

**A TRANSPARÊNCIA PASSIVA IMPORTA? PROPOSTA METODOLÓGICA DE LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES POR MEIO DE PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÕES PÚBLICAS VIA E-SIC**

**JOSÉ ANTONIO GOUVÊA GALHARDO**  
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP)

**CESAR ALEXANDRE DE SOUZA**  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FEA

Agradecimento à órgão de fomento:

NETS USP - Núcleo de estudos em tecnologias, modelagem e sistemas em Administração CGU -  
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

# A TRANSPARÊNCIA PASSIVA IMPORTA? PROPOSTA METODOLÓGICA DE LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES POR MEIO DE PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÕES PÚBLICAS VIA E-SIC

## 1. INTRODUÇÃO

Passados seis anos da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), a produção científica nacional tratando da transparência pública cresceu de forma consistente.

A maior parte foca a transparência ativa como objeto de estudo. Avaliação de portais dos três poderes, em todas as esferas de governo, a localização e inteligibilidade das informações orçamentárias e financeiras, licitações e contratos, avaliações de e-Gov, e os obstáculos ao exercício do controle social, são, todos, temas recorrentes nas pesquisas apresentadas nos principais eventos científicos da área de administração.

A produção científica nacional que trata da transparência passiva como objeto de estudo ainda é pequena. E não avançou na análise do comportamento de todos os níveis possíveis de recurso à negativa do acesso à informação.

Na análise descritiva dos pedidos de acesso à informação ao governo federal, Sasso, Peres, Souza, Brito, & Vitta (2016, p. 7) identificaram que, dentre os temas que possuem maior chance de terem o pedido de acesso negado, “Economia e Finanças” seria o de maior incidência. Muito provavelmente, essa liderança se deve à presença dos bancos públicos e da Receita Federal do Brasil - RFB dentre os órgãos vinculados ao tema.

A proteção legal do sigilo fiscal e bancário contribuem para que a cultura do segredo (Controladoria-Geral da União [CGU], 2011, pp. 12–13) esteja presente de forma marcante nesses órgãos. O que é um obstáculo para o *enforcement* da transparência, sob a perspectiva da teoria neo-institucionalista.

Não obstante, a RFB é identificada na literatura como referência nacional e internacional em matéria de prestação de serviços ao cidadão pela internet (e-Gov) e de prática de transparência ativa (Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União [CGU], 2018). Soluções como a do Portal e-CAC e as entregas de Declarações pela internet contribuíram para consolidar essa imagem.

Entretanto, esse desempenho se observa de forma geral em todas as áreas de atuação da RFB? E, particularmente, é confirmado pelo tratamento dado às respostas aos pedidos de acesso à informação?

## 2. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

O problema de pesquisa é: como levantar informações, por meio de pedidos de acesso à informação, necessárias para avaliar o desempenho de um órgão público quanto à consistência de dados disponibilizados em transparência ativa?

O objetivo geral da pesquisa é propor uma metodologia de levantamento de informações por meio de pedidos de acesso à informações públicas via e-sic, capazes, por exemplo, de confirmar a consistência de informações disponibilizadas em transparência ativa, ou de servir como fonte de pesquisas científicas.

Os objetivos específicos da pesquisa tratados no presente artigo são:

- a) descrever a metodologia de levantamento das informações por meio do e-SIC;
- b) fazer uma análise descritiva dos resultados alcançados no levantamento; e
- c) refletir sobre as dificuldades enfrentadas no processo, sob a perspectiva neo-institucional, com a análise voltada para a implementação da política pública, sugerida por Souza (2012, p. 21).

Para isso, a pesquisa utilizou a consulta pública disponibilizada na página da Receita Federal das alíquotas de importação, informadas no sistema Tabelas Aduaneiras (<https://www35.receita.fazenda.gov.br/tabaduaneiras-web>, acesso em: 8 mai. 2018). Portanto, não são dados protegidas por sigilo fiscal.

Por meio do canal de pedido de acesso à informação (e-SIC) do governo federal, a estratégia foi levantar informações que comprovassem a atualização e consistência de dados disponibilizados em transparência ativa, e a confirmação de que a base de dados do sistema Tabelas Aduaneiras estaria disponível em formato livre.

O fato do tema recair sobre informações relacionadas à área aduaneira é uma novidade em termos de estudo acerca da transparência de dados públicos. A produção é muito mais focada sobre o orçamento, a execução de despesas e processos de contratação.

Além da RFB, autoridade aduaneira e gestor responsável pela implementação do Siscomex, a pesquisa delimitou o estudo sobre a atuação da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, órgão colegiado da estrutura da Presidência da República, a quem compete fixar as alíquotas do imposto de exportação e de importação.

Portanto, essa possibilidade de explorar na pesquisa a comunicação, interoperabilidade de sistemas e a gestão da informação entre dois órgãos da mesma esfera e nível de poder é um outro fator que contribui para a justificá-la. Agregue-se aos dois órgãos um terceiro ator fundamental nesse processo de gestão do Siscomex que é a empresa pública responsável pelo desenvolvimento dos sistemas informatizados, o Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro.

A expectativa é que essa etapa da pesquisa contribua como referencial metodológico para utilização dos pedidos de acesso à informação por meio do e-SIC como ferramenta efetiva de levantamento de documentos, informações e bases de dados que sirvam de fonte para pesquisas científicas. E sirva, também, de orientação para o exercício do controle social de forma mais efetiva. Além disso, espera-se que a reflexão sobre as dificuldades encontradas vá além dos obstáculos já bem retratados na literatura relacionados à acessibilidade, usabilidade das páginas, e à tecnicidade da linguagem empregada. Isso porque o pesquisador é parte da pesquisa, atuando como cidadão. Porém, um cidadão especialista em transparência pública e na LAI, o que possibilita afastar como objeto de estudo as dificuldades normalmente enfrentadas pelo cidadão médio.

### **3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A transparência, entendida como política pública de fomento à participação e controle social, é comumente estudada sob a perspectiva da Teoria Neo-Institucional, nas suas vertentes histórica, da escolha racional e sociológica. Nos estudos, a questão do *enforcement* legal é contraposta à cultura do segredo da burocracia.

Zuccolotto & Teixeira (2017, p. 405) colocam que o *enforcement* legal é o principal determinante da transparência. Porém, a mera existência de uma norma escrita não significa

que ela esteja automaticamente institucionalizada, sob a perspectiva da Teoria Institucional. (Laia et al., 2011, p. 52).

Nesse sentido, Sacramento & Pinho (2016, p. 210) lembram o apetite voraz brasileiro de construção institucional, bem representado por aquelas leis que “não pegam” e são sucedidas por outras com o mesmo propósito. O que evidencia o problema de inépcia do *enforcement legal*.

Essa falta de *enforcement* é mais evidente quando as demandas, mesmo aquelas previstas em lei, derivam de iniciativas da sociedade. Estas são vista pela burocracia como trabalho adicional a ser evitado (Raupp & Pinho, 2016, p. 297). O caráter competitivo entre o trabalho de produção das informações para o público externo e aquele produzido para atender a real necessidade do público interno, e que seria utilizada na prática como instrumento de gestão pela burocracia, já era apontado por Heeks (1998, p. 12). Segundo o autor, o resultado dessa competição tenderia a refletir na confiabilidade dos dados externos.

Zuccolotto & Teixeira (2017, p. 408) revelam, a partir de entrevistas com gestores orçamentários e conselheiros de tribunais de contas, uma nova variável para o *enforcement* da transparência: a vontade específica do gestor de implementá-la. Discricionariedade da burocracia nas pontas difícil de controlar uma vez que pode se socorrer da justificativa de alta complexidade do ambiente ou da demanda (Ferreira, Medeiros, Bright, & Crumpton, 2016), o que não pode ser interpretado como uma carta-branca para que a mesma desfigure o ponto central política de transparência.

A análise comparada do Brasil com outros países no desempenho da política de transparência de dados públicos continua sendo bem satisfatória. No ultimo *E-Government Survey* das Nações Unidas (United Nations Department of Economic and Social Affairs [UNDESA], 2016), o país aparece em 51º lugar no ranking do *E-Government Development Index* – EGDI, dentre os 193 países-membro que foram avaliados. Nível classificado como alto no relatório (UNDESA, 2016, p. 154). Os pedidos de acesso à informação aparecem relacionados ao conceito de *e-information*, o qual é um dos componentes do cálculo do *e-participation index* – EPI do relatório. Considerando apenas a contribuição do EPI, o país subiria para o 37º lugar do ranking (UNDESA, 2016, p. 171). Esse resultado é reforçado por avaliações independentes, como por exemplo, a do *Right to Information Rating* (<http://www.rti-rating.org/>, recuperado em 11, maio, 2018).

O resultado positivo também transparece na avaliação específica do desempenho do governo central do país quanto ao tratamento dado aos pedidos de acesso à informação e recursos previstos na legislação nacional, em comparação com Índia, Jordânia, México, África do Sul, Tailândia, Reino Unido e Estados Unidos (Worker & Excell, 2014). Entretanto, o trabalho utiliza como fonte principal os relatórios estatísticos produzidos pelas próprias Agências governamentais supervisoras.

A RFB sempre é lembrada na literatura como um *benchmark* de e-Gov. Sua inserção no processo de construção do governo eletrônico é apresentada por Rampelotto (2013, p. 46) a partir das experiências exitosas do Portal e-CAC, das entregas de Declarações pela internet, o controle da arrecadação, os processos eletrônicos e o sistema público de escrituração digital, desenvolvido em parceria com os fiscos estaduais e municipais. O foco principal do autor são os serviços prestados pela Portal e-CAC (<https://cav.receita.fazenda.gov.br>, recuperado em 9, maio, 2018) em contraposição com o atendimento presencial dos contribuintes. Porém, dentre os serviços disponíveis no portal e-CAC (<http://www.receita.fazenda.gov.br/aplicacoes/ATBHE/servicos-ecac/default.aspx>, recuperado em 9, maio, 2018) não há qualquer um relacionado ao comércio exterior.

Laia, Cunha, Nogueira, & Mazzon (2011, p. 53) argumentam que a área fazendária tende a apresentar esse papel de liderança na inovação tecnológica governamental em razão de alguns fatores: o suporte da alta administração; os programas de incentivo à modernização dos fiscos financiados por organismos internacionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID); a base de conhecimento e qualificação do pessoal; e a maior maturidade no uso de ferramentas computacionais em razão do pioneirismo natural da área. Porém, menos justificada pela necessidade de controle das despesas, como colocado pelos autores, e mais pelo viés arrecadatório e o necessário controle das receitas.

A produção científica nacional que trata dos pedidos de acesso à informação e recursos previstos na LAI, a denominada transparência passiva (*upon-request* ou *upon-demand*), como objeto de estudo ainda é pequena.

Sasso et al. (2016), por exemplo, desenvolvem um estudo descritivo dos temas, ou áreas, que possuiriam maior chance para o pedido de acesso ser negado no governo federal. Raupp (2016) e Raupp & Pinho (2016) também desenvolvem estudos descritivos de avaliação da possibilidade de encaminhamento de pedido de acesso em meio eletrônico nas páginas de prefeituras e câmaras de vereadores, por meio de teste com um pedido padrão simples, e análise das respostas recebidas.

Essa metodologia é semelhante à utilizada em trabalhos para monitorar o cumprimento da LAI pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, como os realizados pela Organização-não-governamental - ONG Artigo 19 (Artigo 19, 2015, p. 14) ou por Michener, Moncau, & Velasco (2016).

Também está presente na metodologia desenvolvida pela CGU, na denominada Escala Brasil Transparente (<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente>, recuperado em 08, maio, 2018), que constrói o ranking de desempenho de estados e municípios quanto ao cumprimento da transparência passiva.

Todos esses trabalhos conseguem mensurar bem aspectos relacionados à transparência passiva, tais como: a existência e funcionamento do e-SIC, a existência e funcionamento de ferramenta de acompanhamento dos pedidos, a presença de exigências que inibam ou dificultem o encaminhamento do pedido, e o cumprimento dos prazos. Nesse sentido, contribuem para apresentar um panorama descritivo básico. Porém, por envolverem amostras de órgãos e a necessidade de uniformização de tratamento e análise dos dados, tendem a restringir os pedidos a questões, em tese, de simples entendimento e fácil atendimento. O que distorce favoravelmente o desempenho retratado quanto à qualidade das respostas.

A CGU tentou desenvolver uma metodologia alternativa de avaliação por reconhecer que havia um déficit de qualidade nas respostas (Controladoria-Geral da União, 2015, p. 3). O Projeto de avaliação do padrão de respostas às solicitações de informações no Poder Executivo Federal (<http://www.acessoinformacao.gov.br/cgu-recebe-contribuicoes-sobre-projeto-de-monitoramento-da-lei-de-acesso-a-informacao>, recuperado em 9, maio, 2018), apesar de avançar na avaliação de aspectos relacionados, por exemplo, à consistência de classificação do tipo de resposta, à presença de justificativa para a negativa de resposta, à acessibilidade da linguagem, e à urbanidade da resposta, ainda não conseguia aprofundar a análise para qualificar a pertinência, suficiência e consistência da mesma. Além disso, não há notícias se o projeto foi executado e, se foi, quais os resultados.

Outra iniciativa que merece destaque por conseguir avançar nas análises sobre a qualidade das respostas é da ONG Artigo 19 (Artigo 19, 2017). O trabalho apresenta e discute pontos positivos e negativos de cinco casos de acesso à informação “paradigmáticos”. Apesar

de serem estudos de casos de “ensino”, a iniciativa sinaliza a potencialidade de utilização do estudo de caso como método científico de pesquisa.

Se já é um desafio romper a barreira cultural de um único órgão, de tal forma que o *enforcement* das normas ocorra de maneira mais fácil, e a institucionalização ocorra de fato, imagine quando se está lidando com uma área ou sistema de informações que seja alimentado por dados produzidos por diversos órgãos, talvez de esferas de governo diferentes? Hipótese que é muito comum e praticamente inerente à atividade estatal, que não se processa de forma estanque dentro de um único órgão, ministério, poder e até de esfera de governo. Pior, se não bastasse esse caráter multifacetado das fontes de dados de um determinado sistema, o papel das empresas públicas de informática, responsáveis pelo desenvolvimento, implementação e manutenção dos sistemas de informação, é considerado um dos maiores desafios institucionais para as políticas de e-Gov (Fernandes, 2007). Ou seja, o *enforcement* da transparência pública ganha dois outros elementos competidores: a cooperação entre agências e a interoperabilidade dos sistemas (Cunha & Pinto, 2012, p. 74).

Laia et al. (2011, p. 52) colocam que o insulamento das políticas de Tecnologia da Informação e Comunicação não propicia condições de *enforcement* que estimulem a integração dos órgãos e entidades públicas. E analisando sob a perspectiva da Teoria Institucional, os autores concluem que os custos de “manter as coisas como estão” são menores do que aqueles para enfrentar os desafios de coordenar esforços. (Laia et al., 2011, p. 56). O que, ao final, se traduz pela baixa interoperabilidade de sistemas.

#### 4. METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada a partir dos pedidos de acesso à informação formulados por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC (<https://esic.cgu.gov.br>, recuperado em 8, maio, 2018) do governo federal.

A LAI estabelece que a resposta a um pedido deve ser dada imediatamente, se estiver disponível, ou em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. No caso de negativa ao pedido de acesso à informação, há quatro instâncias recursais:

- 1ª Instância - Autoridade hierarquicamente superior àquela que emitiu a decisão;
- 2ª Instância - Ministro de Estado da área;
- 3ª Instância - Controladoria Geral da União – CGU; e
- 4ª Instância - Comissão Mista de Reavaliação de Informações - CMRI

Os recursos devem ser apreciados e respondidos no prazo de cinco dias. Única exceção a esta regra é a do recurso submetido à última instância julgadora. O Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamentou a LAI, vinculou o prazo às reuniões da CMRI, estabelecendo como limite máximo a 3ª reunião ordinária mensal, subsequente à data da autuação do pedido. No governo federal, a CMRI é integrada exclusivamente por titulares de órgãos (dez).

O processo de levantamento das informações a partir dos pedidos iniciou-se em 06/12/2016. Foram formulados, inicialmente, três pedidos de informações básicas relacionados ao objetivo geral da pesquisa. Buscou-se identificar a política de atualização do Sistema Tabelas Aduaneiras, os setores responsáveis pela interlocução, acompanhamento e alimentação das Resoluções da CAMEX, e uma descrição da rotina de auditoria e certificação das alíquotas nos sistemas corporativos de comércio exterior. A partir dessas questões preliminares, teve início um processo de análise das respostas, apreensão e aprofundamento de conhecimentos sobre o tema objeto do estudo por meio de pesquisa à legislação, às orientações no próprio *site* da RFB

e CAMEX, textos técnicos, consulta à especialistas, e à própria jurisprudência formada no Banco de Precedentes de decisões da CGU e da CMRI (<http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>). Além disso, as informações prestadas ou justificativas apresentadas para sua negação, em cada pedido, passaram a retroalimentar o processo de formulação de novos pedidos, com o objetivo de aprofundar ou esclarecer alguma informação, e de realizar a consistência interna e externa.

O resultado desse processo iterativo pode ser representado pelo mapa conceitual da Figura 1.

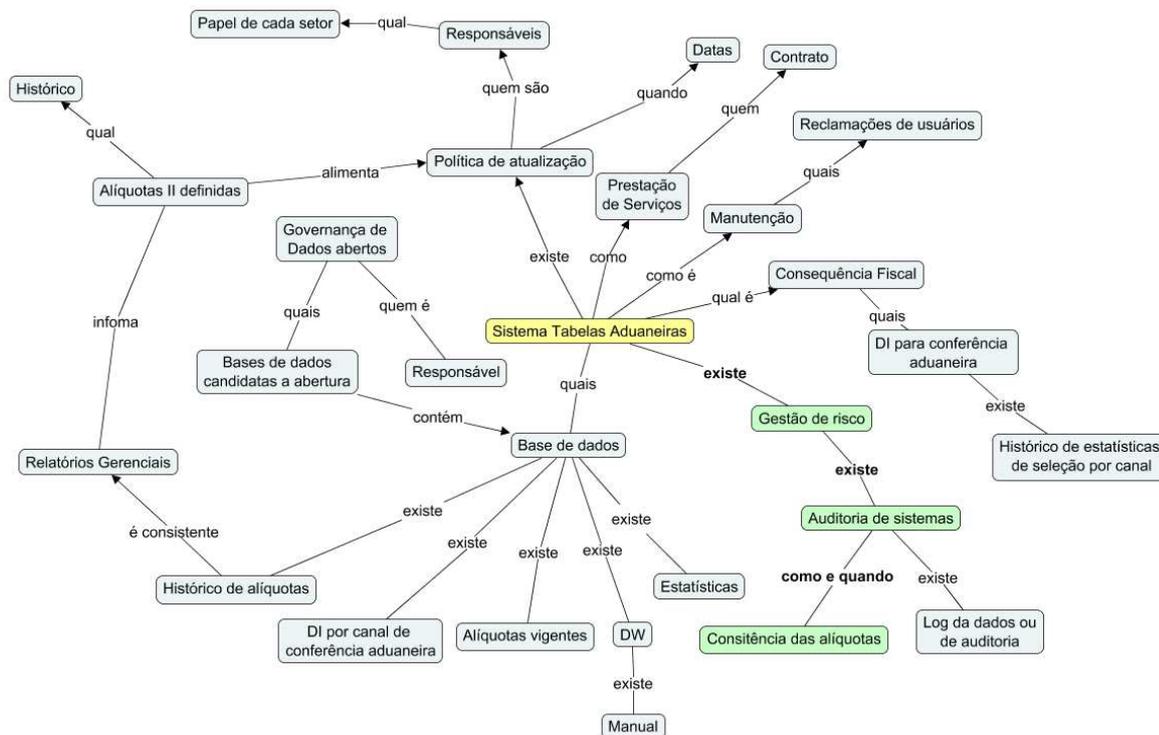


Figura 1 - Mapa conceitual do processo de pedidos de acesso à informação relacionados ao Sistema Tabelas Aduaneiras

Para ilustrar a iteratividade do processo de levantamento das informações, a sequência de pedidos, respostas e recursos do ramo destacado na Figura 1 é apresentada na Tabela 4 do Apêndice.

A Tabela 5 do Apêndice apresenta a relação sintética dos 25 pedidos formulados no período de 06/12/2016 a 01/07/2017, os quais abordaram 18 temas relacionados às seguintes grandes áreas classificadas na Tabela 1.

Tabela 1 - Áreas dos temas dos pedidos de acesso à informação formulados.

Área	Temas
Gestão de sistemas	1 - Política de atualização; 2 - Setores responsáveis; 4 - Datas de atualização do Sistema Tabelas Aduaneiras
Gestão de risco	3 - Rotina de auditoria de sistemas; 10 - Monitoramento de riscos das alíquotas do imposto de importação nos sistemas informatizados
Bases de dados	6 - Base de dados SISCORI + ALÍQUOTA II; 8 - Base de dados completa do Sistema Tabelas Aduaneiras

Área	Temas
Consistência interna e externa de informações	5 - Chamados junto ao SERPRO; 7 - Histórico alteração de alíquotas CAMEX; 11 - Base de dados de acionamentos serviço IMPORTAÇÃO de 01/01 a 15/01/2017; 14 - Log de dados ou log de auditoria dos sistemas; 15 - Contratos com o SERPRO; 16 - Manual do DW Aduaneiro; 17 - Base de dados relatório de evolução das alíquotas nominais de importação; 18 - Relação de relatórios produzidos pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros
Consequências	9 - Estatísticas de seleção dos canais de conferência aduaneira; 12 - Quantitativo de DI por canal de conferência em jan e fev/2017
Dados abertos	13 - Responsável pela governança de dados abertos da Receita Federal; 13 - Levantamento das bases de dados da Receita Federal candidatas à abertura

## 5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A Tabela 2 apresenta os dados descritivos do processo de levantamento das informações por meio do e-SIC.

Tabela 2 – Quantidade de ocorrências por evento do processo de levantamento de informações via e-SIC

	RFB	CAMEX	SERPRO	Total	% na fase	% dos pedidos
Pedidos	21	2	2	25	100%	100%
Prorrogados	5	1	1	7	28%	
Respondido fora do prazo	1	0	0	1	4%	
Atendidos na resposta	7	1	1	9	36%	36%
Recurso 1a-Instância	14	1	1	16	100%	64%
Recurso não respondido	5	0	0	5	31%	
Recurso respondido fora do prazo	3	0		3	19%	
Atendido no Recurso 1a. Instância	2	0	1	3	19%	12%
Recurso 2a-Instância	12	1	0	13	100%	52%
Recurso não respondido	1	0	0	1	8%	
Recurso respondido fora do prazo	5	0	0	5	38%	
Atendido no Recurso 2a. Instância	1	0	0	1	8%	4%
Recurso CGU	11	1	0	12	100%	48%
Prazo para esclarecimentos	11	1	0	12	100%	
Recurso não respondido	0	0	0	0	0%	
Atendido no Recurso CGU	2	0	0	2	17%	8%
Recurso CMRI	9	1	0	10	100%	40%
Atendidos no Recurso CMRI	0	0	0	0	0%	0%
Atendidos	12	1	2	15	60%	60%
Não atendidos	9	1	0	10	40%	40%

A análise dos dados revela que menos de 40% dos pedidos foram prontamente respondidos. E esse resultado sofreu pouca alteração depois das negativas terem passado por todo o processo recursal, notadamente na 2ª e na última instância. A maior contribuição aparece na 1ª Instância, de tal forma que, ao final, o resultado alcançou um nível de 60% de pedidos atendidos. Ou seja, 20% abaixo do observado por Michener et al., (2016, p. 37) ou apontado por Worker & Excell (2014, p. 13), com base nas estatísticas oficiais.

Merecem destaque as ocorrências de recursos respondidos fora do prazo e os não respondidos, tanto na 1ª quanto na 2ª Instância. Houve situações em que esgotado o prazo de resposta a um recurso, a inércia por determinado período acarretou o bloqueio da possibilidade de recurso à instância superior no e-Sic. Situação que só foi contornada após ser submetida reclamação Ouvidoria do órgão.

Formulei recurso à segunda instância, em 31/01/2017, contra a negativa de acesso à informação solicitada no pedido 1685300xxxx2016xx, por meio do e-Sic, em 02/01/2017. O prazo para apreciação do recurso em 2ª Instância se esgotou em 06/02/2017. Considerando a omissão na resposta e o fato de que o sistema e-SIC não está me permitido encaminhar recurso à instância superior, venho por meio desta manifestar minha reclamação e requerer à Ouvidoria da Receita Federal que providencie junto ao setor competente a pronta resposta ao pedido por meio do e-SIC, em cumprimento à Lei nº 12.527/2011. (Reclamação - Número da Manifestação 954141, de 21/02/2017, referente ao pedido 5).

Essas ocorrências passaram a exigir um controle maior sobre os prazos, sob pena de bloqueio de todo o processo possível de recursos às instâncias superiores. Ou seja, se um órgão tem a intenção de se esquivar de fornecer uma informação, basta que deixe de responder ao pedido ou a um recurso, e torça para que o requerente permaneça inerte até que o bloqueio do sistema e-SIC impeça o recurso para instâncias superiores.

Para evitar isso, a pesquisa passou a adotar o procedimento de aguardar até cinco dias depois de findo o prazo de resposta e então submeter recurso à instância imediatamente superior, com o mesmo conteúdo do recurso não respondido. As respostas recebidas fora do prazo, mas ainda passíveis de análise antes do bloqueio, foram consideradas e tratadas normalmente como tal. Somente nas respostas ao recurso de 2ª Instâncias dos pedidos 15 e 16 as respostas foram recebidas após a formalização do recurso para a instância superior e não foram consideradas.

Por diversas vezes a RFB se insurgiu contra esse procedimento cujas alegações não foram aceitas pela CGU.

3. Em sua resposta ao recurso de 2ª instância, a RFB alega que a manifestação do recorrente é inapropriadamente nominada “recurso de segunda instância”, tendo em vista o decurso do prazo para resposta ao recurso de primeira instância por ele interposto, em virtude do não atendimento de sua solicitação inicial.

4. Segundo parecer de NUP 16853.004960/2016-13, a CGU já se manifestou sobre este posicionamento da RFB:

‘O Ministério da Fazenda alega que não caberia recurso de segunda instância frente à ausência de resposta ao recurso de primeira instância. Não é razoável cercear o direito do recorrente a impetrar o recurso de segunda instância quando foi o recorrido quem descumpriu o prazo legal para responder ao recurso anterior. Se o recorrente fosse impedido de apresentar o referido recurso, também perderia o direito de dar prosseguimento a todo o procedimento de acesso a informação já iniciado pela simples ausência de vontade da administração de lhe entregar a resposta devida. Não haveria também recurso à CGU, ainda que o recorrente houvesse cumprido todos os requisitos legais exigidos para a obtenção da informação desejada.’ (Trecho do Parecer anexo à resposta do Recurso à CGU no pedido 23).

Essas ocorrências confirmam o potencial de mudança dos rumos da política (Souza, 2012, p. 21) pelos servidores de linha.

A Tabela 6 do Apêndice informa as datas de início de cada evento do processamento dos pedidos de acesso à informação, que, graficamente, estão representadas na Figura 2 do Apêndice. Considerando o conjunto de 25 pedidos de acesso à informação, percebe-se que o processo de levantamento de informações levou em torno de seis meses até 2ª Instância de recursos. Ou seja, ainda dentro da estrutura ministerial do órgão a quem foi direcionado o pedido. A partir daí o que se observa é um prazo desproporcionalmente alongado na apreciação dos recursos pela CGU e pela CMRI. A investigação acerca dos motivos dessa distorção requer um aprofundamento da pesquisa por meio da análise de conteúdo das respostas.

As estatísticas básicas dos tempos de resposta são descritas na Tabela 3.

Tabela 3 - Estatísticas dos dias para resposta das fases de processamento dos pedidos de acesso à informação

Pedidos	Contagem	Média	Mediana	Moda	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Dias para Resposta	25	18	19	3	12	1	42
Dias para Resposta Recurso 1	11	13	8	5	12	4	45
Dias para Resposta Recurso 2	10	12	9	9	10	5	40
Dias desde o pedido até Resposta do Recurso 2	10	58	57	-	19	26	87
Dias para Resposta CGU	12	60	58	42	29	13	112
Dias para Resposta CMRI	10	110	110	88	28	88	182
Dias desde o pedido até Resposta da CMRI	10	246	246	-	47	174	312

Além desses tempos de processamento de cada fase de produção das respostas, deve-se considerar o tempo para a formulação de um novo pedido de acesso à informação decorrente de uma dúvida, da necessidade de confirmações internas ou externas, ou de novas ideias surgidas a partir da resposta recebida de um pedido. Isso porque é um tempo que varia com o conhecimento e experiência do requerente com o assunto, e com a capacidade de o mesmo conseguir interpretar a resposta, refletir e criticar a informação recebida. A estimativa desse tempo é até possível, porém requer a análise mais detalhada e cuidadosa dos relacionamentos entre os pedidos, para estabelecer o termo inicial e final, o que é mais pertinente a uma próxima fase da pesquisa.

## 6. CONCLUSÃO

O artigo descreve uma proposta metodológica de levantamento das informações por meio do e-SIC, envolvendo questões mais complexas do que as tradicionalmente observadas na literatura, e percorrendo todos os níveis de recursos previstos na LAI. O processo descrito é iterativo, e se inicia por questões preliminares cujas respostas aos pedidos e recursos retroalimentam o processo de construção de novos pedidos. Além disso, é essencial que o pesquisador detenha ou apreenda conhecimentos específicos sobre o tema objeto de estudo ao longo de todo o processo, que permitam realizar a análise crítica das respostas. Só dessa forma, é possível ao pesquisador formular os recursos às negativas de acesso, respeitando os prazos, além de propor novos pedidos com o propósito de esclarecer dúvidas, verificar a consistência das informações internamente e externamente ao órgão, e ampliar a estratégia de exploração do problema de pesquisa.

Já para o exercício do controle social, a metodologia indica a importância de conhecimentos especializados sobre o tema objeto do pedido, ou a rápida capacidade de apreensão e análise das respostas. Ou seja, não basta dominar os canais de pedido de acesso à informação para o exercício pleno e efetivo do controle social. O que sugere uma estratégia de atuação mais próxima da expertise profissional ou acadêmica do cidadão, preferencialmente organizado coletivamente.

A pesquisa confirmou que grau o de discricionariedade da burocracia quando implementa a política pública (Souza, 2012, p. 21) é um obstáculo para o *enforcement* legal. Essa conclusão está em linha com a análise encontrada na literatura (Ferreira et al., 2016; Laia et al., 2011; Raupp & Pinho, 2016; Sacramento & Pinho, 2016; Zuccolotto & Teixeira, 2017), porém, e não é captada na avaliação do país no último *E-Government Survey* das Nações Unidas ou em outras avaliações independentes ou trabalhos (Worker & Excell, 2014). que utilizem como fonte principal os relatórios estatísticos produzidos pelas próprias Agências governamentais supervisoras.

Essa discricionariedade distorcida da burocracia justifica o alerta para o necessário controle dos prazos de recursos, especialmente o de resposta dos órgãos, que é de cinco dias. Caso não observado pelos mesmos, a inércia do pesquisador pode acarretar o bloqueio do sistema e-SIC para submissão de recursos às instâncias superiores, retardando ou interrompendo o processo de levantamento de informações daquele pedido.

A análise descritiva do processo de levantamento de informações revelou um percentual de atendimento aos pedidos inferior ao apontado por outros trabalhos. Resultado que pode ser explicado pelo grau de complexidade maior dos pedidos, e pelo risco de inconsistência dos dados estatísticos produzidos das próprias Agências governamentais supervisoras da política de transparência pública, quando utilizados como única fonte de pesquisa.

As estatísticas dos dias para resposta em cada uma das fases de processamento do conjunto de 25 pedidos de acesso à informação servem de estimativa do tempo de resposta a um pedido, para fins, por exemplo, de guia para atuação de um cidadão no controle social, ou do planejamento do cronograma de uma pesquisa científica.

Além disso, revelam que o levantamento bem-sucedido de informações é conseguido normalmente até 2ª Instância de recursos. O tempo necessário é função do número de níveis de encadeamento dos pedidos. Os recursos submetidos à CGU e à CMRI tendem a não ter efeito de reformar a decisão que negou acesso, e praticamente dobram, no caso da CGU, e quadruplicam, no caso da CMRI, o tempo total de levantamento de informações.

Espera-se que o presente trabalho contribua como referência metodológica para o levantamento de informações via e-SIC para fins atuação no controle social, e principalmente para levantamento de dados públicos e que sirvam de fonte para pesquisas científicas diversas.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artigo 19. (2015). *Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014*. São Paulo. Retrieved from <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-À-Informação-Pública-em-2014.pdf>

Artigo 19. (2017). *Os Cinco Anos da Lei de Acesso à Informação: uma Análise de Casos de Transparência*. Retrieved from <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-à-Informação—uma-análise-de-casos-de-transparência.pdf>

- Controladoria-Geral da União. (2011). *Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília. Retrieved from <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf>
- Controladoria-Geral da União. (2015). *Projeto: avaliação do padrão de respostas às solicitações de informações no poder executivo federal*. Brasília. Retrieved from <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2015/cgu-recebe-contribuicoes-sobre-projeto-de-monitoramento-da-lei-de-acesso-a-informacao/projeto-avaliacao-lai-06-11.pdf>
- Cunha, M. A., & Pinto, S. L. (2012). Entra em vigor a Lei de Acesso à Informação. *GVEXECUTIVO*, 11(2), 74–75. Retrieved from <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvexecutivo/article/view/22465>
- Fernandes, C. C. C. (2007). Organização do governo eletrônico no Brasil: situação atual, problemas e propostas. In Yendis (Ed.), *e-Desenvolvimento no Brasil e no mundo subsídios e Programa e-Brasil*. São Caetano do Sul.
- Ferreira, V. da R. S., Medeiros, J. J., Bright, C. L., & Crumpton, C. D. (2016). The Control-Performance Dilemma: Normative Direction and Implementer Discretion in the Street-Level Implementation of Social Policy in Brazil. In ANPAD (Ed.), *Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Costa do Sauípe.
- Heeks, R. (1998). Information systems for public sector management. ... , UK: *Institute for Development Policy and Management*, (6). Retrieved from [http://www.sed.man.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/documents/igov\\_wp06.pdf](http://www.sed.man.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/documents/igov_wp06.pdf)
- Laia, M. M. de, Cunha, M. A. V. C. da, Nogueira, A. R. R., & Mazzon, J. A. (2011). Electronic government policies in Brazil: context, ICT management and outcomes. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 51(1), 43–57. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902011000100005>
- Michener, G., Moncau, L. F. M., & Velasco, R. (2016). *The Brazilian state and transparency: evaluating compliance with freedom of information*. Rio de Janeiro.
- Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. (2018). CGU avalia efetividade de serviços públicos digitais prestados pelo Governo Federal. Retrieved May 8, 2018, from <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/02/cgu-avalia-efetividade-de-servicos-publicos-digitais-prestados-pelo-governo-federal>
- Rampelotto, A. (2013). *Avaliação da efetividade do sítio da Receita Federal na internet: um referencial para práticas de e-Gov*. Universidade Federal de Santa Maria.
- Raupp, F. M. (2016). Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 13(30), 34–52. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2016v13n30p34>
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2016). Review of passive transparency in Brazilian city councils. *Revista de Administração*, 51, 288–298. Retrieved from <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2016v13n30p34>
- Sacramento, A. R. S., & Pinho, J. A. G. de. (2016). The process of implementing answerability in contemporary Brazil. *Revista de Administração Pública*, 50(2), 193–213. <https://doi.org/10.1590/0034-7612147614>

- Sasso, M., Peres, L. N., Souza, L. M., Brito, N. D. D., & Vitta, H. L. S. (2016). Análise Descritiva dos Pedidos de Acesso à Informação ao Governo Federal por meio do Portal Acesso à Informação. In ANPAD (Ed.), *Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad (EnAPG)* (pp. 1–8). São Paulo: ANPAD. Retrieved from [http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod\\_evento=6&cod\\_evento\\_edicao=84&cod\\_edicao\\_subsecao=1318&cod\\_edicao\\_trabalho=22093](http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=6&cod_evento_edicao=84&cod_edicao_subsecao=1318&cod_edicao_trabalho=22093)
- Souza, C. (2012). Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas. *Fundação Luís Eduardo Magalhães*, 1–29.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2016). *United Nations E-Government 2016: E-Government in Support of Sustainable Development*. New York. Retrieved from <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>
- Worker, J., & Excell, C. (2014). *Requests and Appeals Data in Right to Information Systems: Brazil, India, Jordan, Mexico, South Africa, Thailand, United Kingdom, and United States* (Right to Information No. 1). *Right to Information*. Washington DC. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2017). Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. *Organizações & Sociedade*, 24(82), 390–411. <https://doi.org/10.1590/1984-9240822>

## APÊNDICE

Tabela 4 - Exemplo do processo iterativo de levantamento das informações

Evento	Data	Conteúdo
Pedido 3 para a RFB	08/12/2016	Solicito informar os procedimentos de <b>auditoria de sistemas</b> corporativos para fins de certificação das alíquotas do imposto de importação e exportação, e demais regras e orientações emanados das Resoluções da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, durante todo o processo de despacho aduaneiro, e a consistência dos mesmos com o Sistema de Tabelas Aduaneiras, serviço oferecido no site da Receita Federal ( <a href="https://www35.receita.fazenda.gov.br/tabaduaneirasweb/private/pages/telaInicial.jsf">https://www35.receita.fazenda.gov.br/tabaduaneirasweb/private/pages/telaInicial.jsf</a> ). Agradeço desde já a colaboração.
Resposta ao pedido 3	20/12/2016	Os sistemas corporativos da Receita Federal do Brasil são alimentados, diariamente, a partir das resoluções publicadas no Diário Oficial da União. <b>As auditorias são efetuadas pelo Serpro</b> , uma vez que é o responsável pelo desenvolvimento e pela manutenção dos sistemas. Qualquer dúvida deverá ser encaminhada ao Serpro.
Recurso 1ª instância para confirmação da resposta diante da dúvida suscitada em razão da legislação tributária	30/12/2016	Considerando que o Serpro não é autoridade administrativa legalmente competente para proceder o lançamento e não atua durante todo o processo de despacho aduaneiro, solicito a <b>confirmação de que os procedimentos de auditoria de sistemas</b> corporativos para fins de certificação das alíquotas do imposto de importação e exportação <b>são realizados pelo SERPRO</b> , que é próprio desenvolvedor e gestor dos sistemas corporativos, <b>sem contar com a participação da Receita Federal do Brasil</b> .
Resposta ao Recurso 1ª Instância reformando a resposta	11/01/2017	[...] Assim, tem-se que: a) a responsabilidade pelo acompanhamento dos sistemas informatizados da Administração Tributária e Aduaneira da União é da própria RFB; b) o Serpro é o prestador de serviços de TI contratado pela RFB, atuando no ambiente informatizado desta Secretaria unicamente a sua conta e ordem, sob gestão e acompanhamento da RFB; c) <b>o monitoramento no âmbito do Sistema de Controle Interno da RFB é realizado de forma contínua e permanente, pelas próprias áreas técnicas das unidades administrativas, e em segundo nível pelos responsáveis por supervisionar os procedimentos de trabalho</b> ; d) há, ainda, um processo de monitoramento de riscos, realizado pela auditoria interna da RFB.
Novo Pedido 11 formulado a partir da análise da resposta ao Recurso 1ª Instância	19/01/2017	Considerando a resposta ao recurso de 1ª instância do pedido 1685300-xxxx/2016-xx, solicito informar <b>de que forma e com qual frequência</b> os responsáveis por supervisionar os procedimentos de trabalho, citados à fl. 4 do Parecer nº 4 - Assessoria Especial, de 10/01/2017, verificam a <b>consistência das alíquotas</b> do imposto de importação e exportação utilizadas nos sistemas informatizados corporativos de comércio exterior com as Resoluções da CAMEX, incluindo as regras extraordinárias (por exemplo os ex-tarifários). Agradeço a atenção.

Tabela 5 - Relação sintética de pedidos de acesso à informação formulados

Nr.	Protocolo <sup>(a)</sup>	Órgão Superior	Órgão Destinatário	Tema	Data do Pedido
1	16853008372201659	MF	RFB	1 - Política de atualização	06/12/2016
2	16853008409201649	MF	RFB	2 - Setores responsáveis	08/12/2016
3	16853008410201673	MF	RFB	3 - Rotina de auditoria de sistemas	08/12/2016
4	16853008488201698	MF	RFB	2 - Setores responsáveis	13/12/2016
5	1685300xxxx2016xx	MF	RFB	4 - Datas de atualização do Sistema Tabelas Aduaneiras	13/12/2016
6	99928000336201653	MF	SERPRO <sup>(b)</sup>	5 - Chamados junto ao SERPRO	15/12/2016
7	1685300xxxx2016xx	MF	RFB	6 - Base de dados SISCORI + ALÍQUOTA II	19/12/2016
8	0007700xxxx2016xx	PR <sup>(c)</sup>	CAMEX	7 - Histórico alteração de alíquotas CAMEX	19/12/2016
9	1685300xxxx2017xx	MF	RFB	8- Base de dados completa do Sistema Tabelas Aduaneiras	12/01/2017
10	1685300xxxx2017xx	MF	RFB	9 - Estatísticas de seleção dos canais de conferência aduaneira	17/01/2017
11	1685300xxxx2017xx	MF	RFB	3 - Rotina de auditoria de sistemas	19/01/2017
12	1685300xxxx2017xx	MF	RFB	10 - Monitoramento de riscos das alíquotas do imposto de importação nos sistemas informatizados	19/01/2017
13	1685300xxxx2017xx	MF	RFB	11 - Base de dados de acionamentos serviço IMPORTAÇÃO de 01/01 a 15/01/2017	19/01/2017
14	1685300xxxx2017xx	MF	RFB	8- Base de dados completa do Sistema Tabelas Aduaneiras	30/01/2017
15	1685300xxxx2017xx	MF	RFB	8- Base de dados completa do Sistema Tabelas Aduaneiras	25/02/2017
16	1685300xxxx2017xx	MF	RFB	8- Base de dados completa do Sistema Tabelas Aduaneiras	05/03/2017
17	1685300xxxx2017xx	MF	RFB	12 - Quantitativo de DI por canal de conferência em jan e fev/2017	22/03/2017
18	1685300xxxx2017xx	MF	RFB	8- Base de dados completa do Sistema Tabelas Aduaneiras	26/03/2017
19	1685300xxxx2017xx	MF	MF <sup>(b)</sup>	13 - Responsável pela governança de dados abertos da Receita Federal	03/04/2017
20	1685300xxxx2017xx	MF	MF <sup>(b)</sup>	13 - Levantamento das bases de dados da Receita Federal candidatas à abertura	03/04/2017
21	99928000114201711	MF	SERPRO	14 - Log de dados ou log de auditoria dos sistemas	05/04/2017
22	16853002643201743	MF	RFB	15 - Contratos com o SERPRO	05/04/2017
23	1685300xxxx2017xx	MF	RFB	16 - Manual do DW Aduaneiro	24/04/2017
24	52750000259201728	MDIC	CAMEX	17 - Base de dados relatório de evolução das alíquotas nominais de importação	01/05/2017
25	1685300xxxx2017xx	MF	RFB	18 - Relação de relatórios produzidos pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros	01/07/2017

Nota: (a) Números de protocolo protegidos por máscara, em razão da identificação do requerente nos anexos às respostas. (b) Redirecionado para a RFB. (c) A CAMEX originalmente era vinculada à PR, foi para o MDIC, depois para o MRE, e, por último, retornou ao MDIC.

Tabela 6 - Datas dos eventos do processamento dos pedidos de acesso à informação

Nº.	Órgão Superior	Tema	Data do Pedido	Data da Resposta	Data do Recurso 1a Instância	Data da Resposta Recurso 1	Data do Recurso 2a Instância	Data da Resposta Recurso 2	Data do Recurso CGU	Data da Resposta CGU	Data do Recurso CMRI	Data da Resposta CMRI
1	MF	1	06/12/2016	26/12/2016	-	-	-	-	-	-	-	-
2	MF	2	08/12/2016	09/12/2016	-	-	-	-	-	-	-	-
3	MF	3	08/12/2016	20/12/2016	30/12/2016	11/01/2017	-	-	-	-	-	-
4	MF	2	13/12/2016	16/12/2016	19/12/2016	NR	02/01/2017	09/01/2017	-	-	-	-
5	MF	4	13/12/2016	02/01/2017	12/01/2017	20/01/2017	31/01/2017	10/03/2017	21/03/2017	06/06/2017	16/06/2017	09/10/2017
6	MF	5	15/12/2016	30/12/2016	10/01/2017	16/01/2017	-	-	-	-	-	-
7	MF	6	19/12/2016	09/01/2017	15/01/2017	23/01/2017	25/01/2017	30/01/2017	08/02/2017	30/03/2017	07/04/2017	09/10/2017
8	MDIC	7	19/12/2016	31/01/2017	12/02/2017	16/02/2017	25/02/2017	06/03/2017	17/03/2017	10/04/2017	20/04/2017	07/08/2017
9	MF	8	12/01/2017	14/02/2017	22/02/2017	NR	05/03/2017	14/03/2017	24/03/2017	06/06/2017	16/06/2017	09/10/2017
10	MF	9	17/01/2017	20/01/2017	28/01/2017	03/02/2017	15/02/2017	03/03/2017	13/03/2017	06/06/2017	16/06/2017	09/10/2017
11	MF	3	19/01/2017	16/02/2017	-	-	-	-	-	-	-	-
12	MF	10	19/01/2017	20/01/2017	23/01/2017	17/02/2017	-	-	-	-	-	-
13	MF	11	19/01/2017	03/02/2017	15/02/2017	02/03/2017	13/03/2017	22/03/2017	02/04/2017	06/06/2017	-	-
14	MF	8	30/01/2017	03/02/2017	15/02/2017	30/03/2017	10/04/2017	18/04/2017	27/04/2017	12/06/2017	22/06/2017	20/09/2017
15	MF	8	25/02/2017	17/03/2017	29/03/2017	04/04/2017	16/04/2017	RFP	30/04/2017	12/06/2017	22/06/2017	20/09/2017
16	MF	8	05/03/2017	17/03/2017	29/03/2017	04/04/2017	16/04/2017	RFP	30/04/2017	12/06/2017	22/06/2017	20/09/2017
17	MF	12	22/03/2017	27/03/2017	-	-	-	-	-	-	-	-
18	MF	8	26/03/2017	13/04/2017	25/04/2017	NR	10/05/2017	17/05/2017	29/05/2017	12/06/2017	22/06/2017	20/09/2017
19	MF	13	03/04/2017	10/05/2017	-	-	-	-	-	-	-	-
20	MF	13	03/04/2017	04/05/2017	15/05/2017	NR	29/05/2017	NR	11/06/2017	03/10/2017	13/10/2017	15/02/2018
21	MF	14	05/04/2017	08/05/2017	-	-	-	-	-	-	-	-
22	MF	15	05/04/2017	28/04/2017	-	-	-	-	-	-	-	-
23	MF	16	24/04/2017	12/05/2017	23/05/2017	NR	04/06/2017	13/06/2017	23/06/2017	29/09/2017	-	-
24	MDIC	17	01/05/2017	22/05/2017	-	-	-	-	-	-	-	-
25	MF	18	01/07/2017	24/07/2017	-	-	-	-	-	-	-	-

Legenda:      Pedido atendido      Não respondido      Não atendido  
     NR Não respondido      RFP Resposta fora do prazo

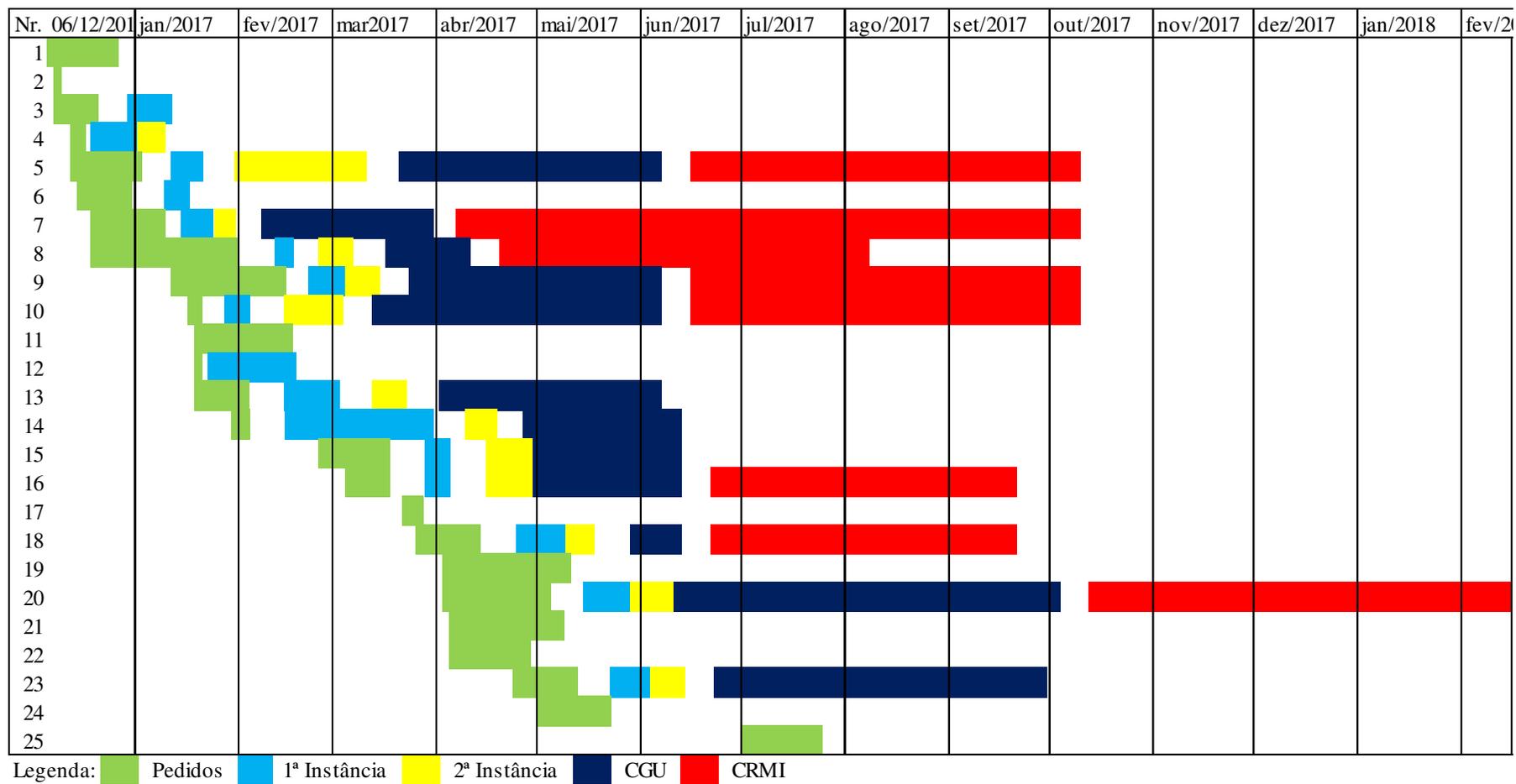


Figura 2 - Cronograma realizado das etapas do processo de levantamento de informações via e-SIC