

CGU ultrapassa prazo legal de análise de recursos da LAI em pelo menos 1/4 dos casos de 2023

Maio/2024

Terceira instância recursal da Lei de Acesso à Informação no Executivo federal, o órgão levou mais de 63 dias para decidir sobre 585 recursos no ano passado e registrou o maior tempo médio para respostas desde 2015.



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

maio/2024

DIREÇÃO EXECUTIVA

Juliana Sakai

SUPERVISÃO E EDIÇÃO

Marina Atoji

PESQUISA, ANÁLISE DE DADOS E REDAÇÃO

Cristiano Pavini

Raul Durlo

REVISÃO DE DADOS

Jessé Oliveira

Livia Almeida

Talita Lôbo

FINANCIAMENTO



**FORD
FOUNDATION**

Resumo Executivo

A Transparência Brasil analisou dados sobre recursos apresentados à Controladoria-Geral da União (CGU) contra negativas a pedidos de acesso à informação feitos com base na Lei de Acesso à Informação (LAI) de 2013 a 2023, para verificar quanto tempo o órgão tem levado para emitir uma decisão.

O recurso à CGU é a terceira e penúltima instância para tentar reverter uma resposta negativa ou incompleta recebida do Executivo federal. Quando a decisão é favorável a quem recorreu, o órgão que negou a informação deve conceder o acesso.

A LAI determina que a CGU deve emitir uma decisão sobre os recursos dirigidos a ela em 5 dias. Quando o prazo é considerado insuficiente, a CGU se baseia nas leis do Processo Administrativo e de Proteção ao Usuário de Serviços Públicos e o estende para até 60 dias.

Os resultados da análise da Transparência Brasil mostram que **em 2023:**

- **O tempo médio de resposta da CGU a recursos** contra negativas de acesso à informação **foi o maior desde 2015:** 58 dias;
- **26% dos recursos protocolados junto à CGU no período foram respondidos fora dos prazos legais** (acima de 63 dias, considerando a LAI, as leis do Processo Administrativo e de Proteção ao Usuário de Serviços Públicos e uma margem de segurança de três dias adotada por esta análise na contagem do tempo de tramitação). **É o maior percentual de descumprimento de prazo dos últimos quatro anos.**
- **A demanda sobre a CGU aumentou:** o órgão emitiu 2.221 decisões sobre recursos, o maior número desde 2017 e cerca de 50% superior ao registrado em 2022 e 2021.
- **O prazo elevado para respostas não foi acompanhado de um maior percentual de decisões da CGU com desfecho positivo ao recorrente.** A proporção de **recursos negados, entre aqueles que tramitaram por mais de 63 dias**, foi de **70%**. Em 2022, esse índice era de 33%. Em 2020 e 2021, 60%.

Considerando o papel institucional e estratégico que a CGU exerce, como garantidora e promotora do acesso à informação no Executivo federal, a maior demora para análises é prejudicial à coletividade, principalmente pela recorrente inobservância dos prazos legais. Autores de pedidos LAI indevidamente negados na resposta inicial e nas duas primeiras instâncias recursais **não têm previsibilidade de quando a CGU irá apreciar seus recursos**. Esse cenário é lesivo, entre outros, à consecução do acesso a informações essenciais para o exercício do controle social, para realização de pesquisas (acadêmicas ou não) e atividades jornalísticas.

A Transparência Brasil recomenda que a CGU adote medidas imediatas para cumprimento do limite de 60 dias para emissão de pareceres relativos à terceira instância recursal, incluindo eventual readequação e ampliação de seu quadro de pareceristas; regularize as normas infralegais que tratam dos prazos e passe a comunicar semestralmente o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (CTICC) sobre o percentual e motivação dos atrasos.

Sumário

Introdução.....	6
Metodologia.....	8
2023: maior demanda e atrasos.....	11
Recursos protocolados em maio demoraram mais.....	17
Maiores tempos de análise.....	19
Relação entre tempo de análise e decisões.....	21
Os extremos.....	24
Recursos pendentes há mais de um ano.....	24
Decisões-relâmpago.....	25
Disponibilidade de pessoal.....	26
Conclusão e recomendações.....	28

Introdução

Em vigor desde 2012, a Lei de Acesso à Informação ([Lei federal 12.527/11](#)) regulamentou o direito constitucional¹ de obtenção de informações públicas. Além de listar um rol mínimo de itens que devem ser publicizados nos portais de transparência e sites oficiais (transparência ativa), também criou procedimentos para a requisição direta de informações junto aos órgãos públicos (transparência passiva), que devem ser respondidos em até 20 dias, prazo prorrogável por mais 10 dias mediante justificativa (arts. 10 e 11). Em caso de indeferimento de acesso, o solicitante poderá recorrer da decisão (art. 15) ao nível hierárquico imediatamente superior ao que emitiu a resposta.

A LAI, como a Lei de Acesso é conhecida, é regulamentada no Executivo federal pelo Decreto [nº 7.724/12](#), que estabelece camadas adicionais de recursos:

- **2ª instância**, dirigido à autoridade máxima do órgão, que deve apreciá-lo em até cinco dias (art. 21, Parágrafo único)
- **3ª instância**, dirigido à CGU, que deverá apreciá-lo em até cinco dias (art. 23)
- **4ª instância**, dirigido à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), que deverá apreciá-lo em até três reuniões ordinárias contadas a partir de seu recebimento (arts. 24 e 50).

Desde a entrada em vigor da LAI até dezembro de 2023, a CGU analisou 19,1 mil recursos em terceira instância². Desses, “acolheu”, “deferiu” ou “parcialmente deferiu” 22%, obrigando o fornecimento das informações. Em outros 18%, a atuação do órgão fez com que a instituição recorrida encaminhasse a informação ao requerente antes mesmo de o recurso ser julgado, configurando “perda de objeto” ou “perda parcial de objeto”.

Ou seja, aproximadamente 7,6 mil pedidos³ de informação indevidamente negados ou não respondidos na resposta inicial e nas duas instâncias

¹ Conforme inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e o § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

² O mesmo recurso, alvo de reavaliações, foi computado apenas uma vez. Considerando o total de manifestações, foram 19,6 mil pareceres até dezembro de 2023.

³ Levantamento da Transparência Brasil junto aos dados disponíveis para download do Fala.Br (baixado em 11.mar.24) e disponibilizados no [Portal de Dados Abertos](#) (baixado em 30.abril.24).

recursais anteriores foram ao menos parcialmente atendidos após a atuação da Controladoria.

Em que pese o decreto nº 7.724/12 e a própria LAI (§ 3º, art. 16) estipulem cinco dias para a CGU emitir uma decisão para o recurso, o prazo é considerado impraticável pelo órgão. De 2013 a dezembro de 2023, **essa delimitação temporal foi cumprida em apenas 13,7%⁴ das decisões.**

A análise da CGU envolve, além da avaliação do pedido, das negativas e do histórico de recursos anteriores, um pedido de esclarecimento ou de informações adicionais ao órgão público que negou a informação. A resposta a esse pedido nem sempre é ágil e, quando recebida, também é avaliada, em conjunto com o contexto da demanda. O exame é realizado por servidores da Controladoria, que produzem um parecer sobre o caso, indicando se o recurso é válido ou não e, em caso positivo, se ele deve ser deferido ou indeferido. Há também a possibilidade da “perda do objeto”, quando o órgão recorrido, provocado pela CGU, envia as informações ao recorrente antes de o recurso ser finalizado.

Diante da extensão do processo de análise de recursos, a CGU se ampara em outras legislações, de forma complementar à LAI, para praticar prazos mais factíveis que os cinco dias determinados por ela.

Entre 2016 e 2018, a CGU aplicou o art. 59 da Lei do Processo Administrativo Federal ([Lei nº 9.784/1999](#)), o que é autorizado pelo art. 20 da LAI e pelo art. 75 do Decreto 7.724/2012. Nesse período, adotou o prazo de 30 dias após o recebimento dos esclarecimentos adicionais dos órgãos inicialmente demandados para decidir o recurso. Assim, o prazo de 5 dias estabelecidos pela LAI era restrito aos casos de “menor complexidade”. O entendimento consta na segunda⁵ e terceira⁶ edições do *Manual de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal*. Não foi localizada a primeira edição da publicação em transparência ativa, de modo que não é possível determinar se esta prática era adotada antes de 2016.

⁴ Foram 2.587 recursos respondidos em até 5 dias, de um total de 18.908 analisados, já considerando exclusão de duplicados, dados incompletos e os relativos a 2012.

⁵ Disponível em https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao_lai_2edicao.pdf

⁶ Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29957/15/aplicacao_lai_3a_ed.pdf

Em 2019, a partir da quarta edição⁷ do *Manual de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal*, a CGU adotou novo procedimento quanto aos seus prazos, considerando o advento da Lei de Proteção ao Usuário do Serviço Público ([Lei federal nº 13.460/17](#)), e o art. 18 do [Decreto nº 9.492/18](#) (que a regulamenta no âmbito do Executivo federal):

*Em recursos de menor complexidade, a CGU pode emitir sua decisão em 5 dias. Entretanto, o Decreto nº 7.724/2012 facultou à CGU a solicitação de esclarecimentos adicionais aos órgãos/entidades recorridos. Nessas situações, aplica-se o prazo do art. 18 do Decreto nº 9.492/18, que regulamenta a Lei nº 13.460/17, **determinando a apresentação de resposta conclusiva às manifestações recebidas no prazo de trinta dias, contado da data de seu recebimento, prorrogável por igual período mediante justificativa expressa.***

Desde então, a CGU **adota o prazo de até 60 dias para deliberar sobre os recursos em terceira instância**, contados do prazo de recebimento do recurso. Esse entendimento foi reforçado pela publicação *Manual de procedimentos: recurso dirigido à CGU*⁸. O presente relatório objetivou verificar se esses prazos estão sendo cumpridos e ter uma perspectiva histórica do tempo que o órgão leva para exarar uma decisão.

Faz-se necessário registrar a abertura da CGU ao diálogo durante a elaboração deste relatório. A equipe do órgão sanou prontamente dúvidas pontuais a respeito de seus procedimentos e aspectos organizacionais.

Metodologia

O governo federal disponibiliza a página “Download de Dados LAI”, com informações anonimizadas de pedidos, respostas e recursos desde a vigência da Lei de Acesso. Em 11.mar.2024, a Transparência Brasil baixou os arquivos referentes aos anos de 2012 a 2023, contendo 181.642 recursos. Desses, foram filtrados aqueles direcionados à CGU e excluídos os protocolos repetidos, com

⁷ Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46641/1/aplicacao_da_lai_2019.pdf

⁸ Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/13087/1/Manual_Recurso_Terceira_Instanceia.pdf

dados incompletos ou pendentes de julgamento. Também foram removidos da análise recursos protocolados em 2012⁹. Ao fim, chegou-se a uma base com 18.908 recursos analisados pela CGU desde 2013.

O tempo decorrido entre a chegada de cada recurso na CGU e a emissão do parecer pelo órgão foi calculado a partir de procedimentos adotados pela Secretaria Nacional de Acesso à Informação (SNAI)¹⁰, da CGU, para acompanhamento do prazo de 60 dias:

- a contagem começa no dia útil seguinte à Controladoria ser cientificada do recurso. A cientificação ocorre:
 - no mesmo dia em que o recurso foi protocolado, caso seja dia útil e o protocolo realizado até as 19h;
 - no dia útil seguinte, caso o protocolo tenha sido realizado após as 19h;
 - no primeiro dia útil seguinte, caso o protocolo tenha sido realizado em dia não útil;
- na sequência, são computados 60 dias corridos;
- se o 60º dia ocorrer em dia não útil, é considerado o primeiro dia útil seguinte;
- a CGU considera como dias não úteis os feriados nacionais e pontos facultativos definidos anualmente pelo governo federal, em portaria publicada no Diário Oficial da União.

Como os dados sobre pedidos e recursos disponibilizados no FalaBr não permitem verificar qual o horário do protocolo do recurso, a presente análise usou como **marco inicial da contagem de dias a data em que o recurso foi apresentado**, quando se tratava de dia útil.

⁹ A análise desconsiderou 706 protocolos repetidos, majoritariamente relacionados a revisões de recursos feitas pela CGU em 2023 de decisões de anos anteriores, e 61 casos de recursos que continham a situação “Julgamento prorrogado” na coluna situação. Os 280 recursos relativos a 2012, também foram desconsiderados, em razão de a LAI ter entrado em vigor em maio daquele ano, portanto os dados contemplam série mensal inferior a dos anos posteriores

¹⁰ Troca de e-mails ocorrida em novembro de 2023.

Eventuais extensões de prazo de análise de recursos por causa de falhas técnicas no sistema FalaBr também foram desconsideradas, pois **não há dados em transparência ativa sobre esses episódios** de instabilidade ou queda do serviço.

Para que a contagem de dias levasse em consideração os feriados nacionais e pontos facultativos, foram extraídas as datas das portarias mantidas pelo órgão central do [Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal](#) (SIPEC)¹¹ no [Repositório de legislação de gestão de pessoas](#) (Sigepe Legis)¹². Essas datas foram incluídas em um calendário e classificadas como dias não úteis, juntamente com os finais de semana, no sistema de gerenciamento de calendários da biblioteca bizdays¹³ para o software de análise de dados R.

Os recursos foram então agrupados de acordo com o tempo decorrido entre a chegada de cada recurso na CGU e a emissão da decisão:

- 0 a 5 dias
- 6 a 30 dias
- 31 a 60 dias, acrescidos de 3 dias corridos como margem de tolerância
- 64 a 90 dias
- 91 a 120 dias
- acima de 121 dias

Os recursos que pertencem aos três primeiros grupos de classificação são considerados “dentro do prazo legal”, ou seja, dentro do prazo cabível pelas leis de Acesso à Informação, do Processo Administrativo e de Proteção aos Usuários do Serviço Público.

A Transparência Brasil considerou uma margem de tolerância de três dias corridos após o término do prazo de 60 dias (já considerando a metodologia de contagem supracitada). Portanto, recursos que tramitaram em até 63 dias foram

¹¹ “O Sigepe Legis é o repositório de legislação de gestão de pessoas do órgão central do [SIPEC](#) que possibilita a elaboração, o processamento, a disseminação e o armazenamento de atos normativos, visando transparência e preservação das informações de forma padronizada e unificada. Por meio dessa ferramenta, qualquer cidadão por ter acesso aos atos de legislação de pessoal produzidos e publicados pelo governo federal na página do Sigepe Legis no Portal do Servidor.” (Fonte: portal [Sigepe Legis](#))

¹² A relação de todas as portarias emitidas pelo governo federal, ano a ano, está disponível [neste link](#).

¹³ Mantido por Wilson Freitas em <https://github.com/wilsonfreitas/R-bizdays>

classificados como dentro do prazo. Esse parâmetro foi adotado para amenizar eventuais distorções de contabilização ocasionadas pela ausência de informações sobre problemas técnicos no FalaBr e horário de protocolo.

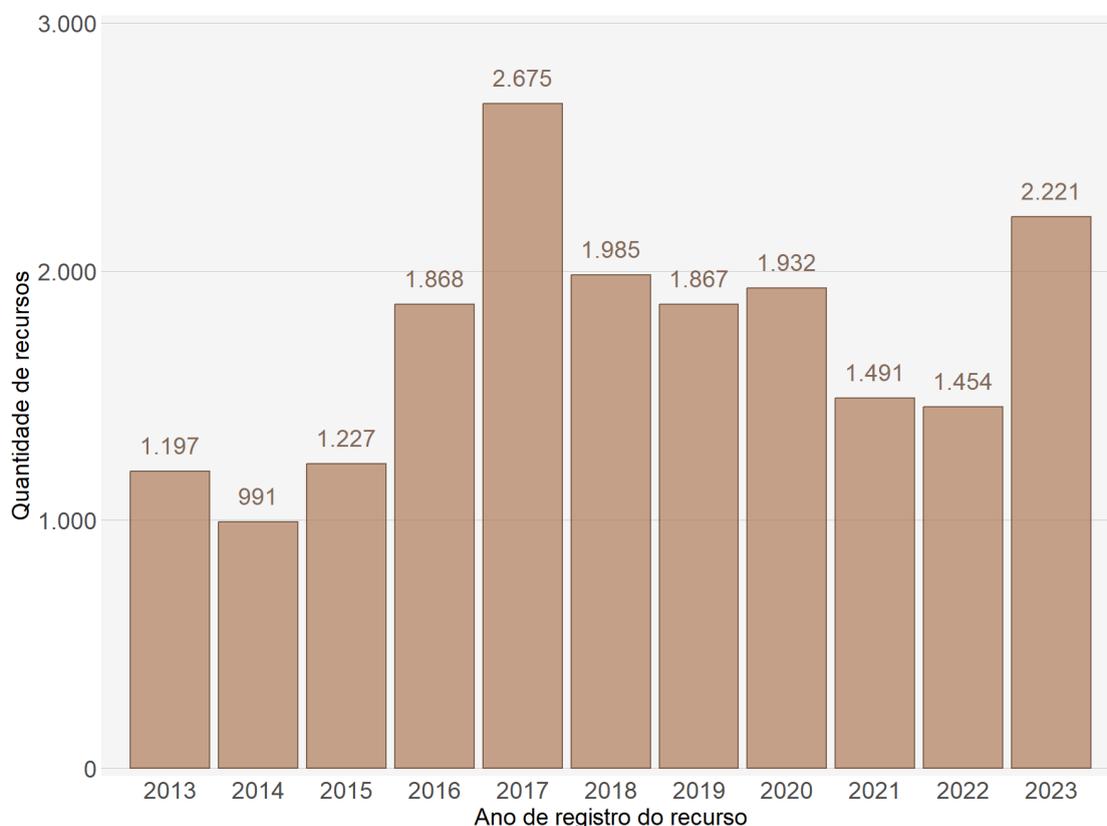
Exemplificando: um recurso protocolado em 6.fev.23 (segunda-feira) teria o seu 60º dia de tramitação em 8.abril.23, um sábado, dia não útil. Assim o próximo dia útil foi 10.abril.23 (segunda-feira). Pela metodologia adotada, a resposta até 13.abril.23 foi considerada como dentro do prazo, em razão da margem de segurança de três dias.

Recursos sem decisão da CGU até a data de download dos dados foram retirados da análise, para que não distorcessem o cálculo do tempo médio de tramitação e a distribuição percentual dos recursos em cada grupo de prazos. Na data em que os dados foram baixados, 18 recursos tramitavam há mais de 230 dias sem resposta. Há uma seção deste relatório dedicada especificamente a eles.

2023: maior demanda e atrasos

A análise mostra que em 2023 a CGU emitiu o segundo maior volume de decisões em recursos de terceira instância desde que a LAI entrou em vigor:

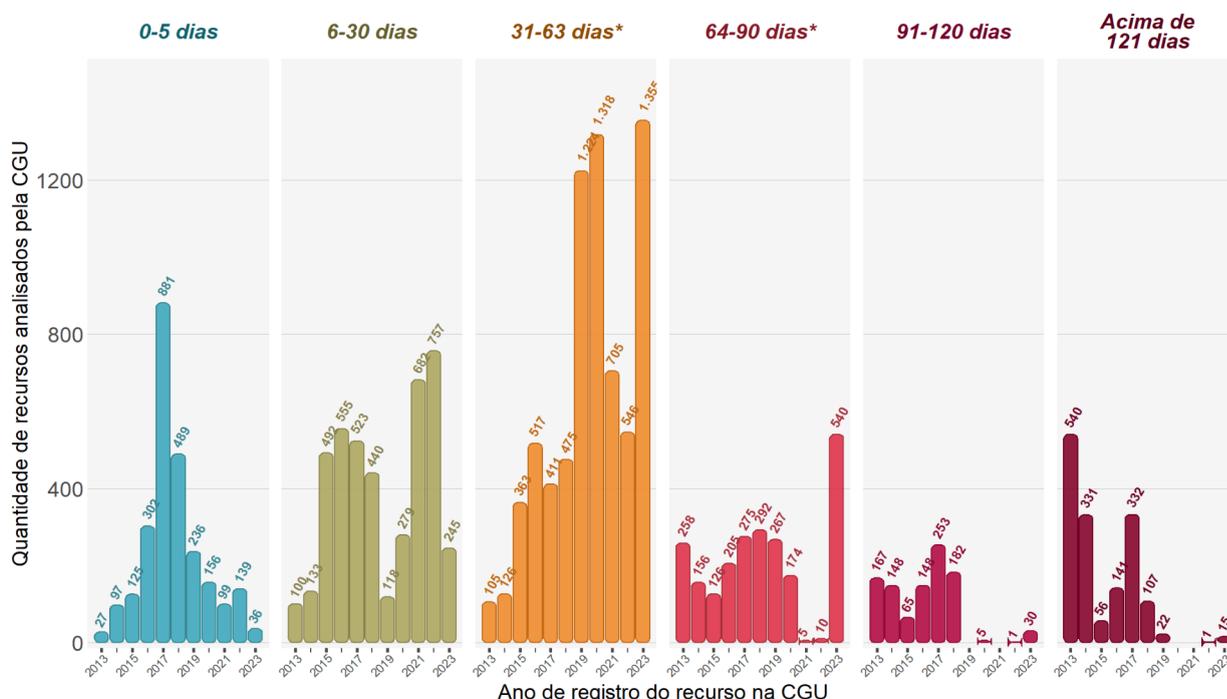
Gráfico 1: Número de recursos recebidos pela CGU por ano de protocolo, considerando apenas aqueles que já foram julgados. Dados completos de janeiro a dezembro de cada ano.



Fonte: FalaBr/CGU
Elaboração: Transparência Brasil

Distribuindo todos os recursos de cada ano pelos intervalos de tempo entre a recepção pela CGU e a emissão da decisão, verifica-se que o número **de decisões fornecidas em até 63 dias diminuiu em 2023**. Ato contínuo, ocorre um **aumento de decisões emitidas em 64 dias ou mais, portanto fora do prazo considerado legal neste relatório**.

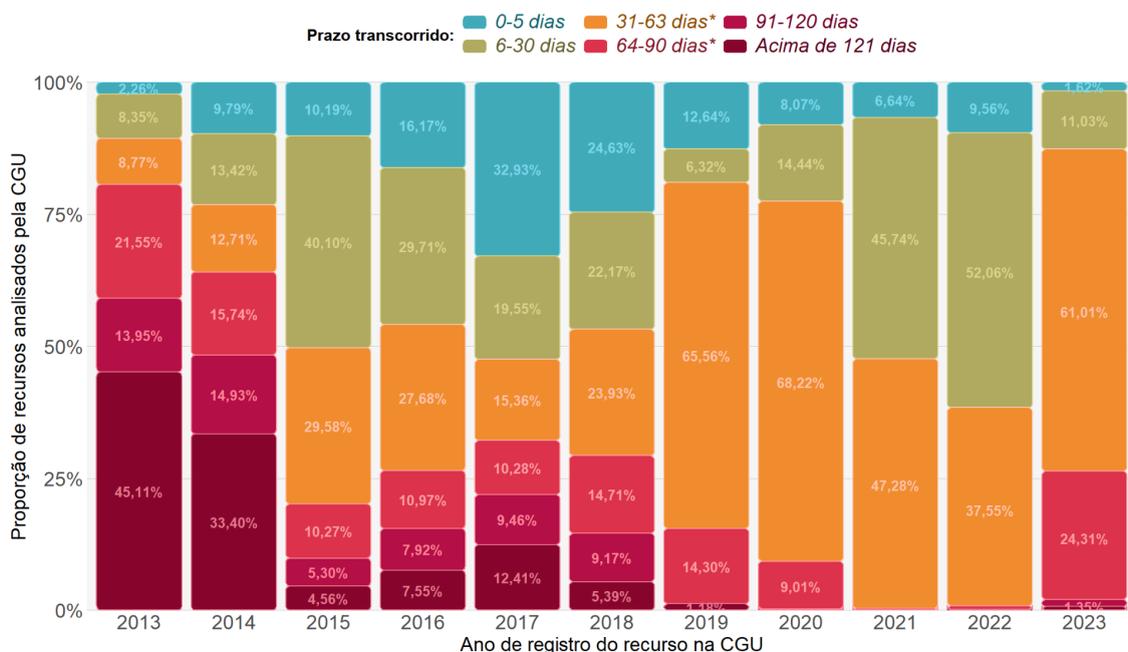
Gráfico 2: Número de decisões emitidas pela CGU, pelo ano de entrada no órgão, distribuído em intervalos de dias de tramitação.



Fonte: FalaBr/CGU
 Elaboração: Transparência Brasil
 * Incluído 3 dias corridos de tolerância para determinação de recurso fora do prazo.
 Recursos pendentes de decisão da CGU não foram considerados na análise.

A distribuição proporcional dos recursos pelos intervalos de tempo de tramitação evidenciam como 2023 teve o maior percentual de análises realizadas em mais de 63 dias desde 2018 (26%), e interrompeu uma tendência de maior agilidade nas respostas verificada nos três anos anteriores.

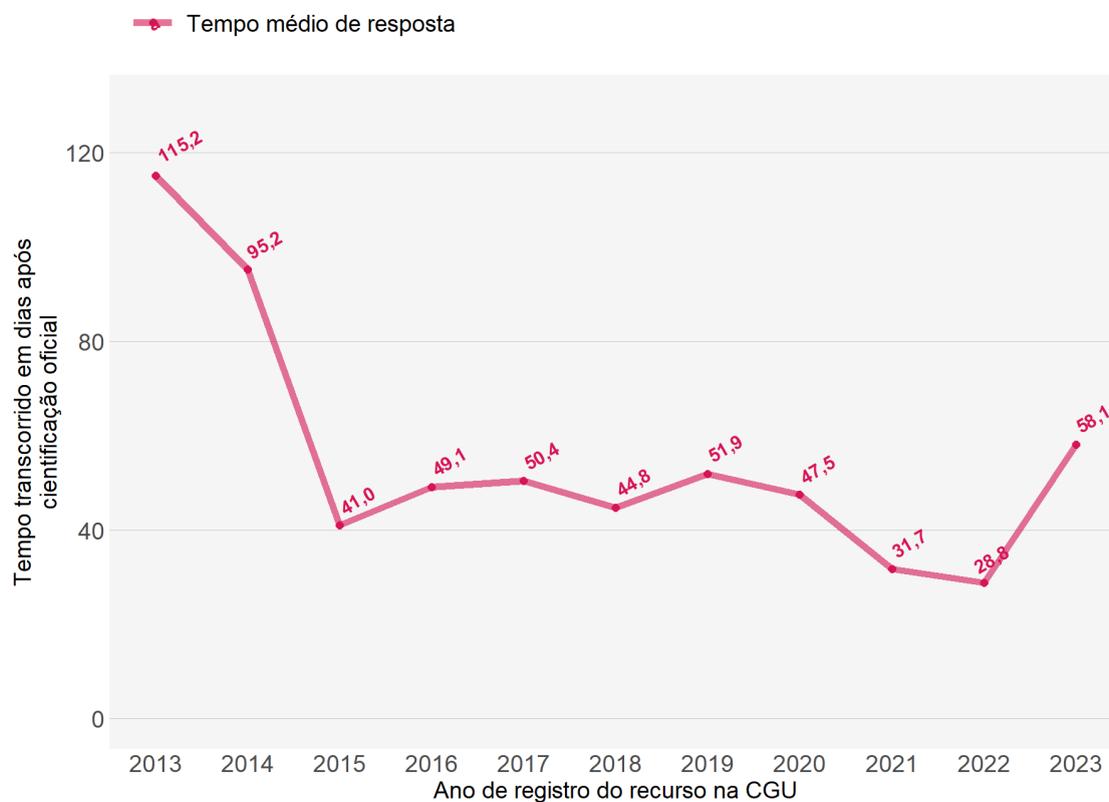
Gráfico 3: Proporção de recursos analisados pela CGU segundo intervalos de tempo de tramitação, distribuídos pelo ano de entrada no órgão.



Fonte: FalaBr/CGU
 Elaboração: Transparência Brasil
 * Incluído 3 dias corridos de tolerância para determinação de recurso fora do prazo.
 Recursos pendentes de decisão da CGU não foram considerados na análise.

Ressalta-se que, até 2019, conforme exposto, a CGU entendia que tinha 30 dias para se manifestar **após o recebimento dos esclarecimentos** do órgão recorrido. Ou seja: na prática, **não havia limitação temporal para as suas respostas**, que ficavam dependentes de terceiros. Com a mudança da contabilização de prazos na quarta edição do Manual de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal, o prazo para manifestação passou ser contado a partir do momento em que a CGU toma conhecimento do recurso, gerando uma expressiva redução no tempo médio de resposta entre 2020 e 2022. O movimento, entretanto, foi interrompido em 2023, ano que teve a maior demora desde 2014.

Gráfico 4: Tempo médio de resposta, por ano de registro de recursos.

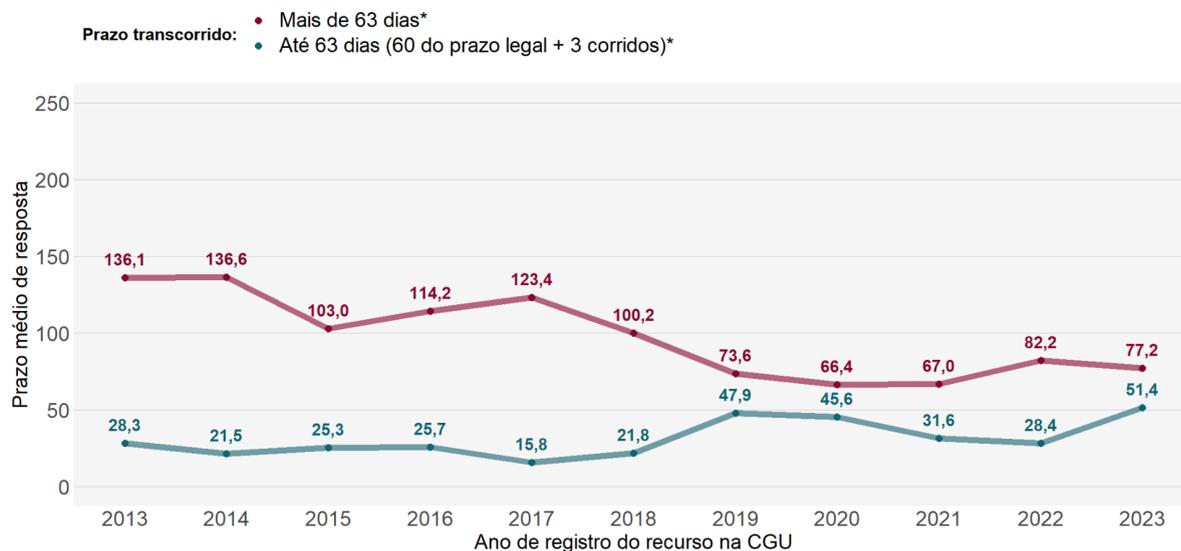


Fonte: FalaBr/CGU
Elaboração: Transparência Brasil

Ao dividirmos as respostas em dois grupos de tramitação (até 63 dias e acima disso), verificamos que, mesmo quando atendeu ao embasamento legal em 2023, já considerando uma margem de tolerância, a CGU levou mais tempo do que nos anos anteriores, conforme é possível verificar na linha azul do gráfico abaixo.

Gráfico 5: Tempo médio de resposta em cada ano, por agrupamentos de prazo.

Dados agregados por ano de registro de recursos e **prazo transcorrido** até decisão conforme metodologia* (2013-2023)



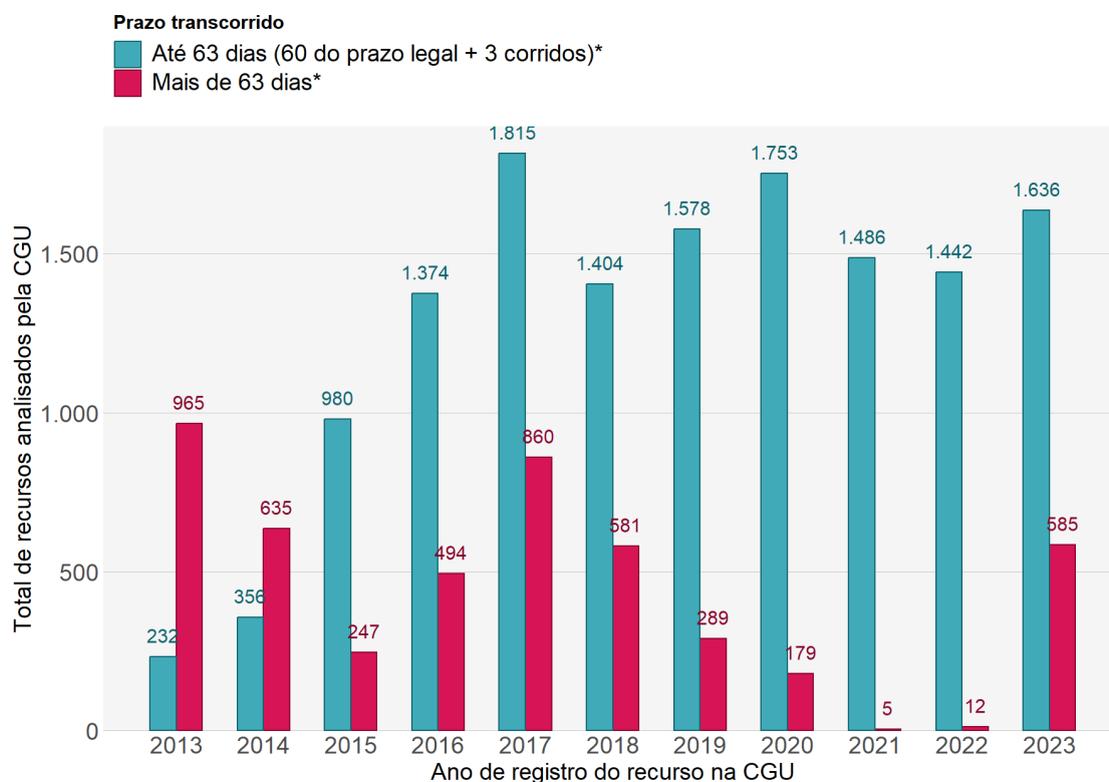
Fonte: FalaBr/CGU
Elaboração: Transparência Brasil

* Incluído 3 dias corridos de tolerância para determinação de recurso fora do prazo

Dos 2.221 **recursos analisados em 2023, em 585 (26,34%) a CGU ultrapassou o prazo de 63 dias** (já considerando as adequações de dia útil para notificação, início de tramitação e data de resposta e uma margem de tolerância de três dias, conforme explicado na Metodologia).

Portanto, o prazo de resposta de pelo menos um em cada quatro recursos analisados pelo órgão no ano passado não tem amparo em normas legislativas.

Gráfico 6: Quantidade de pedidos cuja resposta da CGU levou mais de 63 dias.

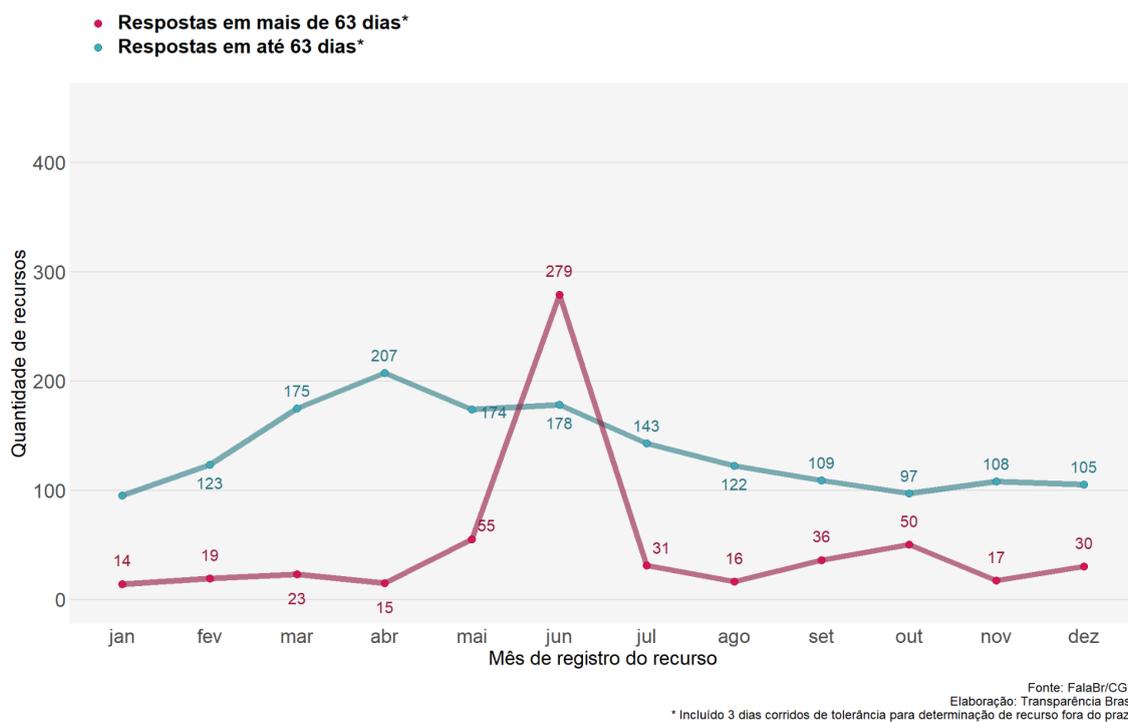


Fonte: FalaBr/CGU
Elaboração: Transparência Brasil
* Incluído 3 dias corridos de tolerância para determinação de recurso fora do prazo.
Recursos pendentes de decisão da CGU não foram considerados na análise.

Recursos protocolados a partir de maio demoraram mais

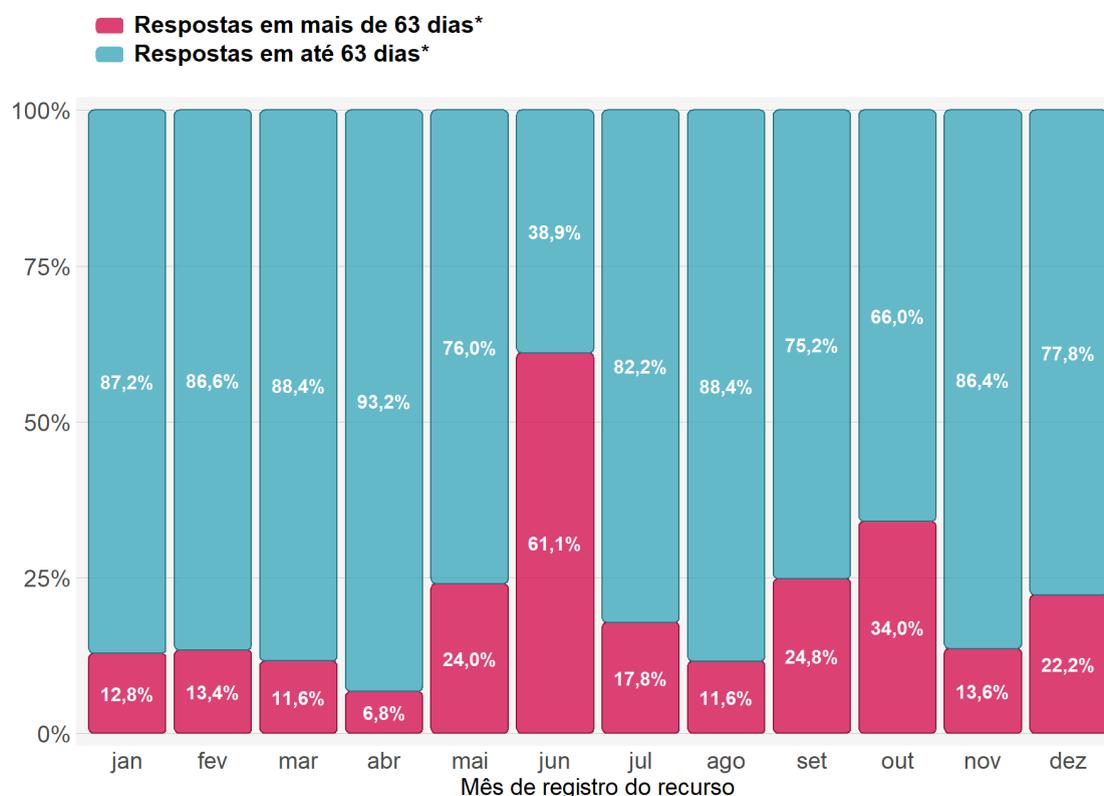
A proporção de recursos apresentados nos primeiros quatro meses do ano passado e respondidos dentro do prazo legal (60 dias mais a margem de tolerância de três dias) ficou sempre acima dos 85%. Há um aumento de atrasos nos recursos protocolados em maio, com explosão para os protocolados em junho, coincidindo com um aumento excepcional de demandas ao órgão.

Gráfico 7: Classificação dos recursos conforme atendimento ao prazo legal na resposta em 2023, em números absolutos, por mês de protocolo na CGU.



Após maio, a proporção de recursos protocolados cuja resposta apresentou atrasos aumenta consideravelmente. A taxa de descumprimento foi superior a 20% para os recursos protocolados em três meses do último quadrimestre.

Gráfico 8: Classificação dos recursos conforme o atendimento ao prazo legal na resposta em 2023, em percentual, por mês de protocolo na CGU.



Fonte: FalaBr/CGU
 Elaboração: Transparência Brasil
 * Incluído 3 dias corridos de tolerância para determinação de recurso fora do prazo

A distorção verificada nos recursos protocolados em junho pode até ser explicada pelo volume atípico de demandas. Entretanto, os atrasos foram recorrentes ao longo de todo 2023, em percentuais bem acima dos verificados nos anos anteriores. Destaca-se, ainda, que ocorreu um aumento da demora na análise de recursos protocolados no último quadrimestre.

Maiores tempos de análise

Um dos recursos respondidos fora do prazo legal em 2023 é de autoria da Transparência Brasil, relacionado às normas e procedimentos do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) na identificação das pessoas que visitam o Palácio do Alvorada. O recurso em terceira instância¹⁴ foi protocolado na CGU em 12 de maio de 2023. Apenas em 25 de agosto, **103 dias após o início da contagem de**

¹⁴ Disponível no projeto [Achados e Pedidos](#)

prazo, o órgão cadastrou uma resposta no FalaBr, considerando que houve perda de objeto, em razão de o GSI ter encaminhado por e-mail (em 4 de julho) as informações e documentos solicitados¹⁵.

Dos 585 recursos analisados pela CGU que extrapolaram o prazo legal em 2023, 45 tramitaram por 90 dias ou mais no órgão até que uma resposta fosse emitida. A maior demora foi de nove meses. Trata-se de um recurso¹⁶ relativo à Polícia Federal, cadastrado em 13.mar.2023 e respondido apenas em 15.dez.2023, após 276 dias da cientificação. Essa análise não considera recursos que ainda estão sem resposta, conforme será detalhado na sequência deste relatório.

Nenhum recurso respondido até março de 2024 figura no top 150 maiores atrasos da CGU, considerando o período desde 2013. A análise¹⁷ mais demorada teve a Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) como órgão de origem. O recurso chegou à terceira instância em 1º de abril de 2013 e foi respondido apenas em 27 de outubro de 2014, 574 dias corridos depois. [Na decisão](#), a CGU indeferiu o acesso às informações.

Tabela 1: Dez recursos com maior tempo para emissão de parecer pela CGU.

Protocolo	Órgão	Recurso	Decisão	Tempo (dias)
23480.023241/2013-08	CAPES	01/04/2013	27/10/2014	574
00077.001045/2014-11	GSI-PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	24/10/2014	04/05/2016	558
00077.001212/2015-13	SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República	21/12/2015	13/04/2017	479
00077.000544/2014-91	MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações	09/07/2014	23/10/2015	471
00077.000916/2017-22	MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações	15/08/2017	21/11/2018	463
00077.000549/2016-86	GSI-PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	21/06/2016	27/09/2017	463
60502.003475/2013-51	CEX – Comando do Exército	12/10/2013	12/01/2015	455
00077.000956/2017-74	GSI-PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da	21/08/2017	17/10/2018	422

¹⁵ Pedido de Acesso à Informação 00137.005612/2023-48.

¹⁶ Pedido cadastrado sob número 08198.007028/2023-14

¹⁷ Pedido cadastrado sob número 23480.023241/2013-08

	República			
60502.000114/2017-87	CEX – Comando do Exército	20/02/2017	03/04/2018	407
00077.001084/2014-19	GSI-PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	13/10/2014	24/11/2015	407

O **Exército** é a instituição que mais aparece nos 150 maiores atrasos para análise na CGU, com 28 pedidos. Desse grupo, 148 são **anteriores** à quarta edição do Manual de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal, em 2019, que modificou os procedimentos para contagem de prazos na CGU, desvinculando-os das respostas fornecidas pelos órgãos recorridos.

Isso demonstra a importância de que os prazos relacionados à terceira instância devem ser vinculados à CGU, sem dependência da prestação de informações pelos órgãos recorridos, cabendo à Controladoria utilizar de suas prerrogativas legais para que os esclarecimentos sejam fornecidos em tempo hábil para a adequada tomada de sua decisão.

Ressalta-se que a análise de atrasos considera apenas os recursos respondidos, excluindo os que estão em aberto. Em 11.mar.2024, data em que os dados foram baixados, 18 recursos tramitavam há mais de 230 dias sem resposta. Mesmo que a CGU publicasse uma decisão naquele dia, todos estariam inclusos nos TOP 150 atrasos desde que a LAI foi implementada.

Relação entre tempo de análise e decisões

Segundo a quarta edição do Manual de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal, existem cinco tipos de decisão da CGU:

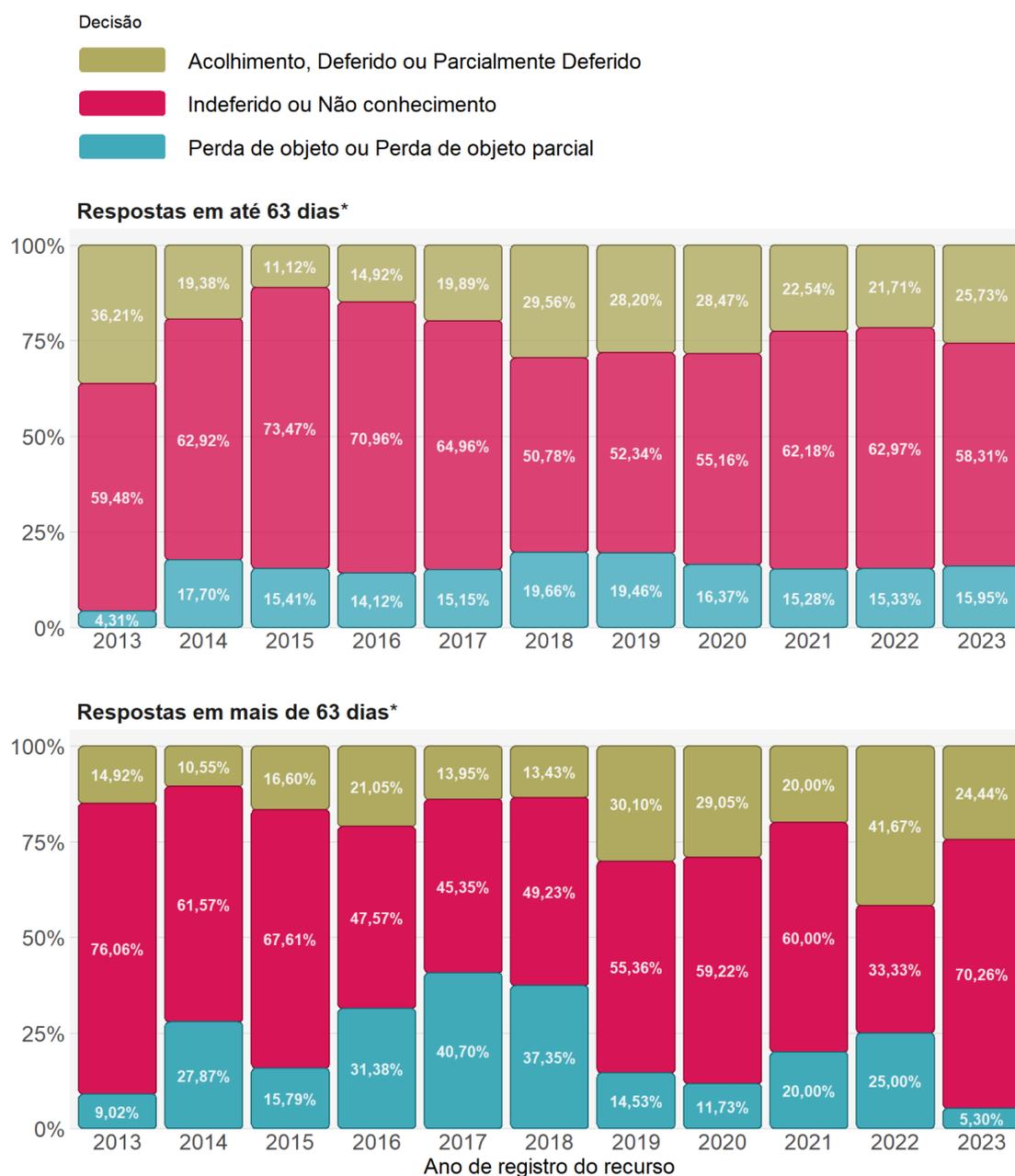
- **Provimento** (acolhimento, deferimento): determina que a informação seja fornecida.
- **Provimento parcial** (parcialmente deferido): determina que apenas parte da informação seja fornecida.
- **Desprovimento** (indeferido): a CGU entende que as razões da negativa são adequadas, nos termos legais.

- **Não conhecimento:** o recurso sequer é conhecido pelo órgão, por não se tratar de um pedido de acesso à informação ou por não atender às exigências básicas legais, como prazos.
- **Perda de objeto** (total ou parcial): quando a informação é fornecida pelo próprio órgão recorrido antes da decisão da CGU.

As decisões **favoráveis ao recorrente** são, de modo geral, o **provimento** (parcial ou total) e **perda de objeto** (parcial ou total). O prazo elevado para respostas em 2023 não foi acompanhado de um maior percentual de decisões da CGU com desfecho positivo ao recorrente, pelo contrário: a proporção de recursos negados, entre aqueles que tramitaram por mais de 63 dias, foi maior do que nos dois anos anteriores.

A análise não se debruçou sobre as possíveis causas desse aumento nos indeferimentos de recursos.

Gráfico 8: Proporção de desfechos nos recursos analisados em terceira instância, agrupados por tempo de tramitação até a resposta.



Fonte: FalaBr/CGU
 Elaboração: Transparência Brasil
 * Incluído 3 dias corridos de tolerância para determinação de recurso fora do prazo

Os extremos

Recursos pendentes há mais de um ano

Quando os dados foram baixados, em 11.mar.2024, 59 recursos que deram entrada na CGU em 2023 estavam classificados com a situação de “julgamento prorrogado”. Dez deles foram protocolados no primeiro quadrimestre daquele ano, ou seja: aguardavam uma resolução há cerca de um ano. O mais antigo foi protocolado em fevereiro do ano passado, e o mais recente desse grupo, em dezembro.

Em resposta a e-mail¹⁸ enviado pela Transparência Brasil, a CGU justificou que os recursos pendentes se referem aos *“processos mais relevantes, qualitativamente”*, para *“ampliar a fronteira da transparência pública”*. Segundo o órgão, *“são casos sem jurisprudência definida ou com divergência entre o posicionamento da CGU e entendimentos consolidados, a partir de interpretações de outras normas que geram possíveis conflitos com a LAI”*.

A CGU afirma que esses julgamentos *“estão suspensos para a realização de estudos que englobam a melhor literatura especializada, precedentes e jurisprudência”*, com a possibilidade de realização de diálogos com a sociedade por meio de audiência pública.

Não há norma infralegal que regulamente essa suspensão unilateral de prazo para julgamento pela CGU, tampouco parâmetros de publicização dos processos adotados para firmar a jurisprudência.

Nenhum desses recursos com julgamento pendente foi considerado para a aferição da contagem de prazos deste relatório.

¹⁸ E-mail enviado em 17.abr.24 e respondido em 26.abr.24

Decisões-relâmpago

No período de 2012 a dezembro de 2023, constam 1.210 recursos respondidos no mesmo dia em que deram entrada na CGU. Desses, 1.158 foram acolhidos, 37 deferidos, em 12 houve perda de objeto e apenas 3 não foram conhecidos.

Infelizmente, não foi possível verificar se há um tema comum a tais recursos. A base de dados que contém todos os pareceres da CGU, disponível na seção de dados abertos da Busca de Precedentes¹⁹, fornece links quebrados para os arquivos com as decisões:

Imagem 1: Reprodução da planilha com a relação de precedentes da CGU, contendo a coluna “LinkArquivos”

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
NUP	NomeOrgao	DataRegist	DataDecisao	TipoD	Instan	LinkArquivo						
99999.000	SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República	18/10/2017	15/02/2018	Não conh	CMRI	http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99999000022201706_CMRI.pdf						
99999.000	SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República	29/08/2017	10/10/2017	Não conh	CGU	http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99999000022201706_CGU.pdf						
99945.002	EBSERH – sede - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	05/10/2020	25/11/2020	Deferido	CGU	http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99945002231202015_CGU.pdf						
99945.002	EBSERH - HUPES-UFBA - Complexo Hospitalar Universitário Professor	15/09/2020	16/11/2020	Perda de	CGU	http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99945002218202058_CGU.pdf						
99945.002	EBSERH - HU-UNIVASF - Hospital de Ensino Dr. Washington Antônio d	24/09/2020	25/11/2020	Deferido	CGU	http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99945002165202075_CGU.pdf						
99945.001	EBSERH - HUAP-UFF - Hospital Universitário Antônio Pedro	29/07/2020	29/07/2020	Acolhime	CGU	http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99945001849202015_CGU.pdf						
99945.001	EBSERH - HUAP-UFF - Hospital Universitário Antônio Pedro	29/07/2020	29/07/2020	Acolhime	CGU	http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99945001849202050_CGU.pdf						
99945.001	EBSERH - HUAC-UFMG - Hospital Universitário Alcides Carneiro	10/07/2020	11/08/2020	Não conh	CGU	http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99945001838202070_CGU.pdf						
99945.001	EBSERH - HU-UFPI - Hospital Universitário da Universidade Federal d	16/01/2020	20/03/2020	Não conh	CGU	http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99945001771201930_CGU.pdf						
99945.001	EBSERH – sede - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	06/01/2020	10/03/2020	Perda de	CGU	http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99945001769201961_CGU.pdf						
99945.001	EBSERH - HU-UFSC - Hospital Universitário Professor Polydoro Ernani	01/01/2020	01/01/2020	Acolhime	CGU	http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99945001743201912_CGU.pdf						
99945.001	EBSERH - HUAP-UFF - Hospital Universitário Antônio Pedro	01/01/2020	01/01/2020	Acolhime	CGU	http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99945001723201941_CGU.pdf						
99945.001	EBSERH - HU-UFMA - Hospital Universitário da Universidade Federal	09/06/2020	13/08/2020	Deferido	CGU	http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99945001696202041_CGU.pdf						
99945.001	EBSERH – CHU-UFPA (HUIBB e HUBFS) – Complexo Hospitalar Univer	09/06/2020	09/07/2020	Perda de	CGU	http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99945001602202033_CGU.pdf						
99945.001	EBSERH – sede - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	13/11/2019	15/01/2020	Não conh	CGU	http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99945001430201964_CGU.pdf						
99945.001	EBSERH - HUB-UNB - Hospital Universitário de Brasília	09/01/2018	09/01/2018	Acolhime	CGU	http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99945001233201783_CGU.pdf						

A Transparência Brasil criou um script para acessar cada URL e obter o conteúdo dessas “decisões-relâmpago”, de modo a entender o que motivou um parecer tão rápido. Todos os links resultaram na seguinte página de erro²⁰:

¹⁹ Disponível em:

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/busca-de-precedentes>

²⁰ Print exemplificativo da URL

http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99945001855202015_CGU.pdf . A consulta foi feita pela Transparência Brasil em 11.dezembro.2023 e repetida em 14.mai.24

Imagem 2: Reprodução da página de destino da URL:



Busca de decisões da CGU e da CMRI

Versão 1.0.2

Esta página não existe, redirecionando para a página inicial da Busca de Precedentes da LAI.

Caso o redirecionamento não ocorra, acesse <https://buscaprecedentes.cgu.gov.br>

O problema das URLs remetendo a páginas inexistentes não é exclusivo a esse grupo das decisões relâmpagos, e sim à maioria dos precedentes listados no arquivo disponibilizado do portal de Dados Abertos. Esse erro foi verificado pela Transparência Brasil pela primeira vez em outubro de 2023, e comunicado à Secretaria Nacional de Acesso à Informação por e-mail²¹. Em resposta, a CGU justificou que houve uma mudança do ambiente tecnológico da base dos precedentes em julho daquele ano, o que pode ter resultado nessa falha, e que o setor de Tecnologia da Informação seria acionado para a correção. Até a segunda semana de maio de 2024, data de finalização deste relatório, o problema persistia.

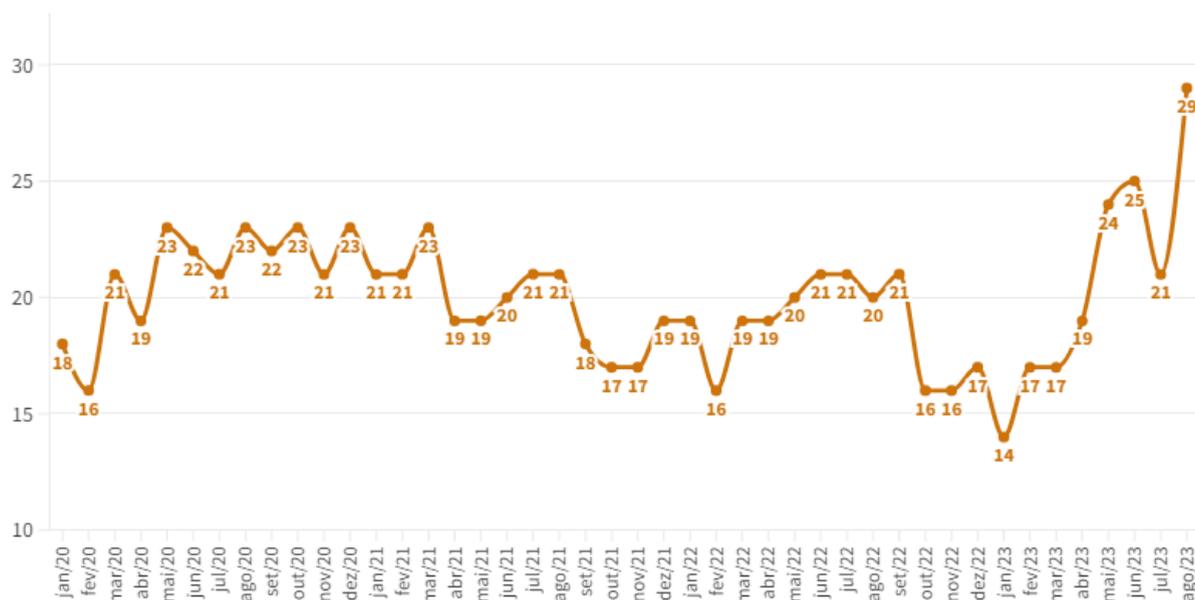
Disponibilidade de pessoal

Em resposta a pedido de acesso à informação²² prévio à produção deste estudo, a CGU informou o quantitativo mensal de pareceristas de janeiro de 2020 a julho de 2023. Ou seja: o número de servidores responsáveis pela emissão de pareceres a recursos de terceira instância da LAI. Os dados informados revelam representativas oscilações entre os meses, indicando rotatividade entre os servidores designados para essa estratégica função.

²¹ Enviado em 20 de outubro de 2023, recebendo resposta no mesmo dia.

²² NUP 00106.021892/2023-07, cadastrado no repositório do [Achados e Pedidos](#).

Gráfico 9: Número de pareceristas que analisaram recursos em terceira instância na CGU, por mês.



Fonte: CGU, dados obtidos via LAI

Fica evidente, também, a redução de pareceristas em outubro de 2022, e o menor número da série histórica em janeiro de 2023, quando a atual administração assumiu. A partir de maio, o número volta a subir.

Respondendo a um pedido via e-mail por esclarecimentos sobre os dados, a CGU informou que a Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação (CGRAI) é composta por uma equipe fixa e que “conta com a colaboração eventual de servidores lotados nas unidades regionais da CGU em momentos de aumento da demanda”. Em 2023, segundo o órgão, eram 17 pareceristas fixos.

Entretanto, esses servidores também podem realizar outras atividades de competência da Coordenadoria, como analisar sigilo de relatórios de auditoria, instruir recursos de 2ª instância que serão decididos pelo ministro da CGU, responder pedidos LAI e manifestações de ouvidoria.

Conclusão e recomendações

Foi constatado que em 2023 o tempo médio de espera para a emissão de decisões em recursos de terceira instância no Executivo federal aumentou

consideravelmente em comparação com os anos anteriores. Além disso, ao menos uma em cada quatro decisões foi fornecida fora do prazo legal estabelecido pelas leis de Acesso à Informação, de Proteção ao Usuário do Serviço Público e do Processo Administrativo Público Federal.

Não é parte do escopo deste relatório aprofundar-se nos motivos que resultaram nessa demora. Entretanto, é inequívoco o prejuízo à coletividade, considerando o papel institucional e estratégico que a CGU exerce como garantidora e promotora do acesso à informação no governo federal. No atual cenário, autores de pedidos indevidamente negados na resposta inicial e nas duas primeiras instâncias recursais **não têm previsibilidade de quando a CGU irá apreciar seus recursos**. Isso é prejudicial à consecução do acesso a informações essenciais para o exercício do controle social, para realização de pesquisas (acadêmicas ou não), atividades jornalísticas, entre outros.

Nesse sentido, e considerando o conteúdo aqui exposto, a Transparência Brasil recomenda que a **CGU**:

- Divulgue aos cidadãos de maneira mais clara e simples seus procedimentos, critérios e metodologia de contagem de prazos para análise de recursos;
- Adote medidas imediatas para cumprir o prazo máximo de 60 dias para emissão de decisões relativas à terceira instância recursal, em estrita observância à quarta edição do Manual de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal;
- Verifique se o quadro fixo atual de pareceristas é compatível com as necessidades do órgão, promovendo reordenamentos internos para que o número adequado seja paulatinamente atingido, inclusive mediante maior previsão orçamentária para a Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação;
- Comunique semestralmente o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (CTICC) do governo federal o quantitativo e percentual de decisões que foram emitidas após 60 dias e a justificativa do órgão para que o prazo legal tenha sido extrapolado, publicizando

esse comunicado em transparência ativa.

- Corrija o erro das URL dos pareceres no arquivo disponibilizado na seção de Dados Abertos da Busca de Precedentes;
- Elabore norma infralegal dispendo sobre a análise de recursos que se refiram “a temáticas sem jurisprudência definida” ou “com divergência entre o posicionamento da CGU e entendimentos consolidados, a partir de interpretações de outras normas que geram possíveis conflitos com a LAI”²³, estabelecendo:
 - prazos máximos de análise;
 - mecanismos e prazos de contribuição da sociedade para estabelecimento do precedente;
 - frequência e fluxos de atualização do recorrente quanto à qualificação do recurso como submetido a análise mais detida;
 - prazo e forma para publicização do processo de elaboração do precedente.
- Apresente ao CTICC proposta de atualização do art. 23 do Decreto nº 7.724/12, que regulamenta a LAI no Executivo federal, adequando a norma infralegal ao que é praticado desde 2020 pela CGU, considerando o prazo máximo de 60 dias para publicação de uma decisão e estabelecendo:
 - critérios que devem ser observados para a prorrogação de prazo, com a devida comunicação ao requerente;
 - responsabilização pela inobservância do prazo sem justificativa cabível;
 - metodologia para contagem de prazos.

Adicionalmente, a Transparência Brasil recomenda que o **Tribunal de Contas da União** adote as medidas cabíveis para acompanhar a inobservância pela CGU das lei federais nº 12.527/11 e 13.460/17, bem como de suas regulamentações,

²³ Trechos de resposta a e-mail enviado pela Transparência Brasil em 17.abr.24, enviada em 26.abr.24

atuando para garantir que o prazo máximo de 60 dias seja cumprido e para que o órgão tenha quadro de recursos humanos e dotação orçamentária compatível para realização desta atividade essencial.