

Transparência, aplicação da LAI no Brasil e o portal do Supremo Tribunal Federal¹

Luma Poletti DUTRA²

Fernando Oliveira PAULINO³

Universidade de Brasília, Distrito Federal, DF

RESUMO: A adoção de mecanismos de transparência pela administração pública é um fenômeno recente no Brasil, influenciado pelo contexto internacional e por acordos como a Parceria para o Governo Aberto. Este artigo busca analisar o grau de transparência do portal do Supremo Tribunal Federal (STF), para isso utiliza metodologia desenvolvida com base em indicadores que analisam a eficácia e a transparência digital de sítios eletrônicos. Ao final da avaliação, constatou-se que o portal do STF atinge nível avançado de transparência. No entanto, ainda foram encontrados obstáculos a serem transpostos pela plataforma digital da corte, sendo a barreira cognitiva o principal entrave. A fim de complementar a análise, também são levantadas normativas internas que destacam o papel da transparência na administração interna do STF.

PALAVRAS-CHAVE: STF; transparência; políticas de comunicação; judiciário

1. Introdução

O desenvolvimento de políticas de acesso à informação pública no Brasil é um fenômeno relativamente recente, que tem como marco normativo principal a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer itens que asseguram o direito de acesso à informação pública e a publicidade como princípio da administração pública⁴. Desde então, a década de 1990 foi marcada por legislações sobre gestão documental, regras para classificação de documentos sigilosos e *habeas data*.

Na primeira década dos anos 2000, foi possível observar que as normas passaram a estabelecer o ambiente digital como a principal plataforma de promoção da

¹ Trabalho apresentado no Brasil-Estados Unidos - VII Colóquio Binacional de Ciências da Comunicação, evento componente do 41º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Jornalista, doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, na linha de Políticas de Comunicação e Cultura e-mail: lumadutra@gmail.com

³ Professor do curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília. Diretor da Faculdade de Comunicação da UnB e diretor de Relações Internacionais da Associação Latino-Americana de Investigadores em Comunicação (ALAIIC). E-mail: fopaulino@gmail.com

⁴ Respectivamente, inciso XXXIII do Art. 5º e Art. 37. Há ainda o Art. 216, que trata da gestão da documentação governamental.

transparência⁵. As políticas de transparência culminaram na aprovação da Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), na qual a rede mundial de computadores é designada como principal plataforma para divulgar dados e receber pedidos de informações⁶.

A Lei de Acesso à Informação é aplicada aos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), em todos os níveis da administração pública (federal, estadual, municipal e distrital). O objetivo deste artigo é avaliar o grau de transparência na mais alta corte do poder Judiciário: o Supremo Tribunal Federal (STF). Para isso, foi utilizada metodologia desenvolvida por Amorim e Almada (2016), com as devidas adaptações (uma vez que os indicativos apresentados pelas pesquisadoras são destinados à análise de portais do poder Executivo em diferentes países).

O texto é dividido em três momentos. A primeira parte destina-se à contextualização do tema a nível internacional e a discussão do conceito de transparência nas plataformas digitais. A segunda parte descreve a adoção de políticas de transparência pelo Supremo Tribunal Federal, uma introdução ao terceiro momento do trabalho, que consiste na análise do portal do STF com o objetivo de avaliar seu grau de transparência. Por fim, é realizada uma leitura do resultado da análise à luz dos referenciais teóricos apresentados.

2. Parceria para Governo Aberto

Em setembro de 2011, dois meses antes da LAI ser sancionada, a então presidente Dilma Rousseff participou do lançamento da Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership*), ao lado do então presidente dos Estados Unidos Barack Obama, em Nova York. Também estiveram presentes líderes da Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul e Reino Unido. Estes oito países foram os primeiros a firmar o acordo para um governo aberto⁷ e a anunciar seus planos de ações.

Desde então, outros 67 países se somaram à parceria, que define governo aberto por meio de quatro princípios: transparência, prestação de contas e responsabilização (*accountability*), participação cidadã e tecnologia e inovação.

⁵ Como a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), posteriormente aperfeiçoada pela Lei Complementar 131/2009 (“Lei Capiberibe”).

⁶ A única exceção são os municípios com população até 10 mil habitantes (Art. 8º §4º).

⁷ Declaração de Governo Aberto. Disponível em: < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf> > Acesso em 10 jul. 2018.

Após firmar o acordo internacional, em setembro de 2011 o Brasil instituiu o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto⁸, e implementou três edições da iniciativa – atualmente o governo federal trabalha na elaboração do 4º Plano Nacional, que deverá ser executado até meados de 2020.

3. Transparência no ambiente digital

A ideia de promover transparência na administração pública não é nova. Hood (2006) identifica três perspectivas anteriores ao século XX que podem ser consideradas precursoras do entendimento moderno de transparência. A primeira é a doutrina que pressupõe que os governos devem trabalhar de acordo com normas fixas e pré-determinadas – um dos axiomas tradicionais do pensamento político, remete às clássicas ideias gregas sobre leis e cuja obra *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith (1776), mostra a aplicação na economia. Como Hood (2006) destaca, o vínculo entre transparência e interesses comerciais também é histórico.

A segunda doutrina estabelece que decisões que envolvem questões sociais devem ser tomadas com alto grau de honestidade e abertura, sujeitas ao escrutínio público. Neste grupo encontram-se colaborações de filósofos com Immanuel Kant e Jean-Jacques Rousseau. A terceira corrente é baseada na crença de que o mundo social deveria ser pautado por métodos análogos aos da ciência natural. Neste sentido, a transparência seria o antídoto para “patologias” que acometem a sociedade, como corrupção e outros crimes.

Observa-se, portanto, que antes de ser apropriada por discursos modernizantes e contemporâneos de gestores, a transparência aplicada à administração pública já era discutida por filósofos pré-século XX. Uma diferença fundamental está no ingrediente que se somou nas últimas décadas: o ambiente digital.

Silva (2016) enumera algumas possibilidades que a transparência, aliada às plataformas digitais, pode oferecer. Entre os benefícios ao sistema político, o autor identifica: a disponibilização de normas legais, o aprimoramento da *accountability*⁹, o

⁸ Plano Nacional sobre Governo Aberto, disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm > Acesso em 10 jul. 2018.

⁹ O conceito de *accountability* está relacionado a uma série de dinâmicas que permitem ao cidadão manter controle sobre o Estado. Schedler (2008) defende que esta noção de prestação de contas envolve dois conceitos: *answerability* (a obrigação de políticos e funcionários públicos informar sobre suas decisões e

aprimoramento nos mecanismos de deliberação pública, a qualificação da participação política, o aumento da confiança, a redução da corrupção, a eficiência institucional e o fornecimento de insumos para mobilizações civis.

Por outro lado, o pesquisador aponta algumas barreiras que podem dificultar a fruição dos benefícios listados. Elas se organizam em cinco eixos: custos materiais, barreiras cognitivas, comportamentais, catalográficas e burocráticas. A análise do portal do STF revela que a corte esbarra em pelo menos dois desses dos obstáculos, conforme será observado a seguir.

4. Transparência nas Supremas Cortes e especificidades do STF

Nos Estados Unidos, após uma campanha que teve início em 1954, a FOIA (*Freedom of Information Act*) foi aprovada em 1966. No entanto, após o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, o acesso às informações produzidas/tuteladas pelo governo norte-americano ficou mais restrito (FOIANET, 2013).

A transparência na administração pública voltou a ser discutida quando o presidente Barack Obama, no primeiro mês de seu primeiro mandato, em janeiro de 2009, enviou um memorando a todos os chefes de departamentos executivos e agências. O documento, intitulado *Transparency and Open Government*¹⁰, afirmava o compromisso de sua gestão em estabelecer “níveis sem precedentes de abertura” no governo, pouco tempo depois o governo lançou a política Open Government Initiative¹¹.

Diferente do cenário brasileiro, o alcance da lei de acesso à informação norte-americana é mais restrito, vale apenas para os órgãos do governo federal. No caso da Suprema Corte, por exemplo, a política de acesso às informações é limitada: a transmissão televisiva dos julgamentos ou até mesmo a sua cobertura fotográfica é proibida. O assunto, no entanto, divide opiniões. Levantamento feito em 2017 pela C-SPAN (empresa especializada na transmissão de eventos oficiais) em parceria com o Instituto PSB (Penn Schoen Berland), mostrou que 76% dos entrevistados defende que a corte deveria permitir a cobertura televisiva das sessões¹².

justificá-las publicamente) e *enforcement* (a capacidade de impor sanções aos políticos e aos funcionários públicos caso descumpram seus deveres).

¹⁰ Memorando disponível em:

<<https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2009/m09-12.pdf>> Acesso em 10 jul 2018.

¹¹ Disponível em: <<https://www.state.gov/open/>> Acesso em 10 jul 2018.

¹² Pesquisa disponível em: <<https://www.poder360.com.br/wp-content/uploads/2017/03/Pesquisa-CSPAN-integra.pdf>> Acesso em 10 jul 2018.

No Brasil, a TV Justiça criada em 2002. O canal transmite as sessões do plenário e veículos privados podem reproduzir as imagens. Lopes (2017) mapeou alguns efeitos dessa iniciativa. “Primeiro, os juízes escrevem votos mais longos. Segundo, eles se envolvem em mais discussões com seus pares. Juntos, esses resultados apontam para a noção de que os juízes buscam maximizar sua exposição na televisão e, neste sentido, se comportam como políticos” (LOPES, 2017, p. 22, tradução nossa).

A aplicação da Lei de Acesso à Informação no Supremo Tribunal Federal foi regulamentada pelo órgão em junho de 2014, por meio da Resolução nº 528. Antes disso, em maio de 2012, a corte publicou a portaria nº 180¹³ que, de forma bastante sucinta, estabeleceu critérios básicos para a aplicação da Lei. Pouco mais de dois meses depois, uma nova portaria foi publicada¹⁴ (com grau de detalhamento maior) sobre os procedimentos de acesso a informação. O assunto só seria de fato regulamentado dois anos depois.

Uma característica da Resolução 528 é que ela estabelece que os serviços de acesso à informação também entram em recesso junto com o STF. Portanto, pedidos de acesso à informação feitos em janeiro, meados de dezembro ou julho só são atendidos após o retorno dos trabalhos do Tribunal. A corte também adota um processo de revisão colegiada sobre a classificação de informações ultrassecretas, sigilosas e reservadas que leva em conta os critérios estabelecidos no art. 23 da Lei 12.527¹⁵. Por fim, a resolução deu prazo de quatro meses para que a área técnica providenciasse e implementasse os sistemas eletrônicos necessários à Central do Cidadão, canal responsável pela transparência da corte, com função similar às ouvidorias.

O manual de organização do Supremo¹⁶ define ainda que a legislação relacionada à transparência e à publicidade das informações é de responsabilidade da Seção de Fiscalização e de Avaliação de Governança, setor vinculado a Coordenadoria de Auditoria e Fiscalização, que por sua vez integra a Secretaria de Controle Interno, ligada à presidência do STF. Já a Central do Cidadão é responsabilidade da Secretaria

¹³ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/PORTARIAPR180-2012.PDF>> Acesso em 6 de jul. 2018

¹⁴ Disponível em : <<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/PORTARIAPR210-2012.PDF>> Acesso em 6 de jul. 2018

¹⁵ Temas referentes à segurança nacional, relações internacionais ou que coloquem em risco atividades de inteligência ou o desenvolvimento científico tecnológico são passíveis de classificação.

¹⁶ Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/INSTRUCAONORMATIVA-C-007.PDF>> Acesso em 9 de jul. 2018

Judiciária, que é vinculada à Secretaria-Geral da Presidência, que por sua vez é ligada ao presidente do STF. Existem, portanto, dois “gabinetes” envolvidos: um deles cuida da parte operacional da transparência (a Central do Cidadão) e outro, da parte estratégica (Seção de Fiscalização e de Avaliação de Governança).

Além das regras sobre a aplicação da LAI, o regulamento da Secretaria do STF estabelece em seu Art. 217 uma norma com o objetivo de derrubar as barreiras cognitivas da Corte perante aqueles que não detém conhecimento técnico sobre o campo jurídico: “A redação de atos oficiais deve obedecer a princípios elementares de estruturação de texto, válidos também para qualquer tipo de escrita que privilegie *a transparência e a comunicabilidade*, a simplicidade, a objetividade, a concisão e a clareza da exposição”¹⁷ (grifo nosso).

Como se vê, a perspectiva da comunicação foi levada em conta. Ou seja, uma normativa interna da Corte estabelece que não basta disponibilizar os atos oficiais com uma linguagem cifrada para a maior parcela da população. É preciso que a comunicabilidade se estabeleça entre a instituição e o público.

4.1 Análise do grau de transparência do portal do STF

Para avaliar o grau de transparência do portal do Supremo Tribunal Federal, utilizou-se como base os indicadores elencados por Amorim e Almada (2016) com algumas adaptações, uma vez que o modelo metodológico proposto pelas autoras foi desenvolvido para a análise de portais do Poder Executivo em diferentes países. As próprias pesquisadoras explicam que há essa margem para adaptações e que “os critérios não podem ser estáticos, engessados” (AMORIM, ALMADA, 2016, p. 66).

A aplicação do modelo na análise do portal da transparência do STF foi realizada entre os dias 4 e 5 de julho de 2018, sete meses após o tribunal colocar no ar a nova versão do site, com o objetivo de “aumentar a transparência”. A seguir, apresentamos a tabela com a pontuação obtida pela corte em cada item de avaliação. Na sequência, serão feitas algumas observações sobre aspectos que vieram à tona durante a análise.

Cabe esclarecer que o modelo utilizado divide a avaliação em duas dimensões: Eficácia Digital e Transparência Digital. Cada dimensão se divide em categorias de análise, que por sua vez apresentam indicadores. Cada um deles é qualificado por

¹⁷ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/REGULAMENTODASECRETARIA-C-2003.PDF>> Acesso em 6 de jul. 201.

conceitos, que são os aspectos avaliados por meio de pontuação. As observações foram feitas de maneira sistemática por meio da navegação orientada pelo portal do Supremo. De acordo com a metodologia, a pontuação varia de 0 a 4, sendo 4 equivalente a Muito Bom; 3 Bom; 2 Regular; 1 Fraco e 0 Não Existe. O quadro de pontuação também pode variar entre: Muito Bom (4 pontos), Bom (3 pontos) Regular (2 pontos), Não Existe (0 pontos) ou ainda: Localizado (4 pontos) e Não Localizado (0 pontos).

Há variação entre o peso dos indicadores. Aqueles que trazem aspectos considerados muito relevantes e exigidos por lei recebem um peso maior (75%). Outros indicadores que trazem itens de menor relevância (porém desejáveis) recebem peso menor na avaliação (25%).

A dimensão da eficácia digital busca avaliar a organização e a arquitetura da informação, além de analisar o grau de integração entre design, conteúdos e serviços, e, por fim, sua capacidade de comunicação de forma transparente com outros sistemas. É subdividida em duas categorias: usabilidade e acessibilidade; e hiperlinks, conforme pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 1: Eficácia Digital
(Fonte: Amorim e Almada, 2016)

| 1. EFICÁCIA DIGITAL | |
|---|---|
| 1.1 USABILIDADE E ACESSIBILIDADE | |
| Indicadores | Conceitos |
| Existência de Portal da Transparência | Localizado - quando há link para o Portal da Transparência dentro do site do tribunal |
| Visibilidade do Portal da Transparência | Muito bom – quando a localização do Portal da Transparência no site do tribunal favorece a visibilidade e está localizado na página principal. Ex.: banner próprio |
| Interface Lógica | Bom - (1) quando o portal fornece mecanismo de busca, (2) mapa do site na página principal e (3) quando as páginas têm títulos de identificação tanto nas barras de janela como na área de conteúdos; (4) a estrutura de organização hierárquica das informações do site favorece aprendizagem e memorização do usuário; (5) há facilidade de navegar entre as diferentes seções do site a partir de qualquer página; e (6) o site fornece identificação da instituição e (7) referências para contato em todas as páginas. |

| | |
|--|---|
| Interface Gráfica | Muito bom – (1) quando o aspecto visual do site é atraente e adequado; (2) os elementos de informação estão dispostos nas páginas de forma organizada e racional; (3) há boa distinção visual entre os diferentes elementos de interface, elementos de navegação, elementos de conteúdo; (4) são usadas variações de hierarquia tipográfica para distinguir as diferentes partes do texto, de forma clara e organizada (identifica título, subtítulo e link). |
| Alternativa para plataformas móveis | Regular – quando alguns serviços podem ser acessados por dispositivos móveis |
| Conformidade com normas de acesso a portadores de necessidades especiais | Regular - (1) quando o portal oferece funcionalidades para o acesso a portadores de necessidades especiais |
| Alternativa outros idiomas | Localizado – quando o portal oferece a opção de escolher outros idiomas para o usuário |
| Flexibilidade e eficiência do portal | Muito bom – (1) quando o site permite atingir o conteúdo de interesse com um mínimo de cliques; (2) o site permite fazer bookmark das páginas de interesse para consulta futura, garante também a manutenção da referência ao longo do tempo; (3) as páginas do site podem ser impressas sem perda da formatação. |
| Instrumentos para o acompanhamento das atualizações | Muito bom – quando o portal fornece mais de um instrumento para que o usuário possa manter-se informado sobre as atualizações do site. |
| 1.2 HIPERLINKS | |
| Indicadores | Conceitos |
| Link para organismos de controle | Muito bom – quando há link para (1) órgãos de controle nacionais; (2) órgãos de controle internacionais, (3) órgãos de apoio; (4) agências reguladoras |
| Link para outros sites e portais destinados a promover a transparência | Não localizado - quando não há link para outros sites e portais destinados a promover a transparência |

A segunda dimensão analisada é a transparência digital. O objetivo é avaliar se o portal oferece ao usuário (e em que grau) esclarecimentos e serviços sobre a estrutura e funcionamento da corte, jurisprudências, modos e canais de participação, programas e projetos em andamento. Esta dimensão é dividida em quatro categorias: 1) Habilitação do cidadão para compreensão da informação; 2) Informações financeiro-orçamentárias; 3) Informações administrativas (processos internos) e 4) Instrumentos de acompanhamento e interação.

Neste eixo de análise foi preciso efetuar algumas adaptações uma vez que os indicadores tratam de órgãos que são específicos da burocracia do Poder Executivo,

como “Conselhos Nacionais” (que foi adaptado para seu equivalente no Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça), ou “Legislações do governo” que foi adaptado para “Jurisprudências do tribunal”.

Há ainda, na categoria de informações financeiro-orçamentárias, itens que precisaram ser adaptados, uma vez que o orçamento do Poder Executivo é elaborado e distribuído de maneira diferente do Judiciário. No indicativo “Proposta de Orçamento”, não há uma previsão de divisão dos recursos entre agências e ministérios (como ocorre no governo federal). No caso do STF, não há sequer a distribuição dos recursos para outros tribunais, uma vez que não é esta sua função.

Também foi feita uma adaptação no indicador “Instrumentos para o acompanhamento das políticas públicas” presente na metodologia proposta por Amorim e Almada (2016), uma vez que não cabe ao Supremo executar ou fiscalizar a execução de políticas públicas. Optou-se por avaliar os instrumentos de acompanhamento dos programas e projetos da própria corte.

Tabela 2: Transparência Digital
(Fonte: Amorim e Almada, 2016)

| 2. TRANSPARÊNCIA DIGITAL | |
|---|---|
| 2.1 HABILITAÇÃO DO CIDADÃO PARA COMPREENSÃO DA INFORMAÇÃO | |
| Indicadores | Conceitos |
| Educação para o controle social | Fraco – o portal apresenta apenas o item Fale Conosco |
| Informações que permitam ao cidadão identificar os responsáveis e autoridades e entrar em contato | Muito bom – quando há (1) lista com nomes, cargos e atribuições das autoridades; (2) há indicação do local de atendimento presencial e de formas de contato por telefone, por meio eletrônicos ou plataformas web. |
| Conselho Nacional | Regular - Quando há notícias sobre o Conselho Nacional. |
| Ouvidoria | Bom - quando há (1) uma ouvidoria que acolhe as demandas; (2) o serviço fornecido pela ouvidoria contempla, além de sugestões, elogios e reclamações, acolhimento de denúncias dos atos de corrupção e exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública; (3) há informações sobre o tratamento dado a demandas encaminhadas, meios de |

| | |
|--|--|
| | acompanhamento dos processos |
| Informações sobre os meios de participação | Regular – o portal apresenta pelo menos agenda com a programação de audiências públicas |
| Funcionamento do tribunal | Bom – quando há informações que visem a esclarecer sobre o funcionamento institucional do tribunal por meio de documentos que esclareçam, pelo menos, como funciona a tramitação de processos, orçamento. |
| Jurisprudências do tribunal | Muito bom – (1) quando a corte publica, diária e sistematicamente, na forma de diário oficial eletrônico, atos administrativos, súmulas e despachos; (2) quando mantém os arquivos da jurisprudência do país há pelo menos cinco anos; (3) quando permite que os cidadãos acompanhem as atualizações da jurisprudência por meios de mecanismos eletrônicos; (4) quando é possível imprimir os arquivos, fazer download e encaminhar por e-mail |
| Programas e projetos do tribunal | Regular – Quando há meios de contato para que o usuário possa obter mais informações sobre programas e projetos |

2.2 INFORMAÇÕES FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIAS

| Indicadores | Conceitos |
|-------------------------------------|--|
| Declaração pré-orçamentária | Regular – quando o tribunal publica (1) os pressupostos usados para desenvolver o orçamento, tais como as receitas, despesas, e (2) alocações indicativas entre setores da corte |
| Proposta do Orçamento do Judiciário | Muito bom – quando apresenta planos pormenorizados em termos de prioridades e orçamentos para cada área da corte no próximo ano orçamentário |
| Orçamento promulgado | Não existe |
| Relatórios de execução e de revisão | Regular - quando o tribunal publica (1) informações sobre receitas, as despesas e a dívida incorrida através de publicações periódicas; (2) quando divulga relatório que mostra a situação das contas no final do exercício fiscal e inclui uma avaliação do progresso feito no alcance dos objetivos enumerados no Orçamento Promulgado; (3) quando divulga relatório de instituição suprema de auditoria que avalia o desempenho financeiro do governo no exercício fiscal anterior. |

| | |
|---|---|
| Abertura de dados financeiro-orçamentários | Muito bom – (1) quando há aplicativos que permitem acesso a dados e informações financeiro-orçamentários do governo (abertura); (2) quando os arquivos estão disponíveis para download, quando as informações estão disponíveis em planilha eletrônica; (3) quando há aplicações que permitem geração de relatórios, quando é possível imprimir os arquivos ou encaminhar por e-mail. |
| Orçamento cidadão | Não existe – quando o tribunal não publica o Orçamento Cidadão. |
| 2.3 INFORMAÇÕES ADMINISTRATIVAS (PROCESSOS INTERNOS) | |
| Indicadores | Conceitos |
| Folha de pagamento | Muito bom – quando há informações detalhadas e atualizadas sistematicamente da folha de pagamento dos (1) funcionários ativos e inativos; (2) prestadores de serviços; (3) quando há data da postagem, período de cobertura, fonte e indicação do responsável pela prestação das informações; (4) quando os arquivos estão disponíveis para download, é possível imprimi-los ou encaminhá-los por e-mail. |
| Licitações | Bom - (1) quando há informações atualizadas sistematicamente sobre licitações já realizadas e em andamento há pelo menos três anos; (2) quando há data da postagem, período de cobertura, fonte e indicação do responsável pela prestação das informações; (3) quando há meios de contato. |
| Ações e decisões | Regular - (1) quando há informações atualizadas sistematicamente sobre decisões em discussão; e existem documentos relativos ao funcionamento administrativo da corte, como de audiências, eventos e reuniões |
| Abertura de dados da administração | Regular - (1) quando há aplicativos que permitem o acesso a dados e informações administrativas (abertura); (2) quando é possível imprimir os arquivos ou encaminhá-los por e-mail |
| 2.4 INSTRUMENTOS DE ACOMPANHAMENTO E INTERAÇÃO | |
| Indicadores | Conceitos |
| Instrumento para o acompanhamento de programas e projetos | Regular – quando há mecanismos que possibilitem ao cidadão acompanhamento das políticas públicas governamentais, como relatórios e prestações de contas. |
| Agenda pública | Localizado – quando há publicação da agenda pública do chefe do poder judiciário |
| Avaliação dos serviços | Não existe – quando não há meios de avaliação dos serviços da corte |
| Acompanhamento das | Localizado – quando há meios de acompanhamento |

| | |
|---|---|
| demandas | das demandas do cidadão |
| Resposta da autoridade e perguntas e respostas frequentes | Não localizado – quando não há publicação das respostas dadas por autoridades às questões apresentadas pelos cidadãos |
| Atendimento online | Não localizado – quando não há meios de atendimento on-line. |
| Debate prévio | Não localizado – quando não existem alternativas para debate prévio através de plataformas deliberativas no website. |
| Participação em redes sociais | Localizado – quando há link para redes sociais da presidência no website. |

Nota-se que alguns indicadores da categoria “Instrumentos de acompanhamento e avaliação” receberam pontuação zero. Isso se deve à característica do Poder Judiciário, que normalmente não disponibiliza mecanismos de participação, mas sim de acompanhamento. O Supremo Tribunal Federal realiza, por exemplo, audiências públicas, mas tal procedimento não é muito recorrente na história e no cotidiano da instituição: a primeira foi realizada em abril de 2007. Não foram encontrados registros de sistemas de consulta pública no portal da Corte.

Após analisar os indicativos das categorias de cada dimensão, chegou-se ao conceito global de transparência digital do STF, que atingiu pontuação 3,507. Assim, de acordo com as definições de intervalo percentual estabelecida por Amorim (2012), a corte possui grau de transparência avançada, como mostra o quadro:

Tabela 3: Intervalo percentual para a atribuição do conceito global
(Fonte: Amorim, 2012)

| Conceito Global | Escala de Pontuação | Escala Percentual |
|----------------------------------|---------------------|-------------------|
| TA – transparência avançada | 4 a 3,2 | 100% a 80% |
| TS – transparência significativa | 3,1 a 2,4 | 79,9% a 60% |
| TM – transparência moderada | 2,3 a 1,6 | 59,9% a 40% |
| TF – transparência fraca | 1,5 a 0,8 | 39,9% a 20% |
| TI – transparência insuficiente | Abaixo de 0,7 | Abaixo de 19,9% |

Considerando as barreiras à transparência digital elencadas por Silva (2016), verifica-se que o Supremo Tribunal Federal ainda necessita enfrentar alguns obstáculos para melhorar o acesso às informações em seu portal. Um desses desafios (o principal deles, ao nosso ver) é a barreira da cognição. De modo geral, as informações disponibilizadas têm formato e linguagem excessivamente técnicos, o que exige que usuário disponha de algum conhecimento prévio para compreender os dados oferecidos. Assim, a presença de órgãos fiscalizadores, grupos de *advocacy*, partidos políticos e

imprensa ainda se faz necessária para “traduzir” e intermediar as informações sobre o Supremo.

Neste ponto, reforçamos o argumento de que informação não pode vir desconectada de comunicação. A transparência como um fim em si mesma não altera o cenário de desigualdades informacionais, ou como avalia O’Neill (2006): grandes “quantidades de informações agora são colocadas em público para cumprir requisitos de transparência, mas a maior parte delas não são comunicadas a ninguém” (O’NEILL, 2016, p.81, tradução nossa). A transparência representa, assim, a solução para o paradigma do segredo ou do sigilo, mas sozinha não resolve déficits de informação ou aprimora a comunicação.

A indexação também foi outra barreira identificada. A quantidade de informações disponibilizadas pelo portal da Corte ainda é limitada e os dados não são estruturados – a maior parte é fornecida em formato PDF (passagens, auxílio-moradia, ajudas de custo, diárias, imóveis funcionais, consumo de água e energia), enquanto poucas são apresentadas em planilhas editáveis, (despesas com obras, reformas e frota de veículos). Assim, a corte precisa investir em bases de dados mais robustas e disponibilizar informações em formatos que possam ser lidos e processados por máquinas. Assim, será possível reaproveitar e redistribuir esses dados para a obtenção de informações de maneira simples e dinâmica.

Conclusão

A adoção de políticas de transparência pela administração pública é um fenômeno recente no país, ainda mais quando se trata do Poder Judiciário, conhecido historicamente por sua inacessibilidade. A temática que ganhou força nas últimas décadas já vinha sendo discutida por filósofos anteriores ao século XX. O contexto internacional, com o estabelecimento de parceria entre países para a delimitação de metas e planos para avançar na abertura do governo impulsionou a adoção de políticas de acesso à informação, que visam as plataformas digitais como meios de difusão.

No Supremo Tribunal Federal, observou-se que as iniciativas de promoção de acesso à informação vieram a reboque de legislações federais que se estendem à corte. Ou seja, não há registro de protagonismo do órgão conhecido como “guardião da

Constituição Federal” no processo de adoção de medidas de transparência – ainda que o conceito seja lembrado em normativas internas.

O objetivo deste artigo foi mensurar o grau de transparência do portal do STF. Para isso, foi utilizada uma metodologia com base na análise de diversos indicadores organizados em categorias que avaliam a eficácia digital e a transparência do site da corte. Concluiu-se que o Supremo possui um nível de transparência avançado, mas ainda com algumas barreiras a serem vencidas para aprimorar a qualidade do acesso à informação.

Estima-se que o Poder Judiciário – a exemplo do que ocorre nos poderes Legislativo e o Executivo – apresente um grau de transparência melhor no nível federal do que estadual (por razões que vão desde recursos disponíveis à própria visibilidade dos tribunais perante a sociedade civil).

A principal barreira a se vencer no Supremo Tribunal Federal (e esta avaliação também se aplica ao Poder Judiciário de modo geral) é a cognição. As informações são disponibilizadas em uma linguagem excessivamente técnica, que dificulta a compreensão por aqueles que não dispõem de conhecimentos prévios. O Supremo não publica pelos mecanismos de transparência ativa um balanço com o perfil de pessoas físicas e jurídicas que solicitam acesso às informações da corte. Não surpreenderá se o público for restrito a advogados, grupos de *advocacy* e jornalistas.

A baixa participação da sociedade civil nos assuntos da corte evidenciaria que a política de transparência adotada não gerou ganhos de *accountability*, visto que as informações não chegam ao grande público. Quando se faz necessária a presença dos intermediários para desempenhar função de “tradução”, a autonomia do público na busca e compreensão das informações fica comprometida.

Ao analisar indicativos que evidenciaram a ausência (ou caráter incipiente) de mecanismos de participação, a princípio avaliou-se que a esta seria outra barreira a ser vencida pelo STF. Porém, questiona-se se (ao contrário dos poderes Executivo e Legislativo) a participação da sociedade de fato se faz desejada pelo próprio Poder Judiciário – onde os representantes não são eleitos, aposentam-se compulsoriamente e tem ferramentas distintas para avaliação de seu desempenho. Ou seja: se os mecanismos de participação neste Poder são extremamente limitados, com os de transparência não seria diferente. O Supremo Tribunal Federal, por ser a mais alta corte do Judiciário do país, pode dar o exemplo e iniciar um movimento contrário a este paradigma, adotando medidas para aperfeiçoar a transparência, participação e comunicação com o público.

Referências

AMORIM, Paula Karini. **Democracia e Internet**: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras. Tese (Doutorado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. E-transparência: proposta de modelo metodológico para avaliação de portais de executivos nacionais. **Logos**, (23)2, p. 54-67, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em 12 dez. 2017.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em 12 dez. 2017.

HOOD, Christopher. Transparency in a Historical Perspective. In: HOOD, Christopher; HEALD, David. **Transparency**: the key to better governance? Nova York: Oxford University Press, 2006, p. 4-23.

LOPES, F. M. Television and Judicial Behavior: Lessons from the Brazilian Supreme Court. In: **Latin American Workshop of Law and Economics**, 4., 2017, Brasília.

O'NEILL, Onora. Transparency and the ethics of communication. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org). **Transparency**: the key to better governance? Nova York: Oxford University Press, 2006, p.75-90

SILVA, Sivaldo Pereira da. Transparência digital em instituições democráticas: horizontes, limites e barreiras. In: MENDONÇA, Ricardo F.; PEREIRA, Marcus A.; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Democracia digital**: Publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 27-54.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Portaria nº 180, de 18 de maio de 2012**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/PORTARIAPR180-2012.PDF>> Acesso em 9 de dez. 2017.

_____. **Portaria nº 210, de 26 de junho de 2012**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/PORTARIAPR210-2012.PDF>> Acesso em 9 de dez. 2017.

_____. **Resolução nº 528, de 3 de junho de 2014.**
Regulamenta a aplicação, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que versa sobre o acesso à informação. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/RESOLUCAO528-2014.PDF>> Acesso em 12 de dez. 2017.

_____. **Regulamento da Secretaria.** Novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/REGULAMENTODASECRETARIA-C-2003.PDF>> Acesso em 9 dez. 2017.