

TransparênciaBrasil

Negativas de acesso a informação pioram sob governo Bolsonaro.

Análise dos dados e redação: Raul Durlo

Supervisão: Juliana Sakai e Marina Atoji

Direção Executiva: Manoel Galdino

São Paulo, 30 de Julho de 2020.

Agradecemos ao jornalista Reinaldo Chaves, da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), pela colaboração na extração e análise dos dados utilizados neste relatório.

Sumário

Introdução	3
Índice de acessos concedidos	4
Respostas mais comuns na comparação entre os governos Bolsonaro, Temer e Dilma	5
Alegações controversas nas respostas negativas	7
Recursos	10

Introdução

Neste relatório, foram analisados os dados de pedidos de acesso a informação ao poder Executivo federal via LAI e as respectivas respostas com o objetivo de investigar a evolução recente das negativas de acesso e das justificativas para tais negativas.

Os dados utilizados estão disponíveis no [portal do e-SIC](#) do governo federal. A análise cobre o período de 01/01/2016 até 30/06/2020, abrangendo o final do segundo mandato de Dilma Rousseff (até meados de maio de 2016), todo o mandato de Michel Temer (de meados de maio de 2016 até dezembro de 2018) e o mandato de Jair Bolsonaro (de janeiro de 2019 até junho de 2020).

Foi usada a classificação das respostas atribuída pelos próprios órgãos federais que responderam aos pedidos:

- Acesso concedido: fornecimento da informação demandada
- Acesso parcialmente concedido: fornecimento de parte da informação demandada e negativa ou não atendimento de parte do pedido
- Acesso negado: negativa de fornecimento da informação demandada
- Informação inexistente
- Encaminhado para o e-Ouv: trata-se de reclamação relativa a órgão ou serviço público, cujo tratamento é de competência da Ouvidoria
- Não se trata de solicitação de informação
- Órgão não tem competência para responder sobre o assunto
- Pergunta Duplicada/Repetida

Cabe notar que tal classificação, em especial as três primeiras, pode apresentar distorções: em [análises anteriores](#) da base de pedidos e respostas do governo federal, foi possível detectar inconsistências entre a classificação atribuída por um órgão a uma resposta e a real qualidade da resposta. Há casos em que o órgão considera que o acesso foi concedido, mas a resposta foi uma negativa de atendimento.

Esta análise não entrou nesse mérito, atendo-se à classificação atribuída pelos próprios órgãos respondentes. Ela aborda:

- i) a proporção de respostas “Acesso concedido” frente ao volume total de pedidos realizados e de respostas, por ano e por governo;
- ii) os tipos de respostas mais comuns retornadas pelos órgãos do poder Executivo federal;

iii) a prevalência de termos considerados controversos no texto das respostas de “Acesso negado”, a saber: “Trabalho adicional”, “Fishing”, “Desproporcional”, “Desarrazoado”, “Dados sigilosos”, “Dados pessoais”, “Pedido genérico”, “Processo decisório em curso” e “Segurança Nacional”; e

iv) os recursos às negativas por instância recursal e governo.

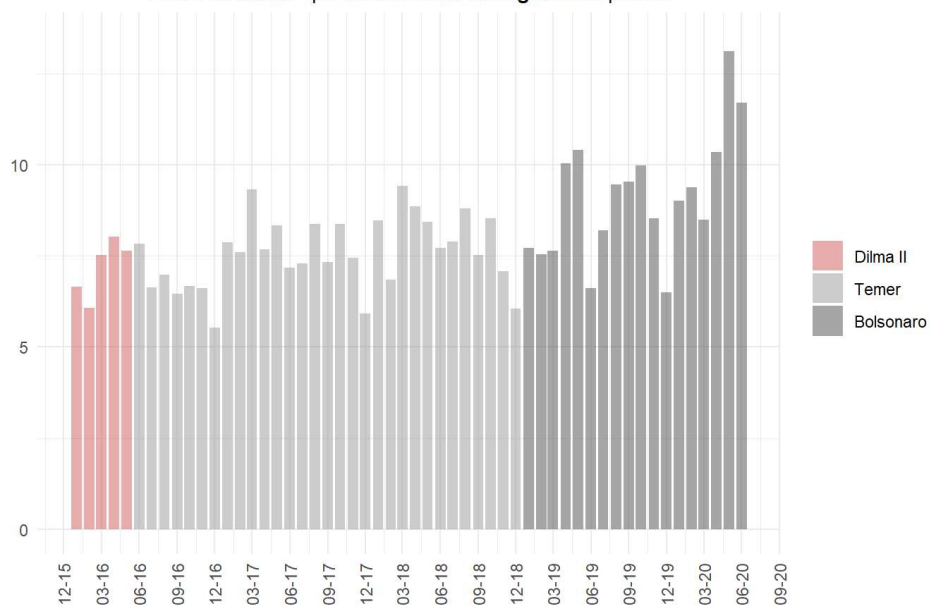
Os resultados da análise são destacados a seguir:

- **Em 2020 verificou-se uma redução dos acessos concedidos** em relação ao total de pedidos realizados. A taxa de acessos concedidos em 2020 foi de 58% ante uma média de 71,8% verificada nos anos anteriores (2016, 2019, 2018 e 2019).
- **O governo Bolsonaro apresenta a pior proporção de acessos concedidos sobre o total de respostas** aos pedidos: 65%, contra 73% de acessos concedidos durante o governo Temer e 71% no final do governo Dilma.
- **A proporção de acessos negados sobre o total de respostas aos pedidos aumentou no governo Bolsonaro**: foram 7%, comparados aos 6% registrados nos governos Dilma e Temer.
- **Sete dos nove termos controversos** analisados em negativas de acesso **tiveram seus picos de crescimento durante o governo Bolsonaro**: Trabalho adicional, Fishing, Desproporcional, Desarrazoado, Pedido genérico, Dados sigilosos, Dados pessoais.
- **O encaminhamento de pedidos feitos via e-SIC à Ouvidoria (e-Ouv) se tornou recorrente** e cresceu rapidamente nos últimos meses, chegando a 7% do total de respostas. Um dos motivos pode ser a pandemia e a criação do auxílio emergencial - cidadãos usaram o e-SIC com frequência para tentar tirar dúvidas sobre o benefício.

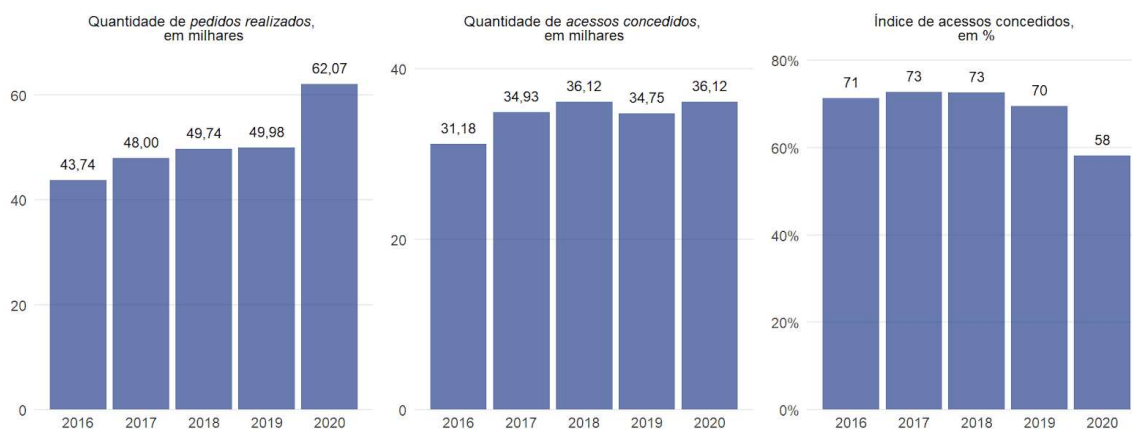
Índice de acessos concedidos

O número de pedidos de acesso a informação via LAI aumentou no primeiro semestre de 2020, atingindo o maior patamar para o período em toda a série histórica disponível. De janeiro a junho, o número de pedidos realizados ao poder Executivo federal foi de aproximadamente 62 mil pedidos registrados.

Quantidade *registrada* de pedidos de acesso a informação, em milhares
Poder executivo - por mês de **data de registro** do pedido



Por outro lado, a quantidade de acessos concedidos se manteve relativamente estável no comparativo com igual período dos anos anteriores, reduzindo a taxa de acessos concedidos em relação ao total de pedidos ao pior índice da série histórica, de 58%.



Respostas mais comuns na comparação entre os governos Bolsonaro, Temer e Dilma

Considerando o universo de respostas dadas pelos órgãos do Executivo federal, o período do governo Bolsonaro também apresenta a pior proporção de respostas de “Acesso Concedido” sobre o total.

Em números absolutos, a quantidade de acessos concedidos é relativamente estável na comparação do governo Bolsonaro com o governo Temer. Porém, como o número absoluto de pedidos é maior no governo Bolsonaro, a taxa de acessos concedidos em relação ao total de respostas foi menor, de 65%, contra 73% de acessos concedidos durante o governo Temer e 71% no final do governo Dilma.

A resposta “Acesso negado” é ligeiramente maior no governo Bolsonaro, correspondendo a 7% do total de respostas contra 6% de Temer e Dilma.

O encaminhamento de pedidos feitos via e-SIC à Ouvidoria (e-Ouv) se tornou recorrente e cresceu rapidamente nos últimos meses. Do total de pedidos respondidos pelo governo Bolsonaro, 7% das respostas correspondem a encaminhamentos dos pedidos para e-Ouv.

Uma explicação possível para este fenômeno é a situação de emergência em saúde pública causada pela pandemia de Covid-19 e suas consequências sobre políticas públicas e serviços públicos. Uma quantidade considerável de demandas apresentadas via e-SIC em abril e maio são relacionadas a dúvidas sobre o auxílio emergencial, por exemplo.

Já em relação às alegações de que o pedido não se trata de uma solicitação à informação, os governos Temer e Dilma a fizeram em 7% do total de respostas encaminhadas contra 6% no governo Bolsonaro. Na análise desta resposta em números absolutos, destaca-se o acentuado crescimento nos últimos meses do governo Bolsonaro (de 500 em abril/2020 para mais de 2 mil em junho/2020).

Pedidos com acesso parcialmente concedido totalizaram 7% no governo Dilma, contra 5% e 4% no governo Bolsonaro e Temer, respectivamente.

As alegações de que a informação é inexistente foi feita em 4% das respostas do governo Bolsonaro, contra 3% dos governos Dilma e Temer.

A resposta de que o órgão não tem competência para responder sobre o assunto do pedido representou 5%, 3% e 3% dos governos Dilma, Temer e Bolsonaro, respectivamente.

Por fim, as alegações de que o pedido de informação está duplicado ou repetitivo se mantém estável para todos os três mandatos, em 2%.

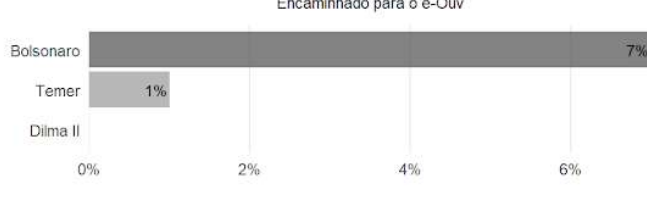
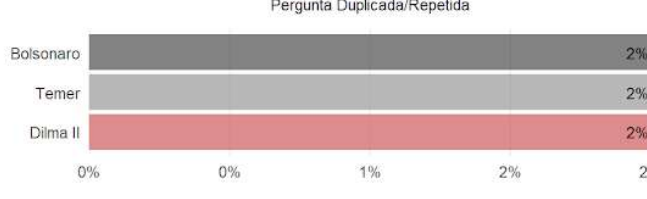
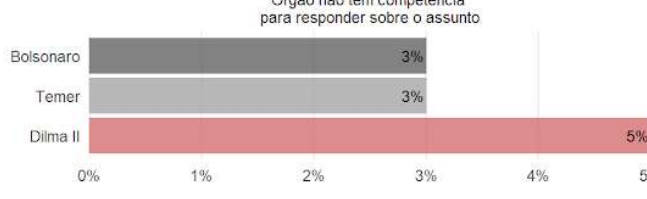
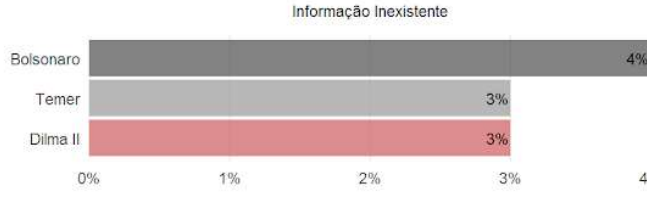
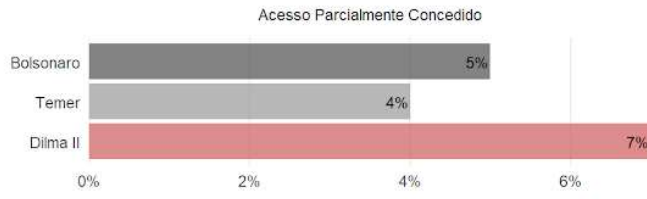
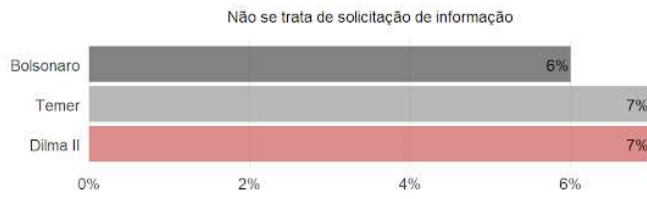
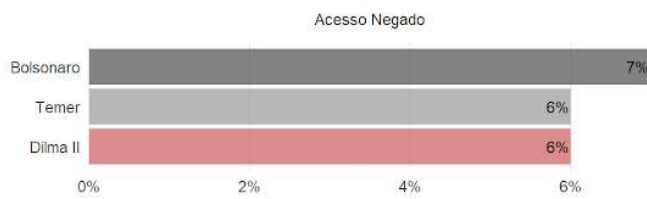
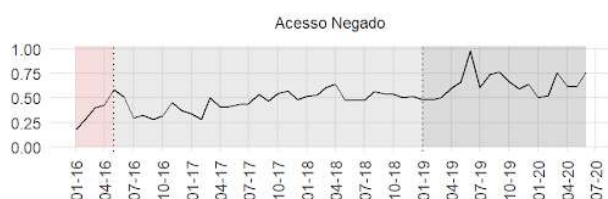
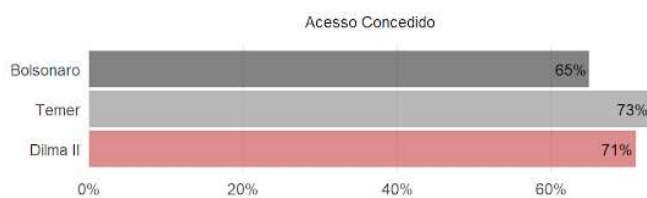
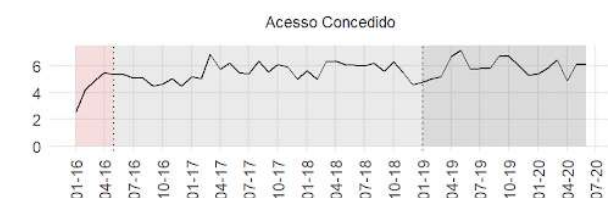
Tipos de respostas mais comuns fornecidas pelo Poder Executivo Federal

Janeiro de 2016 até Junho de 2020

Em milhares - mês a mês

% do total de respostas por governo

Dilma II Temer Bolsonaro



Alegações controversas nas respostas negativas

Foram analisadas a prevalência de termos considerados controversos nas respostas de “Acesso Negado” feitas aos pedidos de acesso a informação ao poder Executivo. Os termos foram agrupados em nove conjuntos, onde se observou sua recorrência e evolução ao longo do tempo.

As expressões e palavras (à exceção de uma, “fishing expedition”) foram definidas a partir das possibilidades de negativa autorizadas pela Lei federal 12.527/2011 e pelo Decreto 7.724/2012, que a regulamenta no Executivo federal.

Os termos “desarrazoado”, “trabalho adicional”, “desproporcional” e “genérico” estão presentes no Art. 13 do Decreto 7.724/2012:

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.

Estes termos são considerados controversos por abrirem margem ampla de interpretação e potencial para uso discricionário como obstáculo ao acesso a informações.

No caso de “processo decisório em curso” e “documento preparatório”, o Art. 7º, §3º da LAI dispõe que:

§ 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.

E o Art. 20 do Decreto 7.724/2011 reitera:

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.

Foi considerado como controverso por haver histórico de uso deste argumento para negar informações relativas a processos decisórios já tomados, como no caso de [relatórios da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República](#).

O sigilo relacionado à Segurança Nacional e a dados pessoais é regulado pelos Capítulos IV da LAI e V do Decreto 7.724/2012. Muitas vezes, no entanto, são usados em casos de claro interesse público, como [informações sobre reuniões em palácios presidenciais](#).

O uso do argumento de “fishing expedition”, ou pescaria, não está autorizado pela Lei de Acesso a Informações nem pelo Decreto de regulamentação, mas ainda assim [é presente nas negativas de acesso](#).

O agrupamento dos termos é apresentado na tabela 1:

Tabela 1: Termos utilizados e variações para detecção de pedidos controversos.

Termo	Variações para detecção do termo
Desarrazoado	desarrazoado
Trabalho adicional	trabalho adicional trabalhos adicionais
Desproporcional	desproporcional desproporcionais
Genérico	genérico
Fishing (expedition)	fishing
Processo decisório em curso	processo decisório em cursos documento preparatório
Segurança Nacional	segurança nacional segurança do estado
Sigilo	sigilo sigilosos
Dados pessoais	dado pessoal dados pessoais

A evolução dos termos foi analisada tanto em seu número absoluto mês a mês quanto na proporção em que um termo aparece em relação ao total de negativas de acesso a informação.

Algumas respostas podem apresentar o uso de mais de um desses termos, o que pode explicar a coincidência de pico ou mesmo de tendência entre eles. Os termos desarrazoado e desproporcional, por exemplo, apresentam evoluções muito semelhantes, por aparecerem quase sempre juntos na mesma resposta, muitas vezes sob a forma de transcrição do Art. 13 do Decreto 7.724/2012.

Sobre a evolução e a tendência dos termos, destaca-se:

- Sete dos nove termos analisados aparecem com picos de crescimento no período do governo Bolsonaro: Trabalho adicional, Fishing, Desproporcional, Desarrazoado, Pedido genérico, Dados sigilosos, Dados pessoais. O aumento na presença dos cinco primeiros

termos pode ser indício de problemas operacionais no atendimento a pedidos de informação, na melhor das hipóteses, e de uso indiscriminado de justificativas vagas para negar atendimento a pedidos. No caso dos dois últimos termos, preocupa o eventual excesso de aplicação de sigilo e de uso desse argumento sem embasamento formal, ou seja, sem a classificação formal de informações em algum dos graus de sigilo existentes.

- Já os termos relacionados a Segurança Nacional e Processo decisório em curso tiveram seus picos durante o governo Temer.
- A alegação de pedido genérico tem evoluído em tendência crescente desde o início da série.

Termos controversos nas negativas de acesso a informação do Governo Federal

Janeiro de 2016 até Junho de 2020

Total (números absolutos)

Em percentual (%)

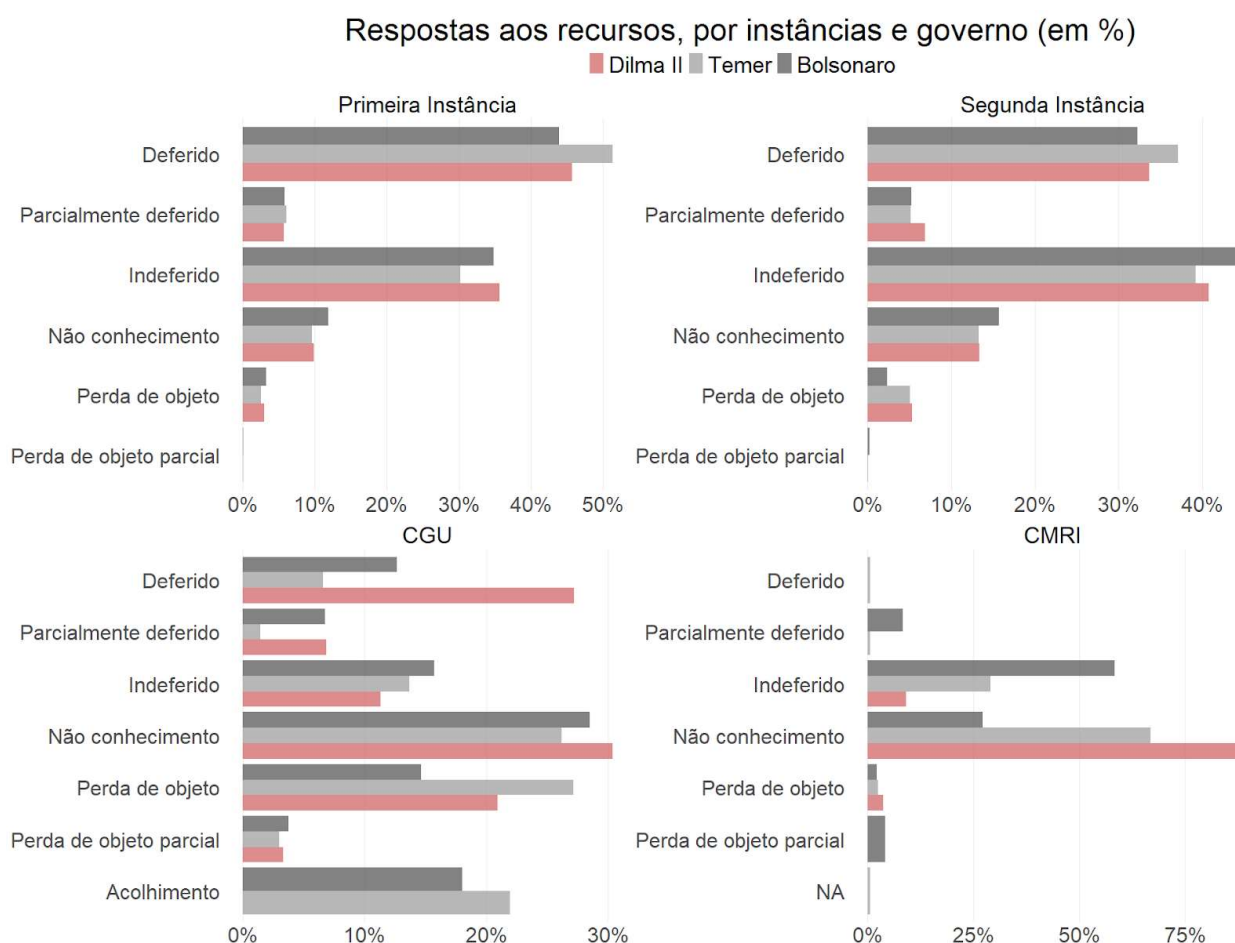
Dilma II Temer Bolsonaro



Alguns termos podem aparecer mais de uma vez em uma mesma resposta.

Recursos

Os recursos às respostas negativas foram analisados observando a proporção das respostas recebidas pelos recursos em relação ao total de respostas de uma instância recursal.



Na primeira instância, a maior parte dos recursos são deferidos. O governo Temer tem pouco mais de 50% dos recursos revertidos em favor do solicitante (deferido), seguido de Dilma (aprox. 45%) e Bolsonaro como o presidente que menos reverte recursos nesta instância (aprox. 43%).

Na segunda instância, a maior parte dos recursos são indeferidos, com o governo Bolsonaro apresentando a maior taxa de recusa de concessão.

No governo Dilma, foram deferidos em torno de 27% dos recursos à CGU. Grande parte das decisões da CGU são pelo “Não conhecimento” do recurso.

Na última instância (CMRI), a maior parte dos recursos não são deferidos. Os recursos impetrados contra as negativas do governo Dilma tiveram alegação de não conhecimento quase que em sua totalidade.

