

# Mapa de Acesso a Informações Públicas 2017: Informações privadas de interesse público

## 1. Apresentação

O Mapa de Acesso é um projeto desenvolvido pela Abraji - Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - desde 2007 em parceria com jornalistas e estudantes de jornalismo. Seu objetivo é avaliar o grau de acesso a informações públicas em órgãos públicos.

Nesta décima edição, o Mapa verificou se informações privadas de interesse público em posse de órgãos do Executivo federal estão ao alcance da sociedade.

A escolha do tema se justifica porque algumas informações relativas a entidades privadas (empresas, instituições filantrópicas, organizações sociais etc.) são também de interesse público. Não só permitem o controle social das atividades dessas entidades -- cuja presença e interferência na vida das pessoas é intensa -- como servem para embasar decisões de consumo e fomentar a inovação.

Optou-se por abordar os órgãos públicos em busca desse tipo de informações por este ser o caminho que, por ora, tem mais robustez jurídica. Há uma lei que regulamenta o procedimento de acesso a informações junto ao poder público, enquanto a regulação do acesso a informações de entidades privadas é difusa em leis, portarias e outras normas.

O Executivo federal foi escolhido pela quantidade considerável de dados e informações sobre entidades privadas que recolhe.

Trata-se da primeira iniciativa da Abraji para fomentar o debate sobre a transparência no setor privado -- que pode ter informações tão importantes quanto as do poder público. Empresas, instituições filantrópicas e organizações sociais atuam em setores essenciais à sociedade como saúde, educação, transporte, segurança. Suas ações têm impacto em áreas como meio ambiente e saneamento.

A abertura de informações relacionadas a essas atividades é fundamental para o exercício da cidadania. Saber se um laboratório farmacêutico oferece brindes e presentes a médicos -- e quais brindes, a quem foram concedidos -- torna a relação com pacientes mais transparente, por exemplo.

Conhecer as práticas de descarte de resíduos tóxicos de uma indústria e os dados sobre o volume desse descarte permite a um consumidor decidir se quer continuar a comprar produtos daquela indústria. Permite ainda que o cidadão exerça controle social sobre ela, observando se está infringindo alguma norma ambiental.

A coordenação do estudo é de Ivana Moreira (jornalista, diretora de redação da revista Canguru) e Marina Iemini Atoji (jornalista, gerente-executiva da Abraji). Renata Galf, pesquisadora da Transparência Brasil, gerenciou a tramitação dos pedidos de informação e dos recursos, quando necessário.

## 2. Metodologia

O presente estudo teve início em maio de 2017, com o mapeamento de órgãos do Executivo federal que reúnem mais informações fornecidas por instituições privadas a título de cadastro ou para fins de controle que sejam de interesse público. Foram selecionados 12 ministérios, todas as 10 agências reguladoras, 2 empresas públicas, 2 autarquias e 1 fundação pública.

No total, foram apresentados 104 pedidos de informação por meio da plataforma digital para transparência passiva do governo federal (e-SIC). Para alguns órgãos, foi apresentada mais de uma solicitação (uma para cada grupo de dados que coletam junto a instituições privadas).

Tipo de órgão	Nome	Nº de pedidos
Ministério	Agricultura	9
	Cidades	2
	Defesa	7
	Desenvolvimento	3
	Educação	4
	Esporte	1
	Fazenda	4
	Meio Ambiente	1
	Minas e Energia	2
	Planejamento	1
	Saúde	3
	Trabalho	1
	Transportes	1
Agência reguladora	ANA – Agência Nacional de Águas	2

	ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil	3
	ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações	3
	ANCINE – Agência Nacional do Cinema	3
	ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica	4
	ANP – Agência Nacional do Petróleo	9
	ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar	5
	ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários	7
	ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres	6
	ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária	7
Empresa pública	CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento	2
	PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.	1
Autarquia	IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	10
	FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	2
Fundação	IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	1

Pela especificidade do objetivo deste Mapa, o procedimento fugiu ao padrão das edições anteriores, em que os pedidos de informação eram os mesmos para todos os órgãos consultados. Desta vez, foi preciso redigir cada uma das 104 demandas.

Outra diferença em relação às edições anteriores do estudo é que as solicitações foram feitas por meio da conta da Abraji no e-SIC federal, de forma que os órgãos sabiam que era a Associação a pedir as informações. Nos levantamentos anteriores, o pedido era feito por voluntários sem relação direta com a Abraji e sem mencionar que se tratava deste projeto.

A íntegra de cada pedido está [disponível no portal Achados e Pedidos](#), banco de dados on-line mantido pela Abraji e pela ONG Transparência Brasil, com financiamento da Fundação Ford, reunindo solicitações de informação e as respectivas respostas.

## 3. Resultados

### 3.1. Taxa de resposta

Conforme o esperado, considerando que o fluxo de atendimento a pedidos de acesso a informações no governo federal já está consolidado, a taxa de resposta aos pedidos foi alta: apenas 2 solicitações não foram respondidas: ambas feitas ao Ministério da Agricultura.

### 3.2. Qualidade da resposta

Cada resposta obtida foi classificada com diferentes graus de satisfação, conforme o que entregavam:

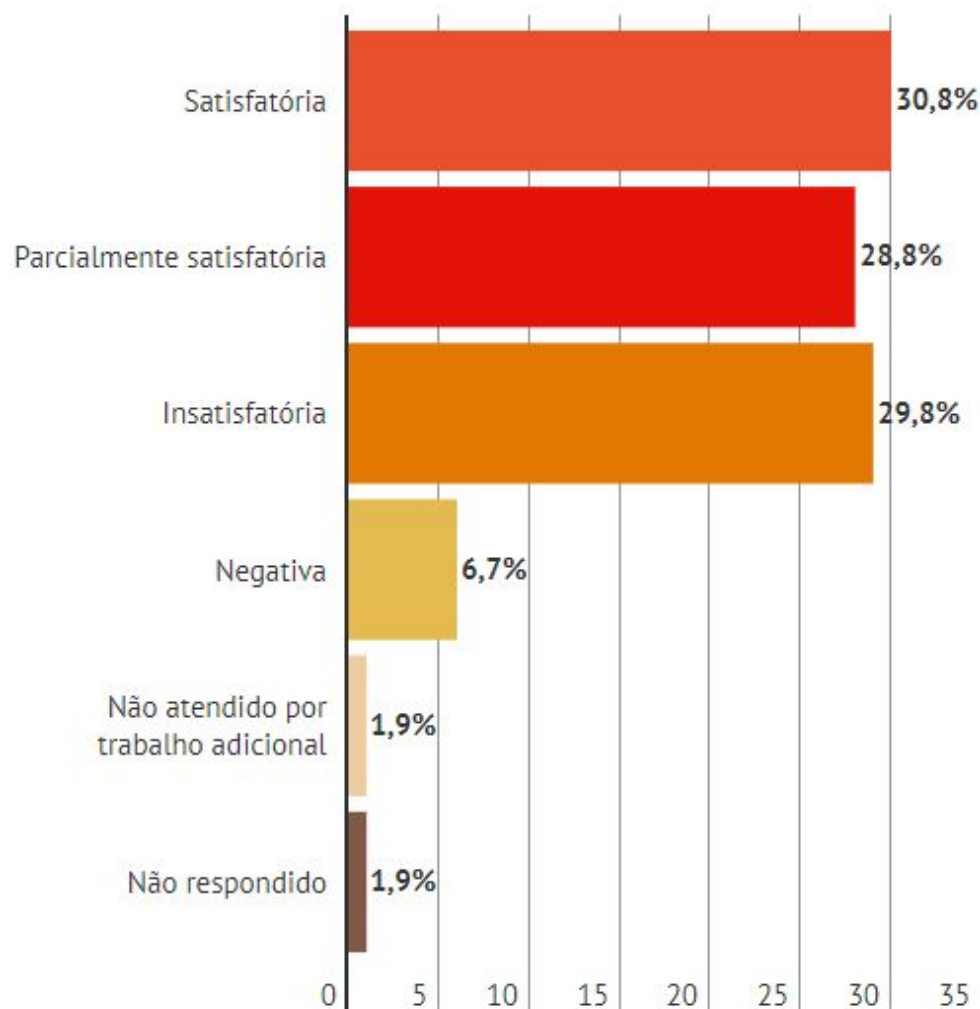
Grau de satisfação	Descrição
Satisfatória	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A resposta continha todos os dados solicitados em formato aberto;</li> <li>● A resposta indicava os caminhos para obter os dados solicitados em formato aberto;</li> <li>● A resposta não trazia os dados sob a justificativa de que eles não existem ou não são coletados ou armazenados pelo órgão.</li> </ul>
Parcialmente satisfatória	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A resposta continha todos os dados solicitados em formato fechado, com justificativa técnica para o não fornecimento em formato aberto;</li> <li>● A resposta continha alguns dados solicitados em formato aberto, com justificativa para o não fornecimento dos dados faltantes;</li> <li>● A resposta continha alguns dados solicitados em formato fechado, com justificativa técnica para o não fornecimento em formato aberto e com justificativa para o não fornecimento dos dados faltantes;</li> </ul>
Insatisfatória	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Negativa sem justificativa para o não fornecimento da informação;</li> <li>● Negativa com justificativa de sigilo inadequada ou ilegal;</li> <li>● Negativa de atendimento ao pedido por trabalho adicional de “análise, interpretação ou consolidação de dados e informações” em desacordo com o Parágrafo único do Art. 13 do Decreto 7.724/2012<sup>1</sup> e/ou com o recomendado pela Controladoria-Geral da União<sup>2</sup>;</li> <li>● A resposta continha todos os dados em formato fechado, sem justificativa técnica para o fato;</li> <li>● A resposta continha apenas alguns dados, sem justificativa para o não fornecimento dos faltantes.</li> </ul>
Negativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Negativa com justificativa legal para o não fornecimento da informação.</li> </ul>
Não atendido por trabalho adicional	<ul style="list-style-type: none"> <li>● O pedido não foi atendido porque o órgão alegou trabalho adicional de “análise, interpretação ou consolidação de dados e informações” em conformidade com o disposto no Decreto 7.724/2012 e/ou com o recomendado pela Controladoria-Geral da União</li> </ul>

<sup>1</sup> “(...) o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados”.

<sup>2</sup> “Para que um órgão ou entidade pública se negue a fornecer uma informação com base na parte inicial desse dispositivo é necessário demonstrar que os procedimentos para a produção da informação impactariam as suas atividades rotineiras de forma negativa (...)” (Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal. CGU, 2016. p.44)

A maioria das primeiras respostas, ou seja, o primeiro retorno ao pedido de informação, foi apenas parcialmente satisfatória e insatisfatória:

## Classificação das primeiras respostas



A maior parte das respostas insatisfatórias foram assim classificadas por fornecerem os dados incompletos sem justificativa para o não fornecimento dos faltantes (39%).

O segundo motivo mais frequente (26%) para a classificação da resposta como insatisfatória foi o uso do Art. 13 do Decreto 7.724/2012 como justificativa para não atendimento do pedido sem detalhar o impacto que ele implica na rotina da administração -- em desacordo, portanto, com a recomendação da CGU.

Nos casos de respostas classificadas como parcialmente satisfatórias, a maioria (44%) o foi por fornecerem dados em PDF.

No caso das negativas, foram usados como justificativas legais os sigilos comercial, fiscal e de dados pessoais.

Na classificação das respostas por órgãos, seis órgãos apresentaram mais de 50% de primeiras respostas satisfatórias:

Órgão	% de respostas satisfatórias
ANS	100%
Ministério do Meio Ambiente	100%
Ministério das Cidades	100%
ANCINE	67%
Ministério do Desenvolvimento	67%
Ministério da Saúde	67%

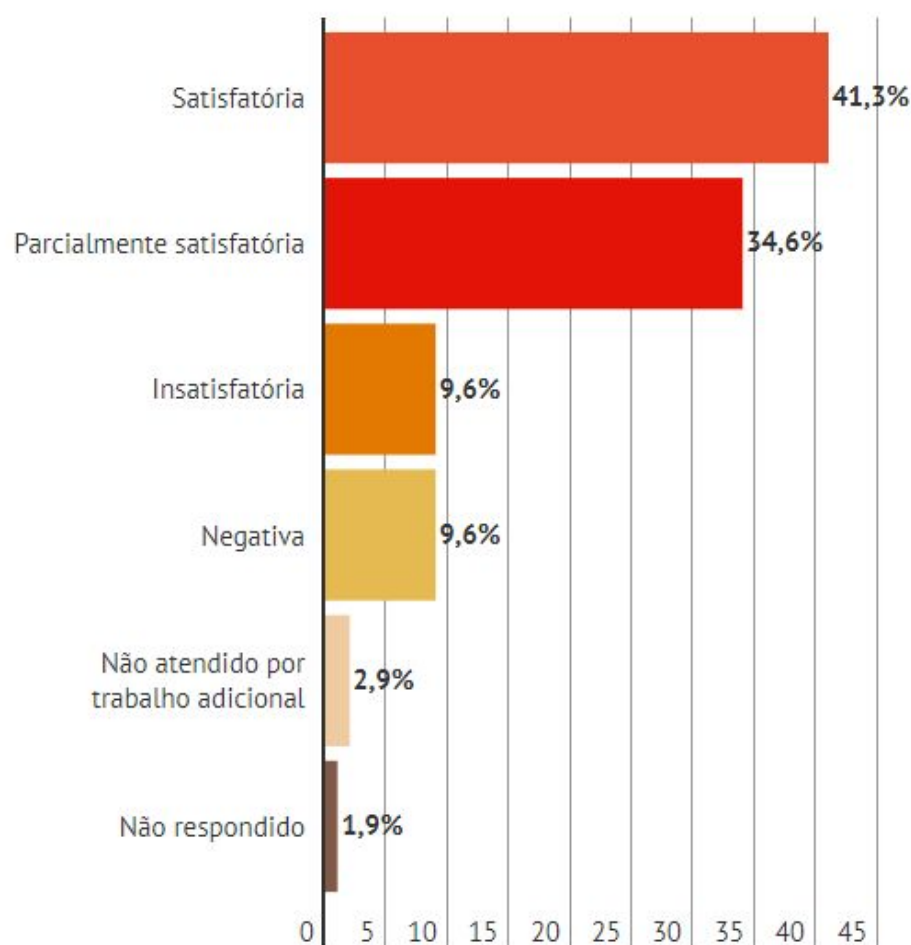
Dezenove órgãos apresentaram menos de 50% de primeiras respostas satisfatórias. Nove deles não apresentaram nenhuma resposta satisfatória.

Órgão	% de respostas satisfatórias
ANATEL	33%
ANP	33%
ANTT	33%
ANTAQ	29%
ANEEL	25%
Ministério da Educação	25%
Ministério da Fazenda	25%
Ministério da Agricultura	22%
ANVISA	14%
IBAMA	10%
ANAC	0%
CONAB	0%
IBGE	0%

Ministério da Defesa	0%
Ministério do Esporte	0%
Ministério de Minas e Energia	0%
Ministério do Planejamento	0%
Ministério do Trabalho	0%
Ministério dos Transportes	0%

Após apresentação de recursos em primeira instância<sup>3</sup>, reduziu-se consideravelmente a proporção de respostas insatisfatórias:

## Classificação das respostas após 1ª instância

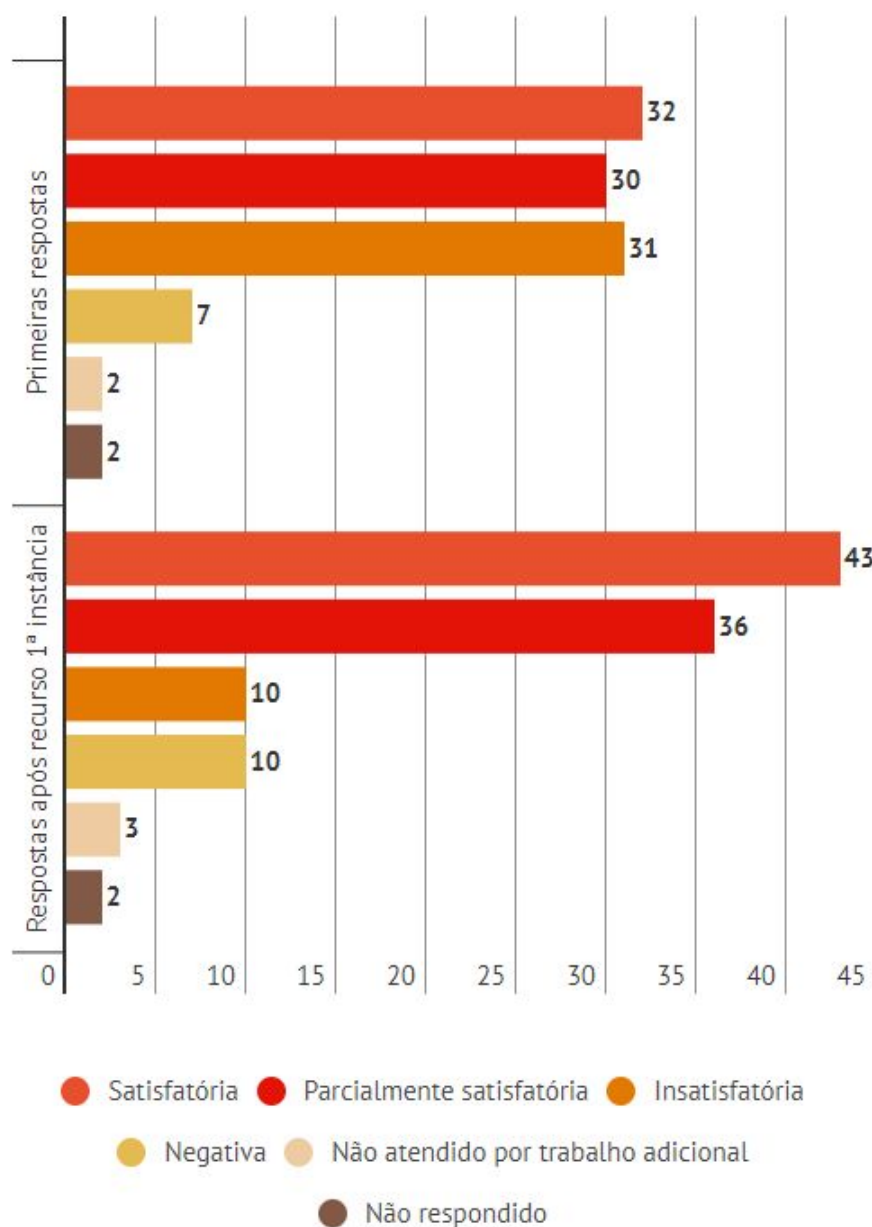


<sup>3</sup> Conforme o permitido pela Lei de Acesso a Informações, no Art. 15, e no Decreto 7.724/2012, em seu Art. 21



## Primeiras respostas x Respostas após recurso em 1ª instância

(Em números absolutos)

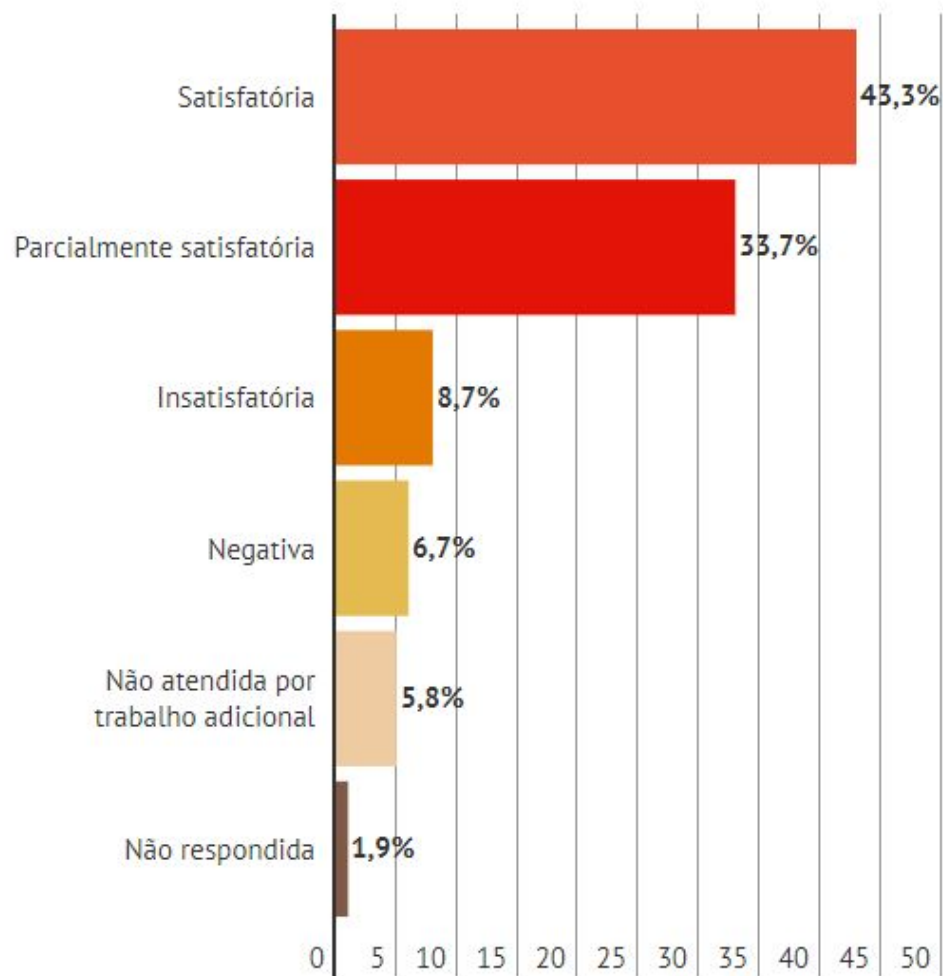


Ao final do processo, após a apresentação de recursos em segunda instância<sup>4</sup>, as respostas ficaram classificadas desta forma, no geral:

<sup>4</sup> Conforme permitido pelo Decreto 7.724/2012, em seu Art. 23

## Classificação final das respostas

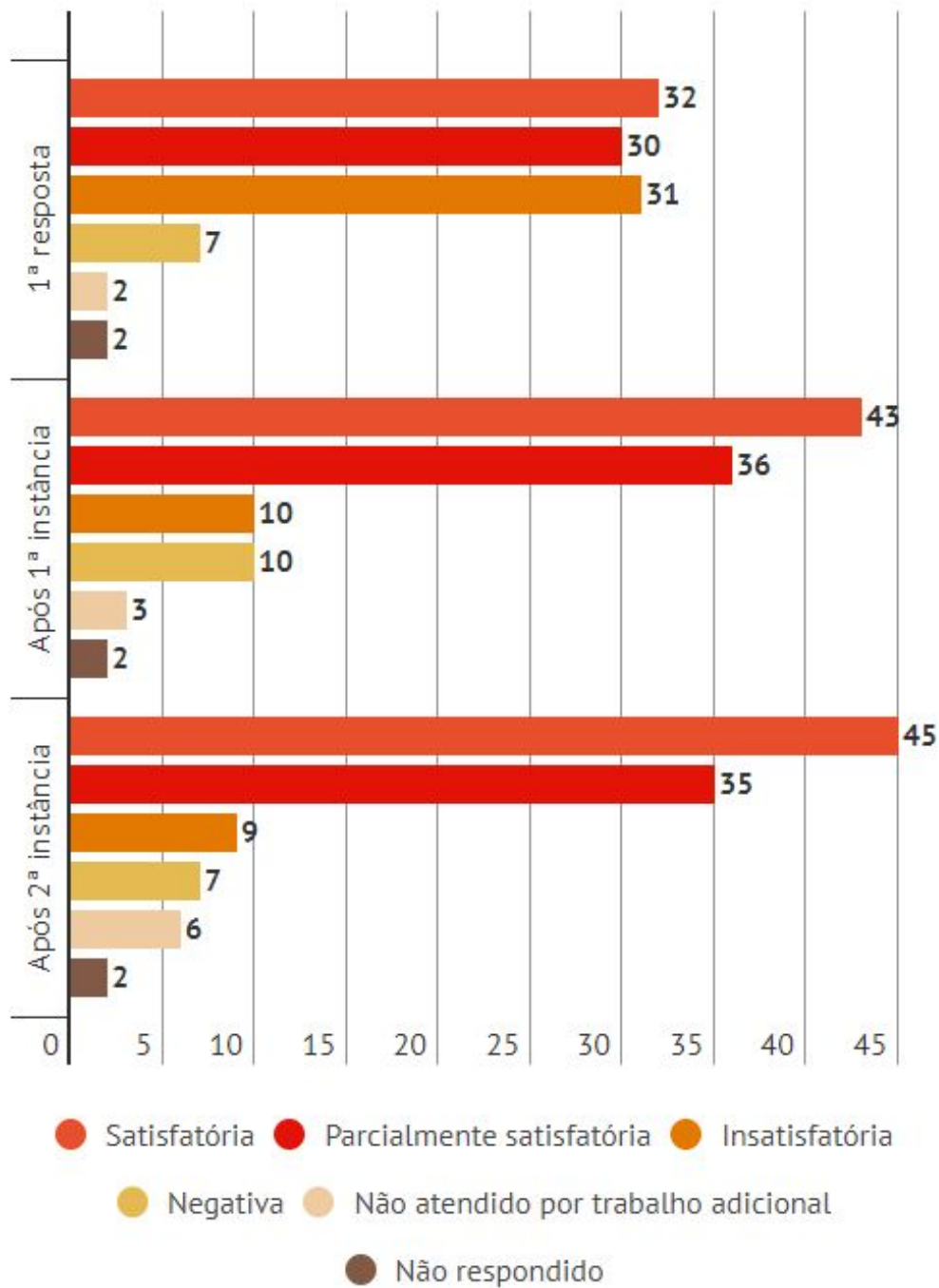
---



No gráfico a seguir, é possível visualizar a evolução do atendimento aos pedidos ao longo do processo:

## Classificação das respostas ao longo do processo

(Em números absolutos)



Na classificação final por órgão, 11 órgãos atingiram mais de 50% de respostas satisfatórias (aumento de 45% em relação ao resultado obtido nas primeiras respostas) e nenhum órgão apresentou mais de 50% de respostas insatisfatórias.

Órgão	% de respostas finais satisfatórias
ANA	100%
ANS	100%
CONAB	100%
Ministério das Cidades	100%
Ministério do Meio Ambiente	100%
Ministério de Minas e Energia	100%
Ministério do Planejamento	100%
Ministério da Saúde	100%
ANCINE	67%
Ministério do Desenvolvimento	67%
ANP	56%

Os órgãos que apresentaram variações mais significativas nas classificações de respostas foram:

Órgão	Total de pedidos	% Primeiras respostas satisfatórias	% Respostas finais satisfatórias
CONAB	2	0%	100%
Planejamento	1	0%	100%
Minas e Energia	2	0%	100%
ANA	2	50%	100%
Saúde	3	67%	100%
ANP	9	33%	56%
Fazenda	4	25%	50%
ANTAQ	7	29%	43%
ANVISA	7	14%	29%

IBAMA	10	10%	20%
-------	----	-----	-----

### 3.3. Prazos de atendimento

A partir da análise da lista de solicitações de informação feitas, observou-se que o e-SIC do governo federal dá o prazo de 17 a 18 dias úteis para a resposta a pedidos -- abaixo dos 20 determinados pela Lei de Acesso.

Desta forma, nenhuma resposta ultrapassou o prazo legal de atendimento.

Considerando que os pedidos variavam em grau de complexidade e volume de dados solicitados, uma análise para verificar quais órgãos apresentaram o menor e o maior tempo de resposta não seria adequada.

## 4. Destaques

Conforme as respostas eram recebidas e recursos, apresentados, alguns casos chamaram a atenção -- ora pela boa qualidade do atendimento, ora por problemas e situações inusitadas.

### 4.1. Dados abertos

Nos pedidos por conjuntos de dados, buscou-se sempre frisar que deveriam ser fornecidos em formato de planilha eletrônica, ou seja, um dos formatos de dados abertos existente.

A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) foi a mais capaz de fornecer os dados nesse formato logo na primeira resposta. Todos os 5 pedidos apresentados tiveram respostas satisfatórias.

A ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários) e o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), por sua vez, foram os que menos entregaram dados abertos. Dos 4 pedidos apresentados à ANTAQ, todos foram respondidos com PDFs. No IBAMA, 4 dos 10 pedidos apresentados foram respondidos com planilhas em PDF.

O retorno aos recursos contra tais respostas revelou duas situações que merecem destaque: a incapacidade técnica nos órgãos para fornecer dados em formato aberto e a recusa expressa em fazê-lo.

Em dois casos da ANTAQ e em um do IBAMA, os recursos foram negados sob a justificativa de que a forma de coleta e armazenamento dos dados não permitia a extração em outro formato que não o PDF.

Em dois casos do IBAMA, o órgão disse considerar “não haver amparo legal para fornecer informações em outro formato”, uma vez que os dados solicitados já haviam sido enviados em PDF.

A incapacidade técnica de gerar arquivos abertos a partir de bases de dados foi usada como justificativa por outros 5 órgãos: Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); Ministério da Agricultura (MAPA); Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); e Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Outro caso que chamou a atenção foi uma das respostas da ANAC ao recurso contra os dados em PDF: "Em referência ao recurso apresentado, informamos que para a garantia da autenticidade e inviolabilidade das informações prestadas, a Agência não fornece dados em arquivos editáveis”.

## 4.2. Dados pessoais

O sigilo de dados pessoais foi usado como justificativa para negar informações em duas ocasiões: na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e no IBAMA.

No caso do IBAMA, a impressão é de classificação indevida: o órgão negou acesso à relação de pessoas jurídicas que obtiveram autorização de importação de mercúrio sob esse argumento.

O caso da ANTT, por sua vez, revelou ainda haver adaptações necessárias para o cumprimento da proteção de dados pessoais determinada pela Lei de Acesso. Foi solicitada uma planilha com a lista de motoristas de transporte de passageiros contendo nome, empresa em que trabalham e seus CPFs. A solicitação se baseou na existência, no site da Agência, de um sistema de consulta por meio do qual era possível obter esses dados.

Em resposta, o órgão forneceu as informações mas negou acesso aos CPFs, alegando justamente proteção de dados pessoais. Como provocação, foi protocolado um recurso apontando que os dados [estavam disponíveis para consulta](#) (Imagem 1). Em resposta, a agência atribuiu o fato a “uma inconsistência, que será regularizada”. Em agosto de 2017, o sistema de consulta estava [indisponível](#).

Empresa	Motorista	CPF	Status
S.C.P.F TRANSPORTE & TURISMO LTDA - ME	ALEXANDRE DA SILVA SANTIAGO	041.███-██-25	Habilitado
S.C.P.F TRANSPORTE & TURISMO LTDA - ME	JOAO PAULO STRAUSS DA SILVA	047.███-██-90	Habilitado
S.C.P.F TRANSPORTE & TURISMO LTDA - ME	JOSE GERALDO DA SILVA	236.███-██-15	Habilitado
S.C.P.F TRANSPORTE & TURISMO LTDA - ME	JOSE MACHADO FILHO	278.███-██-04	Não Habilitado
S.C.P.F TRANSPORTE & TURISMO LTDA - ME	LAMYR IGNACIO SENRA	247.███-██-25	Não Habilitado
S.C.P.F TRANSPORTE & TURISMO LTDA - ME	LEONARDO CAMPOS NEUMANN	050.███-██-56	Habilitado
S.C.P.F TRANSPORTE & TURISMO LTDA - ME	LEONARDO CARVALHO GUIMARAES	078.███-██-04	Não Habilitado
S.C.P.F TRANSPORTE & TURISMO LTDA - ME	LUCIO CLAUDIO COELHO	032.███-██-02	Habilitado
S.C.P.F TRANSPORTE & TURISMO LTDA - ME	NELSON AUGUSTO VENANCIO DE ALMEIDA	455.███-██-53	Habilitado
S.C.P.F TRANSPORTE & TURISMO LTDA - ME	ROBERT LUIZ KIRCHMAIR	068.███-██-06	Não Habilitado
S.C.P.F TRANSPORTE & TURISMO LTDA - ME	RODRIGO BRUGGER E SILVA	038.███-██-97	Não Habilitado
S.C.P.F TRANSPORTE & TURISMO LTDA - ME	SEBASTIÃO CICONELI	208.███-██-49	Não Habilitado
S.C.P.F TRANSPORTE & TURISMO LTDA - ME	SÉRGIO LUIZ KIRCHMAIR	381.███-██-68	Habilitado
S.C.P.F TRANSPORTE & TURISMO LTDA - ME	VALDELINO SATURNINO	946.███-██-04	Habilitado
S.C.P.F TRANSPORTE & TURISMO LTDA - ME	WAGNER ADRIANO DE OLIVEIRA PINHEIRO	006.███-██-30	Não Habilitado
S.C.P.F TRANSPORTE & TURISMO LTDA - ME	WALDIR LOPES DE	███-██-██	Não Habilitado

Imagem 1. Reprodução de consulta feita no site da ANTT em 30/06/2017 onde se vê que os CPFs de motoristas cadastrados na Agência estavam ativamente disponíveis. Dados parcialmente ocultados pela Abraji.

### 4.3. Efeito colateral: informações sobre políticas públicas

Ao solicitar dados de entidades privadas, foram obtidas informações sobre a implementação de políticas públicas.

Respondendo à demanda pela lista de Instituições de Ensino Superior privadas cadastradas para participar do FIES Pós-graduação, o Ministério da Educação informou que o referido programa -- lançado em 2015<sup>5</sup> -- ainda não foi implementado e, por isso, não tinha as informações.

5

<https://educacao.uol.com.br/noticias/agencia-estado/2015/03/14/governo-lanca-fies-para-pos-graduacao-mas-nenhuma-e-financiada.htm>



O Ministério do Esporte, por sua vez, informou que a Rede Nacional de Treinamento -- um dos programas apresentados como parte do “legado olímpico”<sup>6</sup> -- não foi implementado até o momento, em resposta à solicitação pela lista de entidades que aderiram à Rede.

## 5. Conclusões

Esta edição do Mapa de Acesso a Informações Públicas mostra que o acesso a informações privadas de interesse público em posse de órgãos federais é possível, mas trabalhoso. Embora a taxa de resposta tenha sido quase plena, o retorno só foi satisfatório, em muitos casos, após recursos.

Diante desse quadro, pode-se dizer que a administração pública federal ainda não está preparada para fornecer dados sobre entidades privadas de forma adequada, apesar de os procedimentos de acesso a informações estarem consolidados.

Constata-se também que, a despeito de haver mecanismos legais<sup>7</sup> que instituem políticas de fornecimento de informações em formato aberto e legível por máquina, há dificuldades na prática.

Preocupam especialmente os relatos de impossibilidade técnica para extrair dados em formatos diferentes de PDF e a negativa expressa de fazê-lo em nome da “garantia da autenticidade e inviolabilidade das informações prestadas”. Ambos os casos configuram descumprimento expresso às diretrizes da Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.

Os dados obtidos por meio das solicitações revelam que os órgãos federais detêm informações de grande interesse público sobre entidades privadas. Desde aquelas que servem ao controle social de atividades de empresas privadas (dados sobre barragens registradas; sobre produção e comercialização de agrotóxicos; sobre registro de produtos e empresas) até aquelas que podem servir de base para tomadas de decisão relacionadas ao consumo (dados de planos de saúde cuja comercialização foi suspensa; de distribuidoras de combustível que sofreram autuações por irregularidades).

Disponibilizar esse tipo de informação já é política pública nos Estados Unidos e no Reino Unido, sob o nome de *smart disclosure*<sup>8</sup> (divulgação inteligente). O princípio por trás da ação é que, como os governos dispõem de muitos dados coletados junto a empresas, a abertura de alguns deles pode ajudar a qualificar o exercício da cidadania.

---

<sup>6</sup> <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/legado/rede-nacional-de-treinamento>

<sup>7</sup> Os incisos II e III do Art. 8º, §3º da Lei de Acesso a Informações deixam claro que a divulgação ativa de informações deve ser feita de maneira a facilitar a análise delas. O Decreto 8.777/2016, por sua vez, estabelece a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, cujo objetivo (dentre outros) é “franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal”.

<sup>8</sup> What is smart disclosure? HOWARD, Alex. O’Reilly Radar. 1.abr.2012. Disponível em <<http://radar.oreilly.com/2012/04/what-is-smart-disclosure.html>>



O governo norte-americano coloca na internet dados sobre instituições de ensino em um buscador específico sobre o tema<sup>9</sup>, que permite ao cidadão fazer comparações entre preços de escolas de acordo com nível de ensino e localização geográfica, por exemplo.

O governo britânico, por sua vez, determina que os bancos ofereçam a seus correntistas uma modalidade de conta cujas informações sobre movimentação de dinheiro, investimentos e afins podem ser baixadas<sup>10</sup>. Assim, podem ser usadas em ferramentas on-line para o correntista encontrar o banco que oferece um plano com o menor custo de acordo com seu perfil.

Como se vê, o acesso a informações privadas de interesse público é tão fundamental ao exercício da cidadania quanto o acesso a informações relativas ao setor público. A consecução desse acesso, portanto, deveria oferecer menos obstáculos do que os constatados ao longo deste estudo e ser abordada como parte das políticas públicas de transparência.

---

<sup>9</sup> <https://nces.ed.gov/collegenavigator/>

<sup>10</sup> <http://www.pcamidata.co.uk/>