



ACESSO À INFORMAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E TECNOLOGIAS: estudo de caso da Câmara Legislativa do Distrito Federal¹

ACCESS TO INFORMATION, TRANSPARENCY AND TECHNOLOGIES: case study of the Legislative Chamber of the Federal District

Matheus de Souza Depieri²
Murilo Borsio Bataglia³

Resumo: O direito de acesso à informação é regulamentado no Brasil pela União e pelos demais entes federados. Tendo em consideração que esse direito é um direito fundamental, e possuindo o pressuposto de que a mera existência de normas não leva à sua efetiva implementação, este trabalho tem o objetivo de realizar um estudo de caso da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), sendo perguntas de pesquisa: (i) como a CLDF implementa as normas de transparência e o acesso à informação?; (ii) em que medida os cidadãos estão fazendo uso do direito de acesso à informação?; e (iii) quais ferramentas tecnológicas estão sendo utilizados pela CLDF para aprimorar esses mecanismos de transparência? Para este estudo de caso, foram feitas análises descritivas das normas, entrevistas com servidores da CLDF, e pedidos de acesso à informação. A triangulação desses dados revela uma certa preocupação em relação ao atendimento das normas pela CLDF, especialmente no que tange à capacidade institucional da Câmara e à resposta ao cidadão nos termos legais.

Palavras-Chave: Transparência. Tecnologias. CLDF.

Abstract: The right of access to information is regulated in Brazil by the Federal Government and by the other federated entities. Considering that this right is a fundamental right, and assuming that the mere existence of a legal framework does not lead to the implementation of the rules, this work aims to make a case study of the Legislative Chamber of Federal District (CLDF in Portuguese), having as main questions: (i) how does the CLDF implement the

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Governo e Parlamento Digital” da 9ª Edição do Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (9ª COMPOLÍTICA), realizado em formato remoto, de 24 a 28 de maio de 2021.

² Graduando da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB). Editor-Chefe da Revista dos Estudantes de Direito da UnB (RED|UnB) e Associate Editor da International Review of Constitutional Reform. Bolsista FAP-DF do projeto “O Distrito Federal e a governança digital: tecnologias e informação”. E-mail: matheussdepieri@gmail.com.

³ Doutorando e mestre em Direito pela Universidade de Brasília (PPGD/UnB). Professor voluntário da UnB (IPOL/CEAM). Pesquisador do projeto “O Distrito Federal e a governança digital: tecnologias e informação”. E-mail: murilo.bataglia@gmail.com.

rules of transparency and access to information?; (ii) to what extent are citizens using this right?; and (iii) which technological tools are being used by the CLDF to improve these transparency mechanisms? For this case study, it was made a descriptive analysis of the existing rules, interviews with civil servants from CLDF, and requests for access to information. The triangulation of the data reveals a certain concern in relation to the compliance with the rules by the CLDF, especially with regard to the institutional capability of the Legislative Chamber and the response to the citizens in accordance to the law.

Keywords: Transparency. Technologies. CLDF.

1. Introdução

Nas últimas décadas, foi possível perceber uma disseminação global de leis de acesso à informação: antes dos processos de democratização da década de 80, apenas 10 países “pioneiros” possuíam normas regulando acesso à informação, enquanto em maio de 2019, de acordo com levantamento *Global Right to Information Rating*⁴, pelo menos 128 países garantiam formalmente tal direito em seus ordenamentos jurídicos.

O Brasil, classificado em 27º no referido ranking, aprovou normas sobre essa temática, de início em nível federal e, posteriormente, nas respectivas unidades federativas. Este trabalho utiliza como referência a Lei nº12.527/11 (Lei de Acesso à Informação – “LAI”), que previu a necessidade de todas as esferas e poderes terem suas respectivas leis, e confere destaque ao Distrito Federal, por meio da Lei Distrital nº 4.990/2012 e do Ato da Mesa Diretora nº 57/2016 (para o Poder Legislativo do DF).

Apesar de a União e de o Distrito Federal contarem formalmente com o marco normativo acima mencionado, deve-se destacar que a mera existência de normas, por si só, não é capaz de garantir a concretização dos objetivos centrais do direito de acesso à informação, como a participação política e o controle dos agentes políticos pelos cidadãos (*accountability*). Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo realizar mapeamento sobre a implementação do direito de acesso à informação no Poder Legislativo do Distrito Federal (Câmara Legislativa do Distrito Federal –

⁴ Informação disponível em: <https://countryeconomy.com/government/global-right-information-rating>. Acesso em 1 de maio de 2021

“CLDF”), realizando um estudo de caso para abordar as seguintes perguntas de pesquisa: (i) como a CLDF implementa as normas de transparência e acesso à informação?; (ii) em que medida os cidadãos estão fazendo uso do direito de acesso à informação?; e (iii) quais ferramentas tecnológicas estão sendo utilizadas pela CLDF para aprimorar esses mecanismos de transparência?

Como materiais de pesquisa, além da literatura especializada, foram realizados levantamento de normas da CLDF sobre o tema; análise do site da CLDF e das informações disponibilizadas ativamente ao público; elaboração de pedidos de acesso à informação à Câmara quando as informações não tivessem sido publicadas; e entrevistas com servidores da Ouvidoria, da Presidência, da Diretoria de Recursos Humanos e do Comitê Gestor da Informação Digital (devidamente aprovadas pela Plataforma Brasil).

2. A transparência pública e o direito de acesso à informação

A transparência, definida por Bataglia e Farranha (2019b, p.32) como “um aspecto de publicização de dados bem como de acesso à informação”, possui um papel central no Estado Democrático de Direito, na medida em que é capaz de munir os cidadãos com as informações necessárias para participar da elaboração de políticas públicas e para acompanhar, monitorar, cobrar e avaliar as decisões tomadas por agentes políticos ou por instituições públicas (CUNHA, 2018).

No âmbito da administração pública brasileira, o instrumento jurídico que congrega esses elementos e o próprio direito de acesso é a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – “LAI”), somando-se a outras normas infraconstitucionais que podem ser editadas pelos demais entes federativos. Diante disso, esta seção busca apresentar os principais aspectos referentes ao debate conceitual sobre o direito de acesso à informação, destacando e descrevendo o papel da legislação nacional e distrital sobre o tema.

2.1. Direito de acesso à informação em nível federal e o papel da LAI

O direito de acesso à informação, como reiteradamente aponta a literatura, é um direito fundamental. E um dos seus primeiros registros se encontra no item

vinculado à liberdade de expressão e liberdade informacional, presente no artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), elaborada no âmbito da ONU em 1948. O mesmo direito também está no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, também artigo 19. No sistema interamericano de direitos humanos, por sua vez, é previsto no artigo 13 do Pacto de São José da Costa Rica.

O Brasil ratificou esses diplomas internacionais, e, além disso, também previu tal direito na Constituição Federal de 1988, no art 5º, XXXIII⁵. Desse dispositivo constitucional era necessário haver uma lei que permitisse a sua regulamentação, de forma que historicamente algumas normas se relacionaram a essa temática para, por exemplo, regulamentar especificamente o sigilo ou as informações classificadas (Lei n. 11.111/2005). A lei que veio a, de fato, regulamentar de forma integral o direito à informação foi promulgada apenas em 2011, após uma série de influências e diante de um contexto institucional que favoreceu essa aprovação (BATAGLIA; FARRANHA, 2019a).

A partir desses dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, associados aos estudos sobre o tema, convencionou-se que existem duas principais modalidades de transparência: a transparência ativa, que se traduz na disponibilização de informações governamentais de modo proativo pelos entes públicos, e a transparência passiva, caracterizada pelo pedido de informação, a um órgão público, feito por qualquer cidadão e que deve ser respondida em prazo determinado.

Sob uma perspectiva normativa, a importância de uma transparência efetiva (ativa e passiva), nas palavras de Cunha (2018, p.881), pode ser sistematizada pela fórmula $T \rightarrow P \rightarrow A$, de forma que a “transparência pública (T) viabiliza a participação política (P) das pessoas no processo decisório, o que por sua vez permite o exercício de accountability (A) ou controle dos agentes políticos pelos cidadãos”.

Apesar de defendida por determinados autores, a fórmula “ $T \rightarrow P \rightarrow A$ ” não necessariamente representa um nexos de causalidade absoluto entre transparência, participação e accountability – ou seja, nem sempre a aprovação de leis de acesso à

⁵ Existem outros dispositivos constitucionais que se vinculam ao tema, porém tendo em vista o enfoque deste trabalho ser a realidade no DF, explana-se brevemente sobre tal inciso do art. 5º, CF.

informação, por si só, leva a uma maior participação da sociedade na limitação do exercício do poder político ou no controle dos recursos públicos.

Ademais, a mera divulgação de informações públicas também “não constitui necessariamente uma política de promoção da transparência pública, e uma política de transparência pública não necessariamente agrega eficiência a um regime político ou legitimidade a um regime democrático” (CUNHA, 2018, p.890). Isso porque, como destaca Cunha (2018), ao fazer referência ao trabalho de Fox (2007), de nada adianta a existência de uma “transparência opaca”⁶ nos órgãos governamentais, entendida como a mera disseminação de fatos que não são capazes de demonstrar a realidade das instituições, tendo em vista que “difícilmente pode-se esperar que estas modalidades de transparência modifiquem o comportamento de agentes políticos de modo a torná-los mais responsivos perante os desejos dos cidadãos” (CUNHA, 2018, p.894).

A concretização de uma efetiva transparência, portanto, perpassa por uma série de políticas, deveres e obrigações direcionados para a implementação real de um programa de acesso à informação. Apenas a título exemplificativo, pode-se mencionar as diretivas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2011), por ter destacado que, para se garantir um efetivo acesso à informação aos cidadãos, tem o Estado a obrigação de (i) responder de modo oportuno, completo e acessível às solicitações formuladas; (ii) contar com um recurso que permita a satisfação do direito de acesso à informação; (iii) contar com um recurso judicial idôneo e efetivo para a revisão dos indeferimentos de pedidos de acesso à informação; (iv) desenvolver a transparência ativa; (v) gerar uma cultura de transparência; entre outros.

Além disso, deve-se ainda mencionar o papel crucial que iniciativas relacionadas à *Open Government Partnership*⁷ possuem. Como destacam Gomes,

⁶ Há críticas quanto a essa expressão, no sentido de que algo “é transparente ou não é transparente”, não sendo possível “meia transparência”. Neste trabalho, tem-se consciência dessa crítica, no entanto, adotou-se a expressão do próprio autor citado.

⁷ Parceria para o Governo Aberto (sigla em inglês OGP), que busca congrega iniciativas de países em temas de transparência, *accountability*, combate à corrupção e inovação. Fundada em 2011, co-presidida nos primeiros anos pelos EUA e Brasil, atua de modo a que os países apresentem e implementem Planos Nacionais de Ação para o Governo Aberto. O Brasil está, em 2021, em seu 5o plano de ação.

Amorim e Almada (2018, p.14), as tendências recentes de transparência e de acesso à informação têm foco em ações baseadas na internet, na medida em que “iniciativas de natureza digital e como bancos de dados informatizados podem contribuir para produzir mais e melhor transparência em governos, instituições e organizações”.

Esses conceitos, contextos globais e princípios influenciaram na elaboração e implementação da LAI. Apresentando brevemente sua trajetória, houve período de cerca de 23 anos até sua promulgação, se contados da promulgação da Constituição de 1988. Em 2003, foi apresentado um projeto de lei que regulamentaria este inciso XXXIII, e, em 2009, por iniciativa do Poder Executivo, outro projeto de mesmo tema (PL nº 5.228/2009), debatido no Conselho de Transparência e Pública e Combate à Corrupção⁸ (BATAGLIA; LEMOS; FARRANHA, 2020; BATAGLIA; FARRANHA, 2019b). Após diversos debates na Câmara e no Senado (com tentativas de ampliar sigilos), ela foi promulgada no então governo da Presidente Dilma Rousseff, em novembro de 2011, iniciando sua vigência em maio de 2012.

Como destaques de conteúdo que seus artigos apresentam, têm-se: (i) caráter nacional (União, Estados, DF e municípios) abrangendo todos os poderes e órgãos (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas, administração direta e indireta) (art.1º); (ii) princípios, diretrizes e dever do Estado em garantir direito de acesso (arts. 3º e 5º); (iii) itens e procedimentos para transparência ativa (art.8º); (iv) procedimentos e prazos para transparência passiva (arts. 10 a 14); (v) possibilidade de recursos (arts. 15 a 20); (vi) classificação de informações e proteção de dados sigilosos e informações pessoais (art. 21 a 31); e (vii) responsabilidades de servidores nessas atividades de transparência (arts. 32 e ss). Há de se enfatizar, também, o prazo geral de 20 dias para que haja uma resposta (art. 11, §1º), a previsão de meios digitais e sistemas seja para consultar ou solicitar informações (art.8º e 10, §2º), e a ausência de necessidade de motivar os pedidos (art. 10, §3º).

⁸ CTPCC é órgão da Controladoria-Geral da União, que reuniu representantes dos ministérios e organizações da sociedade civil para debater o referido projeto de lei. Mais informações se encontram nas atas dessas do CTPCC (BATAGLIA; LEMOS; FARRANHA, 2020).

Desse modo, conforme se extrai deste marco normativo, há uma busca por fazer da transparência a regra e o sigilo a exceção.

2.2. Lei de Acesso à Informação no Distrito Federal

Em complementação à Lei Federal, também foram editadas normas distritais, na medida em que a LAI prevê, em seu art. 45, que “cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas [...]”.

Diante disso, o Distrito Federal aprovou a sua legislação sobre o direito de acesso à informação em 12 de dezembro de 2012 (Lei nº 4.990/2012). Apesar de uma parte de seus dispositivos ser um espelho da LAI, merece destaque que: (i) a referida lei abrange diretrizes que devem ser seguidas pelos Poderes Executivo e Legislativo do DF, bem como pelo Tribunal de Contas do DF, e demais entidades da administração indireta; (ii) disciplina a transparência ativa, ao consignar que os “órgãos e as entidades do DF devem promover, independentemente de requerimentos, a divulgação [...] de informações de interesse coletivo ou geral”(art.8º), devendo utilizar sítios oficiais na internet (art. 9º); (iii) define a utilização de internet para realizar pedidos de acesso à informação (art. 14, §3º), replicando, ainda, o mesmo prazo de 20 dias prorrogáveis por mais 10 para haver resposta do poder público (art. 15, §§ 1º e 2º); e (iv) define a responsabilização de servidores por descumprimento dos mecanismos de acesso previstos em lei (arts. 35 e 36).

Um ponto interessante a se notar é que, apesar de a lei distrital ser direcionada aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Tribunal de Contas do DF, há uma ênfase na regulação para o Poder Executivo. Como exemplo, a própria lei estabelece as ouvidorias dos órgãos como as responsáveis pelo Serviço de Informações ao Cidadão (“SIC”), competindo à Controladoria-Geral do DF as orientações gerais sobre o SIC e a elaboração de fluxo interno para tratamento dos pedidos e treinamento de servidores (art. 12), disposição que se aplica, naturalmente, apenas ao GDF.

Assim, percebe-se que, pelo enfoque da lei distrital no Poder Executivo, havia normas abertas que demandaram regulamentação específica para a concretização dos preceitos normativos no Poder Legislativo distrital, a CLDF, o que apenas foi feito

com o Ato da Mesa nº 57/2016. Tal ato regulamentou os “procedimentos para garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados graus e prazos de sigilo” (art. 1º).

Além dessa breve descrição legislativa, oportuniza-se o debate sobre o conjunto normativo institucional do DF em cumprir os regramentos nacionais do direito de acesso. E isso pode se revelar por meio de rankings, como a Escala Brasil Transparente 360º. Trata-se de ranking elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU), para avaliar a transparência ativa e passiva dos entes federados, especificamente o Poder Executivo. Atualmente ele se encontra na sua segunda edição (publicada em março de 2021, referente a dados de 2020).

Nessa avaliação mais recente até então, o DF se encontra na 8ª posição, com nota 9,74 (de uma escala de até 10 pontos - maior índice de transparência), empatado com o estado de Mato Grosso (MT). Os primeiros lugares (10 pontos) ficaram com Ceará, Espírito Santo, e Minas Gerais.

A escala possui a seguinte metodologia⁹: a) quanto à transparência ativa, os avaliadores consultam os sites de transparência dos entes, verificando as publicações, identificando respostas “sim” ou “não”¹⁰; b) quanto à transparência passiva, verificam se existem canais de atendimento ao cidadão, além de terem analisado as respostas fornecidas a três pedidos de acesso à informação enviados¹¹.

Percebe-se uma boa avaliação do DF quando analisamos os dados obtidos neste ranking. Mas é válido enfatizar que se trata de avaliação feita sobre o Poder

⁹ Para consultas mais detalhadas, conferir: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360/metodologia>.

¹⁰ Foram indicadores de transparência ativa: existência de site oficial; informações sobre estrutura organizacional e unidades; existência de Portal da Transparência; informações sobre receitas e despesas; informações sobre licitações e contratos; possibilidade de acompanhamento de obras públicas; informações sobre diárias; informações sobre servidores públicos; divulgação da regulamentação da LAI e relatório estatístico de atendimento; dados abertos: existência de catálogo ou inventário. Para aferir tais indicadores do DF, conferir: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/66/planejamento_geral/questionario/unidade/25/resposta/66

¹¹ Foram indicadores: existência de menção a funcionamento de SIC físico/presencial no site do governo do DF; existência de forma de envio de pedidos por meio eletrônico; necessidade de exigências que impossibilitem ou dificultem o acesso à informação; pedidos (cada um dos 3 pedidos): se foram enviados com sucesso e obtiveram respostas, com respostas dentro do prazo, e se foi respondido ao que se perguntou, bem como a menção na resposta de possibilidade de recurso; se havia possibilidade de acompanhar o pedido de acesso.

Executivo dos entes federados, e não do Poder Legislativo. Sendo assim, e diante do que foi observado até então, é necessária uma análise específica deste poder no Distrito Federal.

3. Acesso à informação na CLDF: um estudo de caso

Não obstante todo o marco normativo vigente de transparência e de acesso à informação, este trabalho, ao ir além de uma mera análise teórico-expositiva das normas existentes, almeja realizar um estudo de caso em um dos poderes distritais - no caso, a CLDF – para verificar como que está sendo aplicada e cumprida a lei federal, a lei distrital e o Ato da Mesa Diretora.

O método utilizado para este estudo de caso consiste na triangulação dos dados obtidos por meio (i) de análise documental, feita pela verificação dos documentos e informações existentes no site e no portal da Transparência da CLDF e dos documentos recebidos por meio de diversos pedidos de acesso à informação feitos; e (ii) de entrevistas conduzidas com servidores da Câmara, especificamente da Ouvidoria, da Presidência, da Diretoria de Recursos Humanos e do Comitê Gestor da Informação Digital.

É essencial destacar que, para a obtenção de informações diretamente com os servidores, o planejamento das entrevistas foi devidamente submetido à Plataforma Brasil no escopo do projeto “O Distrito Federal e a Governança Digital: Tecnologias e Informação”¹², cujo objetivo é “realizar mapeamento de emprego de tecnologias de comunicação e informação no âmbito dos Poderes públicos do Distrito Federal”. Após a aprovação do referido projeto, a ouvidoria foi contatada para que o convite para participar da pesquisa chegasse aos servidores dos respectivos setores, que prontamente se voluntariaram a contribuir com informações relevantes e pertinentes para o estudo de caso ora realizado.

Os resultados obtidos com o levantamento e com a análise dos dados pelas vias acima destacadas serão apresentados em três partes: (i) o funcionamento dos setores internos da CLDF no que tange à transparência e ao acesso à informação; (ii)

¹² O referido projeto possui financiamento da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal - FAP/DF.

o papel, as dificuldades e as perspectivas da CLDF em relação aos sistemas eletrônicos e às inovações tecnológicas no fomento à participação cidadã no controle da coisa pública; e (iii) os resultados e dificuldades da transparência e do acesso à informação nos últimos anos.

3.1. O funcionamento dos setores da CLDF que tratam da transparência ativa e passiva

3.1.1. Transparência passiva

No que tange à transparência passiva, o Ato da Mesa Diretora criou o Serviço de Informação ao Cidadão (“SIC”) para atender e processar os pedidos de informação feitos pela população, sendo o gerenciamento do referido serviço de responsabilidade da Ouvidoria, conforme o art. 3º da norma acima mencionada. Também vale destacar que o Ato da Mesa Diretora da CLDF consignou que (i) é atribuição da Mesa Diretora a disponibilização de recursos humanos, tecnológicos, logísticos e orçamentários para a implantação e funcionamento do SIC; e (ii) os prazos das leis federal e distrital de resposta devem ser observados, e, quando o pedido necessitar da participação de outra unidade organizacional para a produção ou fornecimento da informação solicitada pelo cidadão, “o SIC solicitará formalmente as informações diretamente àquela unidade, fixando o prazo de 10 dias para atendimento da demanda” (art. 12, §2º).

As informações obtidas neste estudo de caso corroboram, em parte, com o dispositivo normativo acima colacionado. Todos os entrevistados narraram que a Ouvidoria incorporou e tem cumprido com a função de centralizar o atendimento ao cidadão. O fluxo ocorre da seguinte forma: via de regra, tais demandas são enviadas à Ouvidoria; em seguida os servidores analisam o pedido e respondem diretamente ao cidadão, caso disponham da informação, ou enviam a demanda ao setor da CLDF que possa atender ao que fora solicitado, via SEI¹³.

¹³ Servidores entrevistados destacaram o procedimento interno de comunicação entre os setores, enfatizando o papel central do SEI, implementado há aproximadamente um ano. Isso porque, caso a Ouvidoria entenda haver a necessidade de solicitação de informação para outros setores a fim de atender a pedido de acesso à informação, tal solicitação apenas pode ser feita internamente por meio

Em relação à disponibilização, pela Mesa Diretora, dos recursos necessários ao funcionamento do SIC, há dois pontos que merecem ser destacados: (i) o quadro de servidores lotados na ouvidoria conta com mais servidores do que o previsto no Plano de Cargos; e (ii) apesar de não haver restrições orçamentárias ao SIC, há uma dificuldade na gestão da verba pública relacionado à capacidade institucional do setor.

Em relação ao primeiro tópico, deve-se destacar que apesar de, nas entrevistas, ter sido relatada uma dificuldade histórica de diversos setores da Câmara em relação à falta de servidores, tendo em vista que a CLDF ficou muito tempo sem concurso público, tal problema não pode ser estendido à Ouvidoria. Isso porque, conforme informação obtida por meio de pedido de acesso à informação¹⁴, não obstante o quadro efetivo previsto para a Ouvidoria no Plano de Cargos, Carreira e Remuneração da CLDF contar com 5 cargos, atualmente estão lotados 7 servidores na Ouvidoria: 2 Auxiliares Legislativos, 2 Assistentes Legislativos, 1 Consultor Técnico-Legislativo, e 2 servidores sem vínculo efetivo com a CLDF (Despacho DRH 0379334). Diante disso, um primeiro ponto positivo evidenciado é que esse quantitativo de servidores trabalhando com o Sistema de Informação ao Cidadão, acima do previsto, pode corroborar com o intuito de garantir celeridade e eficiência no atendimento dos pedidos de acesso à informação dos cidadãos.

Em relação à disponibilização de verba para as atividades desenvolvidas pelo SIC, foi relatado nas entrevistas que a Ouvidoria não costuma enfrentar problemas orçamentários para implementação de projetos ou iniciativas relacionadas à LAI. Apesar disso, os entraves encontrados pelo setor estão na utilização de verba pública, tendo em vista à limitação na capacidade institucional da ouvidoria, conceito diretamente relacionado “à estrutura e aos processos organizacionais e administrativos de instituições públicas, que deveriam viabilizar o cumprimento de objetivos e metas estabelecidos pelas organizações” (FERNANDES, 2015, p. 703-704).

de processos SEI, ferramenta digital que registra e facilita a comunicação para a gestão informacional interna.

¹⁴ Pedido registrado como “Demanda 290321K0842E”, enviado em 29.3.2021 e respondido em 5.4.2021.

Tal dificuldade, como será oportunamente demonstrada, pode ser percebida na dificuldade histórica que foi encontrada na implementação de um sistema informatizado para gerenciar as demandas da ouvidoria: entrevistas revelaram que desde 2009, pelo menos, foi proposto à CLDF a implementação gratuita de sistemas informatizados, mas que, por cerca de 10 anos, o controle das demandas foi feito manualmente em planilhas do Excel. A justificativa apresentada remete às dificuldades de se lidar com a burocracia pública, em realizar adaptações no sistema disponibilizado ou dificuldades técnicas na formalização de contratações de serviços. Outro caso citado nas entrevistas capaz de mostrar dificuldades na capacidade institucional do órgão ocorreu quando a Ouvidoria fez requerimento de verba para a implementação de um *call center* para atendimento do público, no qual o setor obteve a aprovação do pedido de verba pela CLDF, mas o projeto não chegou a ser implementado por dificuldades jurídicas da própria Ouvidoria na condução de um processo licitatório.

3.1.2. Transparência ativa

No que tange aos mecanismos de transparência ativa, o Ato da Mesa Diretora nº 57/2016 dispõe, em seu art. 2º, que é dever das unidades da Câmara Legislativa promover a divulgação de informações de interesse coletivo, produzidas ou custodiadas pela Casa, independente de solicitação. De acordo com as entrevistas realizadas, o principal mecanismo de transparência ativa é o Portal da Transparência¹⁵, e o preenchimento dele é feito de forma descentralizada, cabendo a cada setor, que detém ou produz a informação, alimentá-lo.

Como resultado da descentralização, não haveria na Câmara, de acordo com os entrevistados, um setor responsável pela conferência das informações disponibilizadas no Portal da Transparência. Como resultado da ausência de uma instância revisora dos dados disponibilizados ativamente, não há como se ter certeza da completude das informações que obrigatoriamente, por força de lei, tem que ser disponibilizadas ao público. Como exemplo dessa problemática, pode-se mencionar

¹⁵ Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/transparencia>. Acesso em: 27 abr. 2021.

que, ao se realizar análise documental para o presente estudo de caso, não foram identificados documentos do Pregão Eletrônico nº 26/2018 (relacionado ao sistema eletrônico de ouvidoria), tendo sido necessário o pedido de acesso à informação para complementação das informações faltantes no Portal da Transparência.

Essa falta de uma entidade responsável pela fiscalização da transparência ativa, portanto, pode ser entendida como uma fragilidade relevante da CLDF na efetivação das leis em comento. Afinal, se não pelo controle social, não há qualquer garantia que as informações de gastos públicos estejam integralmente disponibilizadas no Portal da Transparência.

3.2. A utilização de inovações tecnológicas no fomento à transparência e ao acesso à informação na CLDF

Por meio do levantamento de dados sobre a implementação de mecanismos de transparência e acesso à informação, foi possível identificar dois pontos que merecem destaque em relação à utilização de ferramentas tecnológicas na CLDF: (i) o Portal da Transparência, apesar da dificuldade acima relatada da descentralização e da ausência de uma instância revisora das informações nele incluídas, foi reformulado no final de 2020; e (ii) apesar de a Ouvidoria, historicamente, ter apresentado dificuldades com a implementação de sistema de gerenciamento de demandas, o problema parece estar em vias de solução com a implementação de sistema licitado em 2018.

Em primeiro lugar, um ponto destacado com ênfase pelos entrevistados foi a implementação de um novo Portal da Transparência, lançado oficialmente em evento institucional de novembro de 2020¹⁶. Apesar de não termos acesso à versão anterior para comparar as funcionalidades do sistema, muitos servidores entrevistados destacaram que a alteração na ferramenta facilitou consideravelmente o acesso às informações disponibilizadas pela Câmara. E, de fato, na percepção dos autores, o Portal atualmente disponibilizado é intuitivo e de fácil navegação, corroborando com o acesso, pelo cidadão, de informações relativas à gestão da coisa pública.

¹⁶ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=m78N5IZJRBY>. Acesso em: 23 abr. 2021.

Em relação ao segundo aspecto acima destacado, as perspectivas não são, ainda, tão animadoras. Foi possível perceber que o setor responsável pelo SIC teve oportunidades, pelo menos desde 2009, de implementar, de forma muitas vezes gratuita, um sistema para contribuir com a gestão do acesso à informação. Apesar disso, conforme informações colhidas, a Ouvidoria ainda não teve êxito de implementar esses sistemas tecnológicos e, ainda hoje, em maio de 2021, realiza o controle das demandas recebidas de forma manual.

Uma primeira tentativa mencionada ocorreu quando o Governo da Bahia, no ano de 2009, em função da participação da ouvidoria da CLDF no “I Fórum Internacional de Ouvidorias”, disponibilizou o seu Sistema de Ouvidoria (TAG) para uso gratuito. Apesar disso, foi relatado em entrevista que não foi possível a sua implementação pelo fato de a ouvidoria não ter, à época, conhecimento para efetivar o contrato de cessão de direitos, nem conhecimento dos mecanismos internos necessários para custeio de passagens aéreas (tanto para servidores da Assembleia Nacional da Bahia virem ao DF para acompanhar a implantação do sistema, quanto para servidores da CLDF viajarem para a Bahia para aprender sobre as funcionalidades do sistema doado).

Uma segunda tentativa registrada foi realizada em 2010, quando a ouvidoria solicitou internamente, por meio do Memorando nº 14/2010-OUV, o desenvolvimento de um Sistema. Apesar dessa demanda, foi relatado que a Ouvidoria não teve retorno oficial da solicitação, pois a CLDF teria uma demanda grande e pouca capacidade de atender aos pedidos relacionados ao desenvolvimento de soluções tecnológicas.

A terceira tentativa informada em entrevista ocorreu no ano de 2011, quando a Ouvidoria passou a buscar opções de sistema de acompanhamento e, com isso, vislumbraram a possibilidade de cessão do Sistema de Ouvidoria do Ministério da Fazenda do DF, o que foi pedido pelo Ofício nº 17/2011-OUV. Nessa nova solicitação, representante da Coordenadoria de Modernização e Informática (CMI) informou que, apesar de o sistema ser compatível com a CLDF, seriam necessárias customizações e a Câmara não teria servidores suficientes para tais procedimentos.

Em 2015, foi feita nova solicitação para criação de sistema (Processo 001-001692/2015 - SEI 0044014), mas, mais uma vez, a demanda não evoluiu nos trâmites internos da CLDF.

Apenas no ano de 2016, com a emissão de novo documento de oficialização da demanda pela Vice-Presidência, em atendimento às exigências da Lei de Acesso à Informação, é que foi nomeada equipe de planejamento (Portaria do Secretário Geral 59/2016) para levantar requisitos mínimos para confecção do Termo Básico de Referência para licitação do software de ouvidoria.

Após todas as fases administrativas, foi concretizado o Pregão Eletrônico nº 26/2018, que teve como objeto, de acordo com o edital do pregão, a contratação de solução tecnológica para “atendimento das demandas da Ouvidoria e do Serviço de Atendimento ao Cidadão [...] que contemple sistema aplicativo licenciado, serviços técnicos de implantação, treinamento, garantia e suporte técnico, conforme requisitos e especificações contidas no Termo de Referência”. Exigiu-se, ainda, no referido edital, que o sistema possa ser “acessado por meio de navegadores de Internet e, no caso de usuários externos, ainda deverá ser acessado por aplicativo em dispositivos móveis”, sendo o sistema integrado ao OuveDF, sistema de Ouvidoria do GDF.

Apesar de a licitação ter ocorrido em 2018 e a empresa vencedora, até maio de 2021, não ter concluído o serviço, servidores entrevistados informaram que o sistema está em vias de ser concluído e implementado. Não foi possível obter informações acerca da integração do sistema licitado com o SEI ou com outros sistemas da CLDF, mas esse é um aspecto que merece acompanhamento pela sociedade civil, na medida em que a interoperabilidade entre os sistemas é ponto fulcral para a eficiência dos mecanismos de apoio à Ouvidoria.

Percebe-se, portanto, um longo período de tentativas frustradas de implementação de sistemas de informação que pudessem auxiliar no cumprimento das normas de direito de acesso, muito em função de dificuldades burocráticas da Ouvidoria em lidar com a verba pública e com os procedimentos necessários para a gestão de processos internos.

3.3. A transparência e o acesso à informação em números: padrões e problemas identificados

Tendo em vista a análise acima empreendida acerca da estrutura que circunda e possibilita a concretização do acesso à informação na CLDF, tem-se como essencial verificar o quantitativo dos pedidos recebidos anualmente pela Ouvidoria, bem como os resultados de atendimento, resposta ou negativa a pedidos de acesso. As informações debatidas nesta subseção decorrem de documentos obtidos por meio de pedido de acesso à informação¹⁷, no qual foram solicitadas as planilhas de acompanhamento utilizadas pela Ouvidoria para controle dos pedidos recebidos.

Uma primeira informação relevante diz respeito à quantidade média de demandas enviadas à Ouvidoria, que nos últimos 13 anos foi de cerca de 842 por ano:



FIGURA 1

Fonte: Ouvidoria da Câmara Legislativa do Distrito Federal

Os números acima obtidos não necessariamente versam sobre todos os pedidos de acesso à informação direcionados à CLDF, na medida em que (i) nem todas as demandas recebidas pela ouvidoria são relacionadas a solicitações de acesso à informação, já que os cidadãos também podem enviar reclamações ou sugestões que não demandem providências no escopo da LAI; e (ii) apesar de o SIC ser atribuição da Ouvidoria, há a possibilidade, mesmo que reduzida, de que o pedido

¹⁷ Pedido de informação registrado como “Demanda 310121K1121”. Informação recebida em 20.4.2021.

seja enviado diretamente ao setor responsável sem passar pelo sistema da ouvidoria, não entrando, portanto, na contabilização acima¹⁸.

Sobre os assuntos mais recorrentes das demandas enviadas à Ouvidoria, obtidos por meio das entrevistas, foi possível perceber que os pedidos costumam ter temáticas variadas, mas que todos os anos há temas comuns, a depender do assunto que ocupa mais espaço nas discussões públicas. Como exemplo, foi mencionado, nas entrevistas, que tiveram quantitativos relevantes as questões relacionadas à alegação de corrupção na época do Governo Arruda, ou, em 2020, questões relacionadas à pandemia da Covid-19.

Conforme narrado nas entrevistas aos servidores, é muito raro que a CLDF negue pedido de acesso à informação formulado pelos cidadãos com base em fundamentos de confidencialidade da informação. Apesar da baixa incidência de recusas justificadas, foi ressaltado que algumas demandas não foram atendidas nos últimos anos em função de falhas humanas, como (i) a ouvidoria não encaminhar o pedido ao setor responsável para atendimento; (ii) o setor responsável não responder no prazo e o pedido “se perder”; ou (iii) quando a ouvidoria, havendo a negativa do setor responsável em fornecer determinada informação, deixar de encaminhar à instância superior.

Diante desses dados, obteve-se acesso, via pedido de acesso à informação¹⁹, a planilhas que registram as estatísticas desse procedimento de solicitações dos cidadãos. As planilhas demonstram que a ausência de resposta ao cidadão não é algo pontual e isolado. No ano de 2019, das 768 demandas recebidas pela ouvidoria, 363 eram pedidos de acesso à informação e, desses pedidos, 75 não foram atendidos. No ano de 2020, por sua vez, das 761 solicitações recebidas pela ouvidoria, 197 solicitações versavam sobre pedido de acesso à informação e 59 dessas demandas

¹⁸ É possível que determinado setor forneça um e-mail e o cidadão entre com pedido diretamente por este instrumento. Uma vez tendo essa informação, o setor responde diretamente a demanda, sem precisar gerar processo SEI ou passar pelo sistema de pedidos de acesso da ouvidoria. (Fonte: Entrevistas).

¹⁹ Pedido de informação registrado como “Demanda 310121K1121”. Informação recebida em 20.4.2021.

não foram atendidas ou, após o envio à área responsável, não foram retornadas ao cidadão.

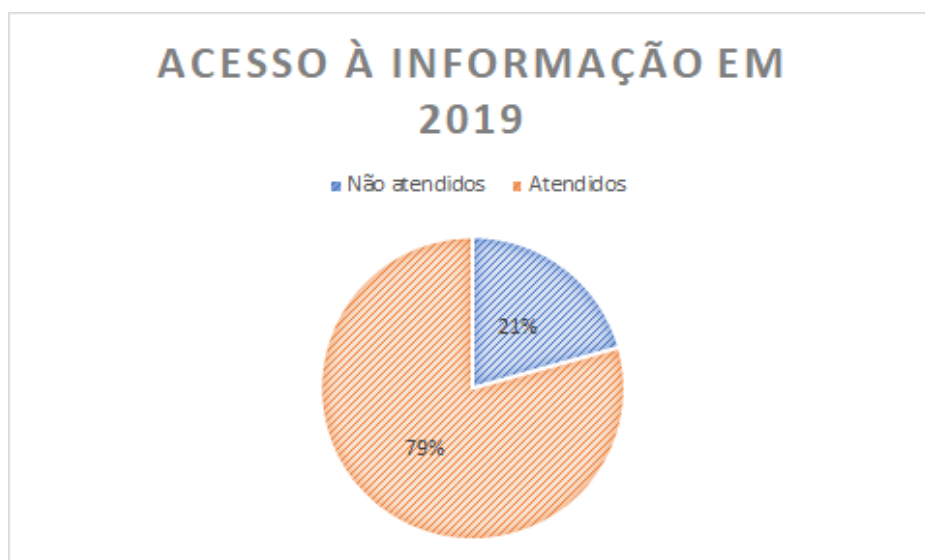


FIGURA 2 – Acesso à informação em 2019

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Ouvidoria da CLDF

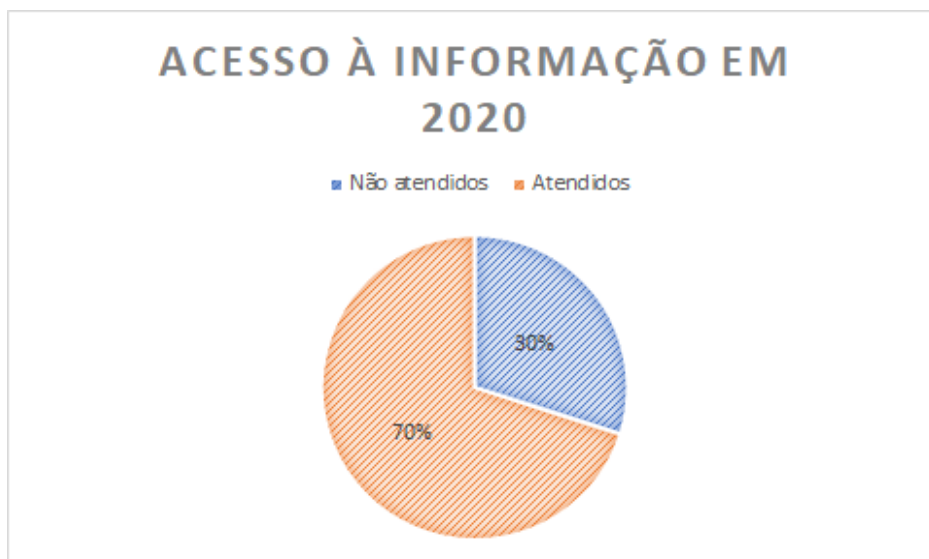


FIGURA 3 – Acesso à informação em 2020

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Ouvidoria da CLDF

Vale lembrar que o percentual de demandas não atendidas não corresponde às demandas negadas de forma fundamentada pela CLDF. O percentual destacado

em azul nos gráficos acima representa as demandas que sequer foram respondidas ao cidadão, deixando o solicitante, muitas vezes, sem resposta.

Nas entrevistas realizadas, foi destacado que, no ano de 2020, foram constatadas dificuldades, como todos os demais setores da sociedade, em função da pandemia e da adaptação ao trabalho remoto. Não obstante essas dificuldades, deve-se notar que o percentual de ausência de resposta também ficou acima de 20% em 2019, ano anterior a todas as complicações decorrentes do Coronavírus.

Esses percentuais apurados nesta pesquisa são, talvez, o aspecto mais preocupante desse estudo de caso. A alta quantidade de pedidos não atendidos pela CLDF pode demonstrar um descumprimento dos marcos legais de acesso à informação.

Além da constatação acima, outro problema identificado foi em relação à disponibilização de relatórios e dados estatísticos relacionados à Lei de Acesso à Informação. Conforme art. 32 da Lei Distrital de Acesso à Informação, “a autoridade máxima de cada órgão ou entidade deve publicar, anualmente, em seu sítio oficial na Rede Mundial de Computadores” dados e informações administrativas sobre o rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos doze meses; o rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura; e o relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitante.

Não obstante a necessidade legal de produzir e publicar tais dados estatísticos, foi evidenciado que a CLDF apresenta necessidade de atualizações, tendo em vista que no próprio site não há relatórios recentes, constando apenas dois, de 2016 e 2017²⁰. Por certo, as informações deste trabalho obtidas via LAI não substituem a obrigação legal da Câmara em disponibilizar dados da utilização da LAI via transparência ativa, de forma que o não atendimento à previsão legal demonstra mais uma fragilidade na forma com que a CLDF busca implementar as leis de acesso à informação.

²⁰ Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/web/guest/dados-estatisticos1>. Acesso em: 27 abr. 2021.

Percebe-se, assim, diversos pontos que ainda precisam de aperfeiçoamentos para que a CLDF se enquadre devidamente no cumprimento das normas de transparência (federal, distrital, e o próprio ato da mesa). Estabelecimento definitivo de sistema para controle desse fluxo, observância de prazos e de conferir devidas respostas, disponibilização de relatórios de modo proativo pela instituição são algumas necessidades constatadas nesta pesquisa.

4. Considerações finais

Este trabalho procurou, de início, trazer fundamentos acerca do direito à informação, considerado um direito humano, explanando sobre essa vinculação com convenções internacionais, com a Constituição Federal, além de princípios e conceitos gerais (transparência ativa e passiva, por exemplo).

Em seguida, foi feita uma análise descritiva das legislações que tratam desse tema, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), Lei distrital de acesso à informação (Lei nº 4.990/2012), e Ato da Mesa Diretora da CLDF nº 57/2016. Neles, é interessante destacar que há um espelhamento e correspondência aos dispositivos da lei federal (de cumprimento por todos os entes federados e Poderes da República). Ademais, em se tratando da realidade distrital, há uma ênfase ao papel de ouvidorias como responsáveis pela implementação da transparência passiva.

Superadas as breves exposições teóricas, foi realizado um estudo de caso para se verificar como as leis de acesso à informação estão sendo aplicadas no âmbito da CLDF. Os principais achados de pesquisa podem ser sintetizados em: a) sobre a transparência passiva, a ouvidoria da CLDF é responsável pelo SIC e desempenha importante papel no atendimento às demandas; não obstante, foi possível verificar que há a demorada procura (com tentativas frustradas) de um sistema que facilite a gestão das demandas do SIC, além de ter sido possível constatar um percentual significativo de pedidos de acesso à informação que não foi atendido nos últimos anos por falhas internas na CLDF; b) sobre a transparência ativa, o Portal da Transparência, que reúne informações alimentadas diretamente por setores que as detém ou que as produz, pode estar sem todas as informações obrigatórias por lei, na medida em que não há um órgão central responsável pela conferência e pela supervisão da

alimentação da base de dados, além de ter sido constatada a ausência de publicação de relatórios obrigatórios de transparência no site da CLDF.

Apesar de ter sido constatado, por meio das entrevistas, que servidores da CLDF buscam atender aos requisitos legais de transparência e acesso à informação e muito se dedicam para isso, esta pesquisa evidenciou o descumprimento a diversos preceitos legais no processo de implementação da LAI. Para se evitar a reprodução dessa situação em anos vindouros, é extremamente necessário que os setores internos da CLDF adotem medidas para superar as lacunas e dificuldades identificadas nessa pesquisa. De forma não exaustiva, pode-se citar, como possíveis mecanismos de aprimoramento, uma eventual (i) reorganização e reavaliação do organograma e da divisão de tarefas dos servidores da Ouvidoria, para que o SIC ganhe eficiência nas atividades diárias; (ii) a adoção de um mecanismo de acompanhamento dos prazos legais e de cobrança do setor para o qual o pedido de acesso à informação foi enviado; e (iii) responsabilização, nos termos da lei, dos responsáveis pelo não atendimento das demandas formuladas via lei de acesso à informação.

Referências

ACKERMAN, John; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma. The Global Explosion of Freedom of Information Laws. **Administrative Law Review**, v. 58, n. 85, 2005.

BATAGLIA, M.B.; FARRANHA, A.C. Corrupção, transparência e CGU: analisando o contexto para implementação do direito de acesso à informação. In: **III ENEPCP – Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**. UFRN, Natal, 27 a 30 de agosto de 2019a.

BATAGLIA, M. B.; FARRANHA, A. C. Corrupção, Transparência e CGU: Analisando o Contexto para a Implementação do Direito de Acesso à Informação. **NAU - A REVISTA ELETRÔNICA DA RESIDÊNCIA SOCIAL**, v. 10, p. 23-50, 2019b. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/33923/19659>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BATAGLIA, M.B.; LEMOS, A. N. FARRANHA, A.C. Proteção de Dados Pessoais e Acesso à Informação: Interfaces do Papel da Sociedade Civil no Processo Legislativo Brasileiro. In: **Anais do Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**. IDP, Brasília, 14 a 16 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 2 maio 2021.



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Como é aplicada a EBT - Avaliação 360°?** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360/metodologia>. Acesso em: 25 abr. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Mapa Brasil Transparente - Distrito Federal - resultado geral EBT - avaliação 360° - 2ª edição.** Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/66/planejamento_geral/questionario/unidade/25/resposta/66. Acesso em: 25 abr. 2021.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da CGU**, v.10, n. 16, 2018, p.878-907. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/55/pdf_37. Acesso em: 14 abr. 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Ato da mesa diretora n. 57, de 2016.** Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da CLDF, da Lei distrital n. 4.990, de 12 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/documents/10162/11290113/AMD-00057-2016+%282%29.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Lei n. 4.990, de 12 de dezembro de 2012.** Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=4990&txtAno=2012&txtTipo=5&txtParte=>. Acesso em: 20 abr. 2021.

DUNSTAN, Anna Luiza. Burocracia e Desburocratização: breve análise das reformas administrativas realizadas no Brasil. **Revista dos Estudantes de Direito da UnB**, Brasília, DF, v. 16, n. 1, p. 151-176, 2019.

FERNANDES, F. S. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 695-704, 2016.

FOX, Jonathan. The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. **Development in Practice**, v. 17, n.4-5, Ago., 2007.

GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING. **Global right to information rating.** Disponível em: <https://countryeconomy.com/government/global-right-information-rating>. Acesso em 1 de maio de 2021

GOMES, W., AMORIM, P. K. D. F., ALMADA, M. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-compós**, v. 21, n. 2, 2018. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/1446>. Acesso em: 05 abr. 2021.

RIEGNER, Michael. Access to Information as a Human Right and Constitutional Guarantee: A Comparative Perspective. **Verfassung und Recht in Übersee** (Humboldt Universität), v. 4., p. 412, 2017.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, ano 4, v. 52, Rio de Janeiro, p.610-629, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n4/pt_1982-3134-2018-04-610.pdf. Acesso em: 22 abr. 2021.