



ADALBERTO FELINTO DA CRUZ NETO

**DEZ ANOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UM
MONITORAMENTO DA UTILIZAÇÃO DO NORMATIVO NA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

**LAVRAS - MG
2022**

ADALBERTO FELINTO DA CRUZ NETO

**DEZ ANOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UM MONITORAMENTO DA
UTILIZAÇÃO DO NORMATIVO NA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

Trabalho apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* em Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos, para a obtenção do título de especialista.

Professor: Mestre Rodrigo Eloy Arantes
Orientador

**LAVRAS - MG
2022**

ADALBERTO FELINTO DA CRUZ NETO

**DEZ ANOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UM MONITORAMENTO DA
UTILIZAÇÃO DO NORMATIVO NA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

**TEN YEARS OF THE ACCESS TO INFORMATION LAW: A MONITORING OF THE
USE OF THE RULES IN THE GENERAL CONTROLLERSHIP OF THE UNION**

Trabalho apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* em Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos, para a obtenção do título de Especialista.

APROVADA em 1 de setembro de 2022.

Professor: Mestre Rodrigo Eloy Arantes
Orientador

**LAVRAS - MG
2022**

RESUMO

No exercício de 2021, a Lei nº 12.527/2011 completou 10 anos de sua publicação. Diante do importante marco, ações de monitoramento da LAI devem ser realizadas pelos gestores públicos a fim de verificar se objetivos da Lei estão sendo atingidos. Uma das medidas de monitoramento recomendada pela doutrina é utilizar os pedidos via LAI (transparência passiva) como referência para a divulgação das informações, publicando em transparência ativa os dados mais solicitados por meio da transparência passiva (ARTIGO 19, 2015). Dessa forma, o presente trabalho, por meio da aplicação da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 1977), analisou os pedidos de acesso à informação realizados à Controladoria-Geral da União no exercício de 2022 (entre os meses de janeiro e abril) e observou se as informações mais solicitadas relacionadas às categorias temáticas elaboradas encontravam-se publicadas proativamente pelo Órgão em transparência ativa. Posteriormente, comparou-se os resultados com pesquisa da mesma temática, realizada em 2017 (CRUZ NETO, 2017), a fim de verificar se houve incremento da transparência ativa do Órgão, de acordo com as informações solicitadas via LAI. Restou verificado que as informações mais solicitadas pela sociedade à CGU, atualmente, estavam 100% publicadas pelo Órgão. Assim, foi concluído que houve incremento na transparência ativa, em comparação com os dados da pesquisa de 2017, uma vez que anteriormente observou-se que o total de pedidos relacionados às categorias temáticas publicadas configurou o percentual de 53,3% (CRUZ NETO, 2017).

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Transparência Pública. Transparência ativa. Transparência Passiva. Controladoria-Geral da União.

ABSTRACT

In 2021, Law n° 12,527/2011 completed 10 years of its enactment. In view of this important milestone, LAI monitoring actions must be carried out by public managers in order to verify if the Law's objectives are being achieved. One of the monitoring measures recommended by the doctrine is to use requests via LAI (passive transparency) as a reference for the dissemination of information, publishing in active transparency the most requested data through passive transparency (ARTIGO 19, 2015). Thus, the present work, through the application of the content analysis technique (BARDIN, 1977), analyzed the requests for access to information made to the Comptroller General of the Union in the year 2022 (between January and April) and observed whether the most requested information related to the thematic categories elaborated was proactively published by the Agency in active transparency. Subsequently, the results were compared with a research on the same theme, carried out in 2017 (CRUZ NETO, 2017), in order to verify if there was an increase in the active transparency of the Agency, according to the information requested via LAI. It remained to be verified that the information most requested by society from the CGU, currently, was 100% published by the Agency. Thus, it was concluded that there was an increase in active transparency, compared to the 2017 survey data, since previously it was observed that the total number of requests related to the published thematic categories configured the percentage of 53.3% (CRUZ NETO, 2017).

Keywords: Access to Information Law. Public Transparency. Active transparency. Passive Transparency. Comptroller General of the Union.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Fluxo prévio à análise de conteúdo..... | 17 |
|--|----|

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Categorias Temáticas consideradas para a 2ª Fase..... | 21 |
|--|----|

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Pedidos de acesso à informação desconsiderados..... | 18 |
| Quadro 2 – Categorias temáticas elaboradas..... | 19 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|------|--|
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| LAI | Lei de Acesso à Informação |
| SFC | Secretaria Federal de Controle Interno |
| STPC | Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 11 |
| 1.1 Problematização..... | 12 |
| 1.2 Hipótese..... | 13 |
| 1.3 Justificativa..... | 13 |
| 2 OBJETIVOS..... | 14 |
| 2.1 Geral..... | 14 |
| 2.2 Específicos..... | 14 |
| 3 REFERENCIAL TEÓRICO..... | 14 |
| 3.1 O acesso à informação pública..... | 14 |
| 3.2 O acesso à informação pública por meio das leis de acesso à informação..... | 15 |
| 4 METODOLOGIA DA PESQUISA..... | 16 |
| 4.1 Universo da Pesquisa..... | 16 |
| 4.2 Coleta dos Dados..... | 16 |
| 4.3 Análise dos Dados..... | 17 |
| 4.3.1 Primeira fase: Análise de Conteúdo..... | 17 |
| 4.3.2 Segunda fase: Observação dos Portais da Controladoria-Geral da União.... | 17 |
| 4.3.3 Terceira fase: Confronto dos dados atuais com a pesquisa de 2017..... | 18 |
| 5 RESULTADOS..... | 18 |
| 5.1 Primeira fase: Análise de Conteúdo..... | 18 |
| 5.2 Segunda fase: Observação dos Portais da Controladoria-Geral da União..... | 21 |
| 5.2.1 Macroprocesso Correição: Cópia de Processo/Expediente..... | 21 |
| 5.2.2 Macroprocesso Portal da Transparência: Consulta ao Portal..... | 22 |
| 5.2.3 Macroprocesso Controle Interno: Relatório de Auditoria/Fiscalização..... | 22 |
| 5.2.4 Macroprocesso Gestão Interna: Licitações e Contratos..... | 22 |
| 5.2.5 Macroprocesso Gestão Interna: Concurso CGU..... | 23 |
| 5.2.6 Considerações finais sobre a segunda fase: Observação dos Portais da Controladoria-Geral da União..... | 23 |
| 5.3 Terceira fase: Confronto dos dados atuais com a pesquisa de 2017..... | 23 |
| 6 CONCLUSÃO..... | 24 |
| REFERÊNCIAS..... | 26 |

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentou o direito constitucional de acesso às informações públicas no Brasil. Para tanto, foram estabelecidos procedimentos de solicitação de informações diretamente aos gestores públicos responsáveis por sua elaboração e gestão, além de estimular o controle social através do monitoramento das ações tomadas pelos governantes. Atualmente, as solicitações são realizadas por meio da Plataforma Fala.Br¹.

A lei possibilita que todo cidadão brasileiro, em qualquer localidade, realize solicitações de informações, sendo necessário apenas registrar documento de identidade válido, emitido por autoridade competente.

Com o intuito de garantir o acesso a informação pública, a LAI atua considerando duas dimensões: a transparência ativa e a transparência passiva. A primeira é entendida como o dever que os Órgãos Públicos possuem de promover, independentemente de qualquer solicitação, a divulgação de informações de interesse geral.

Por sua vez, a transparência passiva é configurada quando existe obrigação do Estado em conceder a qualquer requerente, mediante solicitação, acesso tempestivo à informação, com exceção daquelas legalmente protegidas.

No exercício de 2021, a Lei nº 12.527/2011 completou 10 anos de sua publicação. Nesse período, foram contabilizados mais de 1 milhão de pedidos, tendo sido respondidos 99,6% dos pedidos feitos, enquanto apenas 0,38% estão em tramitação².

Diante do importante marco, ações de monitoramento da LAI devem ser realizadas pelos gestores públicos a fim de verificar se objetivos da Lei estão sendo atingidos, bem como se as estruturas estabelecidas nos Órgãos e Entidades da Administração Pública estão sendo suficientes para atendimento das demandas de informação da população.

Nesse contexto, a Controladoria-Geral da União desempenha importante papel, uma vez que possui a competência de monitoramento da LAI nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Dentre as diversas medidas de monitoramento realizada pela CGU, destacam-se ações de capacitação e orientação aos órgãos; a elaboração do Painel Lei de Acesso à informação, com o objetivo de apresentar um panorama da implementação da norma no Poder Executivo Federal; a realização de monitoramento das omissões da LAI e avaliação de atendimento; e a divulgação de informe LAI Covid-19, a fim de dar transparência à sociedade sobre as estatísticas de pedidos e recursos, antes e durante o atual período de emergência de saúde, decorrente da pandemia do novo coronavírus³.

De forma complementar, outra medida de monitoramento recomendada pela doutrina é utilizar os pedidos via LAI (transparência passiva) como referência para a divulgação das

¹ Fonte: < <https://falabr.cgu.gov.br>>. Acesso em 26/03/2022.

² Dados de novembro de 2021. Fonte: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-11/em-10-anos-lei-de-acesso-informacao-contabiliza-1-milhao-de-pedidos>>. Acesso em 26/03/2022.

³ Fonte: < <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/politica-monitoramento>>. Acesso em 26/03/2022.

informações, publicando em transparência ativa os dados mais solicitados por meio da transparência passiva, de modo que as duas esferas da transparência sejam complementares (ARTIGO 19, 2015).

Nesse cenário, ao se debruçar sobre os pedidos de informação realizadas pela sociedade aos diferentes Órgãos e Entidades, são abertas diversas possibilidades acadêmicas e funcionais que, em que pese terem sido incrementadas nos últimos anos, ainda representa vasta oportunidade de discussão e melhoria.

Em 2017, foi realizada pesquisa com a finalidade de verificar a qualidade da informação divulgada pela CGU, através de um comparativo entre a transparência ativa empreendida pelo Órgão e os pedidos de acesso à informação realizados pela sociedade, entre julho de 2015 e julho de 2017 (CRUZ NETO, 2017).

Naquele momento, inicialmente partiu-se de um universo com 1.946 pedidos. No entanto, desconsiderando os casos que se referiam à informação sigilosa ou restrita, pedidos incompreensíveis, situações que não se tratavam de solicitação de informação ou que não eram competência da CGU, foram analisados e categorizados 1.390 pedidos de acesso à informação (CRUZ NETO, 2017).

Após análise dos 1.390 pedidos, foram elaboradas 73 categorias temáticas que foram relacionadas aos macroprocessos da CGU. Destas, 10 foram tidas como as mais solicitadas pela sociedade, uma vez que os pedidos de acesso à informação relacionados (767) totalizam 55,20% do total de pedidos analisados (CRUZ NETO, 2017).

Foi evidenciado que, dentre as categorias temáticas de informação mais solicitadas pela sociedade à CGU (767 casos) 53,3% (409/767) dos pedidos já se encontravam publicados em transparência ativa, enquanto 46,7% (358/767) das demandas não se encontravam divulgadas, ou se encontravam de forma parcial (CRUZ NETO, 2017).

Por sua vez, na pesquisa pretendida com este Projeto, decorridos 5 anos da última análise, o foco foi revisitar os pedidos de acesso à informação realizados à CGU no exercício de 2022 (entre os meses de janeiro e abril) e verificar em que medida os dados solicitados (possíveis de serem publicados, ou seja, que não envolvam informação sigilosa ou restrita) encontram-se divulgados proativamente. Assim, pretende-se analisar se houve incremento da transparência ativa do Órgão, de acordo com as informações solicitadas via LAI, em comparação com os dados da pesquisa de 2017.

De forma complementar, ressalta-se que não será objeto da presente analisar a dimensão qualidade da informação divulgada.

1.1 Problematização

No contexto anteriormente descrito, para a formulação do problema desta pesquisa, considerou-se: a) a vigência da LAI há 10 anos no Brasil; b) a necessidade de realizar ações de monitoramento da LAI, visando aperfeiçoar os seus resultados e, conseqüentemente, a transparência pública no Brasil; e c) a necessidade de revisitar dados de pesquisa pretérita, a fim analisar se houve incremento da transparência ativa, de acordo com os apontamentos anteriores.

Assim, a presente pesquisa visa responder:

Nos últimos 5 anos, em que medida evoluiu a transparência ativa empreendida pela CGU de acordo com as informações mais solicitadas pela população, via Lei de Acesso à Informação?

1.2 Hipótese

A hipótese inicial explorada é que houve **incremento** na transparência ativa do Órgão, de acordo com as informações solicitadas via LAI, em comparação com os dados da pesquisa de 2017.

Essa hipótese considera a maturidade da Controladoria-Geral da União em relação às ações de promoção da transparência e monitoramento da Lei de Acesso à Informação, tendo em vista sua competência de “*formular, coordenar, fomentar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e normas voltados à prevenção da corrupção e à promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social no Poder Executivo federal*” (grifo nosso) (BRASIL, 2019).

1.3 Justificativa

A presente pesquisa mostra-se relevante uma vez que pretende apontar os pedidos de acesso à informação mais realizados pela sociedade à Controladoria-Geral da União, entre janeiro e abril de 2022, a fim de comparar com o que é publicado de forma ativa pelo Órgão.

Ao final deste trabalho, serão indicadas as informações solicitadas que eventualmente ainda não foram divulgadas, desde que não exista sigilo ou impedimento legal envolvido; além de assinalar as informações requeridas que estão publicadas, porém sem a sociedade ter conhecimento; o que demanda atuação do órgão para tornar divulgação da informação mais intuitiva e acessível (CRUZ NETO, 2017).

Destarte, com a publicação das informações mais solicitadas à Controladoria-Geral da União, de maneira clara e objetiva, espera-se que pesquisa decorra em economias processuais para o Órgão e, conseqüentemente, para a Administração Pública e para sociedade brasileira (CRUZ NETO, 2017).

De forma complementar, a presente pesquisa assume relevância uma vez que, a partir de um monitoramento da utilização da Lei de Acesso à Informação, propõe revisitar dados de pesquisa realizada em 2017, há aproximadamente 5 anos, que apontou que, dentre as categorias temáticas de informação mais solicitadas pela sociedade à CGU 53,3% dos pedidos já se encontravam publicados em transparência ativa.

Nesse contexto, uma vez que se pretende analisar se houve incremento da transparência ativa do Órgão, de acordo com as informações solicitadas via LAI, em comparação com os dados da pesquisa de 2017, a pesquisa realiza diretamente competência da CGU, especificamente da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), qual

seja, a de “*promover, coordenar e fomentar a realização de estudos e pesquisas, com vistas à produção e à disseminação do conhecimento nas áreas de (...) acesso à informação*” (BRASIL, 2019).

2 OBJETIVOS

2.1 Geral

Analisar os pedidos de acesso à informação realizados à Controladoria-Geral da União, em 2022 (entre os meses de janeiro e abril), confrontando com as informações publicadas pelo Órgão, a fim de verificar se houve incremento das práticas de transparência ativa empreendidas, de acordo com os dados de pesquisa anterior.

2.2 Específicos

- a) Elaborar categorias temáticas referentes aos pedidos de acesso à informação realizados pela sociedade à CGU em 2022, evidenciando as informações mais solicitadas;
- b) Propor a publicação em transparência ativa das informações mais solicitadas eventualmente não divulgadas, desde que não exista sigilo ou impedimento legal envolvido; e
- c) Comparar o quantitativo de informações mais solicitadas que não se encontram divulgadas com os dados de pesquisa realizada no exercício 2017, evidenciando a série histórica.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 O acesso à informação pública

Dentre os estudos que abordam a temática, registra-se os realizados pela Organização Artigo 19, entidade que possui atuação em favor do acesso à informação pública (CRUZ NETO, 2017).

Através do documento “*O Direito do Público a estar informado: Princípios sobre a Legislação de Liberdade de informação*” (ARTIGO 19, 1999), partindo como premissa que “*a informação é o oxigênio da Democracia*” (ARTIGO 19, 1999, p.1), a Organização elenca nove princípios internacionais com a finalidade de avaliar se as práticas de acesso à informação estabelecidas permitem acesso genuíno à informação oficial.

Dentre os princípios, destaca-se o da máxima divulgação de informação:

Os organismos públicos têm obrigação de divulgar informação assim como todo o cidadão tem o direito correspondente de receber informação”. (...) A utilização de tal direito, não subentende que as pessoas devam demonstrar interesse específico na informação. (ARTIGO 19, 1999, p.4)

Ao afirmar que não é necessário demonstrar interesse específico na informação, resta configurada a dimensão ativa da transparência. No entanto, a mera disponibilização de informação pode não ser suficiente, uma vez que o excesso de informação publicada tem o condão de induzir o cidadão a concluir que há transparência sem que a informação relevante esteja fornecida (PINHO e WINKLER, 2007).

Assim, se faz necessário perceber que o excesso de informação disponibilizada pode ser tão prejudicial quando a ausência de informação (PINHO e WINKLER, 2007). Nesse sentido, é fundamental que a informação publicada seja qualificada com linguagem adequada, além de ser disponibilizada tempestivamente de acordo com o interesse público.

O diálogo entre administração pública e sociedade, através do atendimento dos pedidos de acesso à informação, é um instrumento que fornece subsídios à consecução do princípio da máxima divulgação, uma vez que as esferas da transparência devem ser tratadas de forma complementar, utilizando as informações mais demandadas como referência para a definição da construção do que deve ser divulgado ativamente pela Administração Pública (ARTIGO 19, 2015).

3.2 O acesso à informação pública por meio das leis de acesso à informação

As leis de acesso a informação fornecem condições para que o cidadão obtenha maior controle das informações públicas, podendo participar da gestão pública exigindo maior atuação do Estado e combatendo a corrupção através do monitoramento das ações realizadas pelos governantes (CRUZ NETO, 2017).

Isso é possível através da criação de regras para o acesso a informação pública, com a fixação de informações mínimas que devem ser disponibilizadas pelos órgãos de forma proativa (transparência ativa) e com o estabelecimento de mecanismos para a solicitação de informação por parte do cidadão (transparência passiva), bem como os meios, formas e prazos de resposta pelo Estado (CRUZ NETO, 2017).

No entanto, conforme apontando por Paes (2011) a criação de uma legislação específica que garante o acesso à informação pública é apenas etapa inicial na construção de uma política de transparência. A autora aponta que a norma deve ser materializada em ações práticas para sua efetivação, considerando que a legislação, em que pese condição necessária, não é, por si só, suficiente para garantir o efetivo direito de acesso.

Além da questão referente a execução de ações e elaboração de procedimentos a fim de materializar a lei criada, a literatura aponta outras dificuldades e desafios na implementação de leis de acesso, em todo o mundo (CRUZ NETO, 2017).

O manual *Leis de Acesso a Informação: Dilemas da Implementação*, da Artigo 19 (2011), aponta os desafios sob duas óticas: a do Órgão Público, responsável pela disponibilização da informação; e a do cidadão, no caso, o solicitante de uma informação pública.

Para a Administração Pública, os problemas decorrem, principalmente, da falta de informação por parte do solicitante, que pode fazer o pedido de maneira incorreta, desproporcional, imprecisa ou até mesmo gerar um mesmo pedido em órgãos públicos

diferentes. Além disso, outros desafios dizem respeito ao volume de informações para armazenamento e o grande número de requerimentos recebidos, que acarretam sobrecarga das atividades cotidianas dos servidores (CRUZ NETO, 2017).

A principal solução para essa problemática, colocada pelo Artigo 19 (2011) e por Paes (2011) é a divulgação proativa das informações:

Uma das soluções mais comuns propostas para lidar com o volume de solicitações é incentivar uma maior divulgação proativa. Uma divulgação proativa pode tomar a forma de links para as informações publicadas diretamente em sites ou registros de acesso pesquisáveis, detalhando as informações que já foram liberadas em uma base de dados centralizada ou publicadas em sites de agências governamentais. (ARTIGO 19, 2011, p. 13)
Um dos mecanismos possíveis para se evitar pedidos amplos ou genéricos demais (que nem sempre têm a intenção de ser abusivos, mas demonstram apenas falta de familiaridade do requerente com o assunto), é (...) disponibilizar o maior número de dados abertos para que o requerente extraia e organize, ele mesmo, os dados da forma como necessita. (PAES, 2011, p. 416)

Assim, no âmbito do monitoramento da Lei de Acesso à Informação brasileira, bem como de pesquisa sobre a temática, realizada no exercício 2017, destaca-se que a solução apontada pela doutrina se trata do princípio norteador da presente pesquisa: a) relacionar os pedidos de acesso à informação realizados à Controladoria-Geral da União, b) categorizar e apontar os que foram efetuados em maior quantidade, para propor a divulgação em transparência ativa das informações mais solicitadas; e c) comparar o quantitativo de informações mais solicitadas que não se encontram divulgadas com os dados de pesquisa anterior.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

4.1 Universo da Pesquisa

A pesquisa analisará os pedidos de acesso à informação realizados à Controladoria-Geral da União, entre janeiro e abril de 2022.

4.2 Coleta dos Dados

Os dados foram coletados em maio de 2022, no âmbito da realização deste projeto de pesquisa.

Foram utilizados os dados da plataforma Fala.Br, sistema integrada de acesso à informação e ouvidoria do Poder Executivo Federal, desenvolvido pela CGU. Assim, em 25/01/2022, foi acessada a página que permite acesso aos downloads de dados da LAI, através do link: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/DownloadDados/DownloadDadosLai.aspx>.

Em seguida, aplicou-se filtro para escolha do exercício analisado (2022) e do formato csv.

Após a realização dessas etapas, observou-se que **o universo inicial da pesquisa envolve 304 pedidos de informação**, via Lei de Acesso à Informação, durante o exercício 2022, à Controladoria-Geral da União.

4.3 Análise dos Dados

A análise dos dados foi realizada em três fases, executadas em maio de 2022.

4.3.1 Primeira fase: Análise de Conteúdo

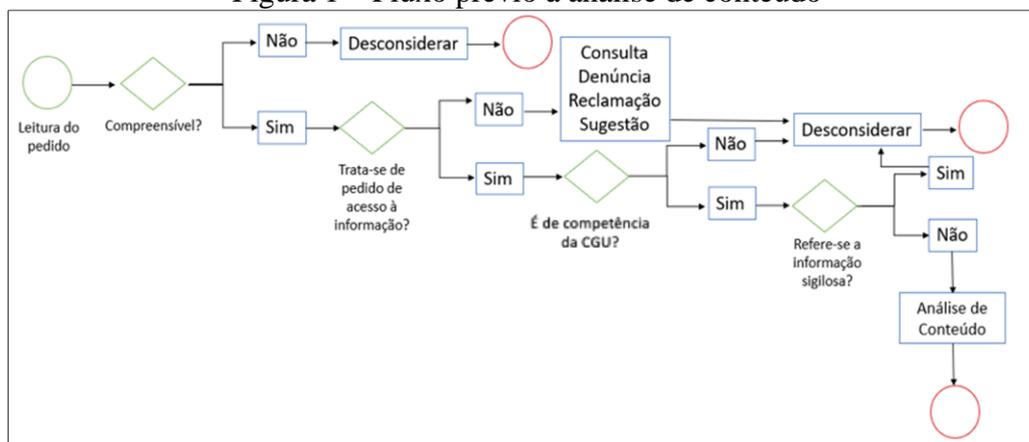
A primeira fase analisou os pedidos de informação coletados, com vistas a categorizar as informações mais solicitadas, de acordo com a técnica de análise de conteúdo.

A análise de conteúdo proposta por Bardin (1977) será a base para o aprofundamento sobre o material de referência da pesquisa. Considera-se o método o mais adequado pela possibilidade de reflexão qualitativa sobre o conteúdo dos pedidos de acesso à informação e definição de categorias específicas relacionadas as informações solicitadas.

No entanto, antes de ter sido realizada a análise de conteúdo propriamente dita, foi verificado se o pedido em análise é (1) compreensível; se (2) trata, de fato, de pedido de acesso à informação; se (3) é competência da Controladoria-Geral da União; e se (4) envolve informação sigilosa ou restrita, que por hipótese legal, devem ser desconsideradas da análise (CRUZ NETO, 2020).

Para ilustrar este fluxo, apresenta-se a figura a seguir:

Figura 1 – Fluxo prévio à análise de conteúdo



Fonte: Cruz Neto (2020).

Ao final dessa etapa, será realizada a elaboração de categorias temáticas referentes aos pedidos de acesso à informação realizados pela sociedade à CGU, evidenciando as informações mais solicitadas (objetivo específico “a”).

4.3.2 Segunda fase: Observação dos Portais da Controladoria-Geral da União

Posteriormente, na segunda fase, foi aplicado protocolo de observação nos portais da Controladoria-Geral da União. Este protocolo será construído com as categorias de informações mais solicitadas apontadas na etapa anterior e evidenciará as informações mais solicitadas que se encontram em transparência ativa, bem como aquelas que não estão publicadas.

Dessa forma, foi utilizada a técnica de observação direta aos Portais da Controladoria-Geral da União, a fim de preencher o formulário construído, verificando a presença em transparência ativa das informações solicitadas pela sociedade por meio da Lei de Acesso à Informação.

Ao final dessa etapa, caso existentes, será proposta a publicação em transparência ativa das informações mais solicitadas eventualmente não divulgadas, desde que não exista sigilo ou impedimento legal envolvido (objetivo específico “b”).

4.3.3 Terceira fase: Confronto dos dados atuais com a pesquisa de 2017

Por fim, na terceira etapa, será realizada comparação entre o quantitativo de informações mais solicitadas atualmente, que não se encontram divulgadas (caso existentes), com os dados de pesquisa realizada no exercício 2017 (objetivo específico “c”).

Com este insumo, será possível confirmar ou refutar a hipótese inicialmente explorada, qual seja, que houve **incremento** na transparência ativa do Órgão, de acordo com as informações solicitadas via LAI, em comparação com os dados da pesquisa de 2017.

5 RESULTADOS

5.1 Primeira fase: Análise de Conteúdo

Dos 304 pedidos de acesso à informação selecionados conforme amostra realizada, foram desconsiderados 70 pedidos para aplicação da análise de conteúdo, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 – Pedidos de acesso à informação desconsiderados

| MOTIVAÇÃO | QUANTIDADE |
|---|-------------------|
| Não se trata de solicitação de informação | 26 |
| Outro Órgão competente | 29 |
| Pedido incompreensível | 10 |
| Pergunta Duplicada/Repetida | 5 |
| TOTAL | 70 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com isso, após aplicação da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 1977) nos 234 pedidos de acesso à informação restantes, foram elaboradas 56 categorias relacionadas a nove macroprocessos de atuação da CGU, conforme exposição a seguir:

Quadro 2 – Categorias temáticas elaboradas

| MACROPROCESSO RELACIONADO | CATEGORIA TEMÁTICA | TOTAL DE PEDIDOS |
|---|---|-------------------------|
| Acordo de Leniência | Avaliações de Programas de Integridade realizadas | 1 |
| Acordo de Leniência | Cópia de processo/expediente | 3 |
| Acordo de Leniência | Quantitativos | 1 |
| TOTAL DE PEDIDOS MACROPROCESSO ACORDO DE LENIÊNCIA | | 5 |
| Controle Interno | Âmbito de atuação | 1 |
| Controle Interno | Consequência de auditoria realizada | 2 |
| Controle Interno | Cópia de processo/expediente | 12 |
| Controle Interno | Estatísticas/Quantitativo de Auditoria | 1 |
| Controle Interno | Relação auditores internos PEF | 1 |
| Controle Interno | Relatório de Auditoria/Fiscalização | 20 |
| TOTAL DE PEDIDOS MACROPROCESSO CONTROLE INTERNO | | 37 |
| Correição | Ações de capacitação | 1 |
| Correição | Cópia de processo/expediente | 35 |
| Correição | Estatísticas | 2 |
| Correição | Manuais/Normativos/Procedimentos de Correição | 6 |
| Correição | Penalidade a empresa | 1 |
| TOTAL DE PEDIDOS MACROPROCESSO CORREIÇÃO | | 45 |
| Fala.Br | Cadastro no sistema | 1 |
| Fala.Br | Plataforma de pedido de acesso à informação | 3 |
| TOTAL DE PEDIDOS MACROPROCESSO FALA.BR | | 4 |
| Gestão Interna | Afastamento/Licença de Servidores | 1 |
| Gestão Interna | Bens e Patrimônio | 1 |
| Gestão Interna | Concurso CGU | 16 |
| Gestão Interna | Contatos | 1 |
| Gestão Interna | Contratos realizados pela CGU | 1 |
| Gestão Interna | Cópia de processo/expediente | 1 |
| Gestão Interna | Custos e Orçamento | 3 |
| Gestão Interna | Jornada de trabalho | 2 |
| Gestão Interna | Licitações e contratos | 20 |
| Gestão Interna | Metas institucionais | 1 |
| Gestão Interna | PGD | 1 |
| Gestão Interna | Programa de Gestão de Demandas | 1 |
| Gestão Interna | Quantitativo de servidores | 4 |
| Gestão Interna | Sistemas de Informação utilizados | 5 |
| TOTAL DE PEDIDOS MACROPROCESSO GESTÃO INTERNA | | 58 |
| LAI | Estatísticas | 5 |
| LAI | Normativos e legislações | 3 |

| | | |
|---|---|------------|
| LAI | Pedido de acesso à informação realizado anteriormente | 4 |
| LAI | Plataforma de pedido de acesso à informação | 2 |
| LAI | Quantitativos de pedidos | 1 |
| LAI | Recursos pedidos de acesso a informação realizado anteriormente | 1 |
| LAI | Rol de informação sigilosa | 1 |
| TOTAL DE PEDIDOS MACROPROCESSO LAI | | 17 |
| Ouvidoria | Ações de capacitação | 1 |
| Ouvidoria | Cópia de processo/expediente | 3 |
| Ouvidoria | Denúncia/Reclamação/Solicitação realizada/como realizar | 1 |
| Ouvidoria | Manuais/Normativos/Procedimentos de Ouvidoria | 4 |
| Ouvidoria | Pesquisa de satisfação | 1 |
| TOTAL DE PEDIDOS MACROPROCESSO OUVIDORIA | | 10 |
| Portal da Transparência | Composição do Portal da Transparência | 1 |
| Portal da Transparência | Consulta ao Portal | 25 |
| Portal da Transparência | Estatísticas | 1 |
| Portal da Transparência | Normativos e legislações | 1 |
| Portal da Transparência | Pesquisa no Portal | 9 |
| TOTAL DE PEDIDOS MACROPROCESSO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA | | 37 |
| Prevenção à corrupção | Âmbito de atuação Lei Conflito de Interesse | 1 |
| Prevenção à corrupção | Comitê Interministerial de Combate à Corrupção (CICC) | 1 |
| Prevenção à corrupção | Conflito de interesse | 1 |
| Prevenção à corrupção | Escala Brasil Transparente | 3 |
| Prevenção à corrupção | Selo Pró-Ética | 1 |
| Prevenção à corrupção | Pessoa politicamente exposta | 3 |
| Prevenção à corrupção | Plano Anticorrupção do Governo Federal | 1 |
| Prevenção à corrupção | Plano de Dados Abertos | 9 |
| Prevenção à corrupção | Programa um por todos e todos por um | 1 |
| TOTAL DE PEDIDOS MACROPROCESSO PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO | | 21 |
| TOTAL GERAL | | 234 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por fim, visando atender ao objetivo específico “a”, qual seja, “*elaborar categorias temáticas referentes aos pedidos de acesso à informação realizados pela sociedade à CGU em 2022, evidenciando as informações mais solicitadas*”, passou-se a indicar as informações mais solicitadas no período.

Nesse contexto, optou-se por considerar as categorias temáticas mais solicitadas como aquelas que envolvem aproximadamente 50% do quantitativo total de pedidos de acesso à informação analisados.

Assim, as categorias temáticas que foram selecionadas para observação na etapa seguinte são as descritas na tabela a seguir:

Tabela 1 – Categorias Temáticas consideradas para a 2ª Fase

| MACROPROCESSO RELACIONADO | CATEGORIA TEMÁTICA | TOTAL DE PEDIDOS | (%) TOTAL CATEGORIA/TOTAL ANALISADO |
|---------------------------|-------------------------------------|------------------|-------------------------------------|
| Correição | Cópia de processo/expediente | 35 | 15% |
| Portal da Transparência | Consulta ao Portal | 25 | 11% |
| Controle Interno | Relatório de Auditoria/Fiscalização | 20 | 9% |
| Gestão Interna | Licitações e contratos | 20 | 9% |
| Gestão Interna | Concurso CGU | 16 | 7% |
| TOTAL | | 116 | 50% |

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2 Segunda fase: Observação dos Portais da Controladoria-Geral da União

5.2.1 Macroprocesso Correição: Cópia de Processo/Expediente

No portal da CGU (<https://corregedorias.gov.br/>) observou-se seção específica que possibilita consultar processo disciplinar e/ou processo de responsabilização de entes privados registrados nos sistemas corporativos da CGU relacionados.

É ressaltado que, para preservar o andamento das investigações e a privacidade dos envolvidos, o resultado da pesquisa apresenta apenas os dados gerais do processo, de caráter público, como o local da irregularidade, o assunto, a fase do processo, o total de investigados e de penalidades aplicadas. Assim, para fins de solicitação de acesso à informação, é informado que o processo disciplinar poderá tornar-se público somente após o julgamento.

Além disso, é colocado que como fonte de dados, são utilizados os sistemas CGU-PAD e CGU-PJ, bases de dados mantidas pela CGU e alimentadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Considerando o exposto, conclui-se que as informações solicitadas, no âmbito desta categoria temática, encontram-se publicadas em transparência ativa pela CGU.

5.2.2 Macroprocesso Portal da Transparência: Consulta ao Portal

No Portal da Transparência (<https://www.portaltransparencia.gov.br/videos>) observou-se seção específica com ampla oferta de vídeos de tutorial, com o objetivo de mostrar, de

forma didática, como é possível realizar diversos tipos de consultas no Portal da Transparência.

Ademais, observou-se seção com consultas detalhadas que exibem consultas já elaboradas, como cartões de pagamento, contratos, convênios, recursos transferidos, viagens a serviço, sanções, servidores e pensionistas, imóveis funcionais etc.

Por fim, para as mesmas informações citadas no parágrafo anterior, observou-se seção com a oferta de painéis, por meio dos quais as informações são publicadas de maneira intuitiva, com quadros, tabelas e gráficos, podendo aplicar-se filtros para trabalhar os dados como desejado.

Considerando o exposto, conclui-se que as informações solicitadas, no âmbito desta categoria temática, encontram-se publicadas em transparência ativa pela CGU.

5.2.3 Macroprocesso Controle Interno: Relatório de Auditoria/Fiscalização

No portal da CGU (<https://auditoria.cgu.gov.br/>) observou-se seção específica que possibilita a pesquisa de relatórios, com o objetivo de aumentar a transparência e reunir em um único espaço todos os trabalhos de Controle Interno da CGU, como relatórios de fiscalização em estados e municípios, auditorias anuais de contas, avaliações de programas, entre outros. Ainda, é possível a aplicação de filtros a fim de se pesquisar por Ministério, Estado, Município, período da publicação, linha de atuação da CGU e avaliação de Política Pública.

Considerando o exposto, conclui-se que as informações solicitadas, no âmbito desta categoria temática, encontram-se publicadas em transparência ativa pela CGU.

5.2.4 Macroprocesso Gestão Interna: Licitações e Contratos

No portal da CGU (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos>) observou-se seção com informações sobre os processos de licitação, atas de registro de preços e contratos firmados pela CGU, bem como dados sobre as contratações de consultoria especializada feitas pelo órgão.

De forma complementar, observou-se que links que remetem a acesso direto ao Portal da Transparência, com consultas específicas aos Termos de Referência, Ata de Registro de Preço, Chamamento Público e Contratos e outras avenças.

Considerando o exposto, conclui-se que as informações solicitadas, no âmbito desta categoria temática, encontram-se publicadas em transparência ativa pela CGU.

5.2.5 Macroprocesso Gestão Interna: Concurso CGU

No portal da CGU (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/concursos>) observou-se seção específica para o concurso da CGU 2021/2022, com orientações gerais aos candidatos; cópia da Portaria de autorização

do certame; perguntas e resposta sobre a Carreira Finanças e Controle; competências, institucional e quem é quem da CGU; e informações sobre os concursos anteriores (2005, 2008 e 2012).

Além disso, observou-se link que direciona à página oficial do Concurso Público, no site da Fundação Getúlio Vargas.

Considerando o exposto, conclui-se que as informações solicitadas, no âmbito desta categoria temática, encontram-se publicadas em transparência ativa pela CGU.

5.2.6 Considerações finais sobre a segunda fase: Observação dos Portais da Controladoria-Geral da União

O objetivo desta fase da análise de dados foi observar os portais relacionados (Portal da CGU e Portal da Transparência), a fim de verificar se as informações mais demandadas pela sociedade, via Lei de Acesso à Informação, estão publicadas em transparência ativa, visando atender ao objetivo específico (b) da presente pesquisa, qual seja *“propor a publicação em transparência ativa das informações mais solicitadas eventualmente não divulgadas, desde que não exista sigilo ou impedimento legal envolvido”*.

Restou verificado que as informações mais solicitadas pela sociedade à CGU, de acordo com os critérios para observação de todas as categorias temáticas relacionadas, já estavam publicadas pelo Órgão, de forma proativa, em transparência ativa.

Dessa forma, além de se confirmar a maturidade da Controladoria-Geral da União em relação às ações de promoção da transparência, conforme previsto na hipótese da pesquisa, não serão propostas a publicação das informações mais solicitadas, uma vez que todas as categorias temáticas observadas estão devidamente divulgadas.

5.3 Terceira fase: Confronto dos dados atuais com a pesquisa pretérita

O objetivo final desta fase da análise dos dados refere-se ao objetivo específico (c) da pesquisa, qual seja *“comparar o quantitativo de informações mais solicitadas que não se encontram divulgadas com os dados de pesquisa realizada no exercício 2017, evidenciando a série histórica”*.

Assim, antes de apresentar os resultados desta fase específica, aponta-se a seguir os achados concluídos até o momento:

1. O total de pedidos relacionados às categorias temáticas mais solicitadas, consideradas para observação na segunda fase da análise de dados, conforme metodologia utilizada, atinge o montante de 116 pedidos (aproximadamente 50% dos 234 pedidos utilizados como universo, após desconsiderar as 70 solicitações de acesso à informação que não se aplicavam);
2. O total de pedidos relacionados às categorias que foram evidenciados estarem devidamente publicados em transparência ativa, seja no Portal da CGU ou no Portal da Transparência, totaliza o mesmo quantitativo dos 116 pedidos

considerados; ou seja, 100% dos pedidos observados estavam devidamente publicados, conforme detalhamento a seguir:

- 2.1 Correição – Cópia de processo/expediente: 35 pedidos;
- 2.2 Portal da Transparência – Consulta ao Portal: 25 pedidos;
- 2.3 Controle Interno – Relatório de Auditoria/Fiscalização: 20 pedidos;
- 2.4 Gestão Interna – Licitações e contratos: 20 pedidos; e
- 2.5 Gestão Interna – Concurso CGU: 16 pedidos.

Dessa maneira, não foi verificado nenhum pedido de acesso à informação relacionado à categoria temática não publicada, ou publicadas de forma parcial.

Por sua vez, em 2017 foi evidenciado que o total de pedidos de acesso à informação relacionado à categoria temática não publicada, ou publicadas de forma parcial, atingiu o percentual de 46,7% dos pedidos observados (CRUZ NETO, 2017).

Nesse sentido, foi concluído que o total de pedidos relacionados às categorias temáticas publicadas configurou o percentual de 53,3% (409/767) e que o total de pedidos relacionados às categorias temáticas não publicadas, ou publicadas apenas de forma parcial, atingiu o montante de 46,7% (358/767) (CRUZ NETO, 2017).

Considerando o exposto, especialmente a) que a mesma metodologia da pesquisa pretérita (exercício 2017) foi aplicada em uma amostra do exercício 2022; b) que os resultados de 2017 evidenciaram que o total de pedidos relacionados às categorias temáticas publicadas configurou o percentual de 53,3% (CRUZ NETO, 2017); e c) que os resultados atuais (exercício 2022) evidenciaram que 100% dos pedidos observados estavam devidamente publicados, **conclui-se que houve incremento na transparência ativa da CGU, de acordo com as informações solicitadas via LAI, em comparação com os dados da pesquisa de 2017, confirmando a hipótese inicial adotada.**

6 CONCLUSÃO

Inicialmente, deve ser registrada limitação da presente pesquisa, qual seja, o tamanho da amostra considerada (304 pedidos de acesso à informação, realizados pela sociedade à CGU entre janeiro e abril de 2022, tendo sido desconsiderados 70).

Dessa forma, ao comparar os resultados da presente pesquisa com a do exercício 2017, deve ser registrado que a pesquisa pretérita teve como amostra os pedidos de acesso realizados entre julho de 2015 e julho de 2017, o que contou com 1946 pedidos (556 foram desconsiderados).

Não obstante, foi evidenciado que após aplicação da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 1977) nos 234 pedidos de acesso considerados, foram elaboradas 56 categorias relacionadas a nove macroprocessos de atuação da CGU.

Destas, foram consideradas as categorias temáticas mais solicitadas como aquelas que envolveram aproximadamente 50% do quantitativo total de pedidos de acesso à informação analisados, a fim de atender ao objetivo específico “a”, “*elaborar categorias*

temáticas referentes aos pedidos de acesso à informação realizados pela sociedade à CGU em 2022, evidenciando as informações mais solicitadas”.

Nesse contexto, optou-se por considerar as categorias temáticas mais solicitadas como aquelas que envolvem aproximadamente 50% do quantitativo total de pedidos de acesso à informação analisados.

Assim, foram selecionadas para observação as seguintes categorias temáticas:

- a) Macroprocesso Correição – Categoria temática Cópia de processo/expediente: 35 pedidos;
- b) Macroprocesso Portal da Transparência – Categoria temática Consulta ao Portal: 25 pedidos;
- c) Macroprocesso Controle Interno – Categoria temática Relatório de Auditoria/Fiscalização: 20 pedidos;
- d) Macroprocesso Gestão Interna – Categoria temática Licitações e contratos: 20 pedidos; e
- e) Macroprocesso Gestão Interna – Categoria temática Concurso CGU: 16 pedidos.

Posteriormente, passou-se a observar os portais relacionados (Portal da CGU e Portal da Transparência), a fim de verificar se as informações mais demandadas pela sociedade, via Lei de Acesso à Informação, estão publicadas em transparência ativa, visando atender ao objetivo específico (b) *“propor a publicação em transparência ativa das informações mais solicitadas eventualmente não divulgadas, desde que não exista sigilo ou impedimento legal envolvido”*.

Restou verificado que as informações mais solicitadas pela sociedade à CGU, de acordo com os critérios para observação de todas as categorias temáticas relacionadas, já estavam publicadas pelo Órgão, de forma proativa, em transparência ativa.

Por fim, realizou-se confronto entre as conclusões da presente pesquisa com a realizada anteriormente, em 2017, em atendimento ao objetivo específico (c) *“comparar o quantitativo de informações mais solicitadas que não se encontram divulgadas com os dados de pesquisa realizada no exercício 2017, evidenciando a série histórica”*.

Foi concluído que houve incremento na transparência ativa da CGU, de acordo com as informações solicitadas via LAI, em comparação com os dados da pesquisa de 2017, confirmando a hipótese inicial adotada.

Considerando o exposto, em resposta à questão problema elaborada, evidencia-se que nos últimos 5 anos, de acordo com as informações mais solicitadas pela população, via Lei de Acesso à Informação, a transparência ativa empreendida pela CGU evoluiu, considerando que em 2017 o total de pedidos relacionados às categorias temáticas publicadas configurou o percentual de 53,3% (CRUZ NETO, 2017); enquanto que os resultados atuais evidenciaram que 100% dos pedidos observados encontravam-se devidamente publicados.

REFERÊNCIAS

ARTIGO 19. **O Direito do Público a Estar Informado. Princípios sobre a Legislação de Liberdade de informação.** Artigo 19, Londres, 1999. Disponível em: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/public-right-to-know-portuguese.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2022

ARTIGO 19. **Leis de Acesso à Informação: Dilemas de implementação.** Estudos em liberdade de informação. 2011. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2011/10/estudos-em-liberdade-de-informacao7acc830-1-web.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2022

ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014.** Artigo 19, São Paulo, SP, 2015. Disponível em: <https://artigo19.org/blog/2015/05/15/monitoramento-da-lei-de-acesso-a-informacao-publica-em-2014-2/>. Acesso em: 3 fev. 2022

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977

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. **Diário Oficial da União**, 18 nov. 2011, p.1, Edição Extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 5 fev. 2022

BRASIL. Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União**, 3 jan. 2019, p. 1, Edição: 2-A, Seção: 1-Extra. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9-681-de-3-de-janeiro-de-2019-57760326>. Acesso em: 5 fev. 2020

CRUZ NETO, A.F. **A qualidade da informação divulgada pelo Controle Interno Federal:** um comparativo entre a transparência ativa e os pedidos de acesso à informação realizados à CGU. 2017. 124 f. Dissertação (Mestrado) - Administração, Núcleo de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/25711/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado-ADALBERTO%20FELINTO%20DA%20CRUZ%20NETO.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022

CRUZ NETO, A.F. **A transparência como instrumento de defesa nacional para o combate à corrupção:** uma análise da utilização da lei de acesso à informação. 2020. 29 f. Monografia (Pós-Graduação) – Curso de Altos Estudos em Defesa, Escola Superior de Guerra, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1119/1/ADALBERTO%20FELINTO%20DA%20CRUZ%20NETO%20-%20TCC%20CAED%202020.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022

PAES, E. B. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 62, p. 407–423, 2011. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80>. Acesso em: 10 fev. 2022

PINHO, J.A.G.; WINKLER, I. Dabliu, Dabliu, Dabliu: Sociedade da Informação. Que informação? In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Administração – ANPAD, Rio de Janeiro, 2007. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPAD, 2007. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/33/TC%20APS-A1670.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. Biblioteca Universitária. **Manual de normalização e estrutura de trabalhos acadêmicos**: TCCs, monografias, dissertações e teses. 3. ed. rev., atual. e ampl. Lavras, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/11017>. Acesso em: 10 fev. 2022