



10 ANOS DE LAI: ATENDIMENTO EM RISCO

Novembro/2021

Dados do governo federal confirmam piora no atendimento a pedidos de informação



Este trabalho está sob a licença [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).

FICHA TÉCNICA

novembro/2021

DIREÇÃO EXECUTIVA

Manoel Galdino

SUPERVISÃO E EDIÇÃO

Juliana Sakai, Marina Iemini Atoji

PESQUISA E ANÁLISE DE DADOS

Raul Durlo

FINANCIAMENTO



FORDFOUNDATION

Sumário

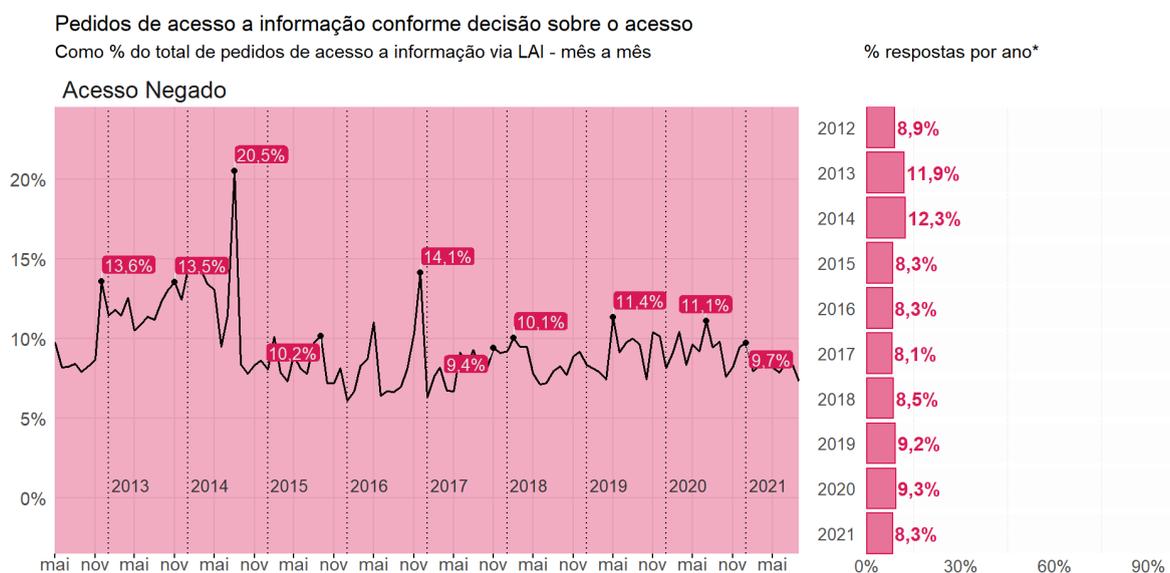
Sumário	3
Introdução	4
Números confirmam fragilidade da aplicação da LAI no governo federal, 10 anos após a sanção da regra	4
Caixa omite conteúdos de todos os pedidos e respostas há três anos	8
Negativas: características e tendências	9
Órgãos que mais negaram informações em relação aos pedidos que receberam	9
Mais órgãos receberam pedidos; poucos são responsáveis pela maior parte das negativas do governo federal	12
Assuntos dos pedidos que foram negados	15
Recursos: indeferimento em alta	17
Pedidos de acesso a informações e acesso ao auxílio emergencial	23
Anexos	26

Introdução

Números confirmam fragilidade da aplicação da LAI no governo federal, 10 anos após a sanção da regra

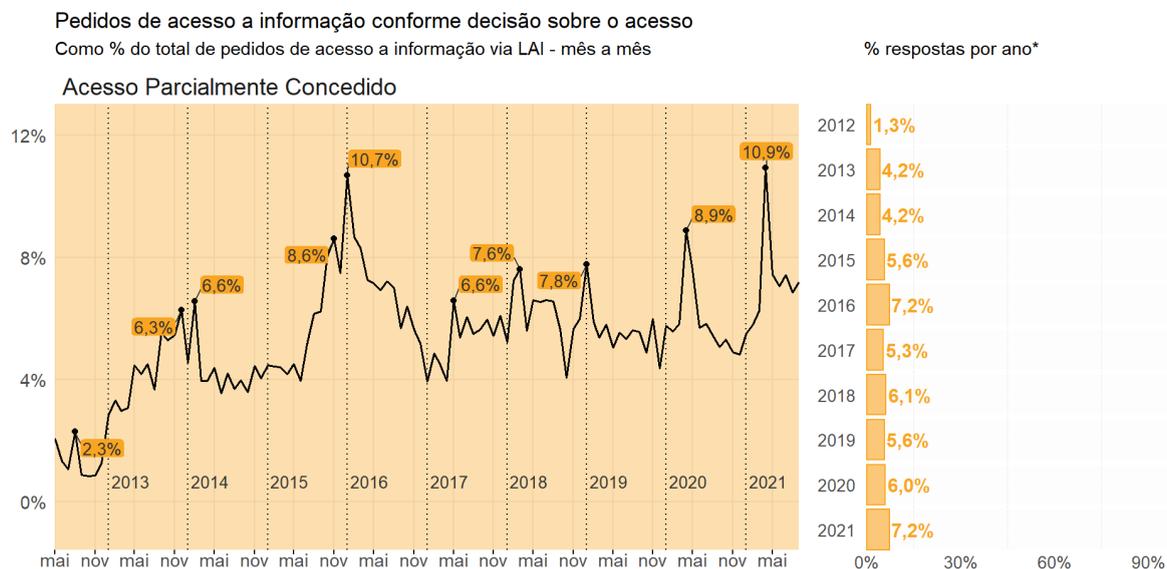
O marco de dez anos da sanção da Lei de Acesso a Informações (LAI) chega acompanhado da sensação expressa por usuários frequentes de que a qualidade do atendimento a pedidos de informação no governo federal piorou no período de 2019 a 2021.

Uma análise do projeto Achados e Pedidos¹ de dados disponibilizados pelo próprio Executivo federal confirma a impressão: **os anos de 2019 e 2020 se igualaram ao segundo maior índice de negativas a pedidos de informação desde maio de 2012**, quando a LAI entrou em vigor. Nesses dois anos, a taxa ficou em 9%, também registrada em 2012 e abaixo apenas dos 12% registrados em 2013 e 2014.



¹ O Achados e Pedidos é desenvolvido pela Transparência Brasil em parceria com a Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo) e financiado pela Fundação Ford. [Seu portal](#) reúne mais de 110 mil pedidos de informação e respostas de órgãos públicos de todo o país.

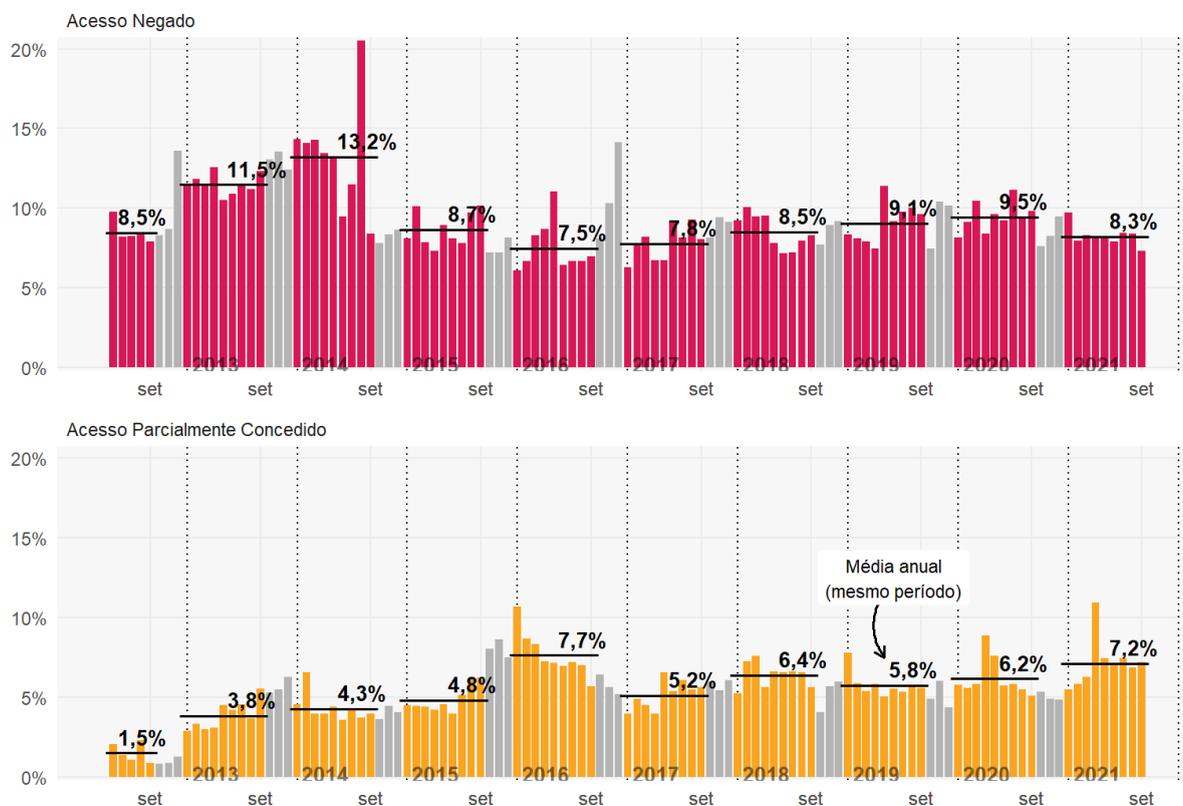
A proporção de **respostas parciais**, por sua vez, **se igualou em 2021 ao maior índice histórico**, registrado em 2016, com 7,2%.



Mesmo se a comparação for feita apenas considerando períodos iguais em cada ano, os indicadores levam a conclusão semelhante:

Não atendimento da LAI na comparação entre períodos iguais

Como % do total de pedidos de acesso a informação

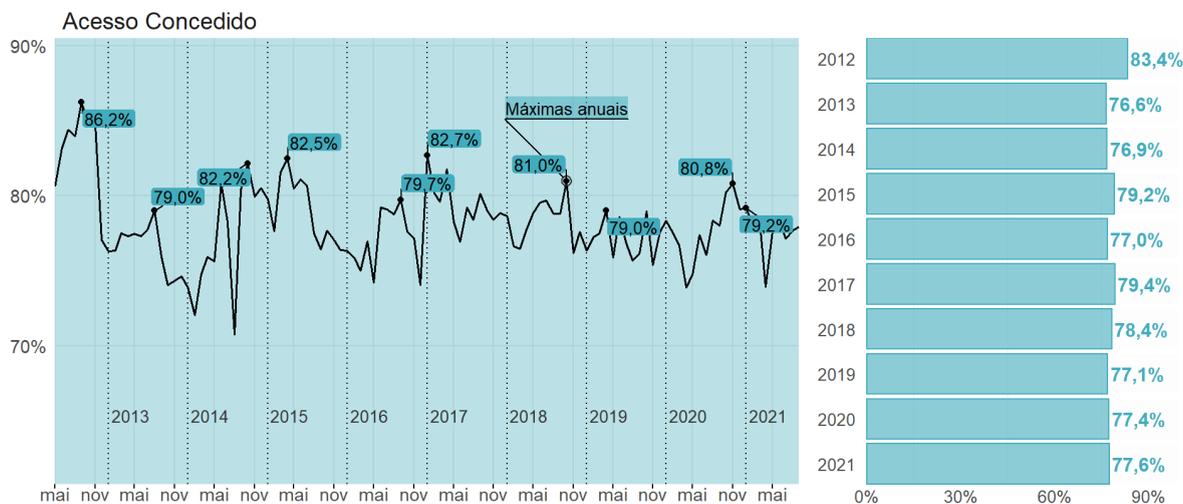


De 2019 a 2021, a proporção de respostas qualificadas como “Acesso Concedido” pelos órgãos federais ficou na faixa dos 77%, pouco maior do que o menor índice registrado desse tipo de respostas, em 2013 (76%).

Pedidos de acesso a informação conforme decisão sobre o acesso

Como % do total de pedidos de acesso a informação via LAI - mês a mês

% respostas por ano*



Foram analisadas 942.784 demandas feitas por meio do Fala.br, o [sistema do governo federal para receber pedidos de informação](#), de maio de 2012 a setembro de 2021. É o correspondente a 88% de toda a base de dados extraída do sistema. O restante foi desconsiderado no cálculo por “não se tratarem de solicitação de informação” (10%) ou serem “perguntas duplicadas/repetidas” (2%).

A classificação das respostas foi tomada por seu valor de face, ou seja, conforme atribuída pelo próprio órgão que respondeu à demanda. **Há probabilidade de o índice de negativas estar subestimado**, considerando a [existência de casos](#) em que a resposta foi qualificada como “Acesso Concedido” quando, de fato, foi uma negativa de acesso.

Ou seja, a própria transparência sobre o atendimento a pedidos de acesso a informações tem falhas. Uma delas, destacada neste relatório, reforça os indícios de piora nos últimos três anos: **o acesso aos conteúdos de pedidos e respostas da Caixa Econômica Federal de 2019 a 2021 está restrito**, contrariando o padrão do órgão observado de 2012 a 2018.

Além dos índices de cada tipo de resposta, foram identificadas tendências nas negativas de acesso de 2012 a 2021, como os órgãos que emitem a maioria das negativas no governo federal: o Ministério da Economia, a Caixa Econômica Federal e o INSS se destacam, estando presentes em todos os anos. Foi possível ainda identificar os assuntos mais comuns dos pedidos cuja resposta foi negativa, em cada órgão.

Caixa omite conteúdos de todos os pedidos e respostas há três anos

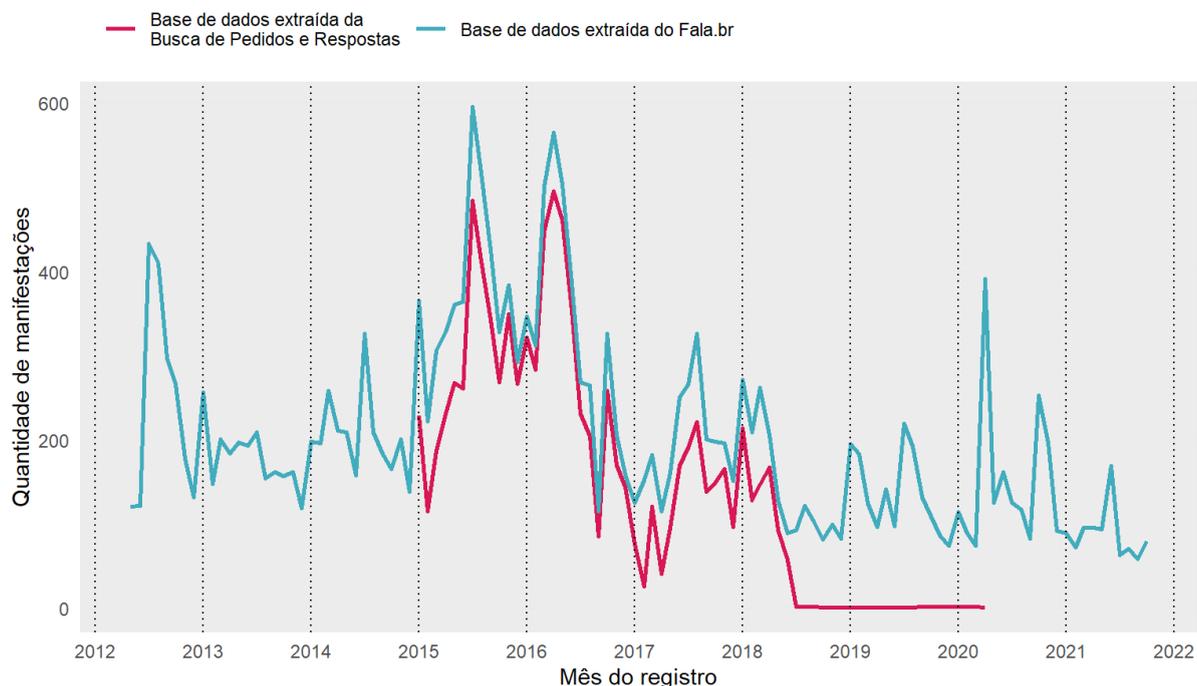
A comparação entre as duas fontes de dados disponíveis sobre o atendimento a pedidos via Lei de Acesso à Informação pelo governo federal indica que, nos últimos três anos, a Caixa Econômica Federal restringiu excessivamente o acesso aos conteúdos dos pedidos que recebeu.

Na base de dados sobre atendimento à LAI [extraída do Fala.br](#), que contém dados de todos os pedidos recebidos - menos o conteúdo das solicitações ou das respostas -, de 2019 a 2021 a Caixa recebeu e respondeu 26.452 demandas por meio do sistema. A maioria (78%) delas eram pedidos de informação, outras 21% “não eram solicitações de informação” e menos de 1% eram perguntas duplicadas/repetidas.

Na base de dados [extraída da Busca de Pedidos e Respostas](#), que apresenta o conteúdo de cada pedido e das respectivas respostas mas exclui aqueles que, de acordo com os órgãos, contêm dados ou informações pessoais de quem fez o pedido, não há nenhum pedido direcionado à Caixa no período.

Ou seja, todas as demandas que chegaram ao banco nos últimos três anos conteriam, de acordo com ele, informações pessoais no pedido e/ou na resposta - o que é muito improvável, especialmente considerando que nos anos anteriores a diferença entre o número de manifestações em cada base de dados não era significativa.

Comparação entre as duas bases de dados disponíveis no FalaBR



Ter acesso ao conteúdo dos pedidos e respostas (sem dados pessoais) é essencial para avaliar de forma completa o atendimento a pedidos de informação. Como já mencionado, há discrepâncias entre a forma como o órgão público classifica a própria resposta (“acesso concedido”, “acesso negado” ou “acesso parcialmente concedido”) e a classificação de fato da resposta. A análise dos conteúdos dos pedidos permite também verificar tendências nas demandas dos cidadãos e nas respostas do poder público.

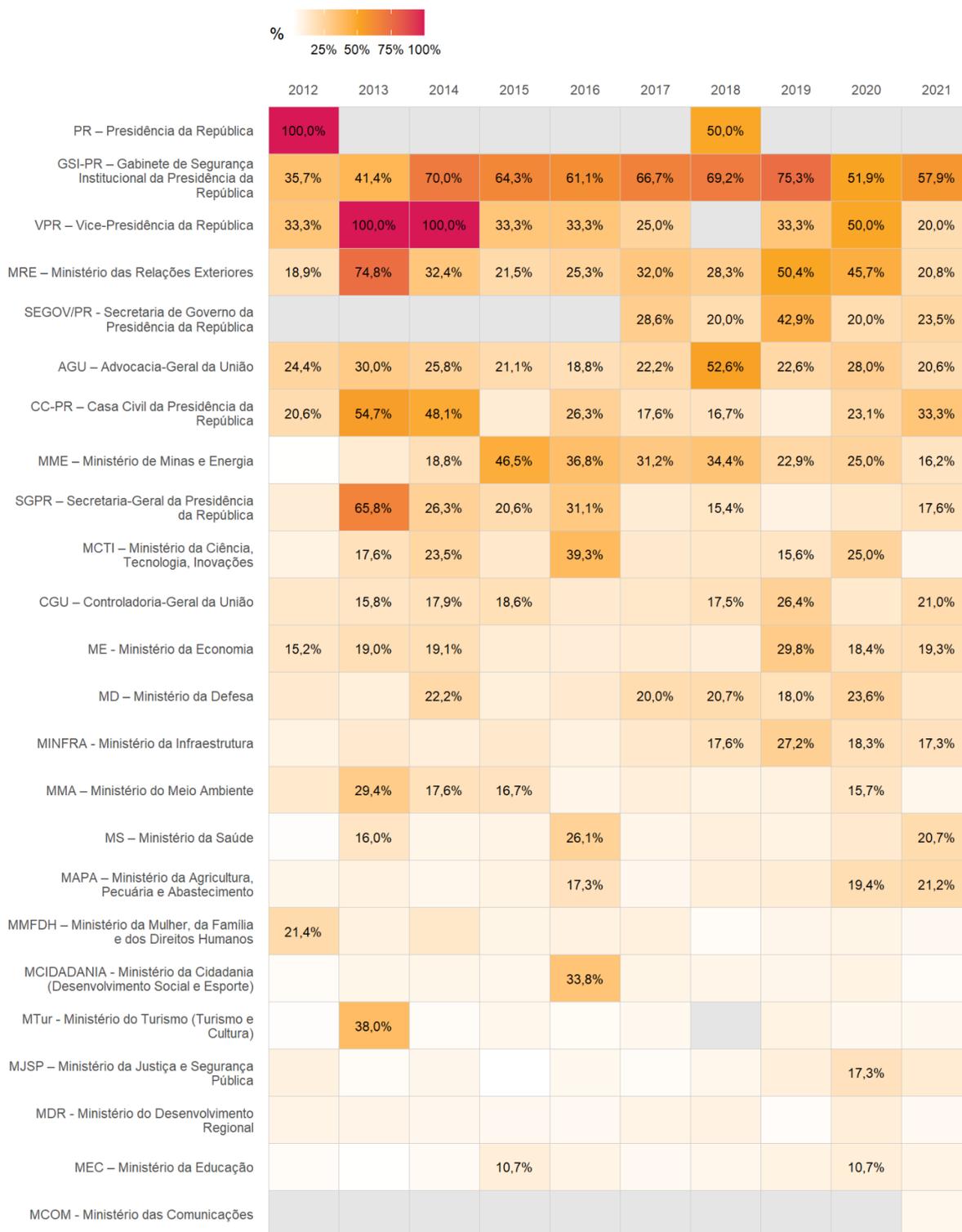
Negativas: características e tendências

Órgãos que mais negaram informações em relação aos pedidos que receberam

Exceto nos dois primeiros anos de vigência da LAI, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR) respondeu negativamente a mais da metade dos pedidos que recebeu. O pico foi em 2019, quando 75% das respostas foram negativas.

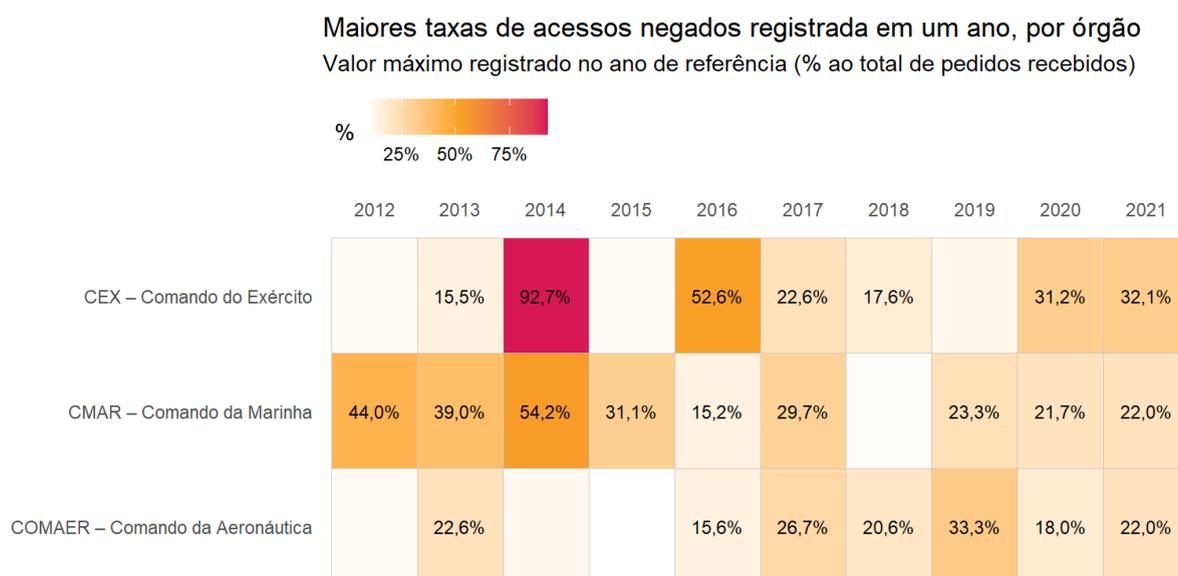
O Ministério das Relações Exteriores teve seu pico de negativas em 2013 (75%) e alcançou as segunda e terceira maiores taxas em 2019 (50,4%) e 2020 (46%).

Maiores taxas de acessos negados registrada em um ano, por órgão
Valor máximo registrado no ano de referência (% ao total de pedidos recebidos)



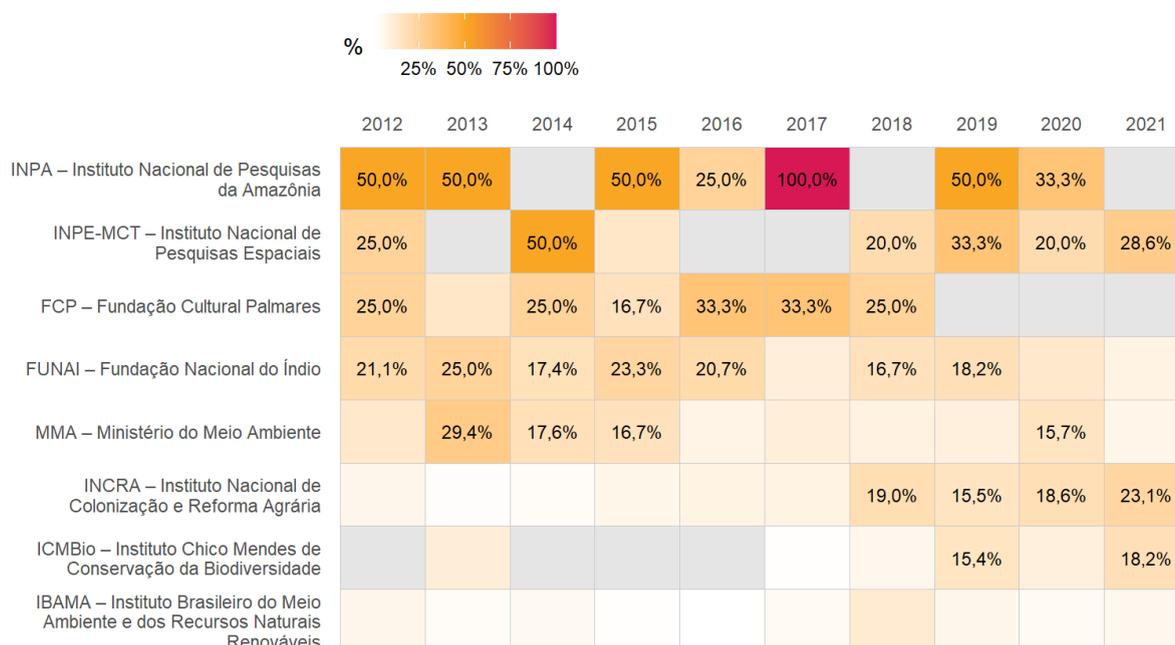
Merece destaque o aumento na proporção de negativas por parte da Controladoria-Geral da União (CGU). De 2012 a 2018, o órgão responsável pela implementação da política de transparência do governo federal negou no máximo 19% dos pedidos que recebeu. Em 2019, o número chegou a 26% e, até setembro de 2021, estava em 21%.

Olhando-se os índices de negativas dos Comandos Militares, verifica-se que em geral mais de 10% das respostas a pedidos foram negativas ao longo do período. Destaque para os 93% de negativas emitidos pelo Comando do Exército em 2014 e para o aumento observado em 2020 e 2021, saindo de menos de 15% em 2019 para quase um terço nos dois últimos anos.



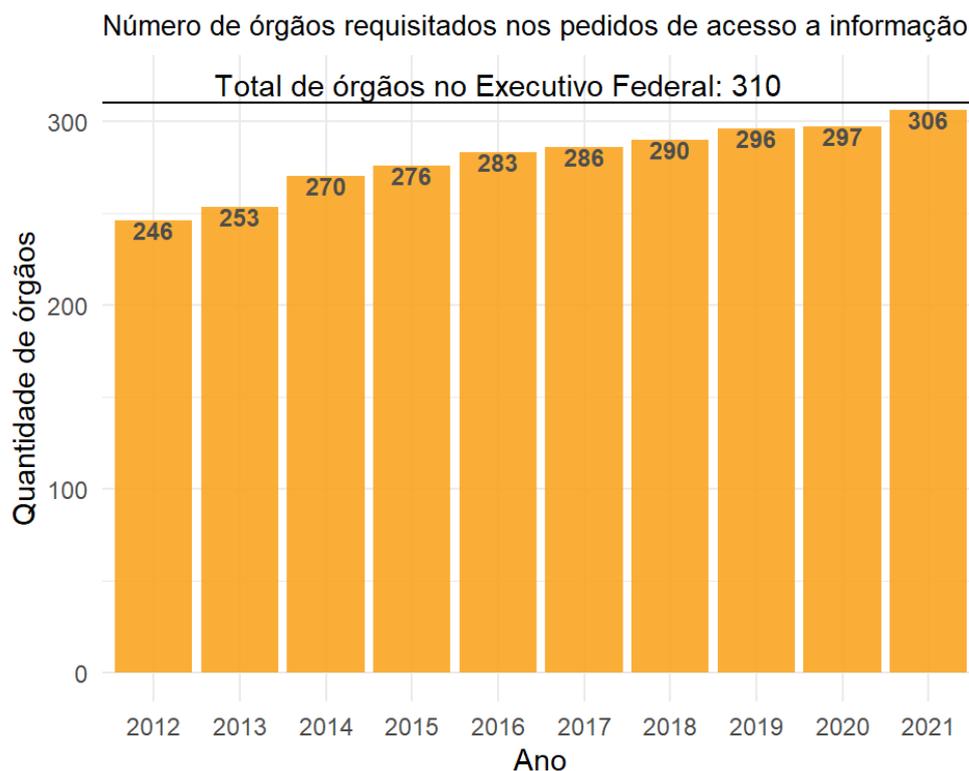
Entre órgãos diretamente relacionados à área socioambiental, os destaques são o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Ambos apresentam em 2021 o maior índice de negativas em relação ao total de pedidos que receberam desde que a LAI entrou em vigor: 23% e 18%, respectivamente.

Maiores taxas de acessos negados registrada em um ano, por órgão Valor máximo registrado no ano de referência (% ao total de pedidos recebidos)



Mais órgãos receberam pedidos; poucos são responsáveis pela maior parte das negativas do governo federal

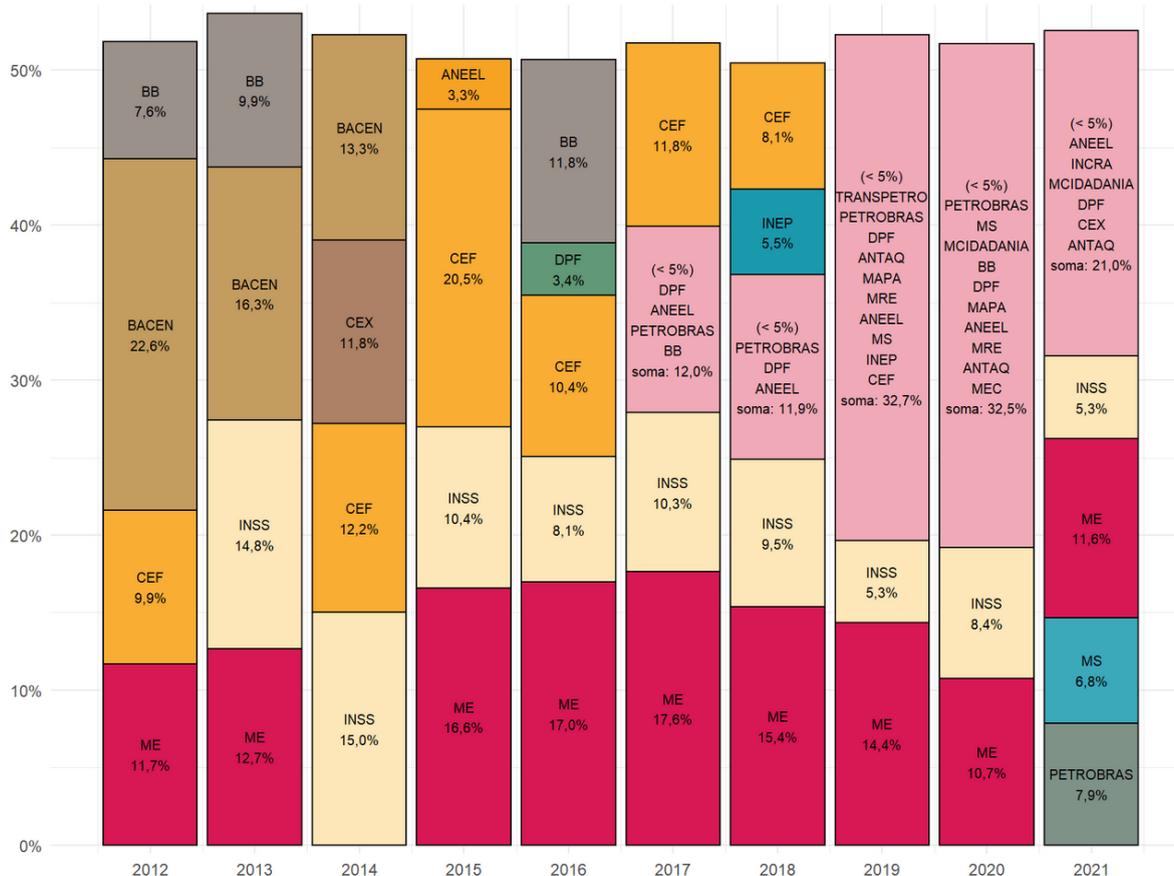
Em 2021, o número de órgãos do Executivo federal acionados por meio da LAI chegou ao maior patamar desde 2012: 99% receberam ao menos um pedido. Ao mesmo tempo, são poucos aqueles cujas respostas classificadas como “Acesso Negado” compõem a maioria das negativas registradas no governo federal, ao longo do período.



Embora a variedade nas origens da maior parte das negativas do governo federal aumente a partir de 2017, ainda são poucos os órgãos na lista de cada ano. De 2012 a 2021, nota-se que o Ministério da Economia, o INSS e a Caixa Econômica Federal aparecem entre as maiores proporções em quase todos os anos. O primeiro é sempre a origem de ao menos 10% das negativas emitidas no Executivo federal (exceto em 2014); o segundo, varia entre 5% a 15% (exceto em 2012).

A Caixa Econômica Federal apresentou mais variação: não foi um dos maiores contribuintes para as negativas do governo federal em 2013 e em 2019 reduziu a participação. Nos últimos dois anos - quando a maioria dos pedidos direcionados a ela foi classificada como “não se trata de solicitação de informação” -, deixou de figurar entre as principais fontes de negativas.

Órgãos do executivo Federal que compõem mais da metade dos pedidos com acessos negados - por ano

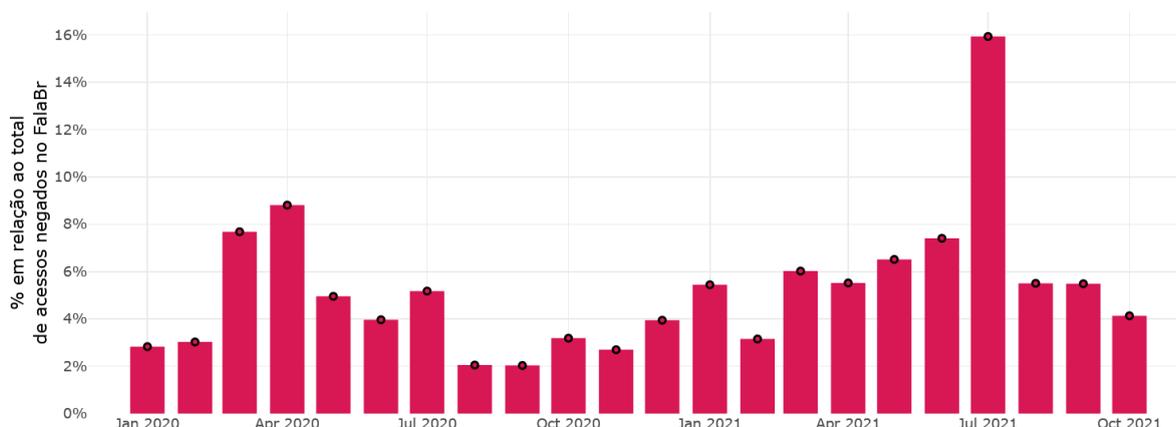


Essa análise evidencia ainda os efeitos da pandemia de covid-19 no atendimento a pedidos de informação pelo Ministério da Saúde: em 2020 e 2021 o órgão aparece entre os que foram a origem da maioria das negativas no Executivo federal.

A visão mensal das negativas do órgão em relação ao total de negativas no governo federal revela que os picos nas contribuições do Ministério estão em momentos críticos da pandemia no país: em março e abril de 2020 (início da crise) e em julho de 2021 (quando o número de mortes no país chegou a 550 mil).

Acessos negados em relação ao total de negativas no FalaBr

Período: jan.2020 até dez.2021
Órgão: MS – Ministério da Saúde



A falta de transparência ativa que marcou a gestão da pandemia pelo governo federal (levando a uma maior demanda via transparência passiva), somada à concentração de servidores do Ministério em atividades diretamente relacionadas à mitigação da emergência em saúde pública (desfalcando o atendimento a pedidos de informação) e à adoção do regime de trabalho remoto (dificultando ou inviabilizando o acesso de servidores a informações para fornecer respostas) se destacam como fatores que podem explicar o cenário.

Assuntos dos pedidos que foram negados

A frequência de termos que aparecem nas negativas emitidas pelos órgãos que compõem a maior parte das negativas emitidas pelo governo federal mostra os assuntos que foram objeto da maioria das recusas.

No GSI, por exemplo, boa parte dos pedidos negados de 2012 a 2021 cujo assunto (atribuído pelo próprio órgão no sistema Fala.br) era “Direitos Humanos” tratava de “registros”, “entrada”, “saída” e “dependências”. As negativas, por sua vez, mencionam com mais frequência “segurança”, “presidente”, “lei de dados” e “tratamento”. A análise encontra respaldo em casos concretos de opacidade no órgão, que [negou acesso a pedidos por registros de entrada e saída de visitantes](#) no Palácio do Planalto e classificou as informações como sigilosas, por considerá-las pessoais e representar risco à segurança presidencial.

Nas negativas emitidas pelo Comando do Exército, chama a atenção que, entre as recusas a pedidos que o órgão considerou “desproporcionais ou desarrazoados”, as palavras mais frequentes são “construtora”, “contratos”, “empresa” e “obras”. O Exército tem [histórico](#) de realizar obras públicas por meio de seu Departamento de Engenharia; [reportagem](#) mostrou que, em junho de 2020, a força era responsável por R\$ 1 bilhão em obras.

A frequência de termos observados nas negativas indica que o Exército tende a usar como argumento para a recusa de atendimento justamente o alto volume de obras pelas quais é responsável.

Frequência de palavras nos pedidos



Frequência de palavras nas negativas



Em 2020 e 2021, quando o Ministério da Saúde passou a aparecer entre os órgãos que mais contribuíram para o total de negativas no governo federal, percebe-se - como o esperado - que a covid-19 está entre os assuntos mais frequentes dos pedidos negados.

Frequência de palavras nos pedidos

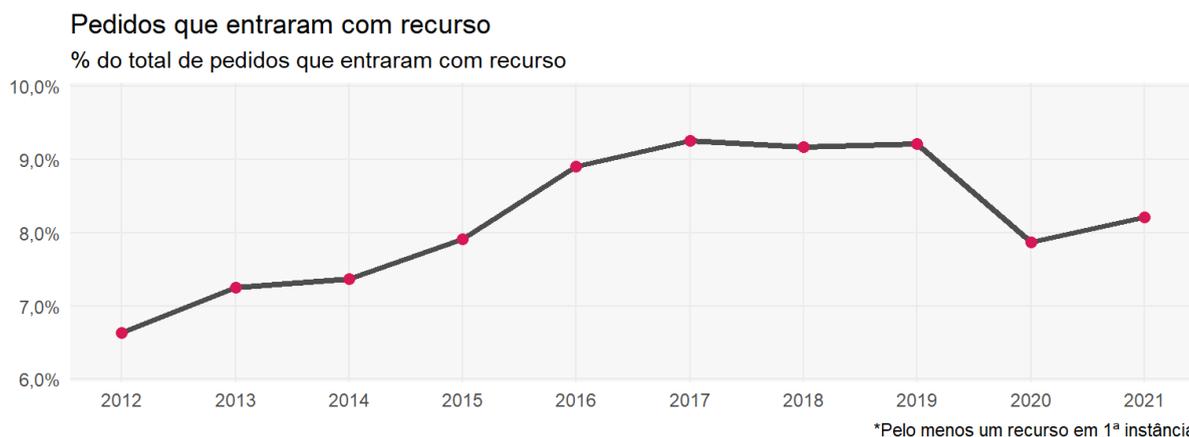


Frequência de palavras nas negativas



Recursos: indeferimento em alta

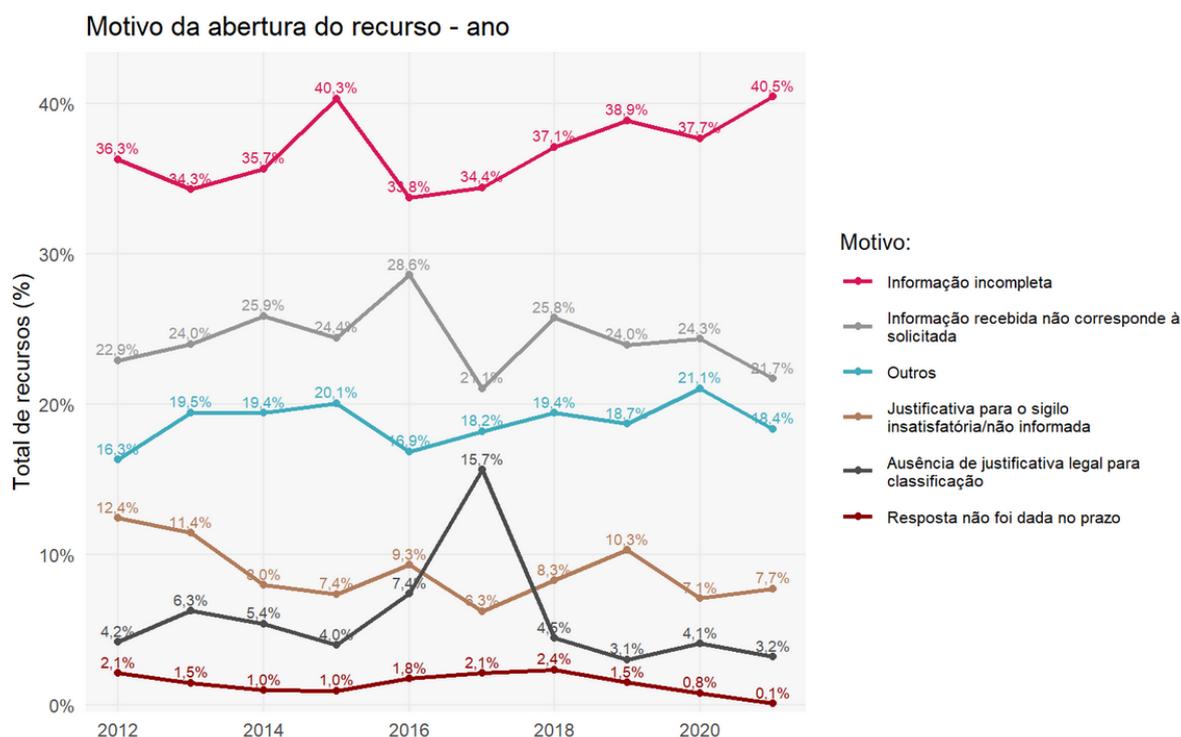
Historicamente, a proporção de recursos apresentados contra negativas de informação ou respostas insatisfatórias no Executivo federal é baixa: o número de pedidos com ao menos um recurso (1ª instância) nunca chegou a 10% do total de solicitações registradas.



Análise sobre os motivos dos recursos, por sua vez, reforça os indícios de piora na qualidade do atendimento a pedidos de informação nos últimos três anos. Em 2021, a proporção de recursos (em todas as instâncias) cujo motivo indicado foi “informação incompleta” se igualou aos 40% registrados em 2015 - o maior

índice registrado desde 2012. Os índices de 2019 e 2020 foram, respectivamente, os segundo e terceiro maiores da série.

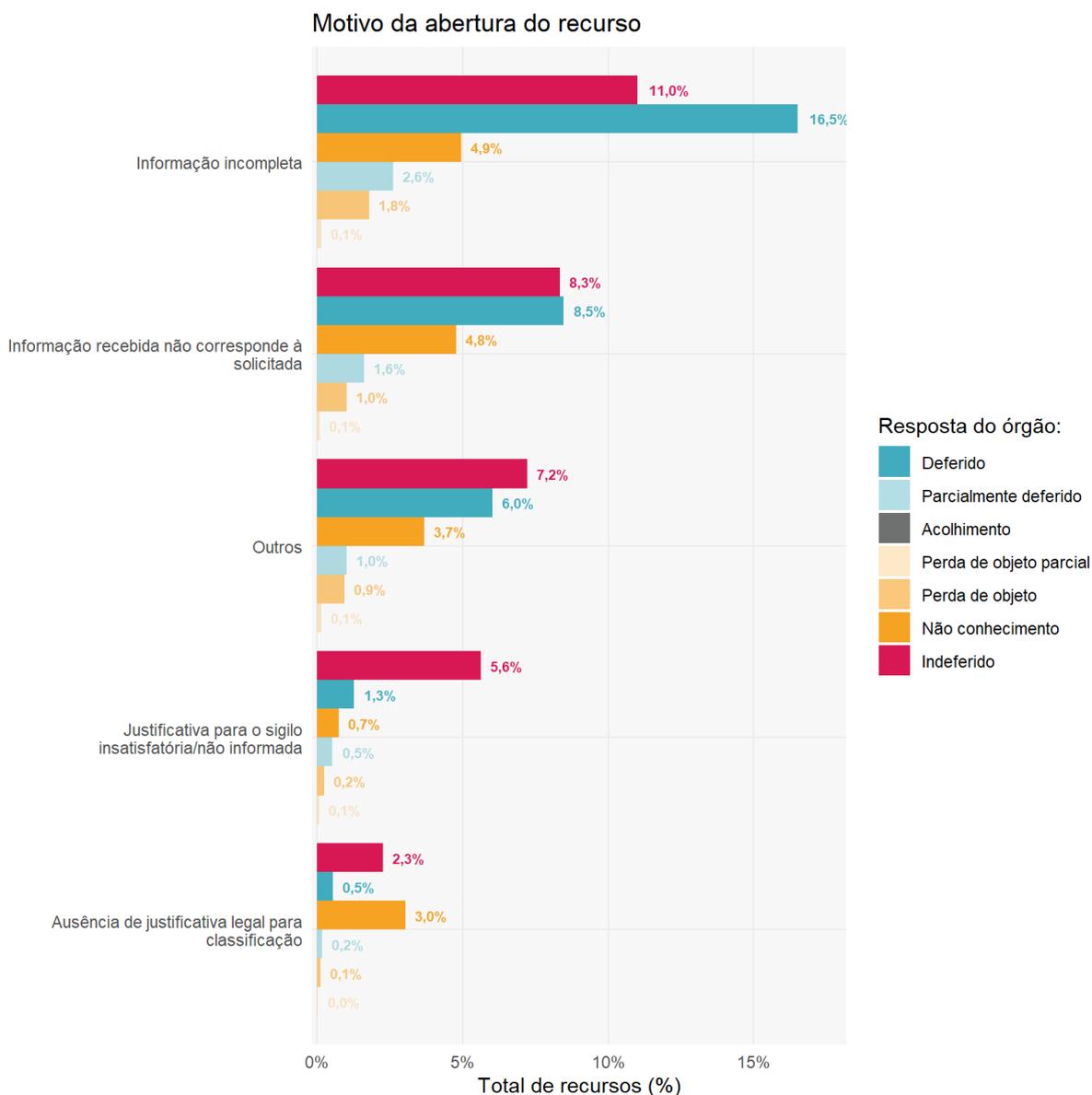
O segundo motivo mais frequente para recursos desde 2012 foi “informação recebida não corresponde à solicitada”, que alcançou um pico de 28,6% em 2016.



Em 2019, os recursos registrados que indicaram como motivo “justificativa para o sigilo insatisfatória ou não informada” ficaram em 10,3%, pouco abaixo do maior índice histórico observado, de 2012 (12,4%).

Em notas positivas, destaca-se a redução quase total dos recursos motivados por respostas fora do prazo determinado pela LAI (máximo de 30 dias).

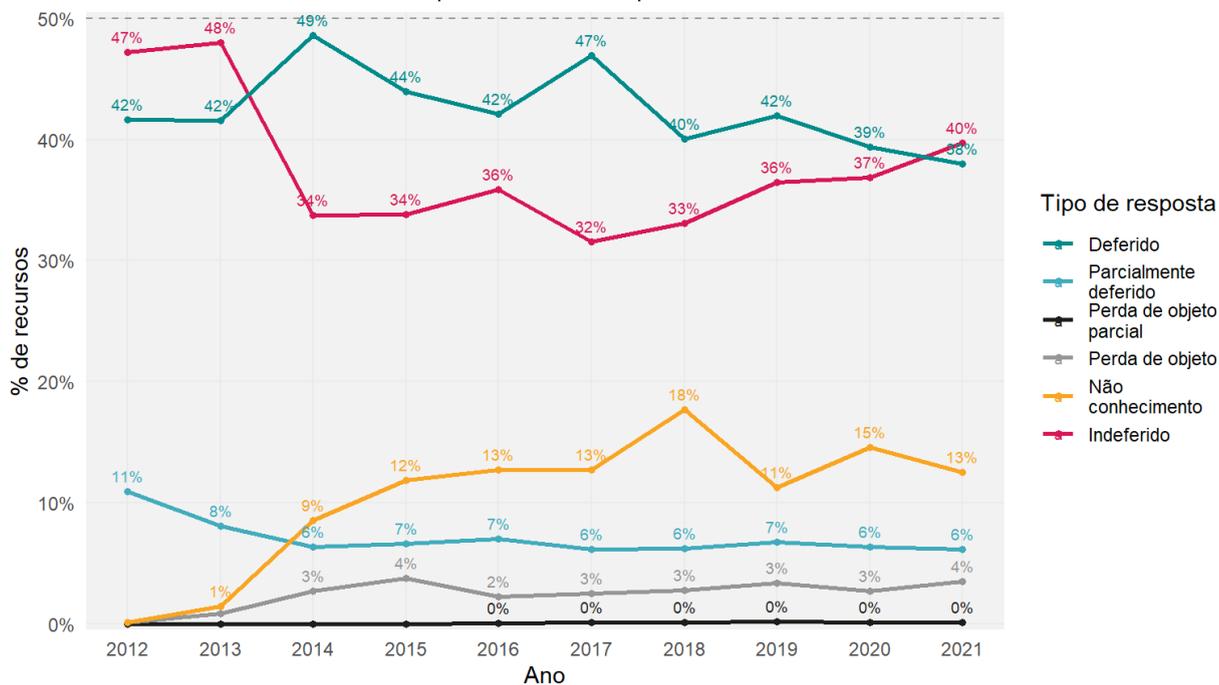
A proporção de deferimento (decisão favorável) de recursos por incompletude da informação fornecida na resposta reforça a indicação de baixa qualidade do atendimento.



Em 2021, a proporção de deferimentos de recursos de 1ª instância (quando se dá razão a quem apresentou o recurso, e a resposta inicial é alterada) chegou ao menor nível histórico (38%). Os indeferimentos (quando o recurso é negado, e a resposta inicial é mantida), por sua vez, atingiram o terceiro maior índice desde 2012, com 40%.

Tipo de resposta nos recursos em primeira instância

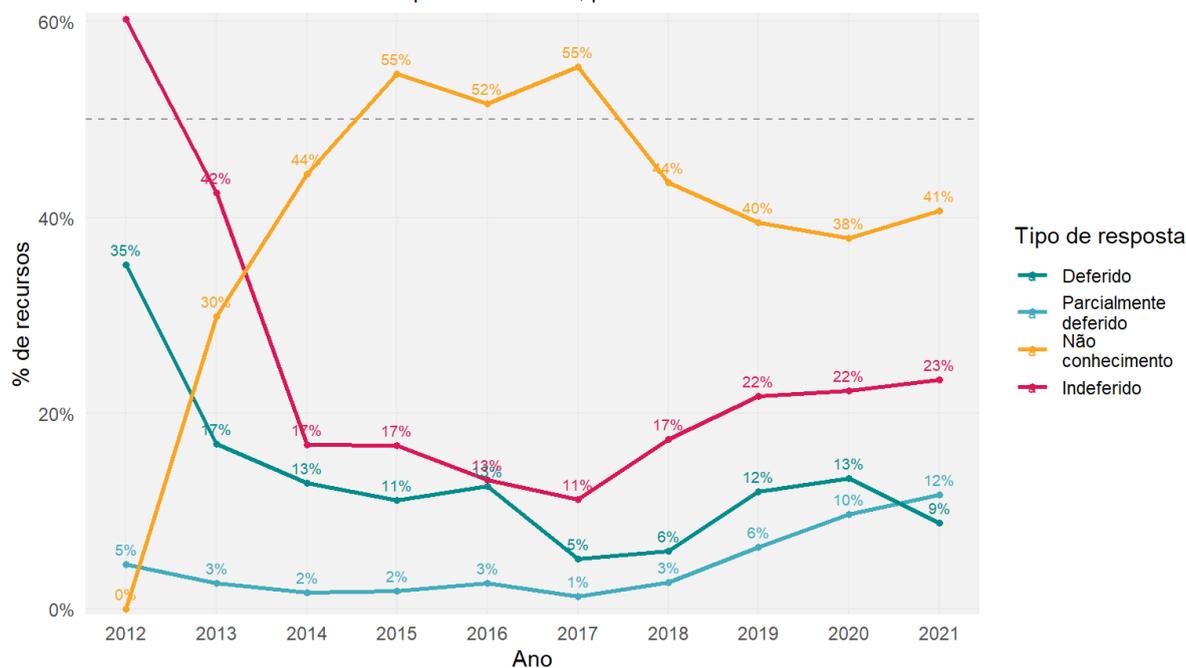
Como % do total de recursos em primeira instância, por ano



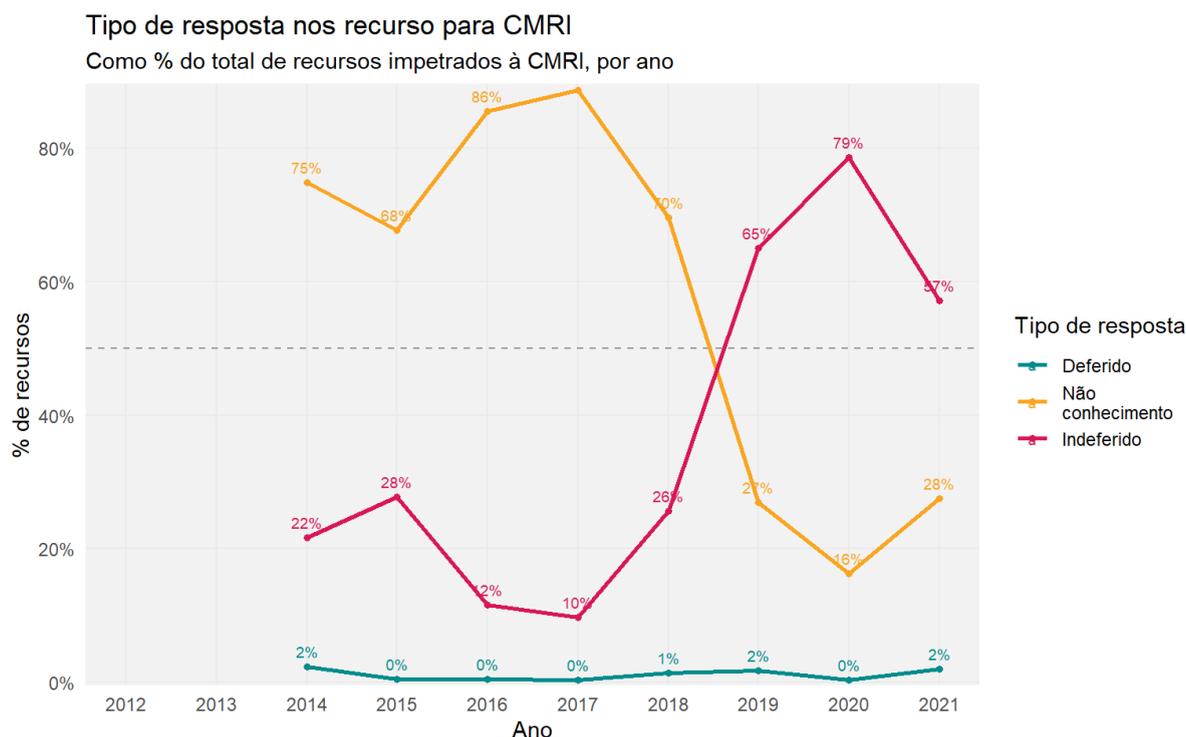
O indeferimento de recursos por parte da CGU cresceu de 2018 em diante, chegando a 25% em 2021. Ainda está longe dos maiores índices, registrados nos primeiros anos de vigência da LAI (mais de 50% em 2012-13 e mais de 45% em 13-14), mas preocupa, considerando que de 2014 a 2017 o índice vinha em baixa.

Tipo de resposta nos recursos para a CGU

Como % do total de recursos impetrados à CGU, por ano



Observa-se também que a última instância recursal do Executivo federal, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), dificilmente reverte decisões de instâncias anteriores. A maioria dos recursos que chega até essa etapa - que são proporcionalmente poucos - não são conhecidos (ou seja, nem mesmo são avaliados) ou são negados.



É um ponto de atenção, pois decisões da CMRI são usadas como precedentes por órgãos do Executivo federal para conceder ou negar informações, quando há dúvidas sobre o que deve ser feito. Se o colegiado tende a decidir pela manutenção de restrições, essa orientação se refletirá nas respostas a pedidos e a recursos em instâncias inferiores.

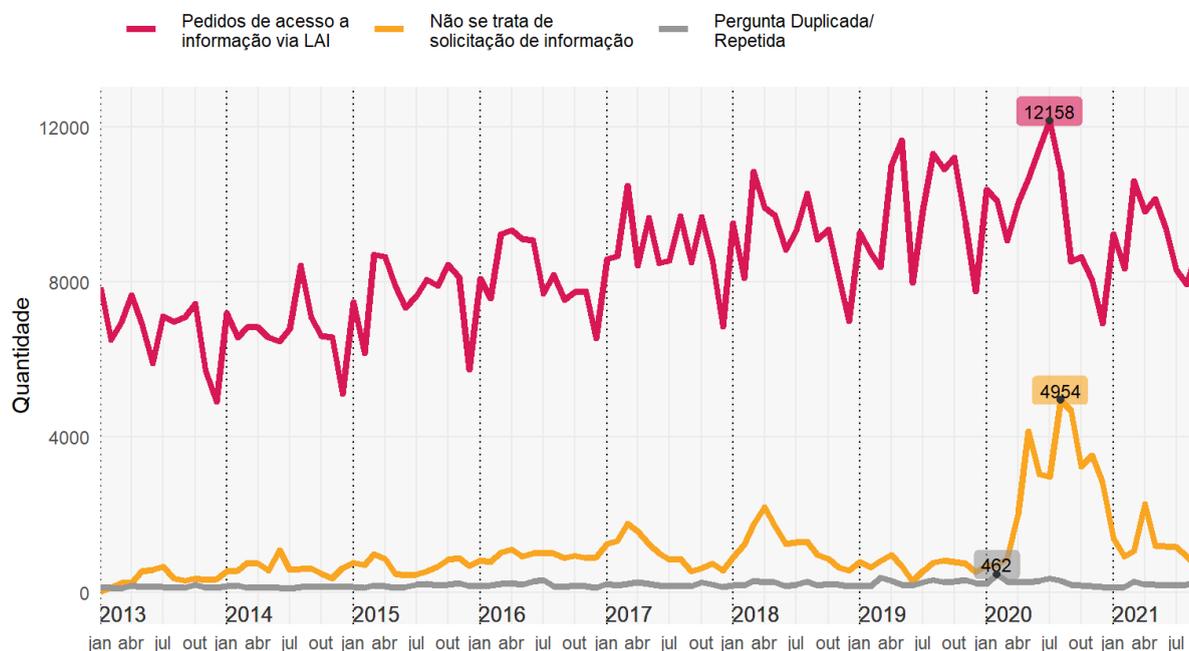
Pedidos de acesso a informações e acesso ao auxílio emergencial

Em 2020, observou-se um pico na classificação de pedidos de informação feitos via Fala.Br como "Não se trata de solicitação de informação", com 22% do total de demandas. A maior proporção desse tipo de encaminhamento até então havia sido registrada em 2018, com 11,5%.

A alta se relaciona à criação do auxílio emergencial, vinculado ao contexto da pandemia de covid-19, conforme se conclui a partir de dois fatores. Em primeiro lugar, o período em que as demandas foram maiores: de abril (quando o auxílio começa a ser pago) até novembro (quando surgem incertezas sobre a continuidade do benefício e seus valores).

Manifestações para órgãos e entidades do governo executivo Federal

Quantidades por mês



O segundo fator que indica a causa do pico de pedidos classificados como “Não se trata de solicitação de informação” é que a maior parte das manifestações classificadas dessa maneira em 2020 foram direcionadas ao Ministério da Cidadania (61%) e à Caixa Econômica Federal (13%).

No caso do primeiro órgão, é possível confirmar que as manifestações enviadas são dúvidas particulares de cidadãos sobre a liberação de parcelas do [auxílio emergencial](#) a partir da contagem de palavras presentes no campo “resumo da solicitação” de pedidos cujo conteúdo está disponível na base de dados da Busca de Pedidos e Respostas.

Quanto mais ao centro da nuvem a palavra estiver e quanto maior ela for, maior foi a frequência de seu uso no campo analisado.

produtos e empresas no Ministério da Agricultura, multas, pagamentos atrasados de água/luz, pensões, etc.

A partir disso, é possível afirmar que, ao longo da década em que existe, o canal de pedidos de informação do governo federal é usado também como meio para buscar o acesso a serviços públicos.

Anexos

Análises mais detalhadas por órgão e outros itens de atendimento da LAI no governo federal estão disponíveis nos links:

[Comparativo das bases de dados \(Fala.br e Busca de Pedidos e Respostas\)](#)

Pedidos classificados como Acesso Negado

- Geral: [base extraída do Fala.br](#) | [base da Busca de Pedidos e Respostas](#)
- Por órgão: [base extraída do Fala.br](#) | [base da Busca de Pedidos e Respostas](#) | [Mapa de calor](#)

Palavras mais frequentes em negativas

- [Ministérios](#)
- [Comandos Militares](#)
- [Bancos públicos, INSS e órgãos socioambientais](#)

Recursos contra negativas e respostas insatisfatórias

- [Base extraída do Fala.br](#)
- [Base da Busca de Pedidos e Respostas](#)