



Índice de Transparência do Poder Legislativo

MAIO - SETEMBRO
2018

O Índice

O Índice de Transparência do Poder Legislativo (ITL) foi desenvolvido para estimular a cultura de transparência e de controle social, além de melhorar a disponibilização ativa de informações de interesse da sociedade. Para tanto, foi criada uma escala para medir o nível de transparência na esfera legislativa. O objetivo é aproximar o cidadão da administração pública e criar um ambiente no qual o cidadão seja o principal proprietário do índice.

O ITL foi pensado para permitir a avaliação externa, facultando-se à sociedade civil usá-lo para avaliação da transparência de um órgão legislativo. Como exemplo, a Câmara Legislativa do Distrito Federal foi submetida a avaliação por meio do ITL, conduzida por uma organização social sediada em Brasília.

No entanto, a Administração pode utilizar o índice visando a autoavaliação. Nesse caso, cabe à Secretaria de Transparência do Senado Federal a aplicação do ITL ao Portal de Transparência do Senado Federal. Trata-se de uma avaliação interna da transparência ativa do Senado Federal por meio da conferência da disponibilização de dados públicos no site institucional. Este relatório trata da aplicação do ITL ao Portal de Transparência do Senado Federal no primeiro semestre de 2018.

Breve Histórico

A criação de um índice para avaliação da transparência do Poder Legislativo foi demandada pelo Conselho de Transparência e Controle Social do Senado Federal (CTCS), em agosto de 2014. O conselho é composto por entidades da sociedade civil e órgãos do Senado Federal. Coube à Secretaria de Transparência do Senado Federal (STRANS) o desenvolvimento do produto.

Foram utilizados como referências a legislação nacional, as recomendações internacionais e diversos índices com propósitos similares.

Os indicadores e critérios do índice encontram respaldo na legislação nacional:

- Constituição Federal (atribuições do Poder Legislativo),
- LAI (Lei nº 12.527, de 18/11/2011) e
- LRF (Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000).

De forma complementar, visando a enriquecer o marco teórico do índice, foram consultados manuais e recomendações internacionais sobre transparência e poder legislativo de instituições como ONU, OECD e IPU, além de diversos sites institucionais do poder legislativo, nacionais e internacionais.

Para balizar a elaboração do índice, a primeira proposta foi sujeita a consulta pública por meio do e-Cidadania, em outubro de 2015. A versão final do ITL foi apresentada ao Presidente do Senado em dezembro de 2014. Em seguida, o ITL e seu manual foram disponibilizados *online* para a sociedade civil no site do Senado Federal. O índice tem sido divulgado ainda para diversos órgãos dos legislativos estaduais e municipais em eventos do Interlegis/ILB, órgão do Senado Federal responsável pela modernização do legislativo nacional.

Metodologia de aplicação

A metodologia de aplicação do ITL foi elaborada pela Secretaria de Transparência do Senado Federal com vistas a facilitar seu uso e também garantir a objetividade e qualidade da avaliação. O índice é composto por quatro dimensões de análise, cada uma delas com subdimensões e indicadores. Ao todo são 68 indicadores organizados conforme as seguintes dimensões:

- Transparência Legislativa,
- Transparência Administrativa,
- Participação e Controle Social, e
- Aderência à LAI.

A aplicação do índice requer a avaliação de cada indicador segundo quatro critérios:

- Totalidade (*totalidade da informação frente ao escopo possível*),
- Prontidão (*prontidão com que a informação é fornecida*),
- Atualidade (*atualidade das informações disponíveis*) e
- Série Histórica (*existência de série histórica das informações*).

A nota atribuída a cada critério de cada indicador varia de 0 a 1 e obedece às seguintes regras: “0” (não cumpre de forma alguma o critério), “0,5” (cumpre parcialmente o critério) e “1” (cumpre plenamente o critério).

O documento de análise conta ainda com um manual contendo detalhes e explicações acerca de cada indicador. O índice pode ser usado de duas formas: como autoavaliação dos órgãos legislativos e como ferramenta de controle da sociedade civil. No caso da aplicação por autoavaliação, da qual este relatório trata, são três fases principais:

- Avaliação preliminar,
- Revisão e
- Consolidação.

Na fase de avaliação preliminar, os indicadores do ITL são aplicados por cidadãos com pouca ou nenhuma experiência no portal avaliado. Essa abordagem visa a: a) garantir mais objetividade e imparcialidade dos aplicadores, que não estão em constante contato com os órgãos avaliados, e b) simular a percepção do “cidadão médio” no site, e não dos especialistas.

tas que acessam o site frequentemente. Essa abordagem atende ao princípio da transparência pública, uma vez que é preciso que as informações sejam acessíveis ao cidadão, não somente a segmentos e servidores especializados.

Com os resultados dessa avaliação, os servidores responsáveis pela aplicação conferem as conclusões para assegurar que a metodologia foi fielmente respeitada.

A segunda fase é a Revisão. Os órgãos responsáveis pela disponibilização das informações do Portal recebem os resultados iniciais da aplicação do índice para contestar, justificar ou corroborar os resultados apresentados. Somente após considerar e avaliar tais respostas, o ITL é consolidado e publicado. Assim, a avaliação e a crítica dos órgãos provedores das informações públicas é fundamental para a aplicação do índice. Na presente aplicação foi dado prazo de 7 dias úteis para a análise dos órgãos provedores de informações no Portal.

A metodologia aplicada permite o contraditório, ou seja, que o órgão que provê a informação opine antes da produção do resultado final. A participação dos órgãos e servidores é voluntária. Assim, após a avaliação dos setores provedores é possível três resultados:

- Confirmação da nota atribuída ao indicador;
- Contestação da nota total ou por critério, com justificativa;
- Observações e comentários sobre a metodologia ou outros aspectos.

Mesmo em casos de notas positivas, “1” e “0,5”, podem haver observações dos avaliadores fundamentais para a avaliação da nota e ainda para a melhoria no provimento da informação.

De posse da resposta dos órgãos, coube à STRANS avaliar as manifestações e consolidar os resultados para a publicação do relatório. Essa é a última fase: a consolidação. Até o fim da consolidação, os órgãos podem promover melhorias na disponibilização das informações para melhorar as notas no índice. Essa oportunidade de mudança dentro da aplicação do índice está em plena consonância com a missão da STRANS de fomento à cultura de transparência.

Ressalte-se que o índice não é uma espécie de “correição” administrativa. Não há qualquer advertência ou crítica em casos de notas negati-

vas. Os resultados servem como fundamento para a melhoria constante da política de transparéncia do Senado Federal. Ademais, nem o órgão provedor e nem a STRANS estão sendo “avaliados”. É toda a política de Transparéncia do Senado Federal que está sendo avaliada e, com isso, aprimorada. O objetivo é promover a cultura da transparéncia e garantir o atendimento das exigências legais.

Para garantir a total transparéncia no processo, os resultados do índice são apresentados antes e depois da fase de consolidação. Assim é possível verificar quais mudanças foram implementadas pelos órgãos e como o índice atuou para, de fato, aprimorar a transparéncia pública da Casa.

A aplicação do ITL foi planejada conforme o seguinte calendário:

Tabela 1. Calendário da aplicação do ITL

Ocorrência	Data
Encaminhar comunicação Conselho de Transparéncia convidando para contribuir com a aplicação do ITL	19/06
Cientificar SGM e DGER sobre a aplicação do Índice	20/06
Data Limite para a Resposta do Conselho de Transparéncia	21/06
Agradecer aos conselheiros sobre as contribuições e comprometimento de notifica-los sobre os desdobramentos da aplicação do ITL.	24/06
Sensibilizar as unidades técnicas sobre a importância da colaboração	24/06
Encaminhar e-mail com os resultados do índice para as unidades técnicas	25/06
Data Limite para retorno das informações das unidades técnicas	04/07
Relatório Final Concluído	11/07
Relatório Pronto para divulgação	16/07
Previsão de Divulgação do Relatório	02/08

Aplicação

Primeira Fase: Avaliação Preliminar

Na segunda semana de maio de 2018, a STRANS selecionou, para aplicarem o ITL, 4 colaboradores sem experiência com o Portal da Transparência e 2 servidores da própria Secretaria. Nessa aplicação, os indicadores foram divididos em 3 grupos e distribuídos em duplas. Durante uma semana, cada avaliador aplicou os critérios aos indicadores da dupla, sem consultar os resultados do colega. Após a apresentação dos resultados individuais, as duplas compararam e consolidaram suas contribuições.

Assim, a avaliação da disponibilização das informações no Portal foi realizada por colaboradores que poderiam ser caracterizados de forma mais próxima ao cidadão comum, e não pelos servidores que atuam diretamente com transparência no Senado.

A partir de 05/06, foram realizadas reuniões da equipe técnica para conferir os resultados preliminares. Essa etapa teve o objetivo de garantir que as orientações do manual foram devidamente seguidas pelos aplicadores. Na oportunidade, por divergência na aplicação da metodologia, algumas notas precisaram ser alteradas. Ainda, situações onde o manual é ambíguo ou omisso foram identificadas. Uma revisão da metodologia e do manual será realizada com base nesses achados e em outros, apresentados na fase de autoavaliação dos órgãos.

Em seguida, os resultados preliminares revisados foram encaminhados para conhecimento e manifestação dos membros do Conselho de Transparência e Controle Social do Senado Federal. A Transparência Brasil, representada por seu diretor executivo Manoel Galdino, respondeu com diversas observações, críticas e sugestões que foram respondidas e inseridas para a eventual discussão da revisão do manual e do índice. No anexo constam as críticas encaminhadas pela instituição e as respostas do Senado Federal.

Os resultados da primeira fase de aplicação foram os seguintes:

Tabela 2. Resultado preliminar do ITL 2018.

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	1,0000	1,0000	0,9706	1,0000	0,9926
Transparência Administrativa	0,9074	0,9259	0,8696	0,7059	0,8522
Participação e Controle Social	1,0000	0,9167	0,5000	NA	0,8056
Aderência à LAI	0,6111	0,5357	0,3125	0,3333	0,4482
Índice por Critério de Avaliação	0,8796	0,8446	0,6632	0,6797	0,7746

Os registros da primeira aplicação são apresentados para fins comparativos e para resguardar a transparência metodológica.

Segunda Fase: Revisão

Essa fase se caracteriza pela revisão dos resultados do índice pelos próprios setores que fornecem os dados e alimentam o Portal da Transparência. Destaca-se que cabe à Secretaria de Transparência zelar pela qualidade e completude dos dados apresentados no Portal. Todavia, as informações são produzidas por diversos órgãos do Senado Federal, no desempenho de suas atribuições organizacionais.

A STRANS considera indispensável para a missão de fomentar a transparência e a cultura da abertura de dados públicos na administração pública a oportunidade de integrar os diversos órgãos da estrutura do Senado no esforço de avaliar a transparência interna. Esta abordagem ainda permite que possíveis erros na avaliação possam ser corrigidos e sugestões de melhorias sejam apresentadas.

A fase de revisão também é útil para identificar informações de difícil acesso ou interpretação e torna-las mais compreensíveis.

Conforme o calendário de aplicação, no início de julho, 38 unidades administrativas do Senado Federal haviam recebido comunicação da STRANS contendo os resultados preliminares do índice com o detalhamento do órgão responsável pelas informações e comentários em cada indicador avaliado negativamente. O prazo para a manifestação dos órgãos provedores foi prorrogado até 12/07.

Caso o órgão provedor entendesse que as informações estavam no Portal, bastaria indicar o link e o caminho para acessá-las. Assim, após avaliarem os resultados preliminares do ITL, três órgãos solicitaram alterações das notas: SEADI - Secretaria de Atas e Diários, Ouvidoria e STRANS, quando atua como órgão provedor de informações ao Portal.

Terceira Fase: Consolidação

Manifestação das unidades provedoras/mantenedoras dos dados e consolidação

A partir de 13/07, os técnicos da STRANS consolidaram e avaliaram as respostas apresentadas pelos órgãos provedores de informações. Importante destacar que alguns indicadores avaliados negativamente eram de responsabilidade da própria STRANS. Em seguida, a STRANS realizou reunião para deliberar sobre todas as manifestações recebidas, inclusive sobre as modificações implementadas no Portal para a melhora do índice.

No primeiro caso, a SEADI argumentou pela alteração da metodologia de aplicação do ITL. Segundo o órgão, a medição da atualidade dos Diários seria mais justa se considerado o prazo de 7 dias entre a sessão plenária e a divulgação do Diário. A sugestão será levada para a revisão de metodologia, mas a nota atribuída foi mantida.

A Ouvidoria solicitou alterações das notas referentes à necessidade de página para o acompanhamento dos pedidos de acesso à informação. No que tange o indicador 4.3.5. “O órgão disponibiliza página para acompanhamento dos pedidos e informação, bem como respectivo número de protocolo”, foi confirmada a divulgação do protocolo do pedido. Portanto, a nota foi majorada para 0,5.

A STRANS promoveu alterações no Portal da Transparência e solicitou

alteração de notas. Foram apresentadas: a data de atualização das informações do Conselho de Transparência (indicador 3.2.1), nova página com material didático sobre Transparência (indicador 4.2.1), e atualização da página de programas, ações e projetos (indicador 2.4.1). As alterações promovidas pelo órgão foram suficientes para o atendimento aos indicadores do ITL e, portanto, as notas foram alteradas positivamente.

Resultado Final

Após a fase de revisão e autoavaliação dos órgãos provedores, houve alteração da nota final do ITL. Segue tabela final do Índice de Transparéncia Legislativa do Senado Federal 2018.

Tabela 3. Resultado Final do ITL 2018.

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparéncia Legislativa	1,0000	1,0000	0,9706	1,0000	0,9926
Transparéncia Administrativa	0,9074	0,9259	0,8913	0,7059	0,8576
Participação e Controle Social	1,0000	0,9167	1,0000	NA	0,9722
Aderênciá à LAI	0,6944	0,6429	0,4375	0,3333	0,5270
Índice por Critério de Avaliação	0,9005	0,8714	0,8248	0,6797	0,8374

Destaca-se com a maior pontuação do ITL a dimensão “Transparéncia Legislativa”. Sendo a atividade-fim do Senado Federal, é de fundamental importância que a nota dessa dimensão seja positiva. O único critério a não atingir a totalidade da pontuação foi “atualidade” devido a nota de um indicador: “1.4.1 Disponibiliza publicação online dos diários oficiais das atividades legislativas do órgão”. Verificou-se a ausência de informações atualizadas na semana da avaliação.

A dimensão com a menor nota foi “Aderênciá à LAI”. Nesse ponto, foram especialmente importantes para a baixa pontuação a ausência, no Portal da Transparéncia, do órgão recursivo de solicitação de acesso à informação (4.3.3), da lista das informações desclassificadas nos últimos 12 meses (4.6.1), da lista de documentos classificados em cada grau de sigilo (4.6.2), e do acesso às informações não reavaliadas (4.6.3). Esses indicadores receberam a pontuação “0”, cada.

Na análise por critérios, a “totalidade” obteve a maior pontuação. O resultado é natural, já que para avaliar os demais critérios é necessário obter pelo menos nota “0,5” em totalidade. Dos 68 indicadores, somente 6 (8%) obtiveram nota zero. Desses, 4 indicadores são da dimensão “Aderência à LAI”, como destacado anteriormente.

Por outro lado, a “série histórica” ficou com a pior avaliação. A avaliação desse critério está relacionada a data da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação - 16/05/12. Dessa forma, a pontuação é total quando todos os dados produzidos após essa data, ou data anterior, estão disponíveis. Na avaliação do índice, a nota desse critério foi “0,0” em 5 dos 35 indicadores nos quais se aplica.

Conclusão

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a publicidade como um princípio da atuação administrativa. Em 2012, o Congresso Nacional promulgou a Lei de Acesso à Informação especificando informações, procedimentos e requisitos para a plena efetivação desse direito cidadão. Na esteira desse mandamento constitucional e de acordo com paradigmas internacionais, o Senado Federal elaborou e aplicou este Índice de Transparência do Poder Legislativo.

Este relatório apresenta os resultados da primeira aplicação oficial do ITL ao Senado Federal. O objetivo é dar ferramentas objetivas de verificação de transparência pública e publicidade das informações. Dessa forma, o Senado Federal inova ao se colocar como sujeito de uma medição criteriosa e fundamentada da sua adequação a legislação sobre transparência. A expectativa é também de servir como um exemplo para as demais casas legislativas do país.

A nota 0,8374 está no nível A de Transparência. Entre os resultados específicos, destaca-se a nota elevada em transparência legislativa, atividade-fim do Senado Federal. A transparência administrativa também atingiu boa nota. Todavia, diversos pontos passíveis de melhoria foram identificados. A dimensão da “Aderência LAI” mostra necessidade de avanços, bem como o critério “série histórica”, que merece uma atenção especial para que seja aprimorado.

O resultado apresenta uma “fotografia” do estado atual da transparência no Senado Federal. Longe de ser uma situação definitiva, o resultado serve como um mapa para a evolução no atendimento ao cidadão. O compromisso de reaplicação do ITL é justamente garantir que, seguidamente e de forma crescente, os resultados encontrados sejam cada vez melhores. O processo de aplicação revelou que o índice pode ser uma ferramenta para nortear ações de melhoria na concretização da política de transparência, bem como um instrumento válido para diálogo e conscientização das unidades técnicas sobre tema.

O ITL representa um grande passo na consolidação da transparência pública no Poder Legislativo, ampliando a participação da sociedade civil e fortalecendo a democracia no Brasil.

Secretaria de Transparéncia

Elga Mara Teixeira Lopes
Marcos Ruben de Oliveira
Ana Luiza Gomes Machado
Florian Augusto A. C. Madruga
Guilherme Brandão

Avaliadores

Guilherme Brandão
Diego Perez de Castro
Hilma B. B. Fernandes dos Santos
Matheus Assis Ribeiro da Silva
Roberto de Souza Marques Buffone
Tiago Costa Martins

Revisão de Texto

Ana Luiza Gomes Machado
Eleonora Stanziona Viggiano

Projeto Gráfico e Diagramação

Pedro Jardim
Henrique Paulino Mendes Lima

Secretaria de
Transparéncia

