



PRAZOS E QUALIDADE DAS RESPOSTAS NA TRANSPARÊNCIA PASSIVA: ANALISANDO OS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Deadlines and quality of responses in passive transparency: analyzing the Federal Institutes of Education, Science and Technology

Rubens Carlos Rodrigues

Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e servidor público federal da UFC.

E-mail: rubenscarlos@fisica.ufc.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7563-6183>

Francisca Francivânia Rodrigues Ribeiro Macêdo

Doutora em Ciências Contábeis e Administração pela Universidade Regional de Blumenau (FURB) e professora adjunta da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA).

E-mail: francymacedo2011@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7387-9939>

Thicia Stela Lima Sampaio

Mestra em Administração e Controladoria na Universidade Federal do Ceará (UFC).

E-mail: thiciasampaio@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7105-9825>

RESUMO

O artigo visa avaliar a transparência passiva nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), concernente aos prazos estabelecidos na Lei de Acesso à Informação e à qualidade das respostas obtidas. Para coleta dos dados, encaminhou-se solicitação de acesso à informação a todos os 38 IFs existentes, cujas respostas foram analisadas por meio da técnica de análise documental e do cálculo de indicadores. Todas as solicitações enviadas receberam resposta, não havendo qualquer omissão dos IFs; o tempo médio foi de 20,39 dias, compreendendo o período desde a solicitação até a resposta em primeira instância, e 60,53% das respostas foram fornecidas antes do prazo legal de 20 dias. Os resultados evidenciaram um bom nível de conformidade, cuja qualidade da informação obtida foi de 60,53%. Com base



nesses dados, o índice de transparência atingiu uma média de 50,66%, o que demonstrou ter havido fornecimento de informações de interesse público e atendimento das exigências de transparência passiva, verificando-se que os IFs realizaram esforços para disponibilizar a informação requerida, não somente em atendimento à lei, com transparência meramente nominal, mas, sim, de forma efetiva, com respostas inteligíveis e úteis, prestando auxílio aos órgãos de controle por meio da facilitação de denúncias e da promoção da participação ativa dos cidadãos.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação; transparência passiva; transparência pública.

ABSTRACT

The article aims to evaluate the passive transparency in the Federal Institutes of Education, Science and Technology (IFs), regarding the deadlines established in the Access to Information Law and the quality of the responses obtained. For data collection, a request for access to information was sent to all 38 existing IFs, whose responses were analyzed using the technique of document analysis and the calculation of indicators. All requests sent received a response, with no omission from the IFs; the average time was 20.39 days, comprising the period from the request to the response in the first instance, and 60.53% of the responses were provided before the legal deadline of 20 days. The results show a good level of compliance, whose quality of information obtained was 60.53%. Based on these data, the transparency index reached an average of 50.66%, which demonstrated that there was provision of information of public interest and compliance with the requirements of passive transparency, verifying that the IFs made efforts to provide the required information, not only in compliance with the law, with merely nominal transparency, but effectively, with intelligible and useful responses, helping control bodies by facilitating complaints and promoting the active participation of citizens.

Keywords: freedom of Information Act; passive transparency; public transparency.

1. INTRODUÇÃO

O acesso à informação é oriundo do direito à livre expressão e consiste essencialmente na prerrogativa de acessar informações, relacionando-se a valores fundamentais como boa governança e *accountability* (SARACENO; MONTEIRO, 2021). Nesse sentido, em 18 de novembro de 2011, foi promulgada a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, em conformidade com o estabelecido no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição de 1988 (CF/88), que fornece o arcabouço jurídico a ser adotado pelas instituições públicas brasileiras com o objetivo de garantir e regulamentar o acesso às informações (BRASIL, 2011), em benefício de um indivíduo ou organização que, segundo a Teoria da Agência, podem ser denominados como principal, ao solicitarem informações de terceiros, denominados agentes, os quais possuem o dever de prestar contas (PERES *et al.*, 2020), no caso, o Estado.

A falta de estudos abrangentes publicados sobre a operacionalidade da Lei nº 12.527/2011 resulta em uma lacuna significativa no conhecimento da Administração Pública no Brasil (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018), acarretando uma disparidade entre as demandas



de transparência estabelecidas pela legislação e a sua efetiva implementação, o que revela uma abordagem formalista na aplicação da norma (DREHMER; RAUPP, 2019).

Oliveira e Ckagnazaroff (2022) reforçam que, para um governo democrático, a transparência precisa possuir as seguintes características: direta (compreensível para todos os stakeholders); efetiva (de modo que os usuários possam ter acesso e utilizar as informações para responsabilizar os ocupantes de cargos públicos); oportuna (transparência que ocorra em tempo real ou o mais próximo disso); ativa (publicação de informações necessárias para um efetivo controle social) e passiva (por meio de canais que os cidadãos possam obter maiores esclarecimentos sobre os dados disponíveis ou solicitar informações).

A transparência e o acesso a informações na Administração Pública são ferramentas indispensáveis para melhorar a *res publica* e fortalecer a democracia, pois permitem que a sociedade possa colaborar no processo de decisões dos governantes e em suas ações de controle, à medida que permitem acompanhar a aplicação dos recursos públicos e verificar a sua real efetividade e eficiência (RODRIGUES; MACHADO, 2021).

Há de se ressaltar que ao se pesquisar sobre transparência na gestão pública brasileira, os estudos se concentram na abordagem dos aspectos administrativos e institucionais, orçamentários e de desempenho, havendo oportunidades de pesquisa sobre participação e satisfação da sociedade, bem como de estudos que abordem autarquias e o governo federal (VISENTINI *et al.*, 2021).

Boa parte das pesquisas tende a focar mais a transparência ativa (ou seja, divulgação nos sítios eletrônicos das instituições) do que a transparência passiva (ou seja, respostas das instituições às solicitações de informação feitas pelos cidadãos), além de se concentrarem mais nos governos de nível nacional do que nos de nível subnacional (MICHENER, 2020), apresentando-se, assim, uma lacuna de pesquisa a ser preenchida e cujos resultados ensejem diagnosticar e aperfeiçoar os atributos das respostas obtidas (CRUZ; ZUCCOLOTTO, 2021).

Esta pesquisa, ao analisar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), atende a sugestão de Lima, Abdalla e Lima Oliveira (2020), pois há maior quantidade de pesquisas abordando universidades públicas em relação a esse aspecto, e bem poucas focando os institutos federais, embora ambas as instituições pertençam ao setor de educação pública de nível superior e sejam igualmente primordiais no desenvolvimento sustentável da nação a longo prazo, e recebam, até mesmo, grande volume de recursos financeiros.

Ao receber um pedido de acesso à informação, conforme previsto pela LAI, o Estado pode negá-lo de forma justificada (PERES *et al.*, 2020) ou, mesmo que disponibilize a informação, não é garantido que ela seja compreensível para a sociedade, ou que relate os fatos praticados pela gestão pública (OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF, 2022), embora a legislação estabeleça o dever do Estado de prestar informações inteligíveis e autênticas. Destarte, a presente pesquisa visa avaliar a transparência passiva nos IFs concernente aos prazos estabelecidos na LAI e à qualidade das respostas obtidas.

Avaliar o grau de transparência, comparando instituições de mesma natureza que atuam em contextos diferentes e regiões distintas, permite identificar as deficiências na



implementação da transparência passiva e, por conseguinte, contribuir para que os gestores de monitoramento da LAI possam avaliar melhor a transparência em sua organização e identificar quais aspectos precisam ser reformulados para um acesso efetivo, o que contribuirá também para maior efetividade de transparência para a sociedade.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1.1 Administração Pública

A estrutura e as funções do Estado brasileiro têm sido objeto de reformas implementadas a partir de novos conceitos na gestão pública e governança ao longo desses trinta anos, representando mudanças dos modelos da administração: do patrimonialista para *New Public Management* (NPM), passando pelo modelo burocrático e culminando na Nova Governança Pública (HUR, 2011; MANDELI, 2016).

As mudanças nos modelos são marcadas por transições, nas quais estão inseridas um espaço de crise, onde há debates sobre as fragilidades, e pelos elementos que emergem visando atender aos anseios do modelo em vigor, não representando uma ruptura total, mas um aperfeiçoamento dos conceitos e pressupostos que são considerados válidos, frente ao contexto da gestão pública (MATIAS PEREIRA, 2018).

Durante boa parte do século XX, o modelo burocrático foi adotado na Administração Pública, resultando no aumento excessivo da máquina pública, no engessamento das atividades do Estado e na ineficiência da aplicação dos recursos públicos, o que culminou na crise do Estado (SECCHI, 2009), visto que os seus princípios consistiam de hierarquização, formalização e divisão do trabalho, impessoalidade, meritocracia, separação entre propriedade e administração, profissionalização dos funcionários e previsibilidade para atingir melhores níveis de eficiência e mitigar os efeitos negativos do patrimonialismo (DIAS; CARIO, 2014). Mandeli (2016) afirma que, dentre as razões do declínio desse modelo, destacam-se a sua rigidez com as regras estabelecidas e o excesso de consumo de recursos públicos, sem considerar aspectos como eficiência e efetividade.

Dias e Cario (2014) afirmam que o modelo de Estado intervencionista cede espaço aos movimentos de reforma que buscam a descentralização e desconcentração da máquina pública, incentivando a mudança do foco no processo para o foco nos resultados, transitando do modelo burocrático para as correntes pós-burocráticas, entre elas a “*New Public Management*”, as quais, conforme Buta e Teixeira (2020), estimulavam maior participação das autoridades públicas em melhorias na prestação de serviços e maior eficiência na aplicação das despesas públicas.

De modo mais específico, foi no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, que o Brasil tomou para si o compromisso de fazer a transição da administração pública



burocrática, para a gerencial. Assim, sob a égide do Plano Diretor da Reforma do Estado, editado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), iniciou-se o processo de implantação da reforma gerencial na Administração Pública brasileira.

No entanto, mais do que aprovar infraconstitucionalmente, isto é, com base em leis, a estrutura da reforma gerencial, era impreterível que o governo investisse em sua implementação. Botelho e Held (2021) comentam que o presidente Fernando Henrique Cardoso não conseguiu arcar politicamente com a execução da reforma administrativa, passando a investir esforços na estabilização econômica, extinguindo o MARE e abandonando a agenda da gestão pública em seu segundo mandato. Contudo, ainda que naquela ocasião a reforma não tenha logrado o êxito prenunciado esperado, esses autores lembram que as políticas de mudanças institucionais engendradas foram válidas, sendo importantes até mesmo para o ajuste fiscal.

Matias-Pereira (2018, p. 88) enfatiza que a boa governança corporativa, independentemente se aplicada no setor público ou no setor privado, deve possuir as seguintes características: “clara identificação e articulação das definições de responsabilidade; verdadeira compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administrar os recursos e entregar os resultados; e suporte para a administração, particularmente de alto nível.”

As pressões por modernização da gestão e o devido monitoramento dos controles internos são uma constante no setor público, por isso as entidades vêm buscando implantar um sistema de governança com ações transversais, no intuito de atuar mais fortemente na prevenção de riscos nas áreas administrativa, orçamentária, de pessoal, entre outras. Ademais, busca propor recomendações, alinhar interesses e contribuir para ampliar o desempenho institucional e reduzir a assimetria informacional no setor público (RODRIGUES; MACHADO, 2021).

Há de se ressaltar que, para a construção de uma política de governança, é necessário o envolvimento da gestão, o conhecimento do tema pela comunidade, a formatação das estruturas de governança e o entendimento da instituição de como aplicar na sua realidade os mecanismos de liderança, estratégia e controle (RODRIGUES, 2023).

Governança e gestão no âmbito da Administração Pública são dois conceitos distintos que se complementam. A gestão foca na integração dos processos organizacionais para a consecução de seus objetivos, sendo responsável pelo funcionamento do cotidiano da entidade, envolvendo o planejamento, a execução, o controle e as ações, ao passo que a governança atua no direcionamento, no monitoramento, na supervisão e na avaliação da gestão, no intuito de atender as necessidades e expectativas dos cidadãos e das demais partes interessadas (BUTA; TEIXEIRA, 2020).

2.1.2 Transparência

Como o Brasil possui uma visão legalista (code law), há a necessidade de legislação robusta que discipline e forneça as orientações necessárias para o processo de disponibilização



de informações, a fim de se promover a transparência de forma eficaz (PERES *et al.*, 2020), pois elas fazem que agentes públicos forneçam dados e justifiquem seus atos perante a sociedade, mesmo sendo um controle externo com baixo grau de coerção (LINDBERG, 2013).

A transparência das ações de uma instituição promove a chamada *accountability* (PERES *et al.* 2020), cuja definição é feita em cinco elementos por Lindberg (2013, p. 209):

1. Um indivíduo ou uma instituição que deve prestar contas (A para agente);
2. Uma área, responsabilidade ou domínio sujeito à *accountability* (D para domínio);
3. Um indivíduo ou uma instituição a quem A deve prestar contas (P para principal);
4. O direito de P de exigir que A informe e explique/justifique as decisões relacionadas a D;
5. O direito de P de sancionar A se A falhar em informar e/ou explicar/justificar as decisões relacionadas a D.

Dentro desse contexto, um importante canal de informações foi criado, o Portal da Transparência do Governo Federal, iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) e com início das atividades no ano de 2004, com o propósito de aumentar a transparência da gestão pública, permitindo o acompanhamento de como os recursos públicos estavam sendo utilizados e ajudando o cidadão a fiscalizar a sua correta aplicação. Nesse sítio eletrônico, ainda em atividade, é possível acompanhar, desde 2009, com a vigência da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, Lei Capiberibe, com atualização em tempo real, a execução dos recursos públicos transferidos pela União ao exterior, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios situação funcional dos servidores, entre outras informações (RODRIGUES, 2023).

No Brasil, o marco legal de transparência pública veio com a publicação da Lei nº 12.527 de 2011, a LAI, com vigência a partir de maio de 2012, abrangendo todos os entes federais, estaduais e municipais, bem como todas as esferas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. No caso do Poder Executivo federal, foi publicado também o decreto nº 7.724, em maio de 2012, que estabeleceu as diretrizes para a implementação da LAI.

A lei e o decreto estabeleceram duas formas de transparência: a transparência ativa e a transparência passiva. Quanto à transparência ativa, é estipulado um conjunto de informações mínimas a serem publicadas e atualizadas nos sítios eletrônicos das organizações públicas. No tocante à transparência passiva, qualquer indivíduo ou organização pode requerer ao Estado acesso a informações de caráter e finalidade pública, por qualquer meio legítimo, como contato telefônico, correspondência eletrônica ou física, devendo esses agentes necessariamente viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios na internet. Ressalte-se que o serviço de busca e fornecimento deve ser gratuito, salvo quando houver custo de reprodução (BRASIL, 2011).

O direito à informação, previsto na LAI, compreende o acesso a informações produzidas ou custodiadas pelo poder público, ressalvadas as informações pessoais e as hipóteses de



sigilo legalmente estabelecidas, não se prestando à produção de documentos inexistentes ou indisponíveis na Administração Pública federal, apenas à entrega de informações já produzidas e acumuladas pelos órgãos e pelas entidades do poder público.

Tendo em vista que o requerente pode utilizar-se de recursos para ter acesso às informações solicitadas e que os requeridos podem ser responsabilizados, no Quadro 1 estão sintetizados os prazos e as ações descritos na LAI.

Quadro 1 – Prazos a serem observados utilizando Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)

Registro no E-SIC	Cientificação oficial	Início da contagem do prazo
Em dia útil, antes das 19h	Mesmo dia do registro	Mesmo dia do registro
Em dia útil, após 19h, ou dia não útil, qualquer horário	Próximo dia útil	1 dia útil após a cientificação oficial

Fonte: os autores; adaptação da Lei de Processo Administrativo (1999).

Conforme a Lei de Processo Administrativo, Lei nº 9.784/1999, no âmbito da administração pública federal o horário de registro de documentos e requerimentos é definido até às 19 horas, salvo disposição específica em contrário. O artigo 17 da referida lei estabelece que os documentos e requerimentos dirigidos aos órgãos e entidades da administração pública federal podem ser apresentados em dias úteis, em horário definido pelo órgão responsável, que não poderá ser inferior a 6 horas diárias. Ademais, o parágrafo único desse artigo menciona que, quando não houver expediente ou este for encerrado antes das 19 horas, o horário de registro será considerado até o término do expediente. Assim, o horário de registro de documentos e requerimentos administrativos geralmente é estabelecido até às 19 horas, a menos que haja alguma disposição específica ou que o expediente seja encerrado antes desse horário.

Caso o registro de documentos ocorra após as 19 horas, é considerado como tendo sido realizado no próximo dia útil, sendo tratado como se tivesse sido registrado no primeiro horário disponível do próximo dia útil, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento. No contexto do processo administrativo, o registro é importante para estabelecer a data e a hora em que o documento foi recebido pelo órgão ou entidade responsável – informação relevante para determinar prazos, ordem de chegada e outros aspectos relacionados ao trâmite do processo.

A título de exemplo: no dia 4 de maio de 2023, foi feita uma solicitação de informação às 18h59, e o prazo para resposta, conforme registro no portal Fala.BR, ficou sendo até o dia 24 de maio de 2023, pois 5 de maio de 2023 foi considerado o primeiro dia da contagem. Já para uma solicitação efetuada às 19h01, também em 4 de maio, o prazo de resposta passa a ser até o dia 29 de maio de 2023, pois o pedido será registrado no dia 5 de maio, ao qual se segue um fim de semana, o que desloca para 8 de maio, próximo dia útil, o início da



contagem do prazo para resposta. Como o prazo dos 20 dias finda no final de semana, o dia final do prazo para resposta também é deslocado para o próximo dia útil.

O trâmite descrito no Quadro 2 sintetiza todo o processo de interação entre o solicitante e o órgão demandado na busca de informações. A LAI estabelece as várias opções de recursos obedecendo aos prazos necessários, e a sua contagem segue as regras da Lei de Processo Administrativo, iniciando-se após a cientificação oficial por parte do órgão, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 – Prazos estabelecidos na Lei de Acesso à Informação

Ação	Prazo para o cidadão contestar	Prazo para resposta do órgão	Autoridade destinatária (ou responsável pelo atendimento da demanda)
Solicitar informações	-	20 dias	Órgão solicitado
Prorrogação do pedido	-	10 dias	Órgão solicitado
	Reclamação 10 dias após omissão de resposta (30 dias) 5 dias, após recebimento da reclamação		Autoridade de monitoramento
Recorrer em 1ª instância	10 dias após resposta	5 dias, após recebimento do recurso	Autoridade superior ao órgão solicitado
Recorrer em 2ª instância	10 dias após resposta em 1ª instância	5 dias, após recebimento do recurso	Autoridade máxima do órgão
Recorrer à CGU	10 dias após resposta em 2ª instância ou 5 dias, após “Reclamação” não ser atendida	5 dias, após recebimento do recurso	CGU
Recorrer à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CRMI)	10 dias após resposta da CGU	3ª reunião após o recebimento do recurso	CRMI
Fonte: os autores; adaptação da Lei de Acesso à Informação (2011).			

Fonte: os autores; adaptação da Lei de Acesso à Informação (2011).

A LAI estabelece prazos para o atendimento dos pedidos de acesso à informação feitos pelos cidadãos aos órgãos e entidades públicas. Esses prazos têm o objetivo de garantir a transparência e o acesso efetivo às informações públicas. Conforme o Quadro 2, os principais prazos previstos nessa lei são:



1. Prazo inicial: após receber o pedido de acesso à informação, o órgão ou entidade tem um prazo de 20 dias para responder ao solicitante, contados a partir do recebimento da solicitação. Esse prazo pode ser prorrogado por mais dez dias, mediante justificativa expressa.
2. Prazo específico para informações sigilosas: caso a informação solicitada seja considerada sigilosa, o órgão ou entidade deve comunicar essa classificação ao solicitante em até 20 dias, contados a partir do recebimento do pedido. Nesse caso, o prazo para resposta ao pedido será de até 30 dias, prorrogáveis por mais dez dias, mediante justificativa expressa.
3. Pedido de prorrogação: se houver necessidade de prorrogação do prazo para atendimento do pedido, o órgão ou entidade deve justificar essa prorrogação ao solicitante, informando o motivo e a nova data prevista para resposta. A prorrogação só pode ocorrer uma vez.
4. Pedido fracionado: se o pedido de acesso à informação abranger um grande volume de documentos ou informações, o órgão ou entidade pode solicitar que o solicitante especifique melhor a sua solicitação, para evitar um pedido genérico ou excessivamente amplo.

É importante ressaltar que esses prazos são estabelecidos pela LAI e devem ser observados pelos órgãos e entidades públicas. No entanto, é possível que alguns casos específicos apresentem dificuldades ou demandem mais tempo para o atendimento, desde que justificados devidamente ao solicitante.

Caso o solicitante não esteja satisfeito com a resposta ou com a ausência de resposta dentro do prazo estabelecido, ele pode interpor um recurso administrativo. O recurso deve ser encaminhado à autoridade hierarquicamente superior àquela que emitiu a resposta inicial, dentro de um prazo de dez dias a partir do recebimento da resposta ou do término do prazo para resposta.

A autoridade responsável pelo exame do recurso deve analisar e emitir uma decisão fundamentada, no prazo máximo de cinco dias a contar do recebimento do recurso. Essa decisão é considerada a resposta final da instituição demandada e a vincula a cumpri-la.

De acordo com o Decreto nº 7.724/2012, a CGU pode ser acionada como instância de recurso em duas situações, quando o solicitante recorre:

1. Da decisão de um órgão federal que negou total ou parcialmente o acesso à informação solicitada, exceto quanto ao mérito de informação classificada;
2. Da ausência de resposta dentro do prazo estabelecido pela lei.

Nesses casos, o solicitante pode apresentar um recurso à CGU, que irá analisar o pedido de acesso à informação e emitir uma decisão final. A CGU tem o poder de determinar se o acesso à informação deve ser concedido ou não, e essa decisão é vinculante para o órgão entidade envolvido. Portanto, ao recorrer à CGU, o solicitante tem a possibilidade de obter uma revisão da decisão tomada pelo órgão público e obter a sua resposta sobre o acesso à informação solicitada.



A Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) é de fato um órgão previsto na LAI e é responsável por reavaliar a classificação de informações sigilosas, sendo um órgão colegiado composto por representantes de nove ministérios, como o da Justiça e o das Relações Exteriores, incluindo um representante da Casa Civil da Presidência da República. Sua principal função é revisar e reavaliar as informações classificadas como sigilosas, com o objetivo de compatibilizar a transparência com a necessidade excepcional de proteger as informações sigilosas classificadas. Quando um solicitante recebe a informação de que o pedido foi negado com base na classificação de sigilo, ele tem o direito de recorrer dessa decisão à CMRI. O recurso deve ser apresentado no prazo de 10 dias a partir do recebimento da resposta negativa. A CMRI, por sua vez, analisará o recurso e emitirá uma decisão final sobre a classificação da informação. Assim, a CMRI é uma instância de recurso específica para revisar as decisões de classificação de sigilo e garantir que a informação esteja classificada de acordo com os critérios estabelecidos pela lei.

2.1.3 Pesquisas anteriores

Há várias pesquisas pregressas que merecem ser citadas a título de referência dentro do tema transparência pública, objeto desta pesquisa. Nesse sentido, mencione-se que, visando avaliar a transparência das instituições estaduais responsáveis pela política florestal na Amazônia, por meio do grau de cumprimento da LAI, Borges (2015) encontrou um nível de implementação ainda baixo desta Lei na transparência ativa e, principalmente, na obtenção de informações pela transparência passiva, concluindo que a baixa implementação pode estar relacionada ao fato de as barreiras serem maiores que os fatores de incentivo à adoção de mecanismos de transparência na região.

O emprego do formalismo na transparência passiva dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário dos estados brasileiros foi analisado por Drehmer e Raupp (2019). O formalismo, nesse contexto, refere-se ao modo de elaboração e de implementação da lei, não raramente implementada sem efetividade, havendo uma disparidade entre o que é prescrito na norma e o que de fato é realizado, o que acarreta, na prática, desconfiança em relação à validade das leis na sociedade. Entre os achados, os autores verificaram que não há um consenso sobre a classificação dos pedidos de informação e o tratamento dado a eles, e que os resultados do Poder Executivo na maior parte dos estados foram melhores se comparados aos do Poder Judiciário e aos do Poder Legislativo.

Lima, Abdalla e Lima Oliveira (2020) buscaram avaliar se as 63 universidades públicas federais brasileiras são transparentes no que tange aos quesitos transparência ativa e passiva estipulados pela LAI. Assim, os autores constataram um comprometimento maior das universidades com a transparência passiva, dada a alta porcentagem de respostas dadas no universo da população estudada (71%), em comparação com a análise que fizeram da transparência ativa (56%). Ao avaliarem a transparência passiva, os autores detectaram vários obstáculos, tais como a interpretação errônea do que foi perguntado ou o envio de inúmeros arquivos, em formatos variados, complexos e de difícil manuseio ou interpretação.



Saraceno e Monteiro (2021) examinaram os resultados da implantação da LAI na Universidade Federal da Bahia (UFBA), nas dimensões transparência passiva e ativa, e verificaram que a instituição a implementou sem promover uma cultura de disponibilização espontânea de informação. Quanto à transparência passiva, constataram convergência incompleta no atendimento das demandas nos termos da lei, sem observação dos fenômenos ocorridos em outros países, como captura dos instrumentos de acesso à informação por grupos econômicos, ocorrência de negativas implícitas e dificuldades no atendimento aos pedidos, e concluíram que a UFBA avançou no cumprimento da LAI em relação às determinações legais, mas enfrentou falhas de implementação nas dimensões de acesso à informação analisadas.

Peres *et al.* (2020) analisaram a associação entre os tipos de resposta e as características dos solicitantes dos pedidos de acesso à informação do governo federal brasileiro, no período de 2012 a 2017. Dentre os resultados, destaca-se que as respostas do governo federal aos pedidos de acesso à informação não possuem forte associação com as características dos solicitantes. Portanto, há outros fatores que poderiam explicar o tipo de resposta, como o conteúdo da informação solicitada e/ou a complexidade do pedido.

Oliveira e Ckagnazaroff (2022) construíram um ensaio visando identificar as várias formas de classificação da transparência pública e discutir a adequabilidade das suas características ao princípio de governo aberto, considerando que a transparência ultrapassa a publicação de informações fiscais, pois o público deve ter acesso fácil e irrestrito a informações sobre atividades, decisões e desempenho do governo, de forma efetiva e oportuna, para favorecer o controle social, a *accountability* e a integridade pública.

Analisados esses estudos, constata-se que a transparência vem sendo pesquisada sob múltiplos enfoques, procurando-se consolidá-la como instrumento de controle social e torná-la uma ferramenta efetiva para tal.

2.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa, caracterizada como descritiva, adota metodologia qualitativa, mediante análise documental das respostas obtidas dos pedidos de informação encaminhados aos IFs por meio do sistema eletrônico “Fala.BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação” da CGU. Para analisar a transparência passiva, os pesquisadores observaram os artigos 7, 10 ao 14, da LAI, a fim de requerer informações não sigilosas, baseando-se em perguntas que constavam em pesquisas anteriores e que abordavam a governança no setor de educação pública de nível superior, tais como Couto (2018), Barbosa (2019), Girardi (2019) e Pires (2019).

A solicitação de informações continha 23 questões idênticas dirigidas a todos os IFs, abordando conteúdos que não eram de fácil acesso, bem como informações não disponíveis no sítio eletrônico da instituição, relacionadas à governança, tendo sido encaminhada no dia 5 de janeiro de 2022.

O período de respostas transcorreu de 5 de janeiro a 3 de março de 2022, e algumas instituições solicitaram prorrogação de dez dias, conforme previsto no artigo 11, § 2º da lei.



A avaliação das respostas obtidas foi feita conforme estabelecida por Borges (2015) para calcular os seguintes indicadores:

- a. taxa de resposta, sendo atribuída a pontuação 1 para as instituições que responderam, independentemente do prazo, e a pontuação 0 se não houve resposta, mesmo após o pedido de reclamação;
- b. taxa de precisão, visando analisar o grau de congruência das respostas, atribuindo-se 2 pontos para respostas que atenderam ao que foi solicitado, 1 ponto para respostas minimamente precisas, ou seja, respondeu-se a solicitação, mas o seu conteúdo não estava relacionado diretamente ao requerido, e 0 para respostas sem qualquer informação relacionada com a pergunta; e
- c. tempo de resposta, que compreendeu uma contagem simples do período entre a data do envio da solicitação e a data da resposta, mas, diferentemente da pesquisa de Borges (2015), considerou-se o tempo de resposta ao recurso em 1ª instância, visto que as instituições poderiam não ter compreendido algum dos questionamentos feitos e, assim, no recurso, eram fornecidos maiores detalhes, bem como justificativas de recusas.

Destarte, com esses indicadores, foi calculado o Índice de Transparência Passiva para cada instituição, conforme a expressão de Borges (2015):

$$\text{Índice transparência passiva}_i = \frac{\text{Taxa de resposta} \times \left(\frac{\text{Taxa de precisão}}{2} + \frac{31 - \text{Tempo de resposta}}{31} \right)}{2}$$

Borges (2015) explica que o número 31 na fórmula visa garantir valor máximo quando a resposta for concedida no mesmo dia da solicitação, mas diferente de zero, caso ocorra no trigésimo dia, calculando-se assim o Índice de tempo de resposta.

Nas solicitações de informação feitas por meio do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) da CGU, as respostas compreendem oito classificações: acesso concedido, acesso negado, acesso parcialmente concedido, encaminhado para o Sistema de Ouvidoria (e-Ouv), informação inexistente, não se trata de solicitação de informação, pergunta repetida/duplicada e órgão não tem competência para responder (PERES *et al.*, 2020), que são utilizadas na análise da qualidade das informações fornecidas e na elaboração de recursos para a obtenção das respostas.

Os dados foram tabulados em planilha eletrônica, possibilitando, assim, a utilização de estatística descritiva para a análise dos dados.

2.3 ANÁLISE DE RESULTADOS

Como todas as solicitações de informações puderam ser efetuadas no mesmo portal eletrônico, não houve a dificuldade encontrada por Cruz e Zuccolotto (2021) em solicitar

informações via SIC ao Poder Judiciário estadual, pois mais da metade dos tribunais não disponibilizam SIC, contrariando normativos vigentes. Na Tabela 1, estão os resultados da transparência passiva, conforme indicadores de Borges (2015).

Tabela 1 – Resultados da transparência passiva

Unidade (Sigla)	Prazo (dias)	Taxa Precisão	Índice de Tempo resposta	Índice de Transparência
IF Baiano (IFBAIANO)	20 a 30	2	0,32	66,13%
IF Catarinense (IFC)	< 20	0	0,77	38,71%
IF da Bahia (IFBA)	> 30	2	-0,84	8,06%
IF da Paraíba (IFPB)	< 20	0	0,35	17,74%
IF de Alagoas (IFAL)	< 20	2	0,71	85,48%
IF de Brasília (IFB)	< 20	1	0,55	52,42%
IF de Goiás (IFG)	< 20	0	0,61	30,65%
IF de Mato Grosso (IFMT)	> 30	0	-0,13	-6,45%
IF de Mato Grosso do Sul (IFMS)	< 20	2	0,58	79,03%
IF de Minas Gerais (IFMG)	< 20	0	0,84	41,94%
IF de Pernambuco (IFPE)	< 20	2	0,84	91,94%
IF de Rondônia (IFRO)	20 a 30	0	0,16	8,06%
IF de Roraima (IFRR)	< 20	2	0,55	77,42%
IF de Santa Catarina (IFSC)	20 a 30	1	0,03	26,61%
IF de São Paulo (IFSP)	20 a 30	2	0,03	51,61%
IF de Sergipe (IFS)	20 a 30	1	0,06	28,23%
IF do Acre (IFAC)	> 30	2	-0,29	35,48%
IF do Amapá (IFAP)	< 20	2	0,35	67,74%
IF do Amazonas (IFAM)	> 30	1	-0,10	20,16%
IF do Ceará (IFCE)	20 a 30	2	0,26	62,90%
IF do Espírito Santo (IFES)	< 20	2	0,35	67,74%
IF do Maranhão (IFMA)	< 20	0	0,55	27,42%
IF do Norte de Minas Gerais (IFNMG)	< 20	1	0,61	55,65%
IF do Pará (IFPA)	< 20	2	0,58	79,03%
IF do Paraná (IFPR)	< 20	2	0,61	80,65%
IF do Piauí (IFPI)	< 20	2	0,35	67,74%
IF do Rio de Janeiro (IFRJ)	< 20	2	0,35	67,74%
IF do Rio Grande do Norte (IFRN)	< 20	0	0,74	37,10%



Unidade (Sigla)	Prazo (dias)	Taxa Precisão	Índice de Tempo resposta	Índice de Transparência
IF do Rio Grande do Sul (IFRS)	20 a 30	2	0,16	58,06%
IF do Sertão Pernambucano (IF Sertão)	< 20	2	0,39	69,35%
IF do Sudeste de Minas Gerais (IFSEMG)	< 20	0	0,84	41,94%
IF do Tocantins (IFTO)	> 30	0	-0,35	-17,74%
IF do Triângulo Mineiro (IFTM)	< 20	2	0,52	75,81%
IF Fluminense (IF Fluminense)	> 30	2	-0,13	43,55%
IF Goiano (IF Goiano)	20 a 30	2	0,10	54,84%
IF Sul-Rio-Grandense (IFSUL)	20 a 30	2	0,16	58,06%
IF do Sul de Minas Gerais (IFSULDEMINAS)	< 20	2	0,71	85,48%
IF Farroupilha (IFFAR)	< 20	2	0,77	88,71%

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

2.3.1 Taxa de respostas

Cada Instituto Federal (IF) recebeu uma solicitação de informações e todas foram consideradas como pedidos com respostas obtidas. Isso ocorreu mesmo quando os IFs negaram inicialmente o fornecimento da informação solicitada. Durante o período da pesquisa, oito IFs (21,05%) solicitaram uma prorrogação do prazo de resposta por mais dez dias, conforme estabelecido no § 2º do artigo 11 da Lei nº 12.527/2011. No entanto, é importante destacar que todas as solicitações enviadas receberam resposta dentro do prazo.

Assim, pode-se afirmar que a taxa de resposta para todos os IFs é igual a 1, uma vez que todas as solicitações foram atendidas com alguma forma de resposta, fosse positiva ou negativa. Isso indica que, no âmbito da pesquisa, houve uma taxa de resposta de 100% por parte dos IFs.

Esses resultados demonstram o compromisso dos IFs em responder às solicitações de informações, mesmo quando não podem fornecê-las. A prorrogação do prazo em alguns casos sugere que os IFs estão em conformidade com a legislação e buscam cumprir as exigências da LAI.

A garantia de que todas as solicitações receberam resposta contribui para a transparência e a prestação de contas por parte dos IFs e permite aos solicitantes obter informações relevantes, mesmo que nem sempre sejam favoráveis ou disponíveis. Essa abordagem reforça a importância da transparência e do acesso à informação como pilares fundamentais da governança e da *accountability* nas instituições públicas.



2.3.2 Prazos para respostas

Destaque-se que o recurso de “Reclamação” foi utilizado para reiterar a solicitação de informações em duas instituições (IFMA e IFRO), pois nenhuma resposta tinha sido obtida dentro dos 30 dias. O IFSC entrou em contato no dia 25/01/2022 e informou que iria enviar as informações por e-mail, mas não o fez, mesmo após mensagens dos pesquisadores solicitando o envio das respostas.

Recorreu-se em 1ª instância em 15 IFs, uma vez que houve recusa em responder os questionamentos, alegando-se que o pedido estava fora do escopo previsto pela LAI, por não solicitar, propriamente, informações públicas; seis deles forneceram as informações, após a utilização desse recurso, e os outros nove continuaram negando acesso à informação, argumentando, principalmente, que o pedido era uma pesquisa opinativa direcionada aos servidores públicos, de natureza subjetiva e distante do interesse público e do controle social, consideradas as disposições contidas na LAI.

Quanto aos tipos de respostas recebidas pelo solicitante, 12 responderam na própria plataforma, sem anexar qualquer tipo de arquivo; 21 anexaram os dados em formato PDF; quatro em formato de documento do Word. Todos os arquivos disponibilizados estavam em formato acessível, o que facilitou a sua utilização na análise dos dados (OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF, 2022).

O tempo médio de respostas foi de 20,39 dias, atendendo, na média, ao estabelecido no normativo. Resultados estes coerentes com os obtidos por Drehmer e Raupp (2019) ao receberem 23 (85,19%) respostas, entre 27 solicitações de informações aos Poderes Executivos estaduais.

Note-se que 23 respostas (60,53%) foram obtidas antes dos 20 dias previstos na lei, destacando-se o IFPE no fornecimento das informações, e IF Fluminense e IFSEMG na negativa de informações, cujas respostas após o recurso em 1ª instância foram enviadas no dia 10/01/2022, exatos cinco dias após a solicitação.

Quanto aos pedidos respondidos entre 20 e 30 dias, nove IFs (23,68%) utilizaram esse prazo; somente seis solicitaram a prorrogação de prazo, alegando principalmente que a área finalística ainda não tinha enviado as informações.

Foram obtidas respostas após 30 dias de seis (15,78%) instituições. Mencione-se que metade dessas instituições estão localizadas na região Centro-Oeste e que o prazo médio das respostas desse grupo foi de 40,5 dias. O IFRO foi o último IF a responder, após 57 dias. Para essa instituição e para o IFMA, foi utilizada a opção de Reclamação, já que, decorridos 32 dias, não havia sido obtida nenhuma resposta desses IFs.

2.3.3 Taxa de precisão

Ao analisar a Taxa de precisão, a média foi de 1,32, numa escala de 0 (respostas sem qualquer informação relacionada com a pergunta) a 2 pontos (respostas que atendiam ao que foi solicitado), sendo atribuído 1 para respostas minimamente precisas, ou seja,



foi respondida a solicitação, mas o seu conteúdo não estava relacionado diretamente ao requerido. Esse valor caracterizou um esforço dessas instituições em atender às solicitações e fornecer respostas que fossem minimamente precisas, o que demonstrou um elevado grau de conformidade com as determinações previstas na LAI, sendo 23 respostas avaliadas como precisas e obtendo 2 pontos, representando 60,53% do total de pedidos respondidos. Em cinco instituições, as respostas foram avaliadas como minimamente precisas, correspondendo a 13,15%. Ademais, dez IFs (26,32%) não forneceram respostas satisfatórias ou negaram acesso a informações.

Quanto às Taxas de precisão dos IFs que responderam antes dos 20 dias previstos em lei, a 14 foi atribuída pontuação igual a 2, ou seja, responderam ao que foi solicitado. Outros dois tiveram pontuação igual a 1, e sete não responderam ao que foi solicitado ou se recusaram a fornecer informações, mesmo após o recurso em 1ª instância. Assim, observa-se que a maioria obteve pontuação máxima, indicando que responderam ao que foi solicitado.

Quanto aos pedidos respondidos entre 20 e 30 dias, nove IFs (23,68%) utilizaram esse prazo; somente o IFAM obteve Taxa de precisão igual a zero, ao passo que seis institutos obtiveram 2 nessa taxa, e os demais obtiveram 1.

Quando se observa a Taxa de precisão por região, as regiões Norte e Sul empataram, com IFs com valores iguais a zero (dois IFs ou 33,33%) e a 2 (quatro IFs ou 66,67%) dos seis em atividade. A região Nordeste foi a que mais forneceu informações com qualidade, oito dos 11 IFs, ou seja, 72,73%, contrastando com a região Sudeste, que foi a que mais negou acesso a informações, com três dos seus nove IFs, isto é, 33,33%. Na região Centro-Oeste, destaca-se que metade dos seus IFs forneceram respostas minimamente precisas.

Em suma, a análise revela uma variação nos resultados dos IFs em relação à Taxa de precisão das respostas e ao cumprimento dos prazos. Essas diferenças destacam a importância de monitorar a transparência dos IFs e a possibilidade de melhorar o cumprimento da LAI em cada instituição, a fim de garantir um acesso adequado e efetivo às informações públicas.

2.3.4 Índice de tempo de resposta

A análise do Índice de tempo de resposta revelou que o IFPE, o IFSEMG e o IF Fluminense obtiveram uma pontuação de 0,84, em uma escala que varia de 0 a 1. Essa pontuação indica um bom desempenho em relação ao cumprimento dos prazos estabelecidos. No entanto, o desvio padrão do Índice foi de 0,377, o que evidencia uma grande dispersão nos prazos de resposta desses institutos. Em média, o Índice de tempo de resposta foi de 0,342, o que mostra que, apesar do bom desempenho geral, ainda há variação significativa nos prazos entre os IFs.

Ao se observar a moda do Índice de tempo de resposta, constata-se que o valor mais frequente foi de 0,35, com cinco ocorrências. Esse valor corresponde ao prazo de 20 dias, estabelecido pela LAI como prazo inicial para as respostas. É importante ressaltar



que, nesses IFs, não foi necessário recorrer a nenhuma instância superior, visto que eles forneceram respostas satisfatórias dentro do prazo estabelecido.

Esses resultados indicam que o IFPE, o IFSEMG e o IF Fluminense tiveram um desempenho satisfatório em relação ao tempo de resposta, cumprindo o prazo inicial estabelecido pela LAI. No entanto, a dispersão dos prazos evidencia a necessidade de maior padronização e de consistência nos processos de resposta, a fim de evitar variações excessivas. Ademais, é importante que outros IFs se inspirem nesses exemplos positivos para aperfeiçoarem seus próprios desempenhos e garantirem acesso mais efetivo às informações públicas.

2.3.5 Índice de transparência passiva

O Índice de transparência passiva foi avaliado, resultando em uma média de 50,66%. O IFPE se destacou com o maior índice, atingindo 91,94%. É importante ressaltar que o IFBA e o IFMT apresentaram valores negativos de -6,45% e -17,74%, respectivamente, o que indicou que não forneceram as informações solicitadas (Taxa de precisão igual a zero) dentro do prazo de 30 dias.

Na análise por região geográfica, observou-se que a região Sudeste apresentou uma média de 58,51% no Índice de transparência passiva. Por outro lado, o Centro-Oeste teve uma média mais baixa, com 37,23%. Nas regiões Nordeste, Norte e Sul, os valores encontrados foram de 51,25%, 45,16% e 56,72%, respectivamente. Esses resultados evidenciam diferenças na transparência passiva entre as regiões e os IFs analisados.

Enquanto o IFPE se destacou pela alta pontuação, o IFBA e o IFMT apresentaram deficiências significativas no fornecimento das informações solicitadas dentro do prazo estabelecido, realçando a necessidade de melhorias, quanto à transparência e agilidade na resposta às demandas por informação.

Além disso, é necessário que regiões com médias mais baixas, como Centro-Oeste e Norte, empreendam esforços para aprimorar seus processos e práticas de transparência, visando cumprir as exigências da LAI e proporcionem informações de qualidade aos cidadãos.

Essa análise ressalta a importância contínua da transparência passiva nos IFs e a necessidade de promover melhorias constantes na disponibilização das informações solicitadas pelos cidadãos. A alta pontuação do IFPE demonstra que é possível alcançar níveis elevados de transparência. Os IFs com resultados negativos devem se inspirar nesse exemplo e implementar medidas para aperfeiçoar sua *performance*.

Com o fito de fortalecer a transparência e a confiança nas instituições públicas, é crucial que todos os IFs trabalhem para aprimorar seus índices de transparência passiva. Isso inclui cumprir prazos, fornecer informações completas e precisas, e garantir uma comunicação eficiente com os solicitantes. A transparência é um pilar fundamental da administração pública, e seu aprimoramento contribui para uma governança mais efetiva e uma sociedade mais informada e participativa.



2.3.6 Análise das respostas obtidas

As respostas obtidas foram enquadradas nos tipos elencados na Tabela 2, tendo sido comparadas com a resposta do órgão solicitado referente ao campo “Decisão” na plataforma Fala.BR.

Tabela 2 – Análise das respostas obtidas

Análise da resposta	AC	AN	APC	II	NSI	Total
Fornecimento de materiais, resposta com pedido de prorrogação de prazo, após reclamação e sem recurso	1	-	-	-	-	1
Informou que iria enviar e-mail com resposta, mas não enviou	1	-	-	-	-	1
Negativa de resposta com prorrogação de prazo e após recurso em 1 instância	-	1	1	-	-	2
Negativa de resposta SEM prorrogação de prazo e após recurso em 1 instância	1	-	1	2	3	7
Resposta sem prorrogação de prazo e sem recurso	13	-	2	-	-	15
Resposta com pedido de prorrogação de prazo e sem recurso	5	-	2	-	-	7
Resposta sem prorrogação de prazo e após recurso em 1 instância	1	-	-	-	4	5
Total Geral	22	1	6	2	7	38

Nota: AC = Acesso Concedido; AN = Acesso Negado; APC = Acesso Parcialmente Concedido; II = Informação Inexistente; NSI = Não se trata de solicitação de informação.

Fonte: os autores, com base em dados da pesquisa (2022).

Tem-se que dos 22 acessos concedidos, 13 (59,09%) referem-se a respostas fornecidas dentro do tempo hábil e atendendo ao que tinha sido demandado. O IFMG, mesmo tendo sinalizado na plataforma “Fala.BR” que estava concedendo o acesso, não forneceu informações, alegando que as perguntas constantes no pedido de acesso à informação dependiam de uma análise subjetiva sobre a governança e a gestão dos IFs. O IFSC entrou em contato no dia 25/01/2022 por e-mail solicitando maiores detalhes e o contexto para poder responder às perguntas encaminhadas. Os pesquisadores prestaram os detalhes solicitados pelo IFSC, mas não se obteve resposta após os esclarecimentos, mesmo tendo os autores reforçado o pedido.

Há de se ressaltar que, na presente pesquisa, os acessos concedidos corresponderam a 57,89%, valor menor que o obtido por Drehmer e Raupp (2019), com 64% dos Executivos estaduais tendo fornecido acesso integral à informação solicitada.



Interessante frisar que o IFBA sinalizou na plataforma Fala.BR a opção “Acesso Negado”, alegando que a solicitação não poderia ser respondida por um único servidor, pois se tratava de pedido desproporcional e desarrazoado, visto que exigiria que o servidor se dedicasse somente a essa demanda, interrompendo o andamento dos seus afazeres regulares por, provavelmente, mais de um dia de expediente. Alegou-se também que a natureza da demanda seria multidisciplinar, o que tornaria imprecisas as informações obtidas por meio de apenas um servidor. Mesmo após o recurso em 1ª instância, a Chefia do Gabinete da Reitoria do IF reiterou a resposta anteriormente fornecida, mesmo que todas as perguntas pudessem ser respondidas por um único setor e estivessem ligadas ao processo de governança na instituição. Cruz e Zuccolotto (2021) contestaram tal alegação, afirmando que os órgãos abrangidos pela LAI devem possuir uma estrutura administrativa que atenda as demandas de solicitação de informações, pois a recusa pode implicar a perda desse direito pela sociedade.

O IFMT e o IFSEMG sinalizaram “Informação Inexistente”. O IFMT justificou que não tinha setor ou estrutura implantada para a condução da governança na organização, somente setores que cuidavam de partes do assunto, não tendo, portanto, a informação solicitada, ao passo que o IFSEMG alegou que os IFs não eram instituições de ensino superior, mas sim instituições de ensino técnico e tecnológico.

O IFSE e o IFAM especificaram, na plataforma Fala.BR, que o pedido dos autores, apresentado na forma de questionário, “Não se trata[va] de solicitação de informação” e que as informações requeridas não se encontravam no escopo da LAI, razão pela qual negavam acesso à informação. Os pesquisadores ressaltam que o entendimento da CGU é de que é cabível o uso de questionários como meio de se obter acesso a dados públicos (precedentes nos processos CGU: 99945.000446/2019-501 e 99909.002840/2019-692) e que, portanto, as negativas apresentadas pelo IFSE e pelo IFAM seriam ilegais.

Os IFFAR, IFB, IFC, IFAC e IFTO classificaram pedidos como “Acesso Parcialmente Concedido”, especificando que a disponibilização de parte da informação demandaria mais tempo para produção do que o previsto na LAI, sendo, então, desproporcionais ou desarrazoados. Após esclarecimentos adicionais, o IFSP e o IFFAR responderam a todas as solicitações, ao passo que o IFC e o IFAC, não. Os outros IFs forneceram somente uma parte das informações.

As negativas para o envio de informações, nesta pesquisa, estão coerentes com as recebidas por Drehmer e Raupp (2019): pedido genérico, dados insuficientes para atendimento da demanda, falta de clareza no pedido, demanda de tratamento adicional de dados, pedido desproporcional ou desarrazoado.

Ressalte-se que, entre as condutas ilícitas relacionadas no artigo 32 da LAI, que ensejam a responsabilidade do agente público, consta recusar-se a fornecer a informação requerida ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; no entanto, Cruz e Zuccolotto (2021) constataram que existe dificuldade na aplicação de sanções, havendo, assim, uma potencialização de formalismos na aplicação da lei, o que acarreta a sua implantação, mas não a sua implementação efetiva.



3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, foram analisados o prazo das respostas a pedidos de acesso à informação dirigidos a 38 IFs e a qualidade das informações obtidas. Para tal, consideraram-se como critérios de análise: a resposta, a precisão e o tempo de resposta e, a partir disso, construiu-se um índice global de transparência dessas instituições.

Especificamente em relação ao critério Taxa de resposta, nenhum IF foi omissivo, pois todos apresentaram resposta aos pedidos de acesso à informação enviados, ainda que, eventualmente, a disponibilização tenha sido negada.

Quanto ao Tempo de resposta, a média foi de 20,39 dias, compreendendo o período entre solicitação e resposta ao recurso em 1ª instância. Concernente à qualidade da informação obtida, isto é, à precisão, 23 (60,53%) obtiveram a taxa de precisão igual a 2, fornecendo respostas a todas as perguntas, cujos conteúdos estavam diretamente relacionados ao que havia sido solicitado. Ao passo que dez (26,32%) não responderam aos questionamentos, alegando que a informação era inexistente ou que não se tratava de solicitação de informação ou, ainda, negando o acesso.

Os resultados aqui apresentados, analisados a partir dos critérios Taxa de resposta, de precisão e de tempo de resposta, evidenciam um bom nível de conformidade de implementação da política pública de transparência pelos IFs com a LAI. O Índice de transparência passiva indicou uma média de 50,66%, realçando o fornecimento de informações de interesse público e o atendimento das exigências de transparência passiva, ferramenta necessária à *accountability*, bem como à democracia.

Assim, verifica-se que os IFs realizaram esforços para disponibilizar a informação requerida, embora tenham ocorrido falhas, e não somente buscaram cumprir burocraticamente a lei, com uma transparência nominal (enviando respostas que talvez fossem incompreensíveis para os solicitantes), mas, sim, efetiva (fornecendo respostas que permitissem entender e utilizar as informações para responsabilizar os ocupantes de cargos públicos), corroborando a observação de Lima, Abdalla e Lima Oliveira (2020) sobre o processo de institucionalização da transparência na administração pública, de que o tratamento e divulgação de informações depende de cada setor. Drehmer e Raupp (2019) reforçam que esse é um longo processo, envolvendo questões culturais dos próprios órgãos e também da sociedade.

O acesso à informação é fundamental para reduzir a assimetria de informações entre os administradores e os cidadãos. Ao exercer seu direito de acesso à informação, o cidadão contribui para que o Estado cumpra suas obrigações e pode auxiliar os órgãos de controle na fiscalização e no acompanhamento adequado da aplicação dos recursos públicos, por meio de denúncias e participação ativa.

No entanto, é importante reconhecer as limitações deste estudo e sugerir pesquisas complementares. É necessário compreender como os gestores das instituições implementam os mecanismos de transparência, considerando-se o perfil do setor responsável pela transparência e as capacidades institucionais para implementar a LAI, tanto de forma ativa (por meio de divulgação eletrônica e proativa) quanto passiva (em resposta a solicitações).



Ademais, é relevante analisar o contexto institucional e os desafios enfrentados na implementação da LAI, bem como identificar as barreiras patrimonialistas que ainda existem na política de acesso à informação no Brasil. Essas pesquisas complementares permitirão uma compreensão mais abrangente dessa política e a identificação de oportunidades de aprimoramento da transparência e do acesso à informação no país.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Clêuber Pimentel. **Governança em Universidades Federais brasileiras** – uma contribuição a partir do IG-SEST. 2019. Tese (Doutorado em Administração), Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, Brasil, 2019.
- BORGES, Eduardo Bizzo de Pinho. **Transparência da Governança Florestal na Amazônia: uma análise de cumprimento da Lei de Acesso à Informação nos estados**. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.
- BOTELHO, Tiago Resende; HELD, Thaisa Maira. Da administração pública burocrática à gerencial: o desafio da politização da burocracia no presidencialismo de coalizão. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 63, p. 163-185, jan. 2021. DOI: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v0i63.14712>. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/14712>. Acesso em: 28 fev. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 02 jul. 2021.
- BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Revista Organizações & Sociedade**, [s. l.], v. 27, n. 94, p. 307-395, jul./set. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1984-9270941>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/HjzrZXnPcTkyY5Q77GssnfH/?lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- COUTO, Rogéria Moreira. **Governança nas instituições de ensino superior: análise dos mecanismos de governança na Universidade Federal de Santa Catarina à luz do modelo *multilevel governance***. 2018. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.



CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; SILVA, Thomaz Anderson Barbosa; SPINELLI, Mario Vinícius. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 721-743, jul./set. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395131556>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/yJ4SxCzCWkvLRjTv7YjCKDL/?lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CRUZ, Gustavo Juliano Leitão da; ZUCCOLOTTO, Robson. Transparência passiva no judiciário: uma análise da aplicação da Lei de Acesso à Informação nos Tribunais de Justiça estaduais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, UEM - Paraná, v. 40, n. 3, p. 159-177, set./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.4025/enfoque.v40i3.50355>. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/50355>. Acesso em: 21 jun. 2022.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antônio Ferraz. Sociedade, desenvolvimento e o papel estratégico do Estado: uma reflexão sobre o surgimento da Governança Pública. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 337-362, dez. 2014. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2876/3512>. Acesso em: 12 jan. 2021.

DREHMER, Amanda Finck; RAUPP, Fabiano Maury. Transparência Passiva, Formalismo e os Poderes Estaduais Brasileiros. **Gestão & Planejamento**, Salvador, v. 20, n. 1, p. 273-291, jan./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21714/2178-8030gep.v20.5855>. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/5855/3797>. Acesso em: 10 dez. 2020.

GIRARDI, Jeferson. **A operacionalização da política de governança na administração pública federal**. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

HUR, Mann Hyung. The influence of *New Public Management* practices on the attitudinal change of government employees toward *accountability*. **International Journal of Business and Social Science**, [s. l.], v. 2, n. 23 (edição especial), p. 102-113, dez. 2011. Disponível em: <https://www.ijbssnet.com/journal/index/858>. Acesso em: 11 dez. 2020.

LIMA, Melina Pompeu de; ABDALLA, Márcio Moutinho; LIMA OLIVEIRA, Leonel Góis. A Avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, (especial - 3), p. 232-263, dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71ic.4662>. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/4662>. Acesso em: 15 dez. 2021.

LINDBERG, Staffan I. Mapping accountability: core concept and subtypes. **International review of administrative sciences**, [s. l.], v. 79, n. 2, p. 202-226, jun. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852313477761>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852313477761>. Acesso em: 2 mar.2022.



MANDELI, Khalid Nasralden. New public governance in Saudi cities: An empirical assessment of the quality of the municipal system in Jeddah. **Habitat International**, [s. l.], v. 51, p. 114-123, fev. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.10.020>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0197397515002234?via%3Dihub>. Acesso em: 21 dez. 2021.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

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**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul./ago. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170289>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/xJVxcSMSQpQ5qjBsV7z7ph/?lang=pt>. Acesso em: 15 dez. 2021.

MICHENER, Gregory. Are Governments Complying with Transparency? Compiled Findings from 15 Years of Evaluation. **Government Information Quarterly**, fev. 2020, DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3784057>. Disponível em: Acesso em: 22 dez. 2021.

OLIVEIRA, Daniel José Silva; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. A Transparência como um princípio-chave de Governo Aberto. **Administração Pública e Gestão Social**, Universidade Federal de Viçosa, v. 14, n. 3, jul./set. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v14i3.13300>. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/13300>. Acesso em: 14 fev.2023.

PERES, Luciano Nurnberg; SASSO, Maiara; PAULA, Marcelino José de; VARELA, Patrícia Siqueira. Transparência Passiva do Governo Federal Brasileiro: o mesmo acesso para todos? **Revista Universo Contábil**, [s. l.], v. 16, n. 3, p. 140-159, jul./set., 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.4270/ruc2020319>. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/8641>. Acesso em: 25 abril 2021.

PIRES, Tatieures Gomes. **Uma avaliação da implantação da política de governança digital na Universidade Federal do Ceará**. 2019. Dissertação (Mestrado profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

RODRIGUES, Rubens Carlos; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. Atuação da Auditoria Interna nas Universidades Federais Brasileiras. **Administração Pública e Gestão Social**, Universidade Federal de Viçosa, v. 13, n. 4, out./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v13i4.11151>. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/11151>. Acesso em: 14 jun. 2022.

RODRIGUES, Rubens Carlos. Análise da capacitação profissional do Auditor Interno nas Universidades Federais Brasileiras. **Desafio Online**, Campo Grande, v. 11, n. 1, jan./abr. 2023. DOI: <https://doi.org/10.55028/don.v11i1.15852>. Disponível em: <https://desafioonline.ufms.br/index.php/deson/article/view/15852>. Acesso em: 14 mar. 2023.



SARACENO, Rodrigo Diego Ferreira; MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches. Lei de Acesso à Informação: estudo da transparência passiva e transparência ativa na Universidade Federal da Bahia. **Gestão & Planejamento**, Salvador, v. 22, p. 118-138, jan./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.53706/gep.v.21.6216>. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/6216/4369>. Acesso em: 27 abril 2022.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?lang=pt>. Acesso em: 25 jan. 2022.

VISENTINI, Monize Sâmara; SÖTHE, Ari; SCHEID, Liara Laís; FENNER, Vanessa Unfried. Transparência na Gestão Pública: Evidências da Produção Científica Nacional e Agenda de Pesquisa. **Revista Gestão & Conexões**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 73-101, 2021. DOI: <https://doi.org/10.47456/regec.2317-5087.2021.10.1.28972.73-101>. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/ppgadm/article/view/28972>. Acesso em: 18 mar. 2022.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

