

## **Governança no Institutos Federais de Ensino: análise da transparência passiva**

### **Autoria**

Rubens Carlos Rodrigues - rubenscarlos@fisica.ufc.br

Prog de Pós-Grad em Admin de Empresas - PPGA / UNIFOR - Universidade de Fortaleza

Prog de Pós-Grad em Admin e Controlad – PPAC / UFC - Universidade Federal do Ceará

Thicia Stela Lima Sampaio - thiciasampaio@gmail.com

Prog de Pós-Grad em Admin e Controlad – PPAC / UFC - Universidade Federal do Ceará

### **Resumo**

O artigo objetiva avaliar as respostas recebidas dos Institutos Federais de Ensino à luz dos requisitos necessários ao exercício da transparência passiva. Para coleta dos dados, encaminhou-se solicitação de acesso à informação a todos os 38 existentes, sendo analisadas as respostas pela técnica de análise documental e cálculo de indicadores. Todos os pedidos enviados foram respondidos, com tempo médio de 20,39 dias, compreendendo o período entre solicitação e resposta ao recurso em 1ª instância, sendo que 60,53% foram antes dos 20 dias previstos na lei, 23,68% entre 20 e 30 dias, 15,78% após 30 dias. Os resultados aqui apresentados evidenciam um bom nível de conformidade ao normativo cujo Índice de transparência obteve média de 50,66% e a qualidade da informação obtida de 60,53%, realçando o fornecimento de informações de interesse público e atendimento das exigências de transparência passiva, ferramenta necessária a accountability, bem como para a democracia.

## Governança no Institutos Federais de Ensino: análise da transparência passiva

### Resumo

O artigo objetiva avaliar as respostas recebidas dos Institutos Federais de Ensino à luz dos requisitos necessários ao exercício da transparência passiva. Para coleta dos dados, encaminhou-se solicitação de acesso à informação a todos os 38 existentes, sendo analisadas as respostas pela técnica de análise documental e cálculo de indicadores. Todos os pedidos enviados foram respondidos, com tempo médio de 20,39 dias, compreendendo o período entre solicitação e resposta ao recurso em 1ª instância, sendo que 60,53% foram antes dos 20 dias previstos na lei, 23,68% entre 20 e 30 dias, 15,78% após 30 dias. Os resultados aqui apresentados evidenciam um bom nível de conformidade ao normativo cujo Índice de transparência obteve média de 50,66% e a qualidade da informação obtida de 60,53%, realçando o fornecimento de informações de interesse público e atendimento das exigências de transparência passiva, ferramenta necessária a *accountability*, bem como para a democracia.

### Introdução

A promoção de transparência e o acesso a informações na administração pública são ferramentas necessárias e indispensáveis para melhorar a gestão pública e buscar o fortalecimento da democracia, pois permite que a sociedade possa colaborar no processo de decisões dos governantes e em suas ações de controle, à medida que permite acompanhar a aplicação dos recursos públicos e verificar a sua real efetividade e eficiência.

Cruz, Silva e Spinelli (2016) entendem que, em nível subnacional, há a necessidade de aperfeiçoamento dos controles internos existentes nas instituições, pois assim será possível mudar o atual contexto e impactando positivamente na cultura da transparência e publicidade previstas na legislação vigente.

Órgãos de controle, tais como Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU) emitem normativos, bem como orientações para a adoção de práticas de governança nas instituições sob o seu controle. Anualmente, O TCU aplica um questionário às organizações públicas federais para gerir as ações de Governança, sendo monitoradas por meio do Levantamento Integrado de Governança Pública.

Para aprimorar a transparência, em 18 de novembro de 2011, foi regulamentada a Lei de Acesso a Informações (LAI) - Lei nº 12.527/2011 - que em seus artigos 10 ao 14 da lei estabelecem o procedimento para requerimento de acesso às informações, ou seja, a transparência passiva, podendo qualquer indivíduo ou organização apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades, devendo estar identificado quem é o requerente e a informação solicitada (LAI, 2011).

O acesso à informação é oriundo do direito à livre expressão e constitui-se na busca em procurar e receber informações, bem como está relacionado com a boa governança. A LAI fornece o arcabouço jurídico a ser adotado pelas instituições públicas brasileiras no intuito de garantir e regular o acesso a informações (Saraceno & Monteiro, 2021) de um indivíduo ou organização, que pela Teoria da Agência, pode ser denominado como principal, em requerer informações de terceiros, chamado de agente, o qual possui o dever de prestar contas (Peres, Sasso, Paula, & Varela, 2020) contribuindo assim com o *accountability* e a autogestão das ações do poder público constituindo como pilar para a construção de uma governança pública (Lima, Abdalla & Oliveira, 2020).

Há de 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 & Machado, 2021).

Para Michener, Contreras e Niskier (2018, p. 611), “a ausência de análises abrangentes publicadas sobre o funcionamento da Lei nº 12.527/11 representa uma significativa lacuna no entendimento da administração pública no Brasil”, implicando, conforme Drehmer e Raupp (2019) em uma discrepância entre as exigências de transparência impostas pelo normativo e o seu efetivo cumprimento, representando formalismo no emprego da norma.

Boa parte das pesquisas tendem a focar mais na transparência ativa (ou seja, divulgação nos sítios eletrônicos das instituições) do que na transparência passiva (ou seja, respostas das instituições às solicitações de informação dos cidadãos), além de se concentrarem mais nos governos de nível nacional do que subnacionais (Michener, 2020), apresentando assim uma lacuna de pesquisa e cujos resultados ensejam diagnosticar e aperfeiçoar os atributos das respostas obtidas (Cruz & Zuccolotto, 2021), bem como atender ao chamado de Lima, Abdalla & Oliveira (2020) em analisar os Institutos Federais, haja vista a grande quantidade de pesquisas abordando universidades públicas e ausência para os mesmos, bem como, por ambos os tipos, pertencerem ao setor de educação pública de nível superior e serem primordiais no desenvolvimento sustentável da nação em longo prazo e devido ao seu grande volume de recursos financeiros.

Ressalte-se que solicitar acesso à informação, embora garantido pela LAI, não é garantido o acesso à informação (Peres, et al. 2020). Destarte, o artigo tem como objetivo avaliar as respostas recebidas dos Institutos Federais de Ensino à luz dos requisitos necessários ao exercício da transparência passiva. Ao avaliar o grau de transparência, comparando as mesmas instituições e que atuam em contextos diferentes e regiões distintas, permite identificar as dificuldades na implementação da transparência passiva e por conseguinte, uma maior efetividade de transparência para a sociedade, bem como contribuir com os gestores de monitoramento da LAI possam ter uma melhor avaliação da transparência em sua organização, comparada às outras.

### Referencial teórico

A transparência de uma instituição em suas ações e que se submete ao controle social 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.

Como o Brasil possui uma visão legalista (*code law*), há a necessidade de legislação robusta que discipline e forneça as orientações necessários para o processo a disponibilização de informações, promovendo assim a transparência e controle social de forma eficaz (Peres, et al. 2020), pois fazem que agentes públicos forneçam dados e justifique seus atos perante a sociedade, mesmo sendo um controle externo com baixo grau de coerção (Lindberg, 2013).

Dentro desse contexto, um importante canal de informações foi criado, o Portal da Transparência do Governo Federal, iniciativa da então Controladoria Geral da União (CGU) e começo das atividades no ano de 2004, tendo como objetivo o aumento da 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. Neste sítio eletrônico, ainda em atividade, é possível acompanhar, com atualização mensal, a execução dos recursos públicos transferidos pela União ao exterior, Estados, Distrito Federal, Municípios, situação funcional dos servidores, dentre outras informações.

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 e abrangendo todos os entes federais, estaduais e municipais, bem como todas as esferas do poder 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 estabelecem duas formas de transparência: a transparência ativa e a transparência passiva. Quanto à transparência ativa, são estipulados um conjunto de informações mínimas a serem publicadas e atualizadas nos sítios eletrônicos das organizações públicas. Ao passo que a transparência passiva, é o direito do cidadão solicitar informações sobre os órgãos públicos sem a necessidade de justificar e sem nenhum custo. Na lei também são definidos os procedimentos para o cidadão encaminhar a solicitação, devendo o órgão responder em um prazo não superior a 20 dias (prorrogável por mais 10 dias, mediante justificativa expressa, da qual deve ser informado o requerente) e a forma de recorrer, caso a informação não seja satisfatória.

No tocante a transparência passiva, qualquer indivíduo ou organização pode requerer acesso a informações aos agentes públicos, por qualquer meio legítimo, como contato telefônico, correspondência eletrônica ou física, sendo que estes agentes devem necessariamente viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sites na internet. Ressalte-se que o serviço de busca e fornecimento deve ser gratuito, salvo quando houver custo de reprodução (LAI, 2011).

O direito à informação previsto na Lei nº 12.527/2011 compreende o acesso a informações produzidas ou custodiadas pelo poder público, ressalvadas as informações pessoais e as hipóteses de sigilo legalmente estabelecida. Observa-se que a LAI não se presta à produção de documentos não gerados ou indisponíveis no seio da Administração Pública Federal, apenas à entrega de informações já produzidas e acumuladas pelos órgãos e entidades do poder público.

Tendo em vista que o requerente pode utilizar-se de recursos para ter acesso às informações solicitadas, bem como os requeridos podem ser responsabilizados, na Tabela 01 estão sintetizados os prazos e ações descritos na LAI:

**Tabela 1** - Prazos estabelecidos na Lei de Acesso a Informação

Ação	Prazo para o cidadão contestar	Prazo para resposta do órgão	Autoridade
Solicitação de 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 a CGU	10 dias após resposta em 2ª instância ou 5 dias, após "Reclamação" não ser atendida	5 dias, após recebimento do recurso	Controladoria Geral da União
Recorrer a CRMI	10 dias após resposta da CGU	3ª reunião após o recebimento do recurso	Comissão Mista de Reavaliação de Informações

Fonte: Adaptado da Lei de Acesso à Informação (2011).

O trâmite descrito na Tabela 01 sintetiza todo o processo de interação entre o solicitante e o órgão demandado na busca de informações. A Lei de Acesso a informações estabelece as várias opções de recursos obedecendo aos prazos necessários e a sua contagem segue as regras da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999) e inicia-se após a cientificação oficial por parte do órgão e segue conforme a Tabela 02:

**Tabela 2** - 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: Adaptado da Lei de Processo Administrativo (2017).

Destacam-se, na sequência, pesquisas relacionadas a transparência passiva.

Lima, Abdalla & 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. Dentre os resultados, constatou-se um comprometimento maior das universidades com a transparência passiva, dada uma alta porcentagem de respostas dentro da população estudada (71%), em detrimento da transparência ativa (56%). Ao avaliar 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 não amigáveis.

Saraceno e Monteiro (2021) analisam os resultados da implementação da LAI na Universidade Federal da Bahia, nas dimensões transparência passiva e ativa. Os autores 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 observar 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, enfrentando, falhas de implementação em relação às dimensões de acesso à informação analisadas.

Peres et al. (2021) 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.

### Procedimentos metodológicos

A presente pesquisa pode ser caracterizada como descritiva, adotando metodologia qualitativa, mediante análise documental das respostas obtidas dos pedidos de informação encaminhados aos Institutos Federais de Ensino via meio eletrônico disponível. Para analisar a transparência passiva, os pesquisadores observaram os artigos 7, 10 ao 14 da LAI, visando requerer informações não sigilosas e baseando-se em perguntas que constavam em pesquisas anteriores e que abordavam sobre 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 e conteúdo idêntico para todas, abordando conteúdos que não estavam de fácil acesso, bem como informações não disponíveis no sítio eletrônico da instituição e relacionadas a Governança, sendo encaminhada

no dia 05 de janeiro de 2022 a todos os Institutos Federais de Ensino por meio do portal “Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação” da CGU.

O período de respostas ficou compreendido entre 05 de janeiro a 03 de março de 2022, sendo que algumas instituições solicitaram prorrogação de 10 dias, conforme previsto no artigo 11, §2º da lei. A avaliação das respostas obtidas foi feita conforme estabelecida por Borges (2017) para calcular os seguintes indicadores:

a) taxa de resposta, sendo obtida a pontuação 1 para as instituições que responderam, independente do prazo, e a pontuação zero se não houver resposta, mesmo após o pedido de reclamação;

b) taxa de precisão, visando analisar o grau de congruência das respostas, atribuindo 2 pontos para respostas que atendem ao que foi solicitado, 1 ponto para respostas minimamente precisas, ou seja, foi respondida a solicitação, mas o seu conteúdo não está relacionado diretamente ao requerido, e zero para respostas sem qualquer informação relacionada com a pergunta; e

c) tempo de resposta, que compreende uma contagem simples do período entre a data do envio da solicitação e a data da resposta, mas diferente da pesquisa de Borges (2017), considerou-se o tempo de resposta ao recurso em 1ª instância, haja vista que as instituições podem não ter compreendido algum dos questionamentos feitos e assim no recurso são fornecidos maiores detalhes, bem como justificativas diante de recusas.

Destarte com estes indicadores, foi calculado o Índice de Transparência Passiva para cada instituição, conforme a expressão:

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

Borges (2017) comenta 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 assim o Índice de Tempo de resposta.

Nas solicitações de informação no Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) da Controladoria-Geral da União (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, Sasso, Paula, & Varela, 2020), sendo tais classificações utilizadas para poder analisar a qualidade das informações fornecidas e a utilização de recursos para a obtenção das respostas.

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

### **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 aos tribunais de justiça estaduais, pois mais da metade não disponibilizam SIC, contrariando normativos vigentes.

Cada Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) recebeu uma solicitação de informações, sendo que todas foram considerados como resposta obtidas, pois responderam no período de realização desta pesquisa, sendo que oito (21,05%) solicitaram prorrogação do prazo, por mais 10 dias, para resposta ao pedido de informação, com fulcro no § 2o do artigo 11 da Lei 12.527/2011.

Destaque-se que o recurso de “Reclamação” foi utilizado para reiterar a solicitação de informações em duas instituições, pois nenhuma resposta tinha sido obtida dentro dos 30 dias.

O IFSC informou que iria enviar as informações por e-mail, mas não as enviou, mesmo após e-mails dos pesquisadores solicitando o envio das respostas.

Recorreu-se em 1ª instância em 15 IF's, haja vista que houve recusa em responder os questionamentos alegando que o pedido estava fora do escopo previsto pela LAI, por não solicitar, propriamente, informações públicas, sendo que seis deles forneceram as informações, após a utilização deste recurso, e os outros nove continuaram negando acesso à informação alegando, principalmente, que era uma pesquisa opinativa direcionada aos servidores públicos, de natureza subjetiva e distante do interesse público e do controle social ao considerar as disposições contidas na Lei nº 12.527/2011, estando fora do escopo previsto pela LAI, por não solicitar, propriamente, informações públicas.

Na Tabela 03 estão os resultados da transparência passiva.

**Tabela 3 – 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%
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).

Quanto aos tipos de respostas recebidas, 12 responderam na própria plataforma, mas sem anexar qualquer tipo de arquivo, 21 anexaram os dados em formato PDF, quatro em formato de documento word e o IFSC entrou em contato no dia 25/01/2022 por e-mail.

Todos os pedidos enviados foram respondidos, então a Taxa de resposta para todos os IF's é 1. Concernente ao tempo médio de respostas foi de 20,39 dias, atendendo, na média, ao estabelecido no normativo.

Destaque-se que 23 (60,53%) foram 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 obtidas após o recurso em 1ª instância foram no dia 10/01/2022, exatos 5 dias após a solicitação. Quanto às Taxas de Precisão deste grupo, em 14 foram atribuídas pontuação igual a 2, ou seja, responderam ao que foi solicitado. Outras duas tiveram pontuação igual a 1, e sete não responderam ao que foi solicitado ou se recusaram, mesmo após o recurso em 1ª instância.

Quanto aos pedidos respondidos entre 20 e 30 dias, nove IF's (23,68%) utilizaram este prazo, sendo que somente seis solicitaram a prorrogação de prazo, alegando principalmente que a área finalística ainda não tinha enviado as informações. Somente o IFAM possuiu Taxa de precisão igual a zero, ao passo que seis obtiveram 2, os demais obtiveram 1.

Foram obtidas respostas após 30 dias, de seis (15,78%) instituições. O IFRO foi a última IF responder, após decorridos 57 dias. Para esta instituição e para o IFMA foi utilizada a opção de Reclamação, haja visto que decorridos 32 dias, não tinha sido obtida nenhuma resposta destes IF's. Metades destas instituições estão localizadas na região Centro-oeste. O prazo médio destas respostas foi de 40,5 dias.

Concernente ao Índice de Tempo de Resposta, o IFPE, IFSEMG e IF Fluminense obtiveram pontuação de 0,84 em uma escala cujo valor máximo é igual a 1. O desvio padrão deste Índice ficou em 0,377, valor superior a média, 0,342, representando uma grande dispersão de dias. O valor da moda ficou em 0,35, com cinco ocorrências, o qual corresponde ao prazo de 20 dias, estabelecido pela LAI como prazo inicial para respostas, conforme detalhado na Tabela 1, saliente-se que para estes IF's não foi necessário utilizar nenhum recurso, pois forneceram respostas satisfatórias.

Ao analisar a Taxa de Precisão têm-se que a média foi de 1,32, caracterizando um esforço destas instituições em atender às solicitações e com respostas que sejam minimamente precisas e demonstrando um elevado grau de conformidade com as determinações previstas na LAI. Sendo que 23 pedidos foram avaliados como precisos, representa 60,53% do total de pedidos respondidos. Em cinco instituições, avaliou-se como minimamente precisos, correspondendo a 13,15%. Ademais, os 10 IF's (26,32%) não forneceram respostas satisfatórias ou negaram acesso.

Quando se analisa a Taxa de Precisão por região, percebe-se que as regiões Norte e Sul empataram com IF's com valores iguais a zero (2 ou 33,33%) e a dois (4 ou 66,67%) dos seis em atividade. A região Nordeste foi a que mais forneceu informações com qualidade, oito dos 11 IF's, ou seja, 72,73%, contrastando com a região Sudeste, pois foi a que mais negou acesso a informações, com três dos seus 9 IF's, isto é, 33,33%. A região centro-oeste destaca-se que metade dos seus IF's forneceram respostas minimamente precisas.

Quanto ao Índice de Transparência Passiva, obteve-se uma média de 50,66%, sendo que o maior valor é do IFPE com 91,94%. Ressalta-se que o IFBA e o IFMT apresentaram os valores -6,45% e -17,74%, pois não forneceram as informações solicitadas (Taxa de precisão igual a zero) e após o prazo de 30 dias. Ao analisar por região geográfica, tem-se a região Sudeste apresentando uma média de 58,51%, ao passo que o centro-oeste possui 37,23%. As regiões Nordeste, Norte e Sul, obtiveram os seguintes valores, respectivamente, 51,25%, 45,16% e 56,72%.

As respostas obtidas foram enquadradas nos tipos elencados na Tabela 04, comparando com a resposta do órgão solicitado referente ao campo “Decisão” na plataforma “Fala.BR”.

**Tabela 4 – 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
<b>Total Geral</b>	<b>22</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>38</b>

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

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Têm-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 gestão da IES. 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, sendo respondido o e-mail, mas não se obteve resposta após os esclarecimentos, mesmo o solicitante tendo reforçado o pedido.

Interessante frisar que o IFBA sinalizou na plataforma “Fala.BR” a opção “Acesso Negado” alegando que não poderia ser respondida por um único servidor, pois tratava-se de pedido desproporcional e desarrazoado, pois demandaria uma paralização grande do trabalho do servidor somente para se dedicar a esta demanda, o que impediria o andamento dos afazeres regulares do servidor por, provavelmente, mais de um dia de expediente. Alegou 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 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) contestam tal alegativa, pois os órgãos abrangidos pela LAI devem possuir uma estrutura administrativa que atenda as demandas de solicitação de informações, pois pode impactar na perda deste 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 cuidam de partes do assunto, assim sendo não tendo a informação solicitada, ao passo que o IFSEMG alegou que os Institutos Federais não são instituições de ensino superior, mas sim instituições de ensino técnico tecnológico.

O IFSE e o IFAM especificaram na plataforma “Fala.BR” que “Não se trata de solicitação de informação” alegando que as informações requeridas não se encontravam no escopo da Lei nº 12.527/11, razão pela qual não foi possível obter a pesquisa desejada por este canal. Estes pesquisadores ressaltam que o entendimento da CGU é que é cabível a

possibilidade do uso de questionários como meio de se obter acesso à dados públicos (precedentes nos processos CGU: 99945.000446/2019-501 e 99909.002840/2019-692).

Os IFFAR, IFB, IFC, IFAC e IFTO classificaram como “Acesso Parcialmente Concedido”, especificando que parte da informação demandaria mais tempo para produção, sendo desproporcional ou desarrazoado. Após esclarecimentos adicionais, os IFSP e IFFAR responderam a todas as solicitações, ao passo que os IFC e IFAC não. Os outrem IF’s realmente forneceram somente uma parte das informações.

Ressalte-se que dentre as condutas ilícitas relacionadas no artigo 32 da LAI, que ensejam a responsabilidade do agente público, consta a recusa de fornecimento da informação requerida ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa, no entanto Cruz e Zuccolotto (2021) constataram que a dificuldade na aplicação de sanções, havendo assim uma potencialização de formalismos na aplicação da lei.

### **Conclusão**

Os resultados aqui apresentados evidenciam um bom nível de conformidade ao normativo, haja vista que foram obtidas respostas de todas Institutos Federais de Ensino, com tempo médio de 20,39 dias, compreendendo o período entre solicitação e resposta ao recurso em 1ª instância, de cinco dias em três Institutos, até 57 dias. Quanto ao Índice de transparência, obteve-se uma média de 50,66%, realçando o fornecimento de informações de interesse público e atendimento das exigências de transparência passiva, ferramenta necessária a *accountability*, bem como para a democracia.

Concernente a qualidade da informação obtida, 23 (60,53%) obtiveram a taxa de precisão igual a 2, fornecendo respostas a todas as perguntas, cujos conteúdos, estão diretamente relacionados ao que estava sendo solicitado. Ao passo que 10 (26,32%) não responderam aos questionamentos, alegando desde que a informação era inexistente, ou que não se tratava de solicitação de informação ou negaram acesso. Vale ressaltar que a implementação de política de governança da administração pública federal foi estabelecida nos termos do Decreto n. 9.203/2017 alterado pelo Decreto n. 9.901/2019. Os princípios e diretrizes constantes nestas normas, bem como as orientações constantes nos guias e manuais elaborados pelo Comitê Interministerial de Governança são os norteadores para a definição de fatores mais importantes para a construção de uma política de governança nas instituições.

É importante este acesso à informação, por parte de todos os cidadãos, pois diminui a assimetria informacional entre os administradores e os administrados, pois ao exercer o seu direito, o cidadão faz que o Estado busque cumprir as suas obrigações, podendo auxiliar os órgãos de controle nas fiscalizações e no acompanhamento da correta aplicação dos recursos públicos, através de denúncias e participação ativa.

Neste trabalho há limitações e assim sugere-se para novas pesquisas podem ser desenvolvidas visando compreender como os gestores dessas instituições implementam os mecanismos de transparência, atrelando o perfil do setor responsável pela transparência com os conhecimentos e as capacidades institucionais que essas organizações possuem para implementar a LAI, tanto ativamente (nos sítios eletrônicos e sem solicitação de informações) como passivamente (mediante solicitações via LAI). Ressalte-se que é interessante que sejam realizadas pesquisas para analisar o contexto institucional, bem como os trabalhos que são realizados em âmbito institucional para melhor compreender os desafios e as oportunidades para a implementação da LAI.

## Referências

- Barbosa, C. P. (2019). *Governança em Universidades Federais brasileiras—uma contribuição a partir do IG-SEST*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, Brasil.
- Borges, E. B. D. P. (2015). *Transparência da Governança Florestal na Amazônia: uma análise de cumprimento da Lei de Acesso à Informação nos estados*. Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil.
- Couto, R. M. (2018). *Governança nas instituições de ensino superior: análise dos mecanismos de governança na Universidade Federal de Santa Catarina à luz do modelo multilevel governance*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.
- Cruz, G. J. L. da, & Zuccolotto, R. (2021). Transparência passiva no judiciário: uma análise da aplicação da lei de acesso à informação nos Tribunais de Justiça estaduais. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 40(3), 159-177.  
<https://doi.org/10.4025/enfoque.v40i3.50355>
- Drehmer, A. F., & Raupp, F. M. (2019). Transparência Passiva, Formalismo e os Poderes Estaduais Brasileiros. *Gestão & Planejamento-G&P*, 20(1), 273-291.  
<https://doi.org/10.21714/2178-8030gep.v20.5855>
- Girardi, J. (2019). *A operacionalização da política de governança na administração pública federal*. Dissertação de mestrado, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Brasil.
- Lei de Acesso à Informação. (2011). Regula o acesso a informações. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm).
- Lima, M. P., Abdalla, M. M., & Lima Oliveira, L. G. (2020). 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*, 71(c), 232-263.  
<https://doi.org/10.21874/rsp.v71ic.4662>
- Lindberg, S. I. (2013). Mapping accountability: Core concept and subtypes. *International Review of Administrative Sciences*, 79(2), 202–226.  
<https://doi.org/10.1177/0020852313477761>
- Michener, G., Contreras, E., & Niskier, I. (2018). Da Opacidade à Transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil Cinco Anos Depois. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 610-629. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170289>
- Michener, G. Are Governments Complying with Transparency? Compiled Findings from 15 Years of Evaluation (2020). *Government Information Quarterly*, February 2020, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3784057>
- Peres, L.N., Sasso, M., Paula, M.J. de, & Varela, P.S. (2020). Transparência Passiva do Governo Federal Brasileiro: o mesmo acesso para todos? *Revista Universo Contábil*, 16(3), 140-159. <http://dx.doi.org/10.4270/ruc2020319>
- Pires, T. G. (2019). Uma avaliação da implantação da política de governança digital na Universidade Federal do Ceará. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Brasil.
- Rodrigues, R. C., & Veras Machado, M. V. (2021). Atuação da Auditoria Interna nas Universidades Federais Brasileiras. *Administração Pública E Gestão Social*, 13(4).  
<https://doi.org/10.21118/apgs.v13i4.11151>
- Saraceno, R. D. F., & Monteiro, D. A. A. (2021). Lei de Acesso à Informação: estudo da transparência passiva e transparência ativa na Universidade Federal da Bahia. *Gestão & Planejamento-G&P*, 22(1). <https://doi.org/10.53706/gep.v.21.6216>