

Miriam Belchior

Paulo Bernardo Silva

Gleisi Hoffmann

José Elito Carvalho Siqueira

Helena Chagas

Luís Inácio Lucena Adams

Jorge Hage Sobrinho

Maria do Rosário Nunes

Anexo II

DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012

Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011,

DECRETA:

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Este Decreto regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, conforme o disposto na Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

Art. 2º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal assegurarão, às pessoas naturais e jurídicas, o direito de acesso à informação, que será proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e as diretrizes previstas na Lei no 12.527, de 2011.

Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - informação - dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - dados processados - dados submetidos a qualquer operação ou tratamento por meio de processamento eletrônico ou por meio automatizado com o emprego de tecnologia da informação;

III - documento - unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

IV - informação sigilosa - informação submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, e aquelas abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo;

V - informação pessoal - informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem;

VI - tratamento da informação - conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VII - disponibilidade - qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VIII - autenticidade - qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

IX - integridade - qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

X - primariedade - qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações;

XI - informação atualizada - informação que reúne os dados mais recentes sobre o tema, de acordo com sua natureza, com os prazos previstos em normas específicas ou conforme a periodicidade estabelecida nos sistemas informatizados que a organizam; e

XII - documento preparatório - documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.

Art. 4o A busca e o fornecimento da informação são gratuitos, ressalvada a cobrança do valor referente ao custo dos serviços e dos materiais utilizados, tais como reprodução de documentos, mídias digitais e postagem.

Parágrafo único. Está isento de ressarcir os custos dos serviços e dos materiais utilizados aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei no 7.115, de 29 de agosto de 1983.

CAPÍTULO II - DA ABRANGÊNCIA

Art. 5o Sujeitam-se ao disposto neste Decreto os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

§ 1o A divulgação de informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, estará submetida às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar sua competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários.

§ 2o Não se sujeitam ao disposto neste Decreto as informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado obtidas pelo Banco Central do Brasil, pelas agências reguladoras ou por outros órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos.

Art. 6o O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica:

I - às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça; e

II - às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma do §1o do art. 7o da Lei no 12.527, de 2011.

CAPÍTULO III - DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

Art. 7o É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles

produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei no 12.527, de 2011.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o caput.

§ 2º Serão disponibilizados nos sítios na Internet dos órgãos e entidades, conforme padrão estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República:

I - banner na página inicial, que dará acesso à seção específica de que trata o § 1º; e

II - barra de identidade do Governo federal, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a Lei no 12.527, de 2011.

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;

III - repasses ou transferências de recursos financeiros;

IV - execução orçamentária e financeira detalhada;

V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; e

VIII - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei no 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC.

§ 4º As informações poderão ser disponibilizadas por meio de ferramenta de redirecionamento de página na Internet, quando estiverem disponíveis em outros sítios governamentais.

§ 5º No caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, aplica-se o disposto no § 1º do art. 5º.

§ 6º O Banco Central do Brasil divulgará periodicamente informações relativas às operações de crédito praticadas pelas instituições financeiras, inclusive as taxas de juros mínima, máxima e média e as respectivas tarifas bancárias.

§ 7º A divulgação das informações previstas no § 3º não exclui outras hipóteses de publicação e divulgação de informações previstas na legislação.

Art. 8o Os sítios na Internet dos órgãos e entidades deverão, em cumprimento às normas estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atender aos seguintes requisitos, entre outros:

I - conter formulário para pedido de acesso à informação;

II - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

III - possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

IV - possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

V - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

VI - garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso;

VII - indicar instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade; e

VIII - garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

CAPÍTULO IV - DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA

Seção I - Do Serviço de Informação ao Cidadão

Art. 9o Os órgãos e entidades deverão criar Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, com o objetivo de:

I - atender e orientar o público quanto ao acesso à informação;

II - informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e

III - receber e registrar pedidos de acesso à informação.

Parágrafo único. Compete ao SIC:

I - o recebimento do pedido de acesso e, sempre que possível, o fornecimento imediato da informação;

II - o registro do pedido de acesso em sistema eletrônico específico e a entrega de número do protocolo, que conterà a data de apresentação do pedido; e

III - o encaminhamento do pedido recebido e registrado à unidade responsável pelo fornecimento da informação, quando couber.

Art. 10. O SIC será instalado em unidade física identificada, de fácil acesso e aberta ao público.

§ 1o Nas unidades descentralizadas em que não houver SIC será oferecido serviço de recebimento e registro dos pedidos de acesso à informação.

§ 2o Se a unidade descentralizada não detiver a informação, o pedido será encaminhado ao SIC do órgão ou entidade central, que comunicará ao requerente o número do protocolo e a data de recebimento do pedido, a partir da qual se inicia o prazo de resposta.

Seção II - Do Pedido de Acesso à Informação

Art. 11. Qualquer pessoa, natural ou jurídica, poderá formular pedido de acesso à informação.

§ 1o O pedido será apresentado em formulário padrão, disponibilizado em meio eletrônico e físico, no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades.

§ 2o O prazo de resposta será contado a partir da data de apresentação do pedido ao SIC.

§ 3o É facultado aos órgãos e entidades o recebimento de pedidos de acesso à informação por qualquer outro meio legítimo, como contato telefônico, correspondência eletrônica ou física, desde que atendidos os requisitos do art. 12.

§ 4o Na hipótese do § 3o, será enviada ao requerente comunicação com o número de protocolo e a data do recebimento do pedido pelo SIC, a partir da qual se inicia o prazo de resposta.

Art. 12. O pedido de acesso à informação deverá conter:

I - nome do requerente;

II - número de documento de identificação válido;

III - especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida; e

IV - endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida.

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I - genéricos;

II - desproporcionais ou desarrazoados; ou

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

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do caput, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados.

Art. 14. São vedadas exigências relativas aos motivos do pedido de acesso à informação.

Seção III - Do Procedimento de Acesso à Informação

Art. 15. Recebido o pedido e estando a informação disponível, o acesso será imediato.

§ 1o Caso não seja possível o acesso imediato, o órgão ou entidade deverá, no prazo de até vinte dias:

I - enviar a informação ao endereço físico ou eletrônico informado;

II - comunicar data, local e modo para realizar consulta à informação, efetuar reprodução ou obter certidão relativa à informação;

III - comunicar que não possui a informação ou que não tem conhecimento de sua existência;

IV - indicar, caso tenha conhecimento, o órgão ou entidade responsável pela informação ou que a detenha; ou

V - indicar as razões da negativa, total ou parcial, do acesso.

§ 2o Nas hipóteses em que o pedido de acesso demandar manuseio de grande volume de documentos, ou a movimentação do documento puder comprometer sua regular tramitação, será adotada a medida prevista no inciso II do § 1o.

§ 3o Quando a manipulação puder prejudicar a integridade da informação ou do documento, o órgão ou entidade deverá indicar data, local e modo para consulta, ou disponibilizar cópia, com certificação de que confere com o original.

§ 4o Na impossibilidade de obtenção de cópia de que trata o § 3o, o requerente poderá solicitar que, às suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a integridade do documento original.

Art. 16. O prazo para resposta do pedido poderá ser prorrogado por dez dias, mediante justificativa encaminhada ao requerente antes do término do prazo inicial de vinte dias.

Art. 17. Caso a informação esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em outro meio de acesso universal, o órgão ou entidade deverá orientar o requerente quanto ao local e modo para consultar, obter ou reproduzir a informação.

Parágrafo único. Na hipótese do caput o órgão ou entidade desobriga-se do fornecimento direto da informação, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para consultar, obter ou reproduzir a informação.

Art. 18. Quando o fornecimento da informação implicar reprodução de documentos, o órgão ou entidade, observado o prazo de resposta ao pedido, disponibilizará ao requerente Guia de Recolhimento da União - GRU ou documento equivalente, para pagamento dos custos dos serviços e dos materiais utilizados.

Parágrafo único. A reprodução de documentos ocorrerá no prazo de dez dias, contado da comprovação do pagamento pelo requerente ou da entrega de declaração de pobreza por ele firmada, nos termos da Lei no 7.115, de 1983, ressalvadas hipóteses justificadas em que, devido ao volume ou ao estado dos documentos, a reprodução demande prazo superior.

Art. 19. Negado o pedido de acesso à informação, será enviada ao requerente, no prazo de resposta, comunicação com:

I - razões da negativa de acesso e seu fundamento legal;

II - possibilidade e prazo de recurso, com indicação da autoridade que o apreciará; e

III - possibilidade de apresentação de pedido de desclassificação da informação, quando for o caso, com indicação da autoridade classificadora que o apreciará.

§1o As razões de negativa de acesso a informação classificada indicarão o fundamento legal da classificação, a autoridade que a classificou e o código de indexação do documento classificado.

§ 2o Os órgãos e entidades disponibilizarão formulário padrão para apresentação de recurso e de pedido de desclassificação.

Art. 20. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão.

Parágrafo único. O Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil classificarão os documentos que embasarem decisões de política econômica, tais como fiscal, tributária, monetária e regulatória.

Seção IV - Dos Recursos

Art. 21. No caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão, que deverá apreciá-lo no prazo de cinco dias, contado da sua apresentação.

Parágrafo único. Desprovido o recurso de que trata o caput, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade máxima do órgão ou entidade, que deverá se manifestar em cinco dias contados do recebimento do recurso.

Art. 22. No caso de omissão de resposta ao pedido de acesso à informação, o requerente poderá apresentar reclamação no prazo de dez dias à autoridade de monitoramento de que trata o art. 40 da Lei no 12.527, de 2011, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento da reclamação.

§ 1o O prazo para apresentar reclamação começará trinta dias após a apresentação do pedido.

§ 2o A autoridade máxima do órgão ou entidade poderá designar outra autoridade que lhe seja diretamente subordinada como responsável pelo recebimento e apreciação da reclamação.

Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.

§ 1o A Controladoria-Geral da União poderá determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimentos.

§ 2o Provido o recurso, a Controladoria-Geral da União fixará prazo para o cumprimento da decisão pelo órgão ou entidade.

Art. 24. No caso de negativa de acesso à informação, ou às razões da negativa do acesso de que trata o caput do art. 21, desprovido o recurso pela Controladoria-Geral da União, o requerente poderá apresentar, no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, recurso

à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os procedimentos previstos no Capítulo VI.

CAPÍTULO V - DAS INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS EM GRAU DE SIGILO

Seção I - Da Classificação de Informações quanto ao Grau e Prazos de Sigilo

Art. 25. São passíveis de classificação as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País;

III - prejudicar ou pôr em risco informações fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

IV - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

V - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

VI - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VII - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional, observado o disposto no inciso II do caput do art. 6º;

VIII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

IX - comprometer atividades de inteligência, de investigação ou de fiscalização em andamento, relacionadas com prevenção ou repressão de infrações.

Art. 26. A informação em poder dos órgãos e entidades, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada no grau ultrassecreto, secreto ou reservado.

Art. 27. Para a classificação da informação em grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e

II - o prazo máximo de classificação em grau de sigilo ou o evento que defina seu termo final.

Art. 28. Os prazos máximos de classificação são os seguintes:

I - grau ultrassecreto: vinte e cinco anos;

II - grau secreto: quinze anos; e

III - grau reservado: cinco anos.

Parágrafo único. Poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, observados os prazos máximos de classificação.

Art. 29. As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente da República, Vice-Presidente e seus cônjuges e filhos serão classificadas no grau reservado e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

Art. 30. A classificação de informação é de competência:

I - no grau ultrassecreto, das seguintes autoridades:

- a) Presidente da República;
- b) Vice-Presidente da República;
- c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- d) Comandantes da Marinha, do Exército, da Aeronáutica; e
- e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau secreto, das autoridades referidas no inciso I do caput, dos titulares de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II do caput e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível DAS 101.5 ou superior, e seus equivalentes.

§ 1º É vedada a delegação da competência de classificação nos graus de sigilo ultrassecreto ou secreto.

§ 2º O dirigente máximo do órgão ou entidade poderá delegar a competência para classificação no grau reservado a agente público que exerça função de direção, comando ou chefia.

§ 3º É vedada a subdelegação da competência de que trata o § 2º.

§ 4º Os agentes públicos referidos no § 2º deverão dar ciência do ato de classificação à autoridade delegante, no prazo de noventa dias.

§ 5º A classificação de informação no grau ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I do caput deverá ser ratificada pelo Ministro de Estado, no prazo de trinta dias.

§ 6º Enquanto não ratificada, a classificação de que trata o § 5º considera-se válida, para todos os efeitos legais.

Seção II - Dos Procedimentos para Classificação de Informação

Art. 31. A decisão que classificar a informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada no Termo de Classificação de Informação - TCI, conforme modelo contido no Anexo, e conterá o seguinte:

I - código de indexação de documento;

II - grau de sigilo;

III - categoria na qual se enquadra a informação;

IV - tipo de documento;

V - data da produção do documento;

VI - indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação;

VII - razões da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 27;

VIII - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, observados os limites previstos no art. 28;

IX - data da classificação; e

X - identificação da autoridade que classificou a informação.

§ 1º O TCI seguirá anexo à informação.

§ 2º As informações previstas no inciso VII do caput deverão ser mantidas no mesmo grau de sigilo que a informação classificada.

§ 3º A ratificação da classificação de que trata o § 5º do art. 30 deverá ser registrada no TCI.

Art. 32. A autoridade ou outro agente público que classificar informação no grau ultrassecreto ou secreto deverá encaminhar cópia do TCI à Comissão Mista de Reavaliação de Informações no prazo de trinta dias, contado da decisão de classificação ou de ratificação.

Art. 33. Na hipótese de documento que contenha informações classificadas em diferentes graus de sigilo, será atribuído ao documento tratamento do grau de sigilo mais elevado, ficando assegurado o acesso às partes não classificadas por meio de certidão, extrato ou cópia, com ocultação da parte sob sigilo.

Art. 34. Os órgãos e entidades poderão constituir Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos - CPADS, com as seguintes atribuições:

I - opinar sobre a informação produzida no âmbito de sua atuação para fins de classificação em qualquer grau de sigilo;

II - assessorar a autoridade classificadora ou a autoridade hierarquicamente superior quanto à desclassificação, reclassificação ou reavaliação de informação classificada em qualquer grau de sigilo;

III - propor o destino final das informações desclassificadas, indicando os documentos para guarda permanente, observado o disposto na Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e

IV - subsidiar a elaboração do rol anual de informações desclassificadas e documentos classificados em cada grau de sigilo, a ser disponibilizado na Internet.

Seção III - Da Desclassificação e Reavaliação da Informação Classificada em Grau de Sigilo

Art. 35. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, para desclassificação ou redução do prazo de sigilo.

Parágrafo único. Para o cumprimento do disposto no caput, além do disposto no art. 27, deverá ser observado:

I - o prazo máximo de restrição de acesso à informação, previsto no art. 28;

II - o prazo máximo de quatro anos para revisão de ofício das informações classificadas no grau ultrassecreto ou secreto, previsto no inciso I do caput do art. 47;

III - a permanência das razões da classificação;

IV - a possibilidade de danos ou riscos decorrentes da divulgação ou acesso irrestrito da informação; e

V - a peculiaridade das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.

Art. 36. O pedido de desclassificação ou de reavaliação da classificação poderá ser apresentado aos órgãos e entidades independente de existir prévio pedido de acesso à informação.

Parágrafo único. O pedido de que trata o caput será endereçado à autoridade classificadora, que decidirá no prazo de trinta dias.

Art. 37. Negado o pedido de desclassificação ou de reavaliação pela autoridade classificadora, o requerente poderá apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da negativa, ao Ministro de Estado ou à autoridade com as mesmas prerrogativas, que decidirá no prazo de trinta dias.

§ 1º Nos casos em que a autoridade classificadora esteja vinculada a autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista, o recurso será apresentado ao dirigente máximo da entidade.

§ 2º No caso das Forças Armadas, o recurso será apresentado primeiramente perante o respectivo Comandante, e, em caso de negativa, ao Ministro de Estado da Defesa.

§ 3º No caso de informações produzidas por autoridades ou agentes públicos no exterior, o requerimento de desclassificação e reavaliação será apreciado pela autoridade hierarquicamente superior que estiver em território brasileiro.

§ 4º Desprovido o recurso de que tratam o caput e os §§1º a 3º, poderá o requerente apresentar recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão.

Art. 38. A decisão da desclassificação, reclassificação ou redução do prazo de sigilo de informações classificadas deverá constar das capas dos processos, se houver, e de campo apropriado no TCI.

Seção IV - Disposições Gerais

Art. 39. As informações classificadas no grau ultrassecreto ou secreto serão definitivamente preservadas, nos termos da Lei no 8.159, de 1991, observados os procedimentos de restrição de acesso enquanto vigorar o prazo da classificação.

Art. 40. As informações classificadas como documentos de guarda permanente que forem objeto de desclassificação serão encaminhadas ao Arquivo Nacional, ao arquivo permanente do órgão público, da entidade pública ou da instituição de caráter público, para fins de organização, preservação e acesso.

Art. 41. As informações sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de classificação em qualquer grau de sigilo nem ter seu acesso negado.

Art. 42. Não poderá ser negado acesso às informações necessárias à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. O requerente deverá apresentar razões que demonstrem a existência de nexos entre as informações requeridas e o direito que se pretende proteger.

Art. 43. O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam credenciadas segundo as normas fixadas pelo Núcleo de Segurança e Credenciamento, instituído no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, sem prejuízo das atribuições de agentes públicos autorizados por lei.

Art. 44. As autoridades do Poder Executivo Federal adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações classificadas em qualquer grau de sigilo.

Parágrafo único. A pessoa natural ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o Poder Público, executar atividades de tratamento de informações classificadas, adotará as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações.

Art. 45. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará anualmente, até o dia 1º de junho, em sítio na Internet:

I - rol das informações desclassificadas nos últimos doze meses;

II - rol das informações classificadas em cada grau de sigilo, que deverá conter:

a) código de indexação de documento;

b) categoria na qual se enquadra a informação;

c) indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação; e

d) data da produção, data da classificação e prazo da classificação;

III - relatório estatístico com a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos e indeferidos; e

IV - informações estatísticas agregadas dos requerentes.

Parágrafo único. Os órgãos e entidades deverão manter em meio físico as informações previstas no caput, para consulta pública em suas sedes.

CAPÍTULO VI - DA COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS

Art. 46. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, instituída nos termos do § 1º do art. 35 da Lei no 12.527, de 2011, será integrada pelos titulares dos seguintes órgãos:

- I - Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá;
- II - Ministério da Justiça;
- III - Ministério das Relações Exteriores;
- IV - Ministério da Defesa;
- V - Ministério da Fazenda;
- VI - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- VII - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;
- VIII - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- IX - Advocacia-Geral da União; e
- X - Controladoria Geral da União.

Parágrafo único. Cada integrante indicará suplente a ser designado por ato do Presidente da Comissão.

Art. 47. Compete à Comissão Mista de Reavaliação de Informações:

- I - rever, de ofício ou mediante provocação, a classificação de informação no grau ultrassecreto ou secreto ou sua reavaliação, no máximo a cada quatro anos;
- II - requisitar da autoridade que classificar informação no grau ultrassecreto ou secreto esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral, da informação, quando as informações constantes do TCI não forem suficientes para a revisão da classificação;
- III - decidir recursos apresentados contra decisão proferida:
 - a) pela Controladoria-Geral da União, em grau recursal, a pedido de acesso à informação ou às razões da negativa de acesso à informação; ou
 - b) pelo Ministro de Estado ou autoridade com a mesma prerrogativa, em grau recursal, a pedido de desclassificação ou reavaliação de informação classificada;
- IV - prorrogar por uma única vez, e por período determinado não superior a vinte e cinco anos, o prazo de sigilo de informação classificada no grau ultrassecreto, enquanto seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional, à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, limitado ao máximo de cinquenta anos o prazo total da classificação; e

V - estabelecer orientações normativas de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da Lei no 12.527, de 2011.

Parágrafo único. A não deliberação sobre a revisão de ofício no prazo previsto no inciso I do caput implicará a desclassificação automática das informações.

Art. 48. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações se reunirá, ordinariamente, uma vez por mês, e, extraordinariamente, sempre que convocada por seu Presidente.

Parágrafo único. As reuniões serão realizadas com a presença de no mínimo seis integrantes.

Art. 49. Os requerimentos de prorrogação do prazo de classificação de informação no grau ultrassecreto, a que se refere o inciso IV do caput do art. 47, deverão ser encaminhados à Comissão Mista de Reavaliação de Informações em até um ano antes do vencimento do termo final de restrição de acesso.

Parágrafo único. O requerimento de prorrogação do prazo de sigilo de informação classificada no grau ultrassecreto deverá ser apreciado, impreterivelmente, em até três sessões subsequentes à data de sua autuação, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações da Comissão.

Art. 50. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações deverá apreciar os recursos previstos no inciso III do caput do art. 47, impreterivelmente, até a terceira reunião ordinária subsequente à data de sua autuação.

Art. 51. A revisão de ofício da informação classificada no grau ultrassecreto ou secreto será apreciada em até três sessões anteriores à data de sua desclassificação automática.

Art. 52. As deliberações da Comissão Mista de Reavaliação de Informações serão tomadas:

I - por maioria absoluta, quando envolverem as competências previstas nos incisos I e IV do caput do art.47; e

II - por maioria simples dos votos, nos demais casos.

Parágrafo único. A Casa Civil da Presidência da República poderá exercer, além do voto ordinário, o voto de qualidade para desempate.

Art. 53. A Casa Civil da Presidência da República exercerá as funções de Secretaria-Executiva da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, cujas competências serão definidas em regimento interno.

Art. 54. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações aprovará, por maioria absoluta, regimento interno que disporá sobre sua organização e funcionamento.

Parágrafo único. O regimento interno deverá ser publicado no Diário Oficial da União no prazo de noventa dias após a instalação da Comissão.

CAPÍTULO VII - DAS INFORMAÇÕES PESSOAIS

Art. 55. As informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem detidas pelos órgãos e entidades:

I - terão acesso restrito a agentes públicos legalmente autorizados e a pessoa a que se referirem, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de cem anos a contar da data de sua produção; e

II - poderão ter sua divulgação ou acesso por terceiros autorizados por previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que se referirem.

Parágrafo único. Caso o titular das informações pessoais esteja morto ou ausente, os direitos de que trata este artigo assistem ao cônjuge ou companheiro, aos descendentes ou ascendentes, conforme o disposto no parágrafo único do art. 20 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e na Lei no 9.278, de 10 de maio de 1996.

Art. 56. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

Art. 57. O consentimento referido no inciso II do caput do art. 55 não será exigido quando o acesso à informação pessoal for necessário:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, vedada a identificação da pessoa a que a informação se referir;

III - ao cumprimento de decisão judicial;

IV - à defesa de direitos humanos de terceiros; ou

V - à proteção do interesse público geral e preponderante.

Art. 58. A restrição de acesso a informações pessoais de que trata o art. 55 não poderá ser invocada:

I - com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades, conduzido pelo Poder Público, em que o titular das informações for parte ou interessado; ou

II - quando as informações pessoais não classificadas estiverem contidas em conjuntos de documentos necessários à recuperação de fatos históricos de maior relevância.

Art. 59. O dirigente máximo do órgão ou entidade poderá, de ofício ou mediante provocação, reconhecer a incidência da hipótese do inciso II do caput do art. 58, de forma fundamentada, sobre documentos que tenha produzido ou acumulado, e que estejam sob sua guarda.

§ 1o Para subsidiar a decisão de reconhecimento de que trata o caput, o órgão ou entidade poderá solicitar a universidades, instituições de pesquisa ou outras entidades com notória experiência em pesquisa historiográfica a emissão de parecer sobre a questão.

§ 2o A decisão de reconhecimento de que trata o caput será precedida de publicação de extrato da informação, com descrição resumida do assunto, origem e período do conjunto de documentos a serem considerados de acesso irrestrito, com antecedência de no mínimo trinta dias.

§ 3º Após a decisão de reconhecimento de que trata o § 2º, os documentos serão considerados de acesso irrestrito ao público.

§ 4º Na hipótese de documentos de elevado valor histórico destinados à guarda permanente, caberá ao dirigente máximo do Arquivo Nacional, ou à autoridade responsável pelo arquivo do órgão ou entidade pública que os receber, decidir, após seu recolhimento, sobre o reconhecimento, observado o procedimento previsto neste artigo.

Art. 60. O pedido de acesso a informações pessoais observará os procedimentos previstos no Capítulo IV e estará condicionado à comprovação da identidade do requerente.

Parágrafo único. O pedido de acesso a informações pessoais por terceiros deverá ainda estar acompanhado de:

I - comprovação do consentimento expresso de que trata o inciso II do caput do art. 55, por meio de procuração;

II - comprovação das hipóteses previstas no art. 58;

III - demonstração do interesse pela recuperação de fatos históricos de maior relevância, observados os procedimentos previstos no art. 59; ou

IV - demonstração da necessidade do acesso à informação requerida para a defesa dos direitos humanos ou para a proteção do interesse público e geral preponderante.

Art. 61. O acesso à informação pessoal por terceiros será condicionado à assinatura de um termo de responsabilidade, que disporá sobre a finalidade e a destinação que fundamentaram sua autorização, sobre as obrigações a que se submeterá o requerente.

§ 1º A utilização de informação pessoal por terceiros vincula-se à finalidade e à destinação que fundamentaram a autorização do acesso, vedada sua utilização de maneira diversa.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações pessoais de terceiros será responsabilizado por seu uso indevido, na forma da lei.

Art. 62. Aplica-se, no que couber, a Lei no 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, natural ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de órgãos ou entidades governamentais ou de caráter público.

CAPÍTULO VIII - DAS ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS

Art. 63. As entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos para realização de ações de interesse público deverão dar publicidade às seguintes informações:

I - cópia do estatuto social atualizado da entidade;

II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e

III - cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo Federal, respectivos aditivos, e relatórios finais de prestação de contas, na forma da legislação aplicável.

§ 1º As informações de que trata o caput serão divulgadas em sítio na Internet da entidade privada e em quadro de avisos de amplo acesso público em sua sede.

§ 2o A divulgação em sítio na Internet referida no §1o poderá ser dispensada, por decisão do órgão ou entidade pública, e mediante expressa justificação da entidade, nos casos de entidades privadas sem fins lucrativos que não disponham de meios para realizá-la.

§ 3o As informações de que trata o caput deverão ser publicadas a partir da celebração do convênio, contrato, termo de parceria, acordo, ajuste ou instrumento congênere, serão atualizadas periodicamente e ficarão disponíveis até cento e oitenta dias após a entrega da prestação de contas final.

Art. 64. Os pedidos de informação referentes aos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres previstos no art. 63 deverão ser apresentados diretamente aos órgãos e entidades responsáveis pelo repasse de recursos.

CAPÍTULO IX - DAS RESPONSABILIDADES

Art. 65. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos deste Decreto, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

II - utilizar indevidamente, subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda, a que tenha acesso ou sobre que tenha conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

III - agir com dolo ou má-fé na análise dos pedidos de acesso à informação;

IV - divulgar, permitir a divulgação, acessar ou permitir acesso indevido a informação classificada em grau de sigilo ou a informação pessoal;

V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação classificada em grau de sigilo para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

§ 1o Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas:

I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou

II - para fins do disposto na Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios estabelecidos na referida lei.

§ 2o Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis no 1.079, de 10 de abril de 1950, e no 8.429, de 2 de junho de 1992.

Art. 66. A pessoa natural ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o Poder Público e praticar conduta prevista no art. 65, estará sujeita às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - rescisão do vínculo com o Poder Público;

IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a dois anos; e

V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a autoridade que aplicou a penalidade.

§ 1º A sanção de multa poderá ser aplicada juntamente com as sanções previstas nos incisos I, III e IV do caput.

§ 2º A multa prevista no inciso II do caput será aplicada sem prejuízo da reparação pelos danos e não poderá ser:

I - inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais) nem superior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), no caso de pessoa natural; ou

II - inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) nem superior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais), no caso de entidade privada.

§ 3º A reabilitação referida no inciso V do caput será autorizada somente quando a pessoa natural ou entidade privada efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e depois de decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV do caput.

§ 4º A aplicação da sanção prevista no inciso V do caput é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública.

§ 5º O prazo para apresentação de defesa nas hipóteses previstas neste artigo é de dez dias, contado da ciência do ato.

CAPÍTULO X - DO MONITORAMENTO DA APLICAÇÃO DA LEI

Seção I - Da Autoridade de Monitoramento

Art. 67. O dirigente máximo de cada órgão ou entidade designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei no 12.527, de 2011;

II - avaliar e monitorar a implantação do disposto neste Decreto e apresentar ao dirigente máximo de cada órgão ou entidade relatório anual sobre o seu cumprimento, encaminhando-o à Controladoria-Geral da União;

III - recomendar medidas para aperfeiçoar as normas e procedimentos necessários à implantação deste Decreto;

IV - orientar as unidades no que se refere ao cumprimento deste Decreto; e

V - manifestar-se sobre reclamação apresentada contra omissão de autoridade competente, observado o disposto no art. 22.

Seção II - Das Competências Relativas ao Monitoramento

Art. 68. Compete à Controladoria-Geral da União, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto:

I - definir o formulário padrão, disponibilizado em meio físico e eletrônico, que estará à disposição no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades, de acordo com o § 1o do art. 11;

II - promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação;

III - promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

IV - monitorar a implantação da Lei no 12.527, de 2011, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 45;

V - preparar relatório anual com informações referentes à implantação da Lei no 12.527, de 2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional;

VI - monitorar a aplicação deste Decreto, especialmente o cumprimento dos prazos e procedimentos; e

VII - definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implantação da Lei no 12.527, de 2011.

Art. 69. Compete à Controladoria-Geral da União e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto, por meio de ato conjunto:

I - estabelecer procedimentos, regras e padrões de divulgação de informações ao público, fixando prazo máximo para atualização; e

II - detalhar os procedimentos necessários à busca, estruturação e prestação de informações no âmbito do SIC.

Art. 70. Compete ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto:

I - estabelecer regras de indexação relacionadas à classificação de informação;

II - expedir atos complementares e estabelecer procedimentos relativos ao credenciamento de segurança de pessoas, órgãos e entidades públicos ou privados, para o tratamento de informações classificadas; e

III - promover, por meio do Núcleo de Credenciamento de Segurança, o credenciamento de segurança de pessoas, órgãos e entidades públicos ou privados, para o tratamento de informações classificadas.

CAPÍTULO XI - DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 71. Os órgãos e entidades adequarão suas políticas de gestão da informação, promovendo os ajustes necessários aos processos de registro, processamento, trâmite e arquivamento de documentos e informações.

Art. 72. Os órgãos e entidades deverão reavaliar as informações classificadas no grau ultrassecreto e secreto no prazo máximo de dois anos, contado do termo inicial de vigência da Lei no 12.527, de 2011.

§ 1o A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no caput, deverá observar os prazos e condições previstos neste Decreto.

§ 2o Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no caput, será mantida a classificação da informação, observados os prazos e disposições da legislação precedente.

§ 3o As informações classificadas no grau ultrassecreto e secreto não reavaliadas no prazo previsto no caput serão consideradas, automaticamente, desclassificadas.

Art. 73. A publicação anual de que trata o art. 45 terá início em junho de 2013.

Art. 74. O tratamento de informação classificada resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações desses instrumentos.

Art. 75. Aplica-se subsidiariamente a Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, aos procedimentos previstos neste Decreto.

Art. 76. Este Decreto entra em vigor em 16 de maio de 2012.

Brasília, 16 de maio de 2012; 191º da Independência e 124º da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardozo

Celso Luiz Nunes Amorim

Antonio de Aguiar Patriota

Guido Mantega

Miriam Belchior

Paulo Bernardo Silva

Marco Antonio Raupp

Alexandre Antonio Tombini

Gleisi Hoffmann

Gilberto Carvalho

José Elito Carvalho Siqueira

Helena Chagas

Luis Inácio Lucena Adams

Jorge Hage Sobrinho

Maria do Rosário Nunes