

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: ANÁLISE DAS SOLICITAÇÕES NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO/RS

ACCESS OF INFORMATION ACT: REVIEW THE APPLICATIONS
IN SANTO ANGELO COUNTY

Daiani Mello dos Santos

Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil.
E-mail: daianimello@bol.com.br

Diego Preto

Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil.
E-mail: diego_preto@yahoo.com.br

Recebido em: 20.06.2017 - Aceito em: 01.05.2018

DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/2526629227777>

RESUMO

O trabalho analisa a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação, criada com o objetivo de regulamentar o direito de acesso à informação, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Tal conduta gera uma colisão entre dois direitos fundamentais previstos na Constituição Federal: o direito à informação e o direito à proteção da intimidade, vida privada, honra e imagem, previsto no inciso X do mesmo dispositivo. Com base nessa discussão, traçou-se como objetivos: (i) examinar a Lei de Acesso à Informação nº 12.527, de 2011, e o artigo 5º da Constituição Federal de 1988, visando entender o conflito gerado; e (ii) analisar as informações referentes à Lei de Acesso à Informação no município de Santo Ângelo, no período de maio de 2012 a maio de 2014. Para atingir esse objetivo, foi aplicado questionário semiestruturado na Prefeitura Municipal. Os resultados permitiram observar que, no ano de 2012, houve maior demanda por solicitações, sendo que a maioria foi realizada pelo site da Prefeitura. Em relação às secretarias, as que receberam maiores questionamentos foram as de Administração, Geral, de Habitação, da Fazenda e de Obras.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Acesso à Informação; Constituição Federal; Município de Santo Ângelo.

ABSTRACT

The work analyzes the Law nº 12.527, of 18 of November of 2011, called Law of Access to the Information, created with the prescribed objective of the right of access to the information, foreseen in the article 5º, subsection XXXIII, of the Federal Constitution. Such behavior generates a collision between two foreseen

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
ANÁLISE DAS SOLICITAÇÕES NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO/RS

basic rights in the Federal Constitution: the right to the information and the right to the protection of the privacy, private life, honor and image, foreseen in the X of the same device. On the basis of this quarrel, the work has as objective: (i) to examine Law of Access to the Information n.º 12.527, of the 2011, and article 5º of the Federal Constitution of 1988, in order to understand the conflict generated; and (ii) to analyze the referring information to the Law of Access to the Information in the city of Santo Ângelo, in the period of May of 2012 to May of 2014. To reach this objective, semistructuralized questionnaire was applied in the Municipal City hall. The results had allowed to observe that, in the year of 2012, it had a bigger demand for requests, being that the majority was carried through by site of the City hall. The secretariats that had received greater questionings had been of Administration, Generality, of Habitation, of the Finance and of the Work.

KEYWORDS: *Law of Access to the Information; Federal Constitution; City of Santo Ângelo.*

1. INTRODUÇÃO

Os avanços da legislação, relativos à disponibilização de informações concernentes à implantação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), permitem desenvolverem-se sociedades mais bem informadas, com direitos humanos protegidos, com administrações públicas transparentes, eficientes e eficazes, bem como cidadãos mais conscientes de seus direitos e responsabilidades coletivas (CGU, 2011).

Para garantir o acesso à informação previsto na referida lei, ficam subordinados, ao regime da mesma, os órgãos públicos integrantes da Administração Direta dos poderes Executivo, Legislativo, incluindo os Tribunais de Contas, e Judiciário e do Ministério Público, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Brasil, 2011).

Dentro dessa medida está a divulgação dos rendimentos dos servidores públicos, acompanhada da divulgação dos respectivos nomes. Conforme Pina (2013), a forma de divulgação desses dados foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, o qual impôs, no artigo 7º, a obrigatoriedade da divulgação individualizada dos salários dos servidores públicos acrescida de valores relativos a vantagens pessoais. Por outro lado, o direito à privacidade, constante do artigo 5º, da Constituição Federal de 1988, desdobra-se no direito à intimidade,

à vida privada, à honra e à imagem (Brasil, 1988). Em observação à parte final do inciso X, o direito à privacidade pode vir a sofrer violações, assegurando àquele que vier a sofrer danos, seja materiais, seja morais, o direito à reparação.

Esse aspecto tem gerado discussão e polêmica em vários pontos, mas especialmente em relação à efetiva necessidade de divulgação do valor remuneratório do servidor acompanhado do nome completo, principal motivo de discussão. Em outras palavras, a LAI destina-se a regulamentar dispositivo da Constituição Federal, especificamente o artigo 5º, inciso XXXIII, o qual define ser direito de todas as pessoas o recebimento, por parte dos órgãos públicos, de informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que devem ser prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. De outro lado, o inciso X prevê a inviolabilidade da intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas.

Com base nesses conflitos, o presente trabalho tem por objetivo: (i) analisar, conjuntamente, a LAI e o artigo 5º da Constituição Federal de 1988, buscando fundamentação teórico-analítica, visando ao aprofundamento do conflito gerado; e (ii) analisar as informações referentes à LAI no município de Santo Ângelo, no período de maio de 2012 a maio de 2014.

É notório o desafio de implementar leis de abrangência nacional, especialmente aquelas que promovam mudanças estruturais e culturais na Administração Pública, a exemplo da Lei de Acesso à Informação. Logo, fazem-se necessários mecanismos de publicidade e de transparência governamental que permitam a troca constante de informações relevantes tanto do Estado para a sociedade, quanto desta para o Estado. Por outro lado, o tratamento das informações pessoais deve ser realizado de forma transparente, respeitando as liberdades e garantias individuais, discussão essa que se constitui na contribuição deste estudo, sobremaneira pelo reduzido número de trabalhos discutindo tais situações.

Assim, além da introdução, o trabalho está dividido em outras quatro seções. Na segunda, discutem-se, em pormenores, a LAI e o direito à privacidade, conforme definido pela Constituição Federal. Na terceira, apresenta-se a metodologia, enquanto na quarta têm-se a discussão e análise dos resultados. Por fim, na quinta seção, discorre-se sobre as conclusões.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Lei de Acesso à Informação

A Lei nº 12.527, sancionada em 18 de novembro de 2011, regulamenta direito constitucional, obrigando órgãos públicos a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. A divulgação de informações de interesse público ganha procedimentos para facilitar e agilizar o acesso, o qual pode ser realizado por qualquer pessoa, inclusive com o uso da tecnologia da informação aplicável aos três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vigência a partir de 16 de maio de 2012. Insta registrar que sua sanção representa mais um importante passo para a consolidação do regime democrático brasileiro e para o fortalecimento das políticas de transparência e controle social na administração pública.

Nesse cenário, a LAI garante acesso à informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados pelos órgãos e entidades públicas, informação produzida ou mantida por pessoa física ou privada decorrente de qualquer vínculo com a administração pública, informação sobre ações de órgãos e entidades, inclusive relativa à sua política, organização e serviços, informação pertinente à administração do patrimônio público, gestão dos recursos públicos, licitações e contratos administrativos, bem como informação relativa a políticas públicas dos órgãos e entidades públicas, inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo (Brasil, 2011).

Observa-se, portanto, que não haveria qualquer impedimento na publicação de vencimentos dos cargos, empregos e funções públicas, porém a publicização da nominata dos servidores violaria a intimidade, a vida privada e, por conseguinte, o direito à honra, à tranquilidade, à segurança e à dignidade da pessoa humana, consagrados no artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal.

Observa-se que o cargo ocupado pelo servidor é público, devendo ser a informação acerca da remuneração vinculada ao cargo, e não ao servidor. Logo, a publicação generalizada de dados financeiros vinculados ao nome dos servidores em nada contribuiria para a transparência da Lei de Acesso à Informação, observando também que os servidores cujos nomes e vencimentos foram ou serão divulgados na internet, podem se tornar alvo de criminosos e, até mesmo, de prejuízos na vida civil. Sobre essa questão, Duarte, Lima Filho, Ribeiro e Amorim (2014) observam que o acesso à informação trouxe impactos positivos e negativos, pois alterou práticas cotidianas adotadas pelo aparato burocrático, refletindo diretamente no funcionamento dos órgãos públicos, bem como na postura adotada pelos detentores de cargos públicos.

Algumas dificuldades para que possam ser observados efeitos positivos

imediatos advindos da lei se devem à mudança de cultura no ambiente organizacional, à falta de capacitação de servidores para o desenvolvimento das atividades exigidas, bem como à má interpretação por parte da população, nos aspectos relacionados ao que pode ser disponibilizado sobre a vida funcional dos servidores.

Embora não seja simples a determinação dos limites entre o direito à informação e o direito à privacidade, já que por vezes se entrelaçam, algumas precauções devem ser tomadas para sua compatibilização, respeitando o fim precípua dos registros públicos, que é o de dar publicidade a situações e fatos jurídicos de que a sociedade necessita. Na definição de Meirelles (1997), publicidade constitui-se na divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos, assim como ocorre com as leis, atos e contratos administrativos. Ademais, a publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só pela divulgação oficial de seus atos, mas também pela disponibilidade de conhecimento da conduta interna de seus agentes.

Tendo em vista que a observância da publicidade seja tratada como preceito geral de divulgação, o sigilo torna-se exceção. As informações deverão ser divulgadas de forma objetiva, clara e atualizada, tornando fácil a compreensão pelo público, princípio estabelecido pela Lei de Acesso à Informação.

Em suma, a publicidade é um Princípio Constitucional do Direito Administrativo que trata da Administração Pública e está garantida pelo artigo 5º, inciso XXXIII, artigo 37, parágrafo 3º, inciso II, e artigo 216, parágrafo 2º, da Constituição Federal de 1988, bem como no artigo 2º da Lei nº 9.784, de 19 de janeiro de 1999. Trata-se de um direito do cidadão contribuinte que seja pública toda e qualquer despesa, inclusive salários de servidores públicos. A mera tentativa de impedir que informações provenientes da administração pública sejam restringidas fere esse princípio constitucional, o qual não tem por objetivo isentar os servidores públicos, mas informar à população com transparência sobre onde estão sendo investidos os recursos oriundos de seus impostos (Brasil, 1999). Logo, a privacidade tão requerida pelos servidores encontra dificuldade para ser respaldada na lei, não da forma desejada, vindo a quase sucumbir diante da força expressa na Constituinte Federal.

2.2 Direito à privacidade

A Constituição Federal de 1988 consiste na lei fundamental e suprema do país, sendo que os princípios constitucionais protegem os atributos fundamentais da ordem jurídica (Brasil, 1988). A Constituinte declara no artigo 5º, inciso X, a

*LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
ANÁLISE DAS SOLICITAÇÕES NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO/RS*

proteção ao direito à privacidade, quando estabelece que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (Brasil, 1988).

Contudo, entre os direitos humanos, o direito à privacidade é de difícil definição conceitual e de múltipla abrangência. Direito a estar só, direito a ser deixado em paz, direito de escolher o que é exposto aos outros, ao passo que várias são as tentativas de conceituá-lo. Para Bastos (2000), privacidade consiste na faculdade que tem cada indivíduo de obstar a intromissão de estranhos em sua vida privada e familiar, assim como de impedir-lhes o acesso a informações sobre a privacidade de cada um, bem como impedir que sejam divulgadas informações sobre essa área da manifestação existencial do ser humano.

Segundo Bastos (2000), toda a informação que viola a intimidade, ou intromete-se na vida privada e familiar de um indivíduo sem que este assim deseje, fere o direito à privacidade. Além dessa conceituação, no entendimento de Silva (1999), a privacidade concebida em seu sentido lato define o conjunto de informação acerca do indivíduo que ele pode decidir manter sob seu exclusivo controle, ou comunicar, decidindo a quem, quando, onde e em que condições, sem a isso estar legalmente sujeito, abrangendo as esferas privadas e da personalidade.

Nesse sentido, a privacidade não é favor dado a alguém, é um direito estabelecido pela própria Constituição Federal, a qual rege as normas do país. Logo, cabe ao poder público zelar para que a privacidade seja reconhecida, e não invadida. Esse é um direito de todos os cidadãos, inclusive servidores públicos.

O direito à privacidade goza não somente de proteção interna, mas também de grande proteção e reconhecimento internacional. Essa proteção surgiu em 1948, por meio da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e da Declaração Universal de Direitos do Homem. Em seu artigo 12, esta última enuncia: ninguém deverá ser submetido a interferências arbitrárias em sua vida privada, família, domicílio ou correspondência, nem ataques a sua honra e reputação. Contra tais intromissões ou ataques todas as pessoas têm o direito à proteção da lei (ONU, 1948).

Registra-se que, com o transcorrer dos anos, o ordenamento jurídico relativo à proteção da privacidade foi ganhando substancial reforço, por meio da edição de novos instrumentos, a exemplo da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950), Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), Recomendação nº 509 da 19ª Sessão Ordinária da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa (1968), Conferência Internacional de Direitos Humanos (1968), Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969)

e Convênio celebrado entre membros do Conselho da Europa (1981, ratificado em 1984) (Ramos, 2008). No Brasil, referência expressa a tal direito aparece, inicialmente, a partir da Constituinte de 1988, no artigo 5º, inciso X, conforme já mencionado, sendo assegurada a proteção em face do Estado, bem como particulares.

De fato, especialmente nos tempos atuais, permeados pelo intensivo uso de tecnologias da informação, por meio das quais se verificam, em muitas situações, a divulgação de fatos da vida privada de indivíduos, a violação de direitos fundamentais de proteção à intimidade, à imagem, faz-se necessário que a legislação promova a responsabilização daqueles que descumprem os dispositivos legais da Lei maior do país, bem como demais legislações que tratam sobre a temática.

Obviamente, entende-se que há vedação expressa da utilização de informações de cunho pessoal para o menosprezo público, bem como para objetivos sociais não previstos pelo ordenamento jurídico brasileiro e sem a competente autorização judicial, quando necessária (Ramos, 2008). Nesse sentido, o que a LAI produz é a regulamentação no processo de disponibilização da informação na esfera pública, impondo, por exemplo, por meio do Decreto nº 7.724/2012, aos órgãos e entidades públicas federais, a disponibilização nos *sites* específicos da remuneração e subsídio percebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo demais vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de forma individualizada (Brasil, 2012). Porém, veda o fornecimento de informações pessoais relativas à vida privada, intimidade, imagem e honra detidas pelos órgãos públicos, exceto em casos excepcionais.

Nesse cenário, pode surgir o conflito entre direitos fundamentais, ou seja, de um lado tem-se o direito à privacidade e, de outro, o direito à liberdade de informação, porém não se pode deixar de reconhecer que este último vem desempenhando na sociedade um importante papel de agente informador; por tal razão, a proteção a tal direito torna-se necessária. No entanto, nenhum direito, por mais que desenvolva um importante papel na sociedade, é considerado como absoluto, ou seja, quando tais direitos vierem a colidir, a decisão em prol de um ou de outro somente será possível quando da análise do caso em concreto.

3. MÉTODO DE PESQUISA

3.1 Abordagens conceituais

Primordialmente, destaca-se que o trabalho foi estruturado em duas etapas. A primeira consistiu em promover o aprofundamento teórico-empírico sobre a temática em estudo, por meio de pesquisa exploratória, realizada em materiais bibliográficos, ordenamento jurídico, documentos internos à organização, além da coleta de subsídios junto a servidores públicos, os quais são receptores de demandas informacionais. De acordo com Mattar (1997), a pesquisa exploratória é recomendada nas primeiras fases da investigação quando a familiaridade, o conhecimento e a compreensão sobre o fenômeno pesquisado são incipientes ou inexistentes.

Quanto à busca bibliográfica, consiste no estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, os quais poderão fornecer instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa, mas também podem esgotar-se em si mesmos (Vergara, 2006), sendo uma forma rápida e econômica de amadurecer ou aprofundar um problema de pesquisa (Mattar, 1997), enquanto a pesquisa documental serve-se da exploração de documentos internos à organização (Vergara, 2006), os quais foram utilizados para identificar a melhor proposta analítica a ser trabalhada.

Já na segunda fase, buscou-se compreender o estágio de aplicabilidade da LAI no município de Santo Ângelo, bem como obter o número de solicitações por órgão, o conteúdo dos pedidos, entre outros aspectos, sendo aplicado questionário semiestruturado à comissão constituída pela Portaria nº 19/SG/2013, incumbida de recepcionar e encaminhar os pedidos para as respectivas secretarias e departamentos municipais. Nessa etapa, o trabalho assumiu características descritivas, visto que teve por intencionalidade promover a descrição das características de determinado fenômeno, bem como estabelecer relação entre variáveis a partir da análise dos dados recolhidos (Gil, 2010).

Além disso, destaca-se que o processo de obtenção, tratamento e análise dos dados foi desenvolvido a partir da aplicação de métodos qualitativos e quantitativos. Creswell (2007) denomina esse tipo de configuração de método misto, à medida que envolve maneiras múltiplas de dados. Para Roesch (1996), dados quantitativos recomendam-se porque implicam medir relações entre variáveis (associação ou causa-efeito), enquanto a etapa qualitativa é fundamental na fase exploratória do estudo.

3.2 Instrumentos de recolha e de análise dos dados

Tendo em vista o objetivo de analisar a adoção da LAI, desenvolveu-se questionário de suporte à recolha de dados das demandas informacionais recebidas pela Prefeitura Municipal de Santo Ângelo/RS, o qual incorporou diretrizes presentes na cartilha *Acesso à Informação Pública* (CGU, 2011), *Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios* (CGU, 2013c), *Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em municípios e check list* (CGU, 2013b), *Guia para criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades estaduais e municipais* (CGU, 2013a), bem como interpretação do texto da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

O instrumento foi estruturado em 12 perguntas, seguindo as recomendações de Hair, Babin, Money e Samouel (2005), que estruturam os questionários em três grupos de perguntas, sendo o primeiro de perguntas de abertura, o segundo de tópicos relacionados ao objetivo da pesquisa e, por último, de perguntas de classificação. O instrumento foi constituído com vistas a atender ao objeto do trabalho, por meio do aprofundamento teórico-empírico, além da coleta de subsídios junto a servidores públicos, haja vista que não se encontrou na literatura instrumento adequado.

Ademais, registra-se que o instrumento também buscou captar, complementarmente, as iniciativas municipais nos quesitos institucional/jurídico, os conteúdos ofertados aos munícipes, a interface disponibilizada para realizar o pedido de informação, porém com especial atenção aos dados estatísticos das solicitações realizadas nos anos de 2012, 2013 e 2014, buscando detectar a presença ou ausência dos elementos constituintes da legislação, bem como recomendações que servem de base para avaliação do nível de acesso à informação. Utilizou-se o questionário por ser um instrumento capaz de padronizar a coleta de dados, facilitando o registro e a precisão das informações, bem como garantindo, posteriormente à aplicação, a comparabilidade e o processamento de dados de maneira uniforme e coerente (Malhotra, 2012).

Destaca-se que o instrumento sofreu alterações superficiais em sua estrutura e conteúdo das perguntas à medida que foi aplicado, objetivando atender ao propósito inicial. Com o instrumento de recolha de dados ajustado, inclusive com contribuições dos servidores públicos que atuam na área, partiu-se para a coleta de informações. O questionário foi aplicado a três servidores públicos, os quais compõem a comissão responsável, em âmbito municipal, pela recepção e posterior encaminhamento das solicitações, conforme portaria nº 19/SG/2013, sendo o instrumento respondido coletivamente.

A recolha dos dados ocorreu entre os meses de março e maio de 2014, sen-

do que, após a aplicação, realizou-se novamente pesquisa documental e contato com servidores, objetivando complementar a tabulação dos dados estatísticos. Para tratamento e análise dos dados, utilizou-se o *software Statistical Package Social Sciences* (SPSS), versão 20. Ademais, entrevistas informais realizadas com os servidores foram utilizadas para complementar os resultados, consistente com o método de conversação (Gil, 2010).

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Inicialmente, destaca-se que a seleção do município, com vistas ao desenvolvimento do estudo, está atrelada ao elevado contingente de demandas informacionais registradas nos primeiros anos (2012, 2013 e 2014) de vigência da Lei nº 12.527. O município está localizado no estado do Rio Grande do Sul e pertence à mesorregião do noroeste rio-grandense e à microrregião de Santo Ângelo, sendo que é o maior município da região das Missões, com 76.275 habitantes, de acordo com o censo de 2010 (IBGE, 2018).

A análise das informações segue a divisão temática estabelecida no questionário, o qual foi respondido de forma coletiva pelos integrantes da comissão designada para atender às especificações da LAI, constituída pela Portaria Municipal nº 76/SG/2012, de 15 de maio de 2012, substituída pela Portaria nº 19/SG/2013, de 22 de janeiro de 2013. Esse serviço foi disponibilizado a partir de 15 de maio de 2012 como Serviço de Atendimento ao Cidadão (SIC) físico, bem como eletrônico, via *site* institucional do ente público. Para o atendimento físico dos cidadãos, instituiu-se setor específico localizado junto ao Centro Administrativo, com a disposição de funcionário para atender às demandas protocolizadas. Desse modo, registra-se a criação de arcabouço legal, em âmbito municipal, bem como o atendimento às diretrizes estabelecidas na LAI.

Ainda, destaca-se que, para ter acesso à informação pública, seja *on-line*, seja protocolizada de forma física, o ente público exige a identificação do nome completo do demandante, o número do Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), *e-mail* para contato, bem como a mensagem de solicitação da informação, respeitando, portanto, os critérios estabelecidos pela legislação que normatiza a temática. Ademais, após concluído o pedido, ocorre a geração de protocolo, por meio do qual o demandante pode acompanhar *on-line* o trâmite do pedido, entrar com recursos e consultar respostas recebidas.

Ademais, constatou-se que o município dispõe, na página do *site* institu-

cional, de *banner* “Acesso à Informação”, o qual segue o modelo do selo padrão desenvolvido para a Lei de Acesso à Informação, conforme Figura 1, bem como apresenta itens de navegação intitulados “e-SIC” e “Consulta e-SIC”. Quanto à seção específica para divulgação do conteúdo sobre o acesso à informação (CGU, 2013a), o *banner* e itens remetem à interface para realização do pedido *on-line*, enquanto a disponibilização de informações relativas a contas públicas, processos licitatórios, entre outros dados, ocorrem por meio do acesso ao “portal da transparência”, bem como outros itens disponíveis na página institucional do ente público.



Figura 1 – Selo desenvolvido para a Lei de Acesso à Informação
Fonte: CGU (2013c).

Apresentados os aspectos iniciais sobre as formas de requisição da informação pública, passa-se para a discussão e análise dos dados coletados por meio do questionário aplicado. Observa-se que, de 15 de maio de 2012 até o dia 19 de maio de 2014, período para o qual os dados foram disponibilizados, a Prefeitura Municipal recebeu 163 requisições, com base na LAI. O maior percentual encontra-se no ano de 2012, quando ocorreram 79 solicitações (48,47%), enquanto 73 (44,78%) ocorreram em 2013 e apenas 11 (6,75%) em 2014. Esses resultados indicam que as solicitações predominaram no primeiro ano de vigência da Lei nº 12.527, conforme se verifica na Figura 2.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
ANÁLISE DAS SOLICITAÇÕES NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO/RS

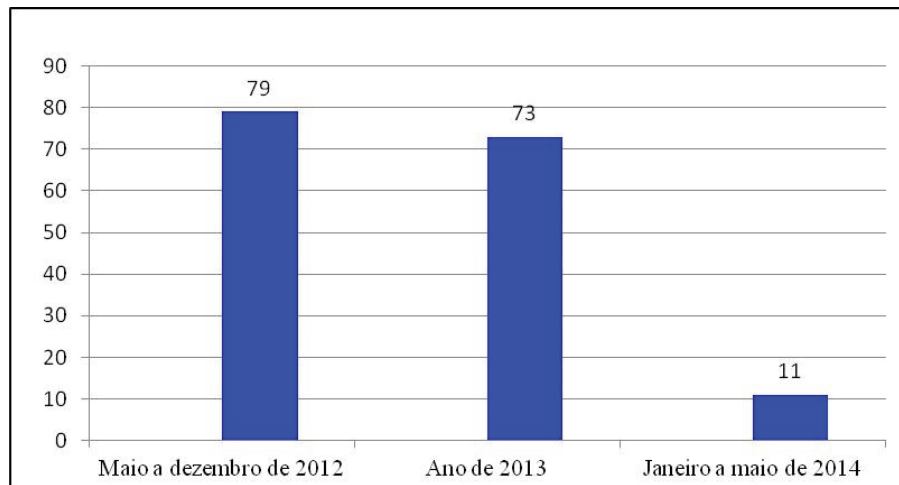


Figura 2 – Evolução dos pedidos de informação no período entre 2012 e 2014
Fonte: elaborada pelos autores.

Contudo, as solicitações foram realizadas, em grande medida, por meio do *site* institucional do ente público (60%), enquanto 40% ocorreram de forma física, por meio da entrega de requerimento ao setor competente, conforme a Figura 3. Destaca-se que o setor responsável pela recepção de pedidos físicos se localiza nas dependências do Centro Administrativo do ente público, sendo atribuídos a este setor o atendimento e a orientação ao público quanto aos procedimentos para acesso a informações, o processo de tramitação de documentos nas suas respectivas unidades, o protocolo de documentos e requerimentos de acesso à informação, o acesso à informação pública por meio da realização de audiências ou consultas públicas, o incentivo à participação popular, entre outras formas, de acordo com o artigo 9º, da LAI (Brasil, 2011).

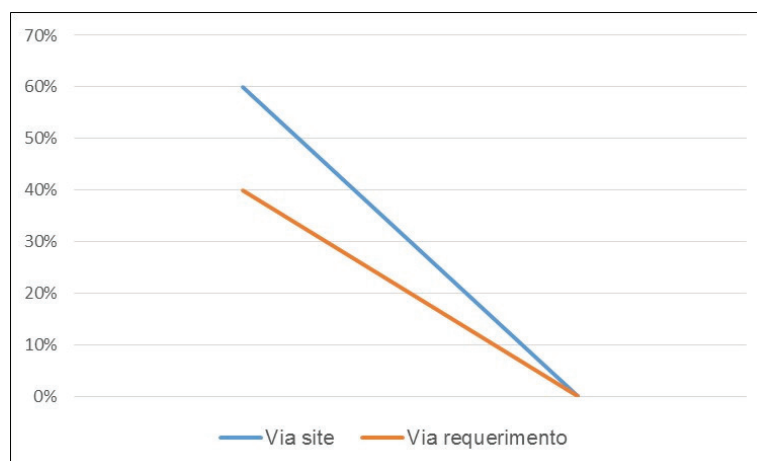


Figura 3 – Formas de requisição de informações no período entre 2012 e 2014
Fonte: elaborada pelos autores.

Nesse contexto, observa-se tendência à utilização das tecnologias da informação e comunicação (TICs), possivelmente por serem uma forma rápida e de fácil acesso na realidade dos munícipes. Logo, a obrigatoriedade da disposição das informações públicas, via *site* institucional, assegurada pela LAI (Brasil, 2011), busca ampliar as formas de divulgação e acesso aos atos públicos, bem como promover maior participação social no controle da administração pública.

A demanda dos pedidos perpassa os mais diversos setores e serviços prestados pelo ente público, conforme apresentado na Figura 4. Além disso, destaca-se que os pedidos foram realizados tanto por pessoas físicas quanto por indivíduos de personalidade jurídica.

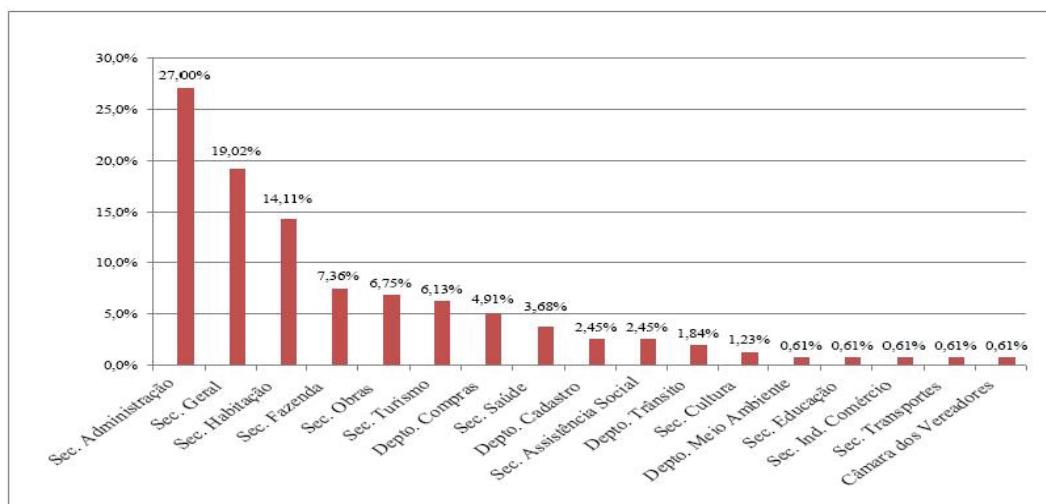


Figura 4 – Registro dos pedidos de informação por setor da administração pública em Santo Ângelo/RS, no período entre 2012 e 2014
Fonte: elaborada pelos autores.

Em relação a secretarias de governo, a de Administração recebeu a maior quantidade de pedidos, os quais totalizaram 44 (27%). Tal fato ocorre por ser essa secretaria a responsável pela execução das atividades de administração de pessoal, compreendendo recrutamento, seleção, admissão, alocação, remanejamento, elaboração da folha de pagamento e controle dos atos formais de pessoal.

Entre as principais demandas recebidas, destacam-se denúncias, especialmente anônimas contra servidores públicos, sendo a grande maioria relacionada a irregularidades, envolvendo a gestão dos recursos financeiros, patrimônio público, descumprimento de normas funcionais, entre outros apontamentos. Para tanto, quanto ao conteúdo delas, observaram-se assertivas, muitas vezes, sem base legal. Sobre essa questão, Cruz (1996) adverte que a ciência não pode resumir-

*LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
ANÁLISE DAS SOLICITAÇÕES NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO/RS*

se em vagos comentários e até boatos, impondo-se um mínimo de seriedade da origem da notícia, por parte do denunciante do fato.

A Secretaria Geral, com 31 requisições (19,02%), enquadra-se como a segunda em termos de solicitação de informações, devido, sobretudo, à composição de projetos de lei, decretos, portarias, convites, bem como demais publicações oficiais. Os pedidos abarcam, mormente, número e data de publicação de legislação municipal, bem como local para acessá-la. Registra-se que a referida secretaria é responsável pelas operações de recebimento, protocolo e encaminhamento dos pedidos de informação recebidos no âmbito da LAI.

Na sequência, encontra-se a Secretaria da Habitação, a qual registrou 23 (14,11%) pedidos de informação, sendo relacionados à realização ou gerenciamento de obras de infraestrutura em conjuntos habitacionais de interesse social, as quais estão em andamento no município. Seguindo a análise, a Secretaria da Fazenda obteve 12 (7,36%) pedidos de informação, relacionados à arrecadação e fiscalização de tributos, ao planejamento operacional e à execução da política econômica, tributária e financeira do município, à gestão da legislação tributária e financeira, às operações de tesouraria, à formulação de balancetes, aos demonstrativos e balanços, bem como aos informativos financeiros determinados pela Constituição Federal.

A Secretaria de Obras e Serviços Urbanos ficou em quinto lugar, absorvendo 11 pedidos (6,75%), os quais envolveram dúvidas relativas a obras e serviços de infraestrutura e saneamento básico, recuperação e limpeza de espaços públicos, elaboração de projetos, construção e conservação do patrimônio público local, manutenção da iluminação pública, bem como ações de planejamento e controle do uso de parcelamento e da ocupação do solo, observando-se o Plano Diretor.

Demandas também foram encontradas à Secretaria de Turismo, Esporte, Lazer e Juventude, totalizando 10 (6,13%) solicitações, as quais estão relacionadas a questões de lazer, recreação e autogestão comunitária, executadas por meio de programas próprios e parceria integrada com clubes, escolas, entidades esportivas similares e convênios federais, a exemplo do Programa Segundo Tempo.

Além das secretarias de governo, as quais envolvem os cargos de primeiro escalão, bem como a gestão político-administrativa dos principais programas, projetos e demais ações da administração pública municipal, os departamentos também configuram demandas significativas. O Departamento de Compras, subordinado à Secretaria da Fazenda, que possui tarefas específicas, obteve 8 pedidos (4,91%), sendo demandado por licitações, pregões, emissão de empenhos e controle do patrimônio.

Seguindo disposição estatística, causa estranheza o fato de a Secretaria da Saúde apresentar apenas 6 (3,68%) inquirições, demanda relativamente baixa, uma vez que o referido município se enquadra na categoria de porte médio. Com vistas à melhoria do acesso e da qualidade das ações e serviços de saúde prestados à população, entre os vários serviços de competência dessa referida secretaria, podem-se citar: consultas médicas, exames, medicação, atendimentos em Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), Estratégia Saúde da Família (ESF), campanhas e aplicação de vacinação, vigilância sanitária, realização de palestras educativas, desenvolvimento e encaminhamento de projetos com finalidade de aquisição de recursos financeiros e materiais.

Outro departamento que apresentou demanda de informações foi o de Cadastro Imobiliário, o qual registrou 4 (2,45%) solicitações. O referido departamento está subordinado à Secretaria da Fazenda, respondendo pelas atribuições de cadastro imobiliário, levantamento aerofotogramétrico, gestão das ações de cadastramento, lançamento, cobranças e fiscalização de todos os tributos e taxas do município, incluindo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Dívida Ativa, Taxa de Licença, Localização e Funcionamento (TLLF), Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e outros serviços públicos (certidões, habite-se, alvará de construção, ligação de esgoto, taxas de cemitério etc.). Porém, destaca-se que os pedidos estão relacionados a dúvidas quanto à isenção do IPTU, concedido a determinados munícipes, de acordo com a legislação municipal.

Com o mesmo quantitativo de pedidos, 4 (2,45%), encontra-se a Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Cidadania, sendo a maioria das demandas relacionada a denúncias do Programa Bolsa Família (PBF), que responde pela gestão de aproximadamente 10.000 famílias inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social, bem como 3.925 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Ainda, com menor representatividade, registram-se requisições ao Departamento Municipal de Trânsito (DMT) e Secretaria Municipal de Cultura, com 3 (1,84%) e 2 pedidos (1,23%), respectivamente. Por sua vez, encontram-se o Departamento Municipal de Meio Ambiente (Deman), Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC), Secretaria de Transportes e Câmara de Vereadores, cada qual com apenas 1 pedido (0,61%).

A partir dos dados, observa-se que a LAI, desde sua regulamentação, seja por meio da instituição de espaço físico no Centro Administrativo do ente públi-

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
ANÁLISE DAS SOLICITAÇÕES NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO/RS

co, com vistas ao atendimento e encaminhamento das demandas dos cidadãos, seja pela instituição das requisições *on-line*, por meio do sítio institucional, tem promovido maior transparência das ações públicas, especificamente quanto ao orçamento público, gestão do patrimônio público, bem como dos demais projetos, programas e ações desenvolvidas. De outro lado, percebem-se, positivamente, o interesse e a procura dos cidadãos por informações públicas, as quais perpassam pelos mais diversos setores da ação pública municipal.

Obviamente, a despeito da qualidade e representatividade das informações obtidas no âmbito da análise da LAI, não se pode desconsiderar que o quantitativo de requisições totais é relativamente baixo, especialmente quando se relaciona a um município de porte médio, bem como ao período observado. Assim, com vistas a dar maior divulgação à LAI e ao Serviço SIC, recomendam-se a realização de audiências ou consultas públicas, o incentivo à participação popular ou outros meios disponíveis (Brasil, 2011).

Faz-se importante considerar que, além de assegurar o acesso às informações públicas, os procedimentos devem facilitar a apropriação do conhecimento por parte do cidadão. Nesse sentido, a LAI, no seu artigo 5º, assegura que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (Brasil, 2011), além de estender as informações divulgadas de forma física e também digital, por meio de *sites* oficiais dos entes públicos, inclusive com padrões pré-estabelecidos pelo *Guia para criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades estaduais e municipais* (CGU, 2013a).

Além disso, dado que a LAI é implementada e aplicada diariamente pelo quadro de servidores, faz-se também importante o investimento em treinamento e capacitação com vistas à institucionalização da cultura da transparência nos órgãos e entidades públicas. Ademais, seguindo orientação do *Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em municípios e check list* (CGU, 2013b), é necessário regulamentar, em âmbito local, procedimentos e medidas para proteção contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados, dispendo, também, a lei ou decreto municipal, sobre as condutas ilícitas previstas e as sanções administrativas para os agentes públicos envolvidos.

Em síntese, o cidadão tem um papel ativo na consolidação da democracia, necessitando contar com a tutela do Estado para ter acesso e compreender as informações públicas, inclusive, em muitos momentos, com a intermediação

de entidades da sociedade civil, bem como da imprensa livre e comprometida com a divulgação da realidade dos fatos. Na esteira desse processo, encontra-se a necessidade do aperfeiçoamento dos instrumentos e procedimentos legais de transparência ativa e passiva, conforme obriga expressamente a LAI, bem como aprimoramento das práticas de gestão da informação pública.

Tal premissa é corroborada por Lock (2012), quando destaca a naturalidade de postura contestadora e de cobrança relativa ao desempenho de políticas públicas geridas localmente. Porém, para que isso ocorra, faz-se necessário que os cidadãos tenham condições de acessar e avaliar as políticas locais. Desse modo, a LAI vem regulamentar dispositivos constitucionais, garantido o fortalecimento das instituições democráticas e a participação popular nesse processo.

Ainda, registra-se que a finalidade precípua dos ditames da transparência pública somente poderá ser alcançada por meio da conversão da informação pública em instrumento de ação do Estado, a qual nem sempre é fácil. As principais dificuldades estão relacionadas à baixa escolarização da população brasileira, especialmente a alfabetização digital, bem como ao hermetismo da linguagem técnica, conforme discutem Culau e Fortis (2006). Assim, há necessidade de utilização de uma linguagem cidadã, de acordo com a CGU (2013a), garantindo a leitura e interpretação das informações. Nessa cultura, a informação compreensível pertence ao cidadão e, a partir dela, as demandas sociais podem e devem ser atendidas.

Portanto, o acesso público à informação pública, ainda que primordial para a garantia de um Estado transparente e responsável, é instrumental no sentido de que os ganhos advindos das políticas de transparência governamental não se encerram em si mesmos, mas nos resultados trazidos por esse tipo de política para a administração pública. A transparência e o acesso não garantem a eficácia do funcionamento da máquina pública; pelo contrário, sua ausência pode ser garantia de mau uso dos recursos públicos, a partir do momento em que são livres de controle social. O acesso à informação é um instrumento, um meio para se alcançar um fim, qual seja, a eficácia das políticas públicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A garantia do direito de acesso às informações públicas como regra geral é um dos grandes mecanismos da consolidação dos regimes democráticos. O acesso à informação pública, além de indispensável ao exercício da cidadania, constitui um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção. Logo, a construção de uma gestão que privilegie a disponibilização de informações exige uma série

*LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
ANÁLISE DAS SOLICITAÇÕES NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO/RS*

de mudanças nas práticas normalmente adotadas pelo aparato burocrático brasileiro. Ela implica ações para alterar o funcionamento dos órgãos municipais, estaduais e federais, no sentido de criar mecanismos de atendimento aos cidadãos, os quais garantam a impessoalidade na prestação das informações. Isso implicará, igualmente, mudanças no funcionamento dos órgãos e na atitude dos servidores.

Tendo em vista a explanação teórica da LAI nº 12.527/2011 e do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, atrelada ao questionário aplicado na Prefeitura de Santo Ângelo, foi possível analisar o panorama das demandas solicitadas por meio da LAI, atingindo-se os objetivos propostos.

Como resultado, identificaram-se informações importantes, que perpassam pelo número e principais informações requeridas. Assim, de maio de 2012 até maio de 2014, foram recebidos 163 pedidos de informação, sendo a forma mais usual via *site* institucional, especificamente no menu SIC, representando 60% das demandas, enquanto os demais 40% dos pedidos foram realizados por meio de requerimento físico protocolizado junto ao SIC na prefeitura.

Quanto à demanda de questionamentos por secretarias, constatou-se que as secretarias de Administração, Geral, Habitação e Fazenda foram aquelas com maior número de informações requeridas, com aproximadamente 70% do total. Já a Câmara de Vereadores foi a que menor demanda registrou, apresentando menos de 1%. A maior demanda da Secretaria da Administração deve-se aos concursos públicos e processos seletivos; na Geral, à elaboração de projetos de leis, decretos e portarias; na Habitação, à realização ou ao gerenciamento de obras de infraestrutura em conjuntos habitacionais de interesse social; e na Fazenda, a demanda é ocasionada por tributos diversos e execuções financeiras.

Finalmente, cumpre notar que o tratamento do direito de acesso à informação, como direito fundamental, é um dos requisitos para que se aprofunde a democracia participativa, em que não haja obstáculos indevidos à difusão das informações públicas e a sua apropriação pelos cidadãos. Sugere-se para tanto que futuros trabalhos sejam desenvolvidos, em nível amplo, no sentido de subsidiar as discussões acerca da consolidação das mudanças em curso e, em nível local, com o objetivo de auxiliar a evolução dos serviços prestados pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), tais como a construção de dados estatísticos e o apoio a treinamento de servidores.

REFERÊNCIAS

- Bastos, C. R. (2000). *Curso de direito constitucional* (21. ed.). São Paulo: Saraiva.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- _____. (2012). *Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012*. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm
- _____. (1999). *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- _____. (2011). *Lei nº 12.527, de 18 de dezembro 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. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm
- CGU. Controladoria Geral da União. (2011). *Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: Imprensa Nacional.
- _____. (2013a). *Guia para criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais*. Recuperado de http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_transparenciaativa_estadosmunicipios.pdf
- _____. (2013b). *Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em municípios e check list*. Recuperado de http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf
- _____. (2013c). *Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios*. Recuperado de https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf
- Creswell, J. W. (2007). *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed.
- Cruz, J. R. G. da. (1996). *O controle jurisdicional do processo disciplinar*. São Paulo: Malheiros.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
ANÁLISE DAS SOLICITAÇÕES NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO/RS

- Culau, A. A., & Fortis, M. F. de A. (2006, novembro). Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. *XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cidade da Guatemala, Guatemala, República da Guatemala, 11.
- Duarte, E. S., Lima Filho, R. N., Ribeiro, H. B., & Amorim, R. J. R. (2014, maio). Lei da Transparência (LC N° 131/2009) – e as mudanças ocorridas com a implementação da Lei 12.527/2011 – (A Lei de Acesso à Informação): uma pesquisa exploratória sobre a aplicabilidade da lei nos municípios baianos. *Anais do 5º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças & Iniciação Científica em Contabilidade*, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, 5. Recuperado de <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/anais/5CCF/20140425162955.pdf>
- Gil, A. C. (2010). *Como elaborar projeto de pesquisa* (5. ed.). São Paulo: Atlas.
- Hair, J. F., Babin, B., Money, A. H., & Samouel, P. (2005). *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018). *Santo Ângelo/RS*. Recuperado de <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santo-angelo/panorama>
- Lock, F. do N. (2012). *Estrutura e uso de informações orçamentárias governamentais: o caso do Conselho Municipal de Educação de Santa Maria – RS*. (Tese de doutorado) Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil.
- Malhotra, N. K. (2012). *Pesquisa de Marketing: Uma orientação aplicada* (6. ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Mattar, F. N. *Pesquisa de Marketing: Metodologia e planejamento* (4. ed.). São Paulo: Atlas.
- Meirelles, H. L. (1997). *Direito Administrativo Brasileiro* (22. ed.). São Paulo: Malheiros.
- ONU. Organização das Nações Unidas (1948). Declaração Universal Dos Direitos Humanos. *Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>
- Pina, T. D. (2013). *A Lei de Acesso à Informação e a divulgação nominal dos dados remuneratórios dos servidores públicos: Colisão entre direitos fundamentais*. Recuperado de http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2013_2/tatiana_pina.pdf
- Ramos, C. de M. (2008). O direito fundamental à intimidade e à vida privada. *Revista de Direito da Unigranrio*, 1(1). 1-30.

Daiani Mello dos Santos e Diego Pretto

- Roesch, S. M. A. (1996). *Projeto de pesquisa de curso de administração: Guias para pesquisas, projetos, estágios e trabalhos de conclusão de curso*. São Paulo: Atlas.
- Silva, J. A. (1999). *Curso de Direito Constitucional Positivo* (15. ed.). São Paulo: Malheiros.
- Vergara, S. C. (2006). *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas.