



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

KLEBER MINATOGAU

**SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO DO SENADO FEDERAL:
o controle social sobre a informação produzida e custodiada pelo Senado Federal no
primeiro biênio de vigência da Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 2011.**

Brasília

2014

KLEBER MINATOGAU

**SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO DO SENADO
FEDERAL: o controle social sobre a informação produzida e custodiada pelo
Senado Federal no primeiro biênio de vigência da Lei de Acesso à Informação - Lei
nº 12.527, de 2011.**

Trabalho final apresentado para
aprovação no curso de pós-
graduação *lato sensu* em
Administração Legislativa realizado
pelo Instituto Legislativo Brasileiro
como requisito para obtenção do
título de especialista.

Área de Concentração:
Planejamento estratégico e gestão de
processos, pessoas e conhecimento
no poder legislativo.

Orientadora: Msc Prof.^a Dr.^a **TELMA AMÉRICA VENTURELLI**

Brasília

2014

Kleber Minatogau

**SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO DO SENADO
FEDERAL: o controle social sobre a informação produzida e custodiada pelo
Senado Federal no primeiro biênio de vigência da Lei de Acesso à Informação - Lei
nº 12.527, de 2011.**

Trabalho final apresentado para
aprovação no curso de pós-
graduação *lato sensu* em
Administração Legislativa realizado
pelo Instituto Legislativo Brasileiro
como requisito para obtenção do
título de especialista.

Brasília, ____ de _____ de 2014

Banca Examinadora

Msc Prof.^a TELMA AMÉRICA VENTURELLI
Orientadora

Prof. LUIS FERNANDO PIRES MACHADO
Membro da Banca

DEDICATÓRIA

**À minha família, pela inspiração e
compreensão pelas ausências
consentidas, mas ainda assim
sentidas.**

AGRADECIMENTOS

Aos servidores e colaboradores da Secretaria de Gestão de Informação e Documentação e da Secretaria da Transparência do Senado Federal, que em muito contribuíram para a realização deste trabalho, especialmente, aos colegas do Serviço de Informação ao Cidadão, da Coordenação de Pesquisa e Opinião Pública e do DataSenado.

Aos colegas, professores e coordenadores do Curso de Pós-graduação em Administração Legislativa, inclusive, o pessoal de apoio e da secretaria do curso, que sempre demonstraram senso de profissionalismo e atitudes proativas para auxiliar naquilo que fosse preciso para o sucesso do empreendimento.

Aos colegas de trabalho da Diretoria-Geral que tiveram compreensão nos momentos de dificuldade e profundo companheirismo nos meus afastamentos em prol dos estudos.

RESUMO

A Lei nº 12.527, de 2011, popularizada pelo epíteto “Lei de Acesso à Informação”, ou simplesmente “LAI”, foi publicada em 2011, mas devido à *vacatio legis* destinada a proporcionar o tempo necessário às ações de implementação, somente entrou em vigência em 16 de maio de 2012. A partir desse momento, registrou-se uma avalanche de requerimentos dirigidos aos diversos órgãos da Administração Pública, a pleitear o acesso a temas de toda sorte. A LAI tratou de garantir ao cidadão o livre exercício do seu direito de acesso à informação pública e, desse modo, viabilizar um controle social mais efetivo sobre as instituições públicas brasileiras, que ficaram obrigadas a dar transparência aos atos administrativos, às despesas orçamentárias, às políticas internas, às condutas de seus agentes etc. Ao gestor público recai a obrigação de divulgar aquilo que é pertinente, viável e, sobretudo, de interesse público, daquilo que é passível de imposição de sigilo nos estritos limites permitidos pela lei. Este estudo pretende desvendar que informação e documentos tiveram o acesso requerido pela população, a fim de verificar se os mecanismos propiciados pela LAI estão sendo efetivamente colocados a serviço do controle social. O trabalho limita-se aos pedidos de acesso recebidos pelo Serviço de Informação ao Cidadão, mantido pelo Senado Federal, compreendendo o primeiro biênio de vigência da lei, ou seja, de maio de 2012 a abril de 2014.

Palavras-chave: Informação, transparência pública, acesso à informação, sigilo.

ABSTRACT

Law No. 12,527, of 2011, popularized by the epithet "Law on Access to Information," or simply "LAI", was published in 2011, but due to the *vacatio legis* intended to allow time for implementation actions, only came into force on May 16, 2012. Thereafter, many requests were addressed to the public authorities in order to claim access to all sorts of topics. The LAI tried to assure citizens the free exercise of their right of access to public information and thus enable a more effective social control over the Brazilian public institutions, which were forced to give transparency to administrative acts, the budget expenditures, the internal policies and its public agents conducts. To the public manager rests the obligation to disclose what is relevant, feasible and, especially, public interest, what is likely to impose secrecy within the strict limits allowed by law. This study aims to uncover what information and documents required by the population had access in order to verify that the mechanisms enabled by the LAI are effectively placed in the service of social control. The work is limited to requests for access received by the Service Citizens Information maintained by the Federal Senate, comprising the first two years of the rule of law, ie, from May 2012 to April 2014.

Keywords: Information, public transparency, access to information, confidentiality.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – A LAI ajuda a população a fiscalizar os atos dos governantes?	43
GRÁFICO 2 – Informações mais importantes entre as divulgadas	44
GRÁFICO 3 – Nível de confiança nas informações divulgadas sobre o gasto público	45
GRÁFICO 4 – Facilidade de acesso à informação pública	46
GRÁFICO 5 – Pedidos de informação recebidos por mês	50
GRÁFICO 6 – Percentual acumulado dos assuntos	51
GRÁFICO 7 – Distribuição dos três assuntos mais demandados	52
GRÁFICO 8 – Distribuição por gênero	64
GRÁFICO 9 – Distribuição por faixa etária	65
GRÁFICO 10 – Distribuição por escolaridade	66
GRÁFICO 11 – Distribuição por região	66
TABELA 1 – Interesse pelos temas confirme o gênero	45
TABELA 2 – Agrupamento por assuntos do Serviço de Informação ao Cidadão	47
TABELA 3 – Pedidos de informação respondidos no biênio 05/2012 a 04/2014.....	49
TABELA 4 – Percentual acumulado dos assuntos no biênio 05/2012 a 04/2014	51
TABELA 5 – Quantidade de pedidos de informação no biênio 05/2012 a 04/2014	56

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1. Transparência e Controle Social: em busca da verdade	13
2.2. Evolução da Transparência na Administração Pública	15
2.3. Evolução do conceito de Controle Social	19
2.4. Relação entre Direitos e Princípios Fundamentais	32
2.5. Do direito de informar e de ser informado	28
2.6. Considerações Finais	37
3. METODOLOGIA	39
4. ANÁLISE DE DADOS	42
4.1. Pesquisa DataSenado	42
4.2. Dados do Serviço de Informação ao Cidadão.....	47
4.2.1 Perfil do Cidadão	64
5. CONCLUSÃO	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	69
ANEXOS	

1. INTRODUÇÃO

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. XIX, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948).

A partir da redemocratização do país e, em especial, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a sociedade brasileira vem demandando maior transparência na aplicação de recursos públicos e na conduta dos agentes políticos e servidores públicos. A Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011 – veio regulamentar as disposições contidas no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal, que têm por objetivo final a instrumentalização da sociedade para o exercício do *controle social da informação*.

No âmbito do Senado Federal, um dos efeitos práticos da Lei de Acesso à Informação (LAI) foi a instituição do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), um dos canais institucionais pelos quais a comunidade pode acessar e obter informações desta Casa Legislativa.

Por ocasião da promulgação da LAI, em 2011, o Senado Federal já possuía uma política interna para divulgação de informações, na qual, pode-se destacar o seu Portal na Internet, que foi um dos primeiros sites públicos do País, criado em 1995, e que atualmente contabiliza cerca de 1,3 milhão de consultas mensais, de acordo com o *Relatório Anual sobre a Aplicação da Lei de Acesso à Informação – 2014*.

O relatório *supra* noticia também que em 2009, o Senado Federal instituiu o Portal da Transparência, onde é publicada uma variedade de informações de interesse público, com destaque para aquelas pertinentes às atividades administrativas: licitações, contratos, recursos humanos, despesas, auditorias, relatórios de controle interno etc.

A Lei de Acesso à Informação foi regulamentada internamente pelo Ato da Comissão Diretora nº 9, de 2010, que elencou alguns princípios essenciais, dos quais merecem destaque:

*Art. 3º. Os princípios que regem o sítio do Senado Federal são os seguintes:
(...)*

III - Adoção de mecanismos e ferramentas que possibilitem o mais amplo acesso ao seu conteúdo, suprindo, também, sempre que possível, o acesso ao sítio pelos portadores de necessidades especiais; (...)

VI - Disponibilidade ininterrupta de acesso para o público;

Outra iniciativa importante que antecedeu a Lei de Acesso Informação foi a criação e disponibilização ao público do sistema *Siga Brasil*, que possibilita a qualquer órgão, entidade ou cidadão acompanhar a execução do orçamento público, integrando as informações relativas às bases Siafi¹, Sidor² e Selor³. Por meio do Siga Brasil, o orçamento público federal pode ser consultado em todas as suas fases: a concepção via Plano Plurianual; a elaboração via Lei de Diretrizes Orçamentárias, a aprovação por meio da Lei Orçamentária Anual; e, finalmente, a execução por meio dos programas e ações, entre outros.

Assim, pode-se afirmar que o Senado Federal já possuía uma política de transparência, que veio a ser aperfeiçoada e fomentada com o advento da LAI, principalmente em relação a dados que não estavam armazenados de forma sistematizada ou que eram considerados de alguma forma sigilosos pela tradição e pelo costume, mas sem amparo legal específico. Além disso, outras unidades técnicas, a exemplo do Arquivo e da Biblioteca, já mantinham serviços de atendimentos ao público, que disponibilizavam uma gama significativa de dados, informações e documentos. A esses, posteriormente, juntaram-se a Ouvidoria do Senado e o Serviço de Atendimento ao Público da Secretaria-Geral da Mesa.

Por força de dispositivos legais da LAI, o Portal da Transparência do Senado Federal teve seu conteúdo ampliado, a fim de abranger outras bases de dados. Entretanto, a maior novidade mesmo foi a implantação do SIC, que permite a qualquer pessoa, a qualquer hora e de qualquer lugar, enviar uma solicitação de acesso às informações desejadas, por meio de telefone, carta ou internet. Nesse sentido, o SIC representa um avanço não apenas na forma (universalização do acesso à informação), mas uma inovação também na obrigação de prestar atendimento tempestivo ao cidadão, posto que todas as perguntas deverão ser respondidas no prazo máximo de vinte dias, prorrogáveis por mais dez dias, com a devida motivação, nos termos estabelecidos pelo art. 11, § 1º, da Lei 12.527/2011.

É nesse serviço que se concentra o objeto deste estudo, pelas seguintes razões:

a) os pedidos são registrados e identificados, o que viabiliza a análise de conteúdo e do perfil do solicitante;

¹ Sistema Integrado de Administração Orçamentária e Financeira do Governo Federal

² Sistema Integrado de Dados Orçamentários.

³ Sistema de Apoio à Elaboração de Leis Orçamentárias

b) tanto os pedidos quanto as respostas são passíveis de análise por data e por contexto, o que possibilita verificar a eventual correlação de variáveis externas, sobretudo da mídia, com os temas abordados pelo cidadão.

Assim, é possível traçar um perfil básico do cidadão que utiliza o SIC, pela utilização de dados como: sexo, idade, escolaridade, origem etc., permitindo, inclusive, investigar se há alguma relação predominante entre o tipo de interesse que se pretende satisfazer com o SIC e determinados segmentos populacionais.

Outro dado que se pretende extrair é a eventual correlação entre noticiário envolvendo o Senado Federal e sua influência na natureza dos temas apontados nos pedidos de informação recebidos no mesmo lapso temporal.

Por fim, embora a LAI já tenha completado dois anos de vigência, seus benefícios para a sociedade ainda não estão claramente assentados, na medida em que a lei, de fato, apenas iniciou um processo de promoção da transparência na Administração Pública. Acredita-se, pela relativa morosidade com que o processo caminha, que uma parcela considerável de agentes públicos, em todas as esferas de governo, ainda se apegam a conceitos anacrônicos de sigilo geral sobre documentos públicos, quando, a partir da nova legislação, trata-se justamente do contrário: a transparência agora é a regra, e o sigilo, a exceção.

Este estudo pretende analisar como a sociedade demandou o SIC/Senado Federal para exercer o controle social sobre informação produzida e custodiada pelo Senado Federal no primeiro biênio de vigência da lei, ou seja, de maio de 2012 a maio de 2014.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Transparência e Controle Social: em busca da Verdade

“Na guerra, a verdade é a primeira vítima.” Ésquilo.

A escolha do tema deste estudo, que aborda a participação do cidadão na construção de um controle social sobre as instituições públicas, baseado principalmente no uso de tecnologias de comunicação para obter-se o acesso à informação pública, não é ponto casual. Pelo contrário, entende-se ser este o futuro mais promissor para o aperfeiçoamento do serviço público, bem como para o incremento de qualidade dos serviços prestados ao cidadão comum.

Mas não é apenas isso. O cidadão de hoje, mais instruído e mais consciente de seus direitos, tem sede pela *verdade*. E, neste ponto, pretende-se obter o exame da verdade, não em termos absolutos e filosóficos, mas aquela verdade que interessa ao cidadão, a que circula pelos meandros da burocracia estatal e nem sempre é espontaneamente revelada ao público. A busca pela verdade, se ela existe e como descobri-la, no exercício de qualquer atividade humana, é objeto de reflexão por Washington Luiz Testa Júnior:

Antes de se examinar a questão da verdade no (e como) direito, é necessário indagar se existe e qual ou o que é a verdade, como descobri-la (nas ciências, na política, nas artes, na fé ou na razão, enfim) e, ao encontrá-la, como compreendê-la (absoluta ou relativa; subjetiva ou objetiva; eterna ou efêmera).

Refletir sobre a verdade impõe, desde logo, revestir-se academicamente de humildade e honestidade porque o seu campo de discussão é naturalmente vasto e complexo, a dificultar e até a impedir respostas absolutas às proposições supra, a não ser que se arrogue onde nem a doutrina o faz, ou se faça ímprobo ao tapar o que é conceitualmente aberto. (TESTA JÚNIOR; 2011, p. 136-137).

De acordo com o ilustre professor, a *verdade* é a base do Estado Constitucional, que também recebe a denominação de Estado Democrático de Direito. Veja-se que o *Estado de Direito*, somente, não acolhe o pressuposto da *verdade*, como valor institucional. O Estado de Direito, cujo fundamento é o império do direito baseado na lei, se for despido das bases democráticas, transmuta-se em regime totalitário, posto que a lei não é legitimada pela

prerrogativa da soberania popular. Dessa forma institucionaliza-se por meio da lei, os interesses de uma elite governante, que se apropria dos mecanismos de elaboração das leis. Dessa forma, o Estado é regido por leis que não representam os interesses da população, leis que são a antítese da essência democrática. Por esse motivo, a *mentira*, como antítese da *verdade*, deve ser banida institucionalmente, em defesa do indivíduo e dos valores democráticos. Assim, expressou o festejado autor:

Por isso a verdade é imprescindível aos direitos humanos fundamentais, porque impõe ao poder público e àqueles que em seu nome prestam serviço público, como a comunicação social, a verdade prima facie como vedação de mentira. Esta é o fundamento que deslegitima governos arbitrários, cujo mandato é popular, tidos por “democráticos”.

(...)

*No Estado Constitucional, à política não se aplicam os conselhos de Platão **in a República** e de Maquiavel **in O Príncipe** acerca da Mentira útil, tendo em vista que a verdade deve preponderar acima de tudo, ainda que triste ou dolorosa, pois antes a realidade do que a sua representação falsa. Dai-me o que meu, e eu decido o que fazer.*

Bobbio diz que “escritores democráticos sempre execraram a falsidade do príncipe, assim como atualmente, nas sociedades de massa, os mais diretos herdeiros da mentira útil são os sistemas ideológicos e seus derivados”. (TESTA JÚNIOR; 2011, p. 153).

Pelo exposto, tem-se que qualquer sistema elaborado para incrementar o grau de transparência na Administração Pública é um sistema que prima pelo aperfeiçoamento das instituições democráticas. Diante disso, ao agente público não restam argumentos admissíveis para a ocultação ou obstrução da *verdade*. Não pode mais prevalecer o discurso vago sobre a existência de razões de Estado para negar o acesso à informação produzida e custodiada pela Administração. A Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011 – já prevê as situações de excepcionalidade, que podem restringir o acesso. A regra geral, porém, é a publicidade.

Assim, o significado pragmático do binômio *transparência/controle social* somente adquire a densidade desejada para aplacar a sede de *verdade* que trespassa a sociedade civil, quando as informações divulgadas pelos entes públicos forem verdadeiras e confiáveis, no sentido de que estão escoimadas de quaisquer vícios que possam induzir a erro a análise imposta pelo controle social. Não por acaso, o legislador, para assegurar a veracidade das informações, estatuiu no art. 4º da Lei nº 12.527/2011, conceitos que buscam preservar e assegurar a qualidade e a confiabilidade das informações, *in verbis*:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

(...)

VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Destaque-se, principalmente, os incisos VII e VIII, que tratam da *autenticidade* e da *integridade* da informação disponibilizada ao público. A verdade contida na informação, em termos legais, não poderia ser conceituada sem os atributos de autenticidade e de integridade.

Sem adentrar em considerações amplas e filosóficas, a *transparência*, para efeito deste estudo, pode ser resumida simplesmente na atitude proativa da Administração Pública em disponibilizar ao público toda e qualquer informação produzida ou custodiada por seus órgãos no desempenho de suas competências. O *controle social*, por sua vez, funda-se no direito que todo cidadão consciente de seu papel cívico deve exercer, de forma individual ou coletiva, para assegurar que a Administração efetivamente priorize o interesse público em todas as suas políticas, programas e ações.

2.2. Evolução da Transparência na Administração Pública

É senso comum que a Administração Pública em geral – em todos os níveis e esferas de governo – nem sempre prioriza a verdade dos fatos nas comunicações divulgadas ao público. Isso ocorre pelos mais variados motivos, uns mais importantes, outros nem tanto. É comum o uso da assertiva: *preservação da imagem institucional*, como um dos motivos para a ocultação de informações, principalmente se há agentes políticos envolvidos. Entretanto, aqueles que mais preocupam o cidadão comum são, sem dúvida, as ações deliberadas para ocultar falhas na aplicação do dinheiro público, o desperdício de recursos escassos pela incompetência dos gestores, ou simplesmente a apropriação indevida de valores por aqueles que deveriam zelar pela sua integridade.

O advento do Estado Democrático de Direito, a partir da Constituição de 1988, trouxe novas interpretações que motivaram a revisão de crenças comuns ao Serviço Público, decorrentes de usos e costumes vigentes há muito tempo. Uma delas, um exemplo clássico de hábito arraigado no trato da coisa pública, é o chamado *ato discricionário do administrador público*.

Durante décadas, o ato discricionário fundado na famosa dualidade *oportunidade e conveniência* possibilitou à autoridade exarar atos desvinculados do interesse público, favorecendo, de fato, interesses particulares de toda ordem. Felizmente, o advento da Constituição de 1988 fez evoluir, para melhor, as condutas administrativas em relação à discricionariedade dos atos.

Dentre os atos discricionários, a nomeação de pessoa para ocupar cargo em comissão no Serviço Público constituía o exemplo típico de ato discricionário *insindicável*, ou seja, que dispensava o administrador de motivar ou justificar a escolha da pessoa a ser nomeada.

A partir de 1988, a Administração passa a reger-se pelos princípios constitucionais que caracterizam o Estado Democrático de Direito. Assim, o ato de nomeação e exoneração de cargo em comissão não deixou de ser discricionário, até porque está previsto no art. 19, inciso II, da Carta Magna, entretanto, passou a submeter-se aos princípios constitucionais da isonomia, da eficiência, da publicidade, da impessoalidade e da moralidade.

Qual é a *verdade* que se busca no ato de nomeação de um servidor comissionado? A resposta a essa questão, sem dúvida alguma, passa pela necessidade de transparência e de controle social, ou seja, de que a pessoa escolhida para ocupar um cargo em comissão tenha *méritos* pessoais que justifique o custeio de seu salário e benefícios com recursos públicos.

No entanto, quando se examina a questão do ponto de vista prático, é muito difícil, senão impossível, estabelecer critérios objetivos para lastrear a nomeação de cargo em comissão. Por esse motivo, buscou-se a adoção de mecanismos periféricos de controle, que coíbam os casos mais afrontosos de mau uso dos cargos comissionados. Adotou-se, por exemplo, a vedação ao *nepotismo*⁴, como regramento que restringe a liberdade da autoridade responsável pela nomeação. Trata-se de regra de natureza *negativa*, no sentido de impor

⁴ A vedação ao nepotismo no Serviço Público foi regulamentada pelo Decreto nº 7.203/2010 e corroborada pela Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, cujo texto reproduz-se: *A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.*

restrições que impedem a investidura, ao invés de requisitos *positivos*, que seriam as qualidades desejadas ao ocupante do cargo.

Em suma, é direito de qualquer cidadão verificar, pelos mecanismos da transparência pública, se os atos de nomeação para tais cargos estão respeitando a vedação ao nepotismo. Isso se dá por meio do acesso a informação, que deve ser íntegra e, sobretudo, verdadeira.

Infelizmente, se há sinais de evolução em algumas áreas, em outras permanece ainda o ranço do descaso com a coisa pública. Uma delas, que impacta diretamente na pesquisa e na disponibilidade da informação, é a ausência de políticas públicas eficientes para a preservação da memória e dos arquivos públicos.

Costumeiramente, os dados e informações da Administração Pública eram inacessíveis ao cidadão ou pesquisador, sob o pretexto de um pretense sigilo dos negócios públicos, a que somente um grupo seleto de agentes ou servidores teria acesso irrestrito. Por outro lado, a situação precária dos arquivos públicos, sofrendo de crônica escassez de recursos e de pessoal qualificado, tornava hercúlea a tarefa de organização, recuperação e sistematização de dados, informações e documentos.

A memória do serviço público sempre foi assunto de menor importância para os mandatários eleitos ou nomeados por indicação político-partidária, e segue tratada como “aquela papelada velha” que entulha os armários das repartições. Este aluno testemunhou o processo de desintegração da memória numa das instituições mais antigas deste país, onde trabalhou por mais de vinte anos: a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), sucessora do extinto Departamento de Correios e Telégrafos (DCT) do Ministério da Viação e Obras Públicas. O serviço de Correios completou recentemente 350 anos de atividades no Brasil, o que o torna uma das instituições públicas mais antigas do país ainda em atividade. Deveria a ECT possuir um acervo comparável em importância histórica ao do Senado Federal, pelo simples fato de estar presente em todas as antigas vilas e cidades e continuar atuante em todos os municípios brasileiros há pelo menos três séculos. A realidade, entretanto, é que a transformação em empresa pública, em 1969, simplesmente lançou ao extravio o grosso dos arquivos e documentos do antigo DCT, principalmente aqueles descentralizados nas municipalidades, que foram se perdendo ao longo dos últimos quarenta anos.

Essa cultura de menosprezo pela memória e desincentivo à preservação dos arquivos, aliado ao suposto sigilo dos negócios públicos, contribuiu para a falta de transparência que caracteriza a maioria dos órgãos públicos perante a sociedade. Coincidentemente ou não, somente com o processo de redemocratização do país, em 1985, aliado ao surgimento das

ferramentas de informática e à melhoria gradual na qualificação técnica dos servidores públicos, houve um início de mudança nesse cenário.

A transparência começou a ser imposta por lei, adquirindo *status* de mandamento constitucional com a Carta Magna de 1988, da qual pode-se destacar os seguintes dispositivos:

Art. 5º (...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

(...)

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

LXXII - conceder-se-á habeas data: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se preferir fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

(...)

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

O cidadão comum ao ler tais dispositivos teve a impressão de que a partir daquele momento teria início uma nova era, a começar pelo desmonte do arcabouço de regras com que os administradores públicos erigiram *muralhas* para proteger a si mesmos e suas informações dos olhos da sociedade. Entretanto, aqueles que não tinham intimidade com os meandros jurídicos da legislação pátria, diga-se, a maioria do povo, vieram então a descobrir que tais dispositivos não eram autoaplicáveis, ou seja, careciam de regulamentação infraconstitucional, sem o quê de pouco ou quase nada se alteravam as restrições de acesso assentadas ao longo do tempo nas repartições públicas.

Assim, um hiato de mais de vinte anos foi necessário para que os dispositivos constitucionais fossem finalmente regulamentados em lei pelo Congresso Nacional, com a aprovação de proposição de autoria do Poder Executivo, que resultou na promulgação da Lei

de Acesso à Informação – Lei nº 12.527, de 2011 – também conhecida pela sigla LAI. Embora, muitos possam alegar tratar-se apenas de mais um caso de falta de priorização do poder público, vez que outros dispositivos da Constituição ainda continuam sem regulamentação infraconstitucional, é fato que a aprovação da citada lei provocou reações contrárias durante os debates parlamentares. Nesse sentido, Washington Luiz Testa Júnior assevera:

A razão de a classe dominante não querer uma democracia real (participação público-social) é óbvia: a não interferência e possíveis restrições, na capacidade de decidirem e agirem livremente segundo os próprios interesses. Por isso, a ideia de não haver participantes e, sim, espectadores. (TESTA JÚNIOR; 2011, p. 127).

Cumprir registrar que, antes da Lei de Acesso à Informação, foram sancionadas outras leis fundamentais, que buscaram assegurar ao cidadão maior controle e transparência na gestão dos gastos públicos.

A Lei Complementar nº 101, de 2000, mais conhecida como *Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)* e a Lei Complementar nº 131, de 2009, que instituiu ferramentas de transparência na citada LRF. Embora se trate de pedra fundamental na organização fiscal do Estado Brasileiro, a LRF não será tema deste estudo, posto que, por si só, justificaria um trabalho apartado. Merecem registro, ainda, a Lei nº 8.159, de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos; a Lei nº 9.051, de 1995, que trata da expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações; a Lei nº 9.507, de 1997, que regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*; a Lei nº 12.414, de 2011, que disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito; e, finalmente, o Decreto nº 4.553, de 2002, que dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal.

2.3. Evolução do conceito de controle social

Inicialmente, cumprir registrar que se está a tratar da evolução do conceito propriamente dito, uma vez que o controle social ainda está em fase inicial de

desenvolvimento, não se podendo afirmar que exista em sua plenitude e eficácia no seio da sociedade.

A Constituição Federal DE 1988 já prevê que a sociedade tem seu papel no controle da gestão pública. Para tanto, a sociedade pode e deve contar com o apoio dos órgãos do controle interno e externo, podendo acioná-los sempre que detectar irregularidades na gestão de recursos públicos:

Art. 74, § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

O controle da Administração Pública diretamente pelos próprios administrados, com ou sem a interveniência de entidades constituídas com essa finalidade, é um fenômeno recente e típico de sociedade modernas e democráticas, que alçaram a cidadania para além de conjunto de direitos e garantias, a ponto de todo cidadão deter, por sua vontade, o poder de confrontar o agente público no modo como este aplica os recursos que lhe foram confiados para promover o bem comum. Segundo o Prof. Sérgio Assoni Filho:

Assim sendo, a etimologia da palavra controle já trazia consigo, implicitamente, a ideia que permeia seu atual significado corrente nas sociedades qualificadas como democráticas, isto é, qualquer ato praticado ou decisão tomada pela Administração, por intermédio de seus agentes, será susceptível de confrontação pública, observada a correspondência entre as aspirações dos cidadãos-administrados e a emanação propriamente dita do ato ou da decisão.

A viabilidade dessa permanente confrontação pública, nas hodiernas sociedades de massa, requer a institucionalização de diversos sistemas de controle concomitantes, a fim de que todo o processo decisório governamental seja dotado da maior visibilidade possível, de modo a instruir os cidadãos adequadamente e, com isso, dar ensejo ao debate popular em torno dos atos e decisões oriundos do Estado-Administração. (ASSONI FILHO; 2009, p. 104)

Nesse sentido, o referido autor cita como exemplo internacional de institucionalização do controle sobre a atuação dos agentes públicos a edição pelo Parlamento britânico, em 1995, do *Informe Nolan*, que teve por finalidade aferir o grau de impessoalidade no trato da coisa pública, de forma a estabelecer “*padrões de conduta na vida pública, tendo como principal diretriz a ausência de interesses pessoais, assim como a objetividade, integridade, responsabilidade e transparência nos atos e decisões dos gestores.*” (ASSONI FILHO; 2009, p. 104)

Em terras nacionais, o fim da censura aos meios de comunicação vigente no período do regime militar e a instituição de um Estado Democrático de Direito que garante a plena liberdade de expressão, de pensamento e de imprensa, ajudaram a construir no país uma posição mais crítica e de cobranças mais expressivas em relação à conduta dos governantes e demais autoridades públicas.

Para relembrar, em 2009, o Supremo Tribunal Federal declarou que a Lei nº 5.250, de 1967, também conhecida por *Lei de Imprensa*, não havia sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988. O fim desse diploma, que deveria ser comemorado por todos os setores da sociedade, suscitou curiosamente algumas reações contrárias, por parte de grupos que defendiam a manutenção dos artigos que definiam os tipos de calúnia, injúria e difamação, para os casos de abuso dos meios de comunicação de massa, os quais poderiam eventualmente fazer mau uso da ampla liberdade de expressão. Daí, possivelmente, as notícias que frequentaram o noticiário nos últimos anos, de que o atual Governo teria a intenção de apresentar um projeto de lei para instituir o “*Controle Social da Mídia*”.

Embora as empresas de comunicação rejeitem peremptoriamente qualquer tipo de controle de conteúdo, os defensores da ideia argumentam que se trata, de fato, não do controle de conteúdo, o que atentaria contra a liberdade de imprensa, mas de controle econômico sobre a propriedade dos meios de comunicação. Ou seja, o alvo não é o conteúdo produzido e divulgado, mas a origem do dinheiro que controla a empresa de comunicação que, por tabela, pode induzir a publicação ou ênfase de determinadas notícias em detrimento de outras. Os defensores do controle social da mídia argumentam que tal instituto viria apenas regulamentar os dispositivos contidos nos artigos 220 e 221 da Constituição Federal, a saber:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º - Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 3º - Compete à lei federal:

I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

§ 4º - *A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.*

§ 5º - *Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio. (grifo nosso)*

§ 6º - *A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.*

Art. 221. *A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:*

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

É possível que tal projeto ainda não tenha sido proposto ao Congresso Nacional, pela provável resistência de parlamentares eventualmente vinculados a empresas de comunicação, além de outros que certamente não gostariam de se indispor com os grandes grupos de mídia. Nesse ponto, a Prof.^a Tatiana Stroppa bem definiu essa relação entre parlamentares e proprietários de empresas de comunicação:

Sendo assim, os meios de comunicação representam uma genuína ponte entre os governantes e governados. Não há dúvidas também de que existe uma efetiva relação de amor e ódio entre governantes e meios de comunicação de massa. É por isso que, sem dúvida e de há longa data, aqueles sempre almejam manter, senão o controle dos meios, uma relação simpática com eles, para que as informações divulgadas não lhes sejam desfavoráveis. (STROPPIA; 2010, p. 132)

Ainda assim, é um tema sobre o qual, um dia, a sociedade deverá se debruçar, posto que a manipulação de fatos e a criação de tendências para influenciar a opinião pública, principalmente em períodos eleitorais, embora não sejam fatos comprovados, também não podem ser reputados como impossíveis de ocorrer. Não é por outro motivo que o Partido dos Trabalhadores, quando de seu 14º Encontro Nacional, ocorrido em São Paulo, nos dias 2 e 3 de maio de 2014, aprovou a *Resolução sobre tática eleitoral e política de alianças*, do qual se extraiu o seguinte trecho:

A defesa da liberdade de imprensa é um dos princípios fundamentais defendidos pelo PT desde sua fundação. Ao longo dos seus 34 anos, o partido sempre defendeu de forma intransigente as liberdades de opinião e expressão como elementos centrais para a democracia.

No entanto, o que percebemos do oligopólio midiático brasileiro é um distanciamento da verdade factual e a adoção de uma linha editorial que

busca a permanente desconstrução dos movimentos sociais, dos nossos governos e do nosso partido. O oligopólio midiático tenta induzir a opinião pública e inflar nossos adversários, assumindo o papel de oposição sistemática.

Defendemos a verdade! Para isso é fundamental garantir o contraditório e a diversidade de opiniões nos noticiários. Cabe ao povo brasileiro fazer suas escolhas sem a maléfica influência causada pela sistemática distorção dos fatos, que vem sendo praticada por parte dos meios de comunicação.

Outra face dessa moeda são os vultosos recursos orçamentários destinados às atividades de comunicação social dos governos em todas as esferas. O Estado é um dos grandes anunciantes dos tradicionais meios de comunicação: rádio, jornais, revistas e televisão. Esse volume de recursos também não seria suficiente para, no mínimo, influenciar a linha editorial de uma mídia?

Ressalte-se ainda que essa questão possui desdobramentos que não estão restritos aos seus aspectos políticos, que são mais evidentes no período que antecede as eleições. As notícias podem por vezes resvalar na afronta ao direito à honra, à intimidade e à vida privada. Dessa forma, o *controle social* serviria, de acordo com seus defensores, para coibir abusos, inclusive aqueles não tolerados pelo sistema jurídico, mas que por vezes são de difícil comprovação quanto à intencionalidade do autor. Junte a isso, o fato de que a eventual reparação judicial pode demorar anos, perdendo sua utilidade aos que foram prejudicados.

Todavia é imprescindível tecer aqui uma análise ponderativa entre censura e controle social da mídia, na medida em que são fenômenos aparentemente distintos, mas que recentemente têm sido associados, principalmente por aqueles que são peremptoriamente contrários à aprovação de legislação sobre controle social dos meios de comunicação.

A possibilidade de esse tipo de controle descambar para a censura, ainda que disfarçada sob um suposto interesse público, incita a defesa de uma liberdade absolutamente livre de controle ou de restrição para a divulgação das informações, sob o pretexto de que só assim haveria opinião pública livremente formada. Para os defensores desta concepção radical de liberdade de opinião, qualquer tipo de controle é tido como ato atentatório à liberdade de pensamento e de expressão, em outras palavras, é o retorno da censura, nos moldes em que vigorou durante o regime militar.

Em um mundo idealizado, não basta que a imprensa seja livre, mas que seja também diversa, de modo a representar as mais variadas tendências da sociedade em relação à pluralidade de ideias, pensamentos e convicções políticas. A excessiva concentração dos canais de mídia em um único conglomerado ou grupo econômico sempre há de levantar suspeitas quanto à sua imparcialidade no tratamento das notícias e divulgação das

informações. Numa situação ideal, um empresário da mídia deveria não deveria atuar simultaneamente em rádio, jornal, revista e televisão, sem falar da internet e suas múltiplas plataformas. Entretanto, na realidade da economia capitalista, a acumulação de riqueza é regra, daí, talvez, a necessidade de se buscar mecanismos que favoreçam a existência de ampla concorrência no mercado de comunicação de massa.

Estes, basicamente, foram os argumentos utilizados recentemente pelo Governo da Argentina para obter a aprovação de uma lei que possibilita o desmonte de grandes conglomerados de comunicação:

Suprema Corte da Argentina declara a Lei de Meios constitucional

Texto aprovado em 2009 não havia entrado em vigor por ação do 'Clarín'.

Grupo de mídia terá que se desfazer de várias de suas posses.

Do G1, em São Paulo

A Suprema Corte da Argentina declarou constitucional nesta terça-feira (29) a polêmica lei de imprensa audiovisual, a Lei de Meios, e pôs fim a uma batalha legal de quase quatro anos entre o governo argentino, da presidente Cristina Kirchner, e o grupo Clarín, maior do setor de comunicação do país, informaram fontes oficiais.

Com a sentença, a máxima instância argentina revogou a decisão da Câmara Federal Civil e Comercial que tinha sido expedida contra a constitucionalidade de dois artigos que regulam as transferências de licenças, impedindo que um mesmo operador acumule licenças de TV, rádio e cabo, e os prazos de aplicação da norma, informou a agência oficial "Télam".

Um dos artigos contestados pelo Clarín, o 161, que falava sobre a questão da adequação à lei, ou seja, que obriga o Clarín a se desfazer das licenças que excedem o limite, foi aprovado por quatro votos de juízes contra três.

(Portal G1 de notícias. Disponível em <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/10/suprema-corte-argentina-declara-constitucional-lei-de-imprensa.html> - acessado em 10/10/2014)

A reportagem esclareceu ainda que o grupo *Clarín* terá que se desfazer de várias de suas empresas de comunicação, TV, rádio e jornais, a fim de adequar-se aos limites impostos pela nova legislação argentina.

Mas, se por um lado, é possível que haja abusos na publicação de notícias contrárias aos interesses do governo, por outro, há que se reconhecer que os meios de comunicação de massa são alimentados pela sequência infindável de escândalos envolvendo políticos e empresários, que alimentam o descrédito na política e nos políticos, reduzindo sensivelmente o apreço da população pelos seus representantes eleitos. É fato que, independentemente de existirem interesses subjacentes, os meios de comunicação, principalmente a imprensa escrita, trouxeram à luz vários casos de corrupção na esfera pública, e que efetivamente impactaram a opinião pública, com óbvias consequências para as agremiações políticas direta ou

indiretamente vinculadas aos agentes públicos flagrados ou acusados da prática de atos ilícitos.

Embora, a princípio, possa parecer que a discussão sobre controle social da mídia e censura não esteja vinculado ao tema deste estudo, é necessário lembrar que o noticiário político incentiva o cidadão a buscar mais informações junto aos órgãos públicos. O cidadão, por vezes, não crê piamente naquilo que o noticiário publica. Então ele procura elementos da *verdade* diretamente na fonte, ou seja, pelo Serviço de Informação ao Cidadão ou pelo Portal da Transparência. Assim, cidadão pode formar sua convicção pessoal sobre determinada notícia, por meio de uma fonte desvinculada da mídia. Esse é, sem dúvida, o grande serviço prestado pela Lei de Acesso à Informação para a construção da cidadania consciente.

Ao contrário do que temem alguns setores da Administração Pública, o fortalecimento da transparência não irá agravar a imagem já desgastada dos dirigentes políticos e dos órgãos públicos, pelo contrário, a constatação de que os recursos públicos estão sendo corretamente geridos e canalizados para o bem comum e que serão punidos os eventuais desvios de conduta, somente fará crescer o respeito do povo pelas instituições públicas. É nesse processo virtuoso que a Administração Pública deve investir seus esforços, o qual irá resultar em benefícios próprios e, sobretudo, para a sociedade.

A aproximação dos entes públicos com a sociedade civil, reduzindo distâncias e estabelecendo laços de cooperação, é a fórmula que possibilitará criar maior sinergia entre a atuação do Estado e a postura crítica de seus cidadãos. Nas palavras do Prof. Sérgio Assoni Filho:

Tendo em vista a democratização do relacionamento entre Administração Pública e sociedade civil, vimos que a evolução dos tempos aponta para uma participação popular que não deve ficar restrita à escolha dos parlamentares, ao invés disso, os cidadãos devem se transformar em verdadeiras células decisórias, cabendo a eles a contínua manifestação, coadjuvando na indicação das políticas públicas que deverão ser levadas a efeito em nome dos interesses da coletividade e, ao mesmo tempo, monitorando a atuação dos gestores públicos. (ASSONI FILHO; 2009, p. 151)

Somente com o advento da participação popular, por meio dos modernos meios de divulgação das informações, será possível edificar um modelo efetivo de controle social da Administração Pública. Em que pese os esforços e os investimentos para modernização dos órgãos de controle mantidos pelo Estado, a exemplo da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União, é forçoso reconhecer que o gigantismo da Federação brasileira

impede que essas entidades de controle, de reconhecida capacidade técnica, possam auditar com eficiência as inúmeras dependências por onde circulam os recursos públicos. Basta lembrar que as municipalidades que recebem recursos federais – e são milhares –, somente por amostragem podem ser auditadas pelos citados órgãos de controle.

Paralelamente aos sistemas já instituídos de controle interno e controle externo, a Lei de Acesso à Informação pode vir a tornar-se o esteio de um novo sistema suplementar de controle democrático da Administração Pública, formado por cidadãos voluntários, desvinculados dos partidos políticos. Para funcionar, tal sistema *popular* não dependeria do aporte de recursos públicos, mas simplesmente do impulso da cidadania consciente, no interesse de proteger e cuidar daquilo que é seu e de toda a sociedade, enfim do bem comum. Bastaria que uma parcela da população se empenhasse nessa cruzada de investigação e acompanhamento das despesas públicas e, certamente, o índice de malversação de dinheiro público haveria de cair sensivelmente. Para endossar esta linha de raciocínio, destacou-se as palavras da prof. Waleska Vasconcelos:

(...) o ambiente pós-moderno nos ajuda a tornar relativa a centralização da política e do Estado, introduzindo uma política de sociabilidade menos rígida e um governo mais lúdico o que conferirá aos processos de democratização sua dinâmica, mas também uma certa instabilidade. Desta reflexão, passamos a nos questionar se o direito pós-moderno realmente contribuirá para a geração de uma cultura política democrática e se será capaz de corresponder aos anseios históricos da nossa sociedade para uma maior participação e controle nas ações públicas.

[...]

Como bem se apresenta a participação popular vista como um instrumento de democracia pressupõe a existência e utilização de instrumentos institucionais relativamente novos como a iniciativa de leis e o referendo, que possibilitam mudanças no modo de atuação dos poderes e entidades estatais bem como alterações no relacionamento entre Estado e sociedade. Apesar de não ser longínqua a apresentação pelos ordenamentos institucionais dos instrumentos democráticos participativos, no entanto, pode-se afirmar que nunca antes como na contemporaneidade dos movimentos jurídicos se conferiu tamanha relevância à participação popular como pressuposto para realização da democracia. Não nos referimos apenas a uma emissão de opinião, mas ao exercício consciente da cidadania política ativa através das técnicas postas. (VASCONCELOS; 2009).

Embora a autora faça uma alusão ampla à participação popular no aperfeiçoamento da Democracia, tem-se por certo que no bastião democrático destaca-se o controle social das ações públicas, em especial, aquela elaboradas pelos governantes e congressistas, quando no desempenho dos respectivos mandatos eletivos. A elevação dos valores éticos no trato da

coisa pública pode ser acelerada, a depender do efetivo envolvimento das pessoas nesse processo, cobrando e exigindo probidade de seus representantes eleitos. Essa forma de intervenção popular funcionaria, assim, como um catalisador no processo, antecipando a transformação desejada nos costumes políticos. Nesse sentido, Washington Luiz Testa Júnior afirma:

A noção de controle social vem da ideia segundo a qual não bastam a lei e o Estado, indispensáveis ao bem estar social, mas também um agir social proativo de cada indivíduo (...) ao ressaltar que a responsabilidade por transformações éticas fazem parte, também, de iniciativas populares, a exemplo de outros movimentos como a abolição da escravatura, o voto feminino e enfim. (TESTA JÚNIOR; 2011, p. 133).

Outro ponto que merece uma reflexão, mas que pelas dificuldades óbvias não há como aprofundar neste estudo, é a necessidade ou não de se adotar na legislação brasileira uma salvaguarda, que incentive o gestor público a priorizar a publicidade, ou seja, se houver dúvida que alimente a possibilidade de erro na classificação de uma informação, que seja o erro em favor da transparência e não do sigilo. A Lei de Acesso à Informação prevê a responsabilização do agente público que divulgar ou permitir a divulgação, ou que acessar ou permitir o acesso indevido à informação sigilosa ou pessoal. O risco de punição pode fazer o agente público sempre optar pelo caminho do sigilo, nas situações em que não for clara a ostensividade da informação. Nesse sentido vale a pena citar a passagem abaixo de Guilherme Canela e Solano Nascimento:

Se as autoridades públicas podem ficar sujeitas a sanções, como, por exemplo, por causa de uma lei de sigilo, pela revelação equivocada de informações conforme o direito a informação, é provável que elas demonstrem tendência a errar em favor do sigilo, com o qual de uma forma ou de outra têm maior familiaridade. Resulta que muitas leis de direito a informação preveem proteção contra a responsabilização de autoridades que, de boa fé, divulgam informações em conformidade com a legislação de direito a informação. A proteção é importante para mudar a cultura de sigilo no âmbito do governo e para fomentar um clima de abertura. (CANELA; NASCIMENTO; 2009).

Em sentido oposto, os mesmos autores chamam a atenção para outro ponto que está a descoberto na atuação legislação pátria, que é a necessidade de proteção jurídica, para assegurar a integridade física dos cidadãos e dos agentes públicos. Não é difícil conceber situações em que a divulgação de informações obtidas legalmente pelos cidadãos tenha o

potencial de contrariar interesses de grupos poderosos e inescrupulosos quanto ao uso de mecanismos de intimidação e, no extremo, de atentado e agressão contra seus investigadores:

Proteção semelhante é oferecida em vários países aos indivíduos que revelam informações sobre atos ilícitos: os denunciantes. Com frequência, não fica claro se a divulgação de informações sobre atos ilícitos é afiançada pela lei, mesmo que a lei inclua a prevalência do interesse público, e não se pode esperar que os indivíduos que estejam procurando divulgar informações de interesse público realizem uma complexa conciliação dos diferentes interesses que possam estar em jogo. O fornecimento de proteção ajuda a estimular um fluxo de informações para a população sobre vários tipos de atos ilícitos. (CANELA; NASCIMENTO; 2009).

Essas são questões que ainda merecem uma análise mais aprofundada, mas que não é possível de se realizar no bojo deste estudo, até porque algumas extrapolam o âmbito do direito administrativo e irão resvalar inexoravelmente nos institutos do direito penal. Entretanto, vale o registro, para demonstrar a complexidade do assunto tratado.

2.4. Relação entre direitos e princípios fundamentais

Como se pode observar até este momento, a transparência pública é uma aplicação prática de direitos e princípios fundamentais, previstos tanto na Carta de Direitos Humanos da ONU como na Constituição Federal de 1988. Ocorre que, em contraposição a esses, existem outros direitos e princípios fundamentais que protegem a intimidade, a vida privada, a honra e a dignidade das pessoas, além do que ao próprio Estado é concedido o direito de autopreservação contra ataques à sua segurança institucional e à da sociedade brasileira. Havendo princípios ou direitos de igual estatura, mas que em essência podem ser contrapostos, é possível manejá-los de modo a encontrar-se um ponto de equilíbrio satisfatório em que nem a transparência, nem a informação pessoal e nem a segurança do Estado e da sociedade sejam prejudicados?

A resposta não é simples, mas é positiva: sim, é possível. Em democracias modernas, não há direitos absolutos, com exceção talvez de direitos humanos básicos, como o direito à vida. De fato, a regra geral é a liberdade, mas que admite exceções, porque há situações em dois direitos fundamentais entram em conflito, sendo necessário, para o seu deslinde, o recuo, ainda que parcial, de um deles. Há de se notar, que a limitação de um direito fundamental sempre ocorre na análise do caso concreto, posto que, no plano abstrato, tais direitos jamais estão sujeitos a uma hierarquia entre si.

Este mote, inclusive, é o centro teórico deste estudo: perante o direito de livre acesso à informação, outros direitos terão que ser limitados, porém, sempre na aplicação do caso concreto.

Não é por outro motivo, que a divulgação de salários dos servidores públicos, de forma nominal e individual, causou comoção e inconformismo entre essa categoria profissional. Como entender que o valor da remuneração percebida pelo trabalhador não está albergada pela proteção à intimidade e à privacidade concedida pela Lei de Acesso à Informação aos dados e documentos de caráter pessoal?

Tão logo passou a vigor, em 16 de maio de 2012, os debates e a discussão sobre os efeitos da então recente Lei nº 12.527, de 2011 centraram-se, curiosamente, na divulgação nominal e individual dos salários dos servidores públicos, ofuscando outros benefícios importantes trazidos pela nova legislação, como se tal publicidade fosse a solução para os males que assola a Administração Pública. Parecia que ao homem comum ter ciência de quanto percebe um ministro do Supremo Tribunal Federal ou o porteiro da repartição da esquina passou a constituir um fato relevante para a democracia.

Embora o texto da Lei de Acesso à Informação não traga, em nenhum de seus artigos, a imposição da divulgação de salários nominais⁵, assistiu-se a um verdadeiro apedrejamento moral daqueles servidores, que, à guisa de proteger sua intimidade e privacidade a que todos tem direito pela Constituição, buscaram a Justiça para precaver-se de toda a sorte de inconvenientes e riscos que essas pessoas e suas famílias estão expostas, inclusive, fraudes, ameaças e estelionatos, mediante o uso indevido das informações divulgadas.

A exposição de remunerações estabelece ainda comparações inevitáveis com as carreiras do setor privado, em geral, de menor remuneração, voltando a opinião pública contra o próprio serviço público, tido por caro, ineficiente e de baixa qualidade.

As empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência prevista no art. 173 da Constituição, foram *desobrigadas* de publicar os salários nominais pagos aos seus funcionários. É fato curioso, pois, muitos ignoram que a maioria das chamadas *empresas estatais*, como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, os Correios, a Eletrobrás etc. por possuírem orçamento próprio, desvinculado do orçamento da União, podem legalmente pagar remunerações *acima do teto constitucional*. Além disso, elas pagam a chamada *Participação em Lucros e Resultados*, que podem multiplicar os ganhos salariais no mês de seu pagamento.

⁵ A divulgação nominal de remunerações do serviço público foi estabelecida no art. 7º, inciso 6º, do Decreto nº 7.724 de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527/2011, e que a nosso ver inovou nesse particular

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o caso⁶, entendeu que a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo, assentados em dois princípios constitucionais: o direito fundamental de acesso à informação pública e o princípio da publicidade da atuação da administração. Tais princípios são exatamente aqueles que propiciam o controle social da atividade estatal pelos cidadãos, para aferição da legalidade dos desembolsos e do respeito às normas estatuídas, como, por exemplo, a limitação imposta pelo chamado *teto constitucional*. Assim, diante de tais princípios é forçoso reconhecer o *recuo* do direito de proteção à intimidade e à vida privada, no caso dos agentes públicos, pois, os seus ganhos remuneratórios são custeados pelo erário. Note-se que tal recuo jamais existirá em relação aos trabalhadores da iniciativa privada, uma vez que seus ganhos são pagos com recursos privados, fora, portanto, do alcance da lei. Neste caso, prevalece o direito de proteção à informação de caráter pessoal.

Para fins de controle social sobre as remunerações pagas pela Administração aos servidores, seria suficiente a publicação de uma relação com todos os salários e seus correspondentes cargos, funções, vantagens incorporadas etc. sem a necessidade de declinar a identificação do servidor.

Por outro lado, é interessante especular que, por analogia, outros pagamentos feitos com dinheiro público também poderiam se submeter à regra da transparência. Por exemplo: gastos com saúde de parlamentares. De acordo com informações do Portal da Transparência/Perguntas Frequentes/Senadores, “*o Senado Federal custeia integralmente as despesas realizadas com exames e tratamentos médicos, odontológicos, fisioterápicos ou psicoterápicos de senadores e seus dependentes, assim como de ex-senadores e seus cônjuges.*” (grifo nosso).

O parlamentar que quiser resguardar o seu direito à intimidade, no que tange a tratamentos de saúde, deveria então custeá-los com recursos próprios. Se o tratamento é integralmente custeado com verbas públicas, o interesse público deveria prevalecer também neste caso, afastando a proteção dada à informação pessoal, do mesmo modo que foi feito em relação aos salários dos servidores. É óbvio que alguns dados e documentos, como exames de imagem e laudos médico-periciais, podem ser chancelados como informação pessoal protegida do acesso público. Mas o montante de recursos públicos gastos com o tratamento e seu beneficiário poderiam e deveriam ser publicados.

⁶ Liminares da presidência do Supremo Tribunal Federal concedidas nos autos da Ação Ordinária nº 33326-48.2012.4.01.3400, 22ª Vara Federal de Brasília.

Nesse sentido, a par de toda a discussão sobre a supremacia de princípios ou direitos que protegem a intimidade, a vida privada e a honra, entende-se que, no âmbito da Administração Pública, e somente nela, faz-se necessária o advento de uma política de transparência que não possa se sublimada pelos interesses pessoais quando se está em jogo a aplicação de recursos do erário para o custeio de benefícios de natureza pessoal, a exemplo de gastos com saúde e subsídios a moradia ou alimentação. O tema é assim abordado pelo Prof. Sérgio Assoni Filho:

Nesse sentido, o advento da political accountability deve ser encarado com naturalidade em toda sociedade qualificada como democrática, ou seja, a existência de sanções aos gestores que negligenciaram a participação popular, tanto no planejamento quanto na execução da ação governamental, é sua consequência lógica.

O ordenamento jurídico brasileiro é congruente com a emergência dessa exigência democrática, dispondo de mecanismos jurídicos que imputam sanções legais de caráter fiscal e penal aos agentes públicos responsáveis por tal violação, a fim de coibir sua incidência no seio da Administração Pública e torná-la cada vez mais afinada com a consolidação de uma sociedade transparente e participativa.” (ASSONI FILHO; 2009, p. 108/109)

Por esse motivo, a promulgação da Lei de Acesso à Informação, de modo relativamente tardio se comparado a outros países que já adotaram legislação semelhante, vem promover o controle social, para ser exercido de maneira mais intensa sobre a Administração Pública, prestigiando de modo inédito a participação popular nesse processo. É um modo inteligente e democrático de mobilizar e municiar os cidadãos, desejosos de poder expressar seus anseios e suas prioridades junto aos poderes constituídos, com a finalidade de influenciar positivamente a agenda política e a construção de políticas públicas:

Os modernos Estados de Direito, a fim de assegurarem que não haja nenhum desvirtuamento atinente ao desempenho desse poder político, além de promoverem a ampliação da participação popular no processo decisório governamental, têm insculpido em suas respectivas ordens jurídicas vários instrumentos e instâncias responsáveis por seu constante controle, seja no âmbito dos próprios Poderes instituídos, seja no âmbito da coletividade.

Isso porque, valer-se das mais variadas formas de controle na condução dos negócios públicos possibilita colocar os cidadãos a par de qualquer desmando ou utilização indevida daqueles meios materiais conversíveis nas almejadas benesses sociais, os quais se encontram sob a custódia da Administração Pública, que é responsável pela sua arrecadação, gerenciamento e utilização a bem da coletividade. (ASSONI FILHO; 2009, p. 168/169)

Por fim, com o advento da Lei de Acesso à Informação, a Administração Pública dá os primeiros passos para a promoção da transparência (e por consequência do controle social) como política pública permanente, que irá identificar a boa governança por meio do acesso público às informações, bem como o oferecimento de garantias quanto à validade e integridade das informações prestadas. Nesse caso, espera-se que todas as informações, no limite da proteção às informações pessoais, estejam disponíveis ao crivo da opinião pública.

2.5. Do direito de informar e de ser informado

De início, cumpre definir o termo “*informação*”, apenas para fins deste estudo, posto que não se pretende, e nem é essa a finalidade, discorrer sobre a origem etimológica da palavra ou sobre as diversas conceituações ao longo da história. Assim, de modo genérico, a palavra possui, nos tempos atuais, uma definição que abarca tanto o significado de conhecimento obtido mediante algum processo investigativo, como a própria transmissão desse conhecimento, embora não alcance o sentido mais amplo da palavra “*comunicação*”. Nesse sentido, Tatiana Stroppa afirma:

Na verdade, apesar da importância da distinção entre os vocábulos comunicação e informação, maior atenção deve ser dada à etimologia da segunda palavra, que, vinda do latim informatio, significa “ação de formar, de fazer, fabricação” (Dicionário Houaiss). Isso revela que a informação é fabricada, ou seja, decorre de um processo que implica dar forma aos fatos ou dados brutos, objetivando “a interiorização de algo externo: consiste em apreender ou dar a apreender fatos e notícias e nela prevalece o elemento cognoscivo”. (STROPPIA; 2010, p.77).

Importa destacar outro aspecto relevante: os dados ou fatos, em sua forma bruta ou colacionados de forma aleatória, não constituem, *a priori*, uma informação, ou pelo menos, uma informação que tenha utilidade imediata. Para a finalidade deste trabalho, tratamos como informação, aquela que repetidamente referenciada no texto constitucional pátrio, tais como:

Art. 5º (...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

(...)

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

LXXII - conceder-se-á habeas data: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

(...)

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação vem complementar o texto constitucional, qualificando a informação que deve ser tratada, preservada e divulgada em obediência às melhores práticas de arquivamento e catalogação:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Tendo-se delimitado o conceito de informação para efeito deste estudo, passa-se então analisar o direito de informar e o direito de ser informado. Por óbvio, o direito de informar se opera na prontidão dos órgãos da Administração para o atendimento das demandas da

sociedade, sendo esta a detentora do direito de ser informado. Sob tais aspectos, assevera Washington Luiz Testa Júnior:

Sabido que o direito de obter informação é a face-irmã do direito de prestar informação, cujas gêneses deitam raiz na liberdade de informação proclamada há mais de dois séculos. Conhecido, também, que o direito-dever de informação existe em função do direito-necessidade à informação. (TESTA JÚNIOR; 2011, p. 135).

De fato, o direito de informar foi transmutado pela Lei de Acesso à Informação em *dever de informar*. Posto que, mais do que um direito, cujo exercício é facultado ao seu detentor, verteu-se em verdadeira *obrigação de prestar a informação*, da qual não pode se furtar o detentor da informação. A corroborar essa afirmativa, transcreve-se o comando inserto na referida lei:

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

Assim, o direito de informar e de ser informado se diferenciou da liberdade de expressão e de pensamento, passando a ter identidade própria. Enquanto esta última define propriamente um pilar da democracia, ou seja, o direito individual ou coletivo de livre manifestação, que promove o debate de ideias para a busca do consenso da maioria, aquela refere-se ao estágio anterior dessa manifestação, ou seja, a informação obtida é a base para a construção das convicções que irão alimentar as discussões e o contraditório. Sobre o assunto, escreveu Tatiana Stroppa:

A consideração do direito de informação como direito autônomo frente à liberdade de expressão pode ser tida como verdadeiro avanço perante a doutrina liberal clássica, que entendia suficiente a garantia do direito de expressão sem interferências.

Sendo assim, o direito ou liberdade de informação agrega não apenas a liberdade do emissor, mas também o direito do destinatário de se informar e de ser informado. Por isso, o direito ou liberdade de informação não encerra apenas um direito, antes, compreende o direito de informar, de se informar e de ser informado. (...)

Ora, para que uma pessoa possa formar e expressar, conscientemente, suas opiniões, ideias e até sentimentos, ela precisa conhecer a realidade na qual está inserida, o que depende do acesso às informações, que se revelam como alicerces para que seja possível a construção de escolhas pessoais livres e autônomas.

Enfim, já não é suficiente que a pessoa tenha liberdade para expressar seu pensamento, ainda que das mais variadas formas e com os mais diversos conteúdos. Faz-se imprescindível que ela tenha acesso à matéria prima que possibilite um livre pensar e decidir, para que conseqüentemente exista participação popular a condução do Estado.

Por conseguinte, nesse momento já é possível assentar que o direito de informação não é meramente um direito individual, mas constitui pressuposto para que outros direitos fundamentais possam ser exercidos de maneira livre e responsável. (STROPPA; 2010, p.71/73).

Nessa linha de raciocínio, é lícito concluir que o direito à informação não pode ser objeto de obstáculos ou entraves por parte da Administração, sob pena de se estar cerceando ou distorcendo, ainda que de forma indireta, um princípio essencial à manutenção do Estado Democrático de Direito.

E que não se diga que o direito à informação é absoluto, pois a própria legislação impõe os mecanismos para salvaguarda dos assuntos que devem ser protegidos pelo manto do sigilo, como aqueles imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado ou que sejam pertinentes à vida privada, à honra e à intimidade das pessoas, *in verbis*:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

(...)

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

Além disso, Tatiana Stroppa lembra que a Carta Magna também se preocupou em estabelecer os limites do sigilo que é passível de imposição pelo Estado:

A propósito, frise-se que o Constituinte menciona que o sigilo ocorrerá somente quando for imprescindível para a segurança da sociedade e do Estado, demonstrando assim que o regime de segredos do Estado é uma exceção e que nesses termos deve ser estabelecido em conformidade com os princípios constitucionais. (STROPPIA; 2010, p.99).

Portanto, o direito de ser informado é também uma prerrogativa conferida pela lei ao cidadão, que lhe confere a capacidade de obter informações íntegras não dos entes públicos e também dos meios de comunicação de massa, que, é bom sempre lembrar, operam sob o regime jurídico de concessão pública. Nas palavras de Jorge Miranda:

Nos cidadãos em geral, o direito de se informar surge, antes de mais, como um direito negativo, o direito de não terem impedimentos, ou de não sofrerem sanções por procurarem informação. (MIRANDA; 2000, p. 457).

Neste ponto, retorna-se então à questão da transparência pública. Observe-se que a transparência abrange o conceito de que a informação deve ser ativamente publicada, ou seja, é dever da Administração ter a iniciativa de disponibilizar por todos os meios adequados – internet, publicações, balcões de atendimento – a informação de interesse público. Assim, o direito de se informado não se limita a busca pelo cidadão, mas que a informação lhe seja franqueada sem a necessidade de petição, conforme ensinamento de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silveira Martins:

Há a nosso ver uma dupla fundamentação para este direito. De um lado, a preocupação que não é nova – uma vez que advém do surgimento das próprias ideias liberais – de fazer do Estado um ser transparente, banindo-se as práticas secretas. De outro, do próprio avanço das concepções de uma democracia participativa. Se cada vez exige-se mais do cidadão em termos de participação na vida pública, é natural que a ele também sejam conferidas todas as possibilidades de informar-se sobre a condição da res pública. (BASTOS, MARTINS; 2003, p. 163)

Mas há também outro aspecto da transparência que interessa ao cidadão, que é a sua própria autodefesa perante os poderes estatais. Viver numa democracia permite à sociedade requerer, como faceta do controle do exercício do poder, a garantia de que qualquer cidadão que tenha eventualmente seus direitos de alguma forma afetados pela ação estatal possa conhecer, por inteiro e em tempo hábil para se defender, as razões e fundamentos de motivaram o exercício de tais atos pelo Estado.

No âmbito de um legítimo Estado Democrático de Direito, os poderes estatais, quer seja o poder de tributar, de ajuizar contra o particular, de fazer cumprir a decisão judicial ou de executar o orçamento fiscal, não podem jamais privilegiar o sigilo, posto que legitimidade do poder estatal advém da ordem democrática, da conduta ética no trato da coisa pública:

Ao dessacralizar o segredo, a nova Constituição do Brasil restaurou o velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, ao princípio democrático da publicidade, cuja incidência - sobre repudiar qualquer compromisso com o mistério - atua como fator de legitimação das decisões e dos atos governamentais. - O novo estatuto político brasileiro - que rejeita o poder que oculta e que não tolera o poder que se oculta - consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como expressivo valor constitucional, incluindo-o, tal a magnitude desse postulado, no rol dos direitos, das garantias e das liberdades fundamentais (RTJ 139/712-713)." (MS 24.725-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO) Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudenciaDetalhe.asp?s1=000030689&base=baseMonocraticas> - 05/09/2014

Em suma, a democracia parte do princípio de que o pluralismo de ideias e de opiniões é a base que sustenta o próprio regime democrático, Trata-se, portanto, de um ciclo virtuoso em que a efetiva participação popular no processo político depende do direito de informar e de ser informado pelo próprio Estado Democrático de Direito.

2.6. Considerações Finais

Dentro do Poder Executivo, a coordenação da política de transparência pública que culminou com a aprovação e promulgação da Lei de Acesso à Informação e dos mecanismos de controle social coube à Controladoria-Geral da União, a que, inclusive, disponibilizou aos servidores do Senado Federal treinamento em curso de capacitação à distância.

De acordo com a Controladoria-Geral da União, a Lei de Acesso à Informação se constitui num verdadeiro marco regulatório, que alçou o livre acesso à informação à condição bem de interesse público indisponível, ou seja, não mais sujeito à discricionariedade da Administração, *in verbis*:

A informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O acesso a estes dados – que compõem documentos, arquivos e estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade

dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 9)

O art. 10, §3º, da Lei de Acesso à Informação proíbe que a Administração condicione o fornecimento de qualquer informação à manifestação de finalidade de uso pelo cidadão que a requer. Obviamente, a LAI não liberou de forma ampla e geral todas as informações produzidas e/ou custodiadas pela Administração. Entretanto, as exceções à regra, ou seja, aquelas que permanecem ou devem ser sigilosas, constituem exceções necessariamente amparadas pela lei e sempre por prazo determinado, ainda que possível a dilação temporal em situações específicas.

A intenção revelada pelos requerentes é o que interessa neste trabalho, em especial, aqueles que direcionaram seus pedidos ao Senado Federal, com o objetivo de exercitar algum tipo de controle sobre as atividades da Casa.

Antes da LAI, o direito de acesso à informação, cláusula constitucional até então carente de regulamentação, não assegurava efetividade às petições de informação, que podiam ser denegadas com os mais diversos subterfúgios, dentre as quais, a carência de legitimidade da parte requerente ou a falta de norma específica que assegurasse a publicidade ao teor da informação requerida.

Entretanto, o uso de tais argumentos denegatórios, desde a promulgação da LAI, já não mais constituem empecilho válido para fundamentar a obstrução ao acesso de informações públicas. É que o próprio legislador, conhecendo os óbices dessa natureza, proibiu a exigência de motivação nos pedidos de informação (artigo 10, §3º, da LAI), ou seja, a Administração pública, diante da solicitação, não pode mais exigir que o cidadão justifique ou fundamente a razão de pedir qualquer informação de interesse público.

Isso posto, tem-se que as limitações previstas pela LAI são destacadamente aquelas de natureza constitucional, embora subsistam outras hipóteses encontradas na legislação infraconstitucional, tais como: os art. 43, §5º, do Código de Defesa do Consumidor⁷ e o art. 4º da Lei nº 12.414/20118. Destarte, para os casos de acesso a dados pessoais ou que comprometam a segurança da sociedade e do Estado ainda subsistem lícitamente exigências e limitações de acesso, os quais somente podem ser obtidos judicialmente.

⁷ Art. 43. O consumidor, sem prejuízo do disposto no art. 86, terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, bem como sobre as suas respectivas fontes.

(...)

§ 5º Consumada a prescrição relativa à cobrança de débitos do consumidor, não serão fornecidas, pelos respectivos Sistemas de Proteção ao Crédito, quaisquer informações que possam impedir ou dificultar novo acesso ao crédito junto aos fornecedores.

⁸ Art. 4º A abertura de cadastro requer autorização prévia do potencial cadastrado mediante consentimento informado por meio de assinatura em instrumento específico ou em cláusula apartada.

Por fim, o exercício do direito de acesso à informação deve ser entendido como a regra geral, e o sigilo, a exceção. Diante do caso concreto, o administrador público deve sempre considerar a primazia do princípio da publicidade e transparência e, somente nas hipóteses de excepcionalidade amparada em lei, restringir o acesso do cidadão à informação de interesse público.

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste trabalho foi baseada, em grande parte, nos métodos aplicados à elaboração da base de dados do Serviço de Informação ao Cidadão do Senado Federal, de cuja implantação o autor deste estudo participou ativamente.

No decorrer do da execução deste estudo, foram coletados dados e informações com a aplicação da seguinte metodologia:

1. Revisão da legislação federal sobre o assunto, com foco nas normas que fixam regras gerais sobre os temas: transparência pública, controle social e acesso à informação;

2. Análise da origem, da tramitação e da promulgação da Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011;

3. Revisão das normas infralegais que surgiram com a promulgação da Lei de Acesso à Informação, em especial, o decreto regulamentador do Poder Executivo e as orientações exaradas pela Controladoria-Geral da União e pelo Senado Federal;

4. Revisão da literatura mediante pesquisa bibliográfica sobre o tema na Biblioteca do Senado Federal e na Internet, com destaque para a pesquisa do DataSenado sobre a recepção da Lei de Acesso à Informação pela população brasileira;

5. Tabulação e análise de conteúdo dos pedidos de acesso registrados na base de dados do Serviço de Informação ao Cidadão e do Alô Senado, que tratam especificamente da transparência passiva, isto é, aquela em que o cidadão encaminha sua demanda ao Senado Federal por meio de mensagem eletrônica, telefonema ou balcão de atendimento instalado na de Biblioteca.

Sobre a tabulação e análise do banco de dados do SIC e do Alô Senado, cumpre registrar que foi utilizado o método de Análise de Conteúdo, com vistas a fornecer o suporte indispensável à tarefa de investigar a essência dos pedidos de informação, que formam o objeto deste estudo. Embora tenha se tratado inicialmente de uma análise *quantitativa*, para fins de mensuração da frequência de temas centrais que constituem a essência de cada pedido de informação, a tarefa também comportou num segundo momento a análise *qualitativa* dos textos, não de todos, mas daqueles que potencialmente ofereciam subsídios para a elucidação das questões propostas.

De modo mais objetivo, iniciou-se o estudo com uma análise qualitativa, objetivando a escolha de elementos ou palavras-chave que determinaram a forma de agrupamento de pedidos para fins de classificação em categorias e, eventualmente, subcategorias. Posteriormente, seguiu-se uma análise qualitativa do conteúdo para identificação de elementos indicadores da presença da atividade de controle social por parte do cidadão peticionário.

Em relação à análise de dados, especificamente, a tabulação e exame do banco de dados do Serviço de Informação ao Cidadão, por se tratar de uma base de dados relativamente pequena, com pouco mais de dois mil registros, a análise pode ser feita exhaustivamente sobre todo o universo, sem amostragem, com o auxílio precioso da ferramenta de tabelas dinâmicas planilha eletrônica Excel, para fins de contagem e organização dos dados.

4. ANÁLISE DE DADOS

Neste capítulo, serão apresentados os dados tabulados e os resultados obtidos com a pesquisa.

Antes, para registro, esclareça-se que este aluno participou ativamente dos preparativos para a aplicação dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI) no âmbito do Senado Federal, bem como da sua efetiva operação a partir de 16 de maio de 2012, início da vigência da lei. Foi também o primeiro Chefe do Serviço de Informação ao Cidadão, criado na estrutura da Secretaria de Gestão da Informação e Documentação (SGIDOC), no bojo da reforma administrativa promovida pelo Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013. Em razão de seu trabalho na implantação e operação do SIC, este aluno coordenou a recepção, o tratamento e o envio de respostas aos mais de dois mil pedidos de informação recebidos pelo Senado Federal no primeiro biênio de vigência da Lei de Acesso à Informação, de maio/2012 a abril/2014.

No primeiro subitem, ponderou-se os resultados da pesquisa realizada pelo *DataSenado*, que forneceu cenários valiosos para este estudo em relação ao interesse da população pela Lei de Acesso à Informação.

Em seguida, no subitem 4.2 adentrou-se na análise dos dados obtidos junto ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

4.1. Pesquisa DataSenado

Antes de comentar os impactos da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Senado Federal, é interessante traçar um cenário de como a população brasileira recepcionou a nova lei e que possíveis mudanças de comportamento ela pode ter ocasionado.

Para tanto, serão utilizados os resultados da pesquisa realizada pelo próprio Senado Federal, por meio do *DataSenado*, e que foi intitulada: *Mais transparência: a população acolhe a Lei de Acesso à Informação*.

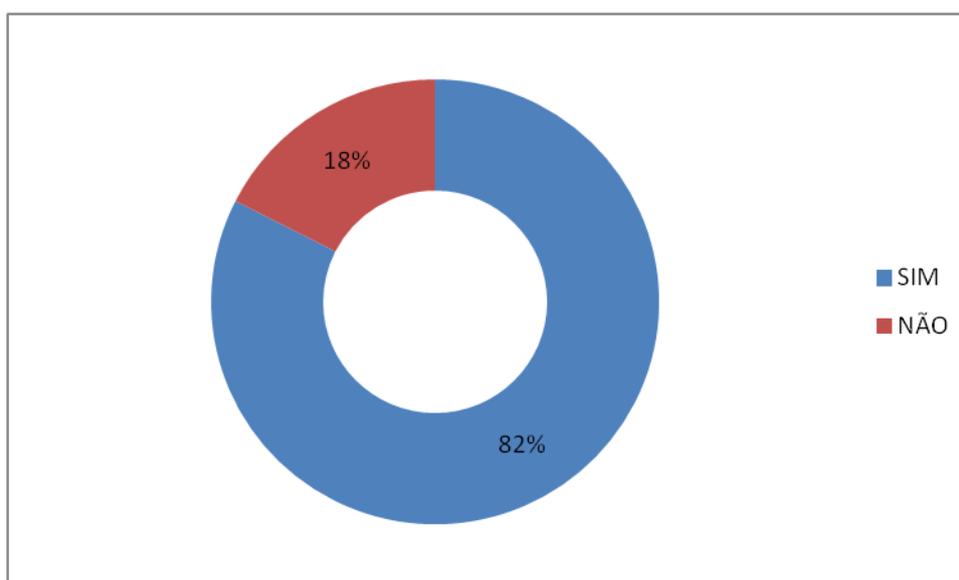
Primeiramente, uma breve apresentação: o DataSenado é um serviço vinculado à Coordenação de Controle Social, órgão da estrutura da Secretaria de Transparência, que por sua vez é subordinada diretamente à Presidência do Senado Federal.

A missão do DataSenado é desenvolver pesquisas e enquetes com o objetivo de carrear para o Senado Federal as necessidades e os anseios sociedade, bem como descobrir o que pensa a opinião pública sobre os assuntos em tramitação na Casa. As pesquisas de opinião oferecem um *feedback* sobre o desempenho do parlamentares nas votações e nos processos legislativos.

Ao fim do primeiro ano de vigência da lei, o DataSenado concluiu, por meio de pesquisa⁹, que a Lei de Acesso à Informação é conhecida por quase metade dos brasileiros, ou, mais precisamente, por 47,7% dos entrevistados que responderam já ter ouvido falar da nova lei. A amostragem incluiu 1.222 pessoas, distribuídas por todas as regiões do país, e possui nível de confiança de 95% dentro da margem de erro de três (três) pontos percentuais.

Do conjunto de 47,7% de participantes que declararam conhecer a existência da lei, 81,5% concordaram com a afirmativa de que a divulgação de informações detalhadas sobre os gastos públicos irá ajudar a fiscalizar a correta aplicação desses recursos pelos governantes. A tabela abaixo retrata a percepção população sobre o assunto:

GRÁFICO 1 – Acredita que a Lei de Acesso à Informação ajuda a população a fiscalizar os atos dos governantes?



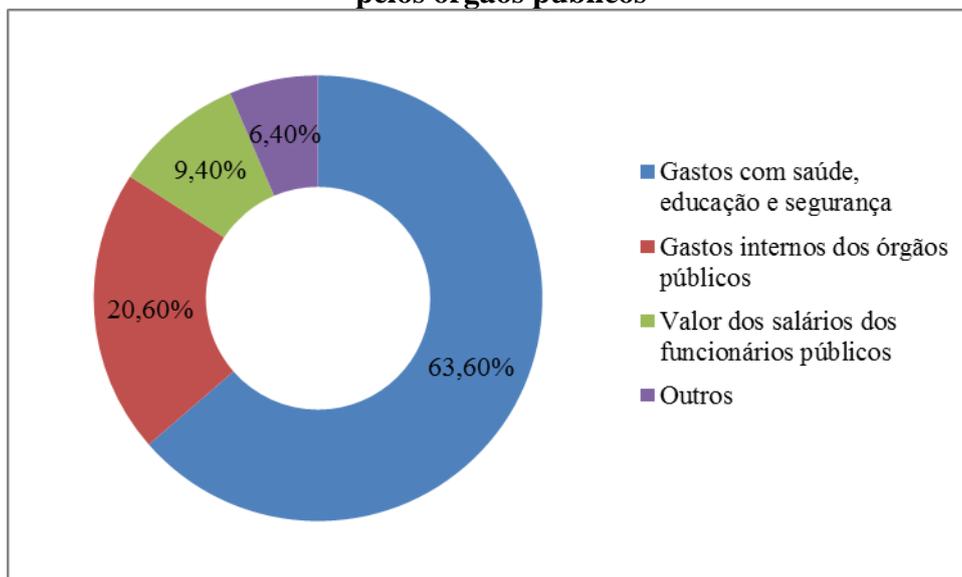
Fonte: DataSenado

⁹ A pesquisa denominada *Transparência e Lei de Acesso à Informação*, de abrangência nacional, está disponibilizada no Portal do Senado Federal, por meio do seguinte link: <http://www.senado.leg.br/senado/datasenado/institucional.asp>

Anteriormente, registrou-se neste trabalho o fato que, logo após a publicação do decreto regulamentador da Lei de Acesso à Informação – Decreto nº 7.724 de 2012 –, um dos assuntos mais comentados pela mídia era a resistência de vários órgãos governamentais em divulgar nominal e individualmente as remunerações dos servidores públicos, sob o argumento de que tais informações afrontavam o direito à privacidade e a proteção à intimidade.

Sobre este ponto específico, a pesquisa do DataSenado revelou que apenas 9,4% dos entrevistados que buscaram informações via LAI tinham como objeto de interesse os salários de servidores, conforme o gráfico abaixo:

GRÁFICO 2 – Informações mais importantes entre as divulgadas pelos órgãos públicos



Fonte: DataSenado

Dos dados acima, é possível inferir que o Poder Executivo, ao impor a obrigatoriedade de publicação nominal dos salários, não estava a atender um interesse prioritário para o cidadão. Este tem seu interesse focado naquilo que pode modificar a sua qualidade de vida: a saúde, a educação e a segurança.

Um detalhe interessante dessa pesquisa, quando se analisa os percentuais distribuídos por gênero, é que as mulheres têm mais interesse que os homens pelos temas *saúde, educação e segurança*. Isso possivelmente reflete o fato de que a mulher, na condição de mãe, esposa ou de cabeça do núcleo familiar, é quem assume a responsabilidade pelo bem estar de seus familiares.

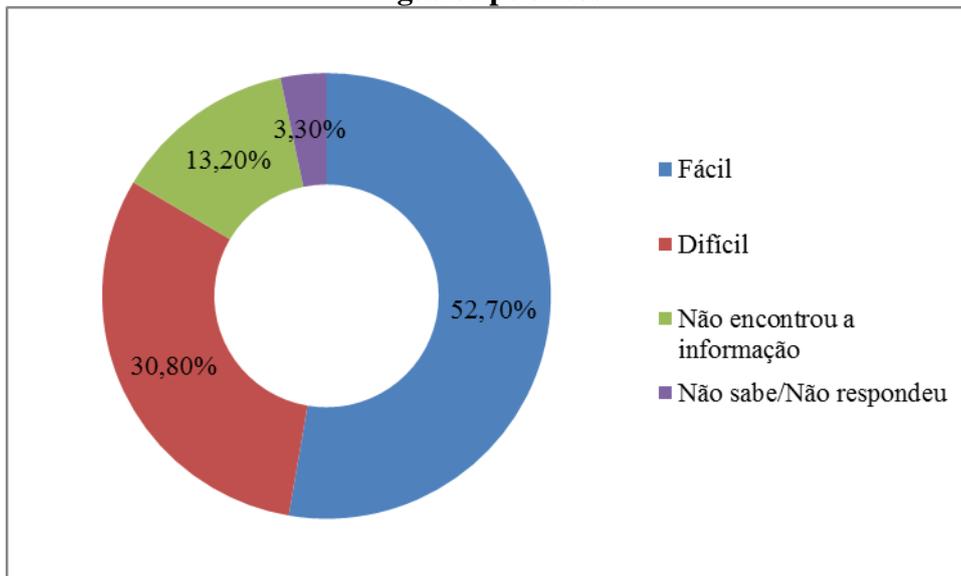
TABELA 1 – Interesse pelos temas conforme o gênero dos respondentes

Descrição	Total		Feminino		Masculino	
	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%
Gastos com saúde, educação e segurança	250	63,6%	120	72,7%	130	57,0%
Gastos internos dos órgãos públicos	81	20,6%	25	15,2%	56	24,6%
Valor dos salários dos funcionários públicos	37	9,4%	14	8,5%	23	10,1%
Gastos com estradas e ruas	11	2,8%	2	1,2%	9	3,9%
Gastos com coleta de lixo e transporte coletivo	6	1,5%	1	0,6%	5	2,2%
Outro/NS/NR	8	2,0%	3	1,8%	5	2,2%
Total	393	100,0%	165	100,0%	228	100,0%

Fonte: DataSenado

O menor interesse dos homens puxou para baixo o índice relativo aos gastos com saúde, educação e segurança. Por outro lado, os homens manifestaram mais interesse do que as mulheres nos gastos internos dos órgãos públicos, o que pode indicar que estes estão mais focados em detectar desperdícios de recursos nas contas de custeio desses entes. Por fim, observe-se que é equilibrado o interesse de homens e mulheres pelos salários dos servidores.

Outro tem importante para este estudo também foi abordado pela pesquisa do DataSenado: a facilidade de obtenção de informações juntos aos órgãos públicos. No período coberto pela pesquisa – o primeiro ano de vigência da LAI – quase um terço dos entrevistados declarou ter solicitado algum tipo de informação a uma entidade pública.

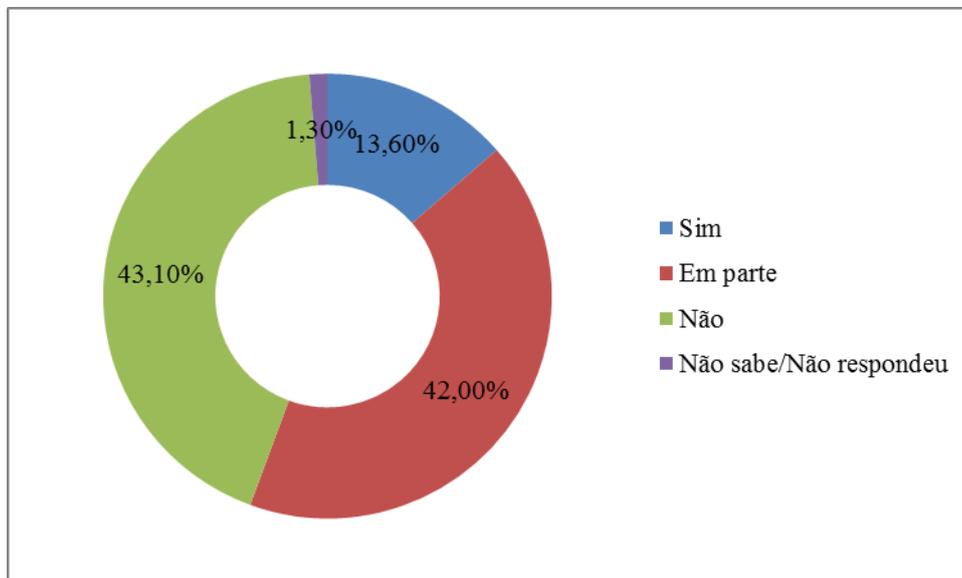
GRÁFICO 3 – Nível de confiança nas informações divulgadas sobre gastos públicos

Fonte: DataSenado

Cumpra esclarecer que a pesquisa não fez diferenciação entre a transparência ativa e passiva¹⁰.

Outro item importante abordado pelo DataSenado foi nível de confiança percebido pelo cidadão quanto às informações divulgadas ou obtidas. O DataSenado concluiu que 55,6% da população confiou, integral ou parcialmente, nos dados obtidos sobre gastos de órgãos públicos. Entretanto, os dados do gráfico a seguir permitem uma avaliação mais pormenorizada da percepção de confiança demonstrada pelos entrevistados:

GRÁFICO 4 – Facilidade de acesso à informação pública



Fonte: DataSenado

Como se pode verificar, o percentual de quem não confia é de apenas 13,6%. Porém, é significativo – 42,0% – o índice de entrevistados que confia apenas *em parte* nas informações obtidas sobre os gastos públicos. Se associarmos esses resultados ao do Gráfico 3, em que 30,8% dos pesquisados considerou *difícil* obter a informação, é possível que essa dificuldade tenha como efeito colateral elevar a desconfiança quanto à confiabilidade dos dados. A pesquisa não fornece elementos que permitam afirmar categoricamente essa assertiva, mas a experiência deste aluno no Serviço de Informação ao Cidadão revelou que o cidadão sempre tende a desconfiar daquilo que lhe dificulta o acesso à informação. Por exemplo, quando os prazos de resposta a pedidos de informação são alongados além do razoável, tal dificuldade é

¹⁰ A transparência passiva se caracteriza pela busca de informações por meio de pedidos dirigidos diretamente às entidades públicas; a transparência ativa, por sua vez, é a conduta proativa da Administração para divulgar suas informações diretamente nas páginas da internet ou outros meios de comunicação de massa.

percebida pelo cidadão como uma forma de mascarar os dados ou fazer com que ele desista da empreitada.

4.2. Dados do Serviço de Informação ao Cidadão

A tabulação dos dados do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) ocorreu a partir da análise do conteúdo dos mais de dois mil registros gerados no biênio maio/2012 a abril/2014. Como resultado, os pedidos foram agrupados em dezessete grupos por afinidade de conteúdo, conforme a tabela a seguir:

TABELA 2 – Agrupamento por assuntos do Serviço de Informação ao Cidadão

NOME DO GRUPO	CONTEÚDO
ARQUIVO	Consultas ao acervo histórico, cópias de registros audiovisuais, fotografias, documentos históricos.
ATIVIDADE ADMINISTRATIVA	Requerimentos e petições administrativos, processos administrativos, pareceres técnicos e documentos, reforma administrativa, despesas do Senado, cursos à distância e presenciais.
ATIVIDADE LEGISLATIVA	Plenário, comissões permanentes e especiais, comissões parlamentares de inquérito, sessões deliberativas, tramitação de projetos, veto presidencial, acompanhamento de proposições, medida provisória, exposição de motivos, leis orçamentárias, Diário do Congresso Nacional e Diário do Senado Federal.
BIBLIOTECA E PUBLICAÇÕES	Acervo bibliográfico, informações catalogadas, pesquisas no acervo, normas para empréstimos, reproduções autorizadas, doação de livros, acervo digital, custo de cópias de artigos e capítulos de livros.
CEAPS E NOTA FISCAL	Leis e normas, valores ressarcidos, justificção das despesas, passagens aéreas, escritório de apoio na UF de origem, locação de veículos, consultoria, consulta e cópia de documentos fiscais apresentados por parlamentares.
CONCURSO PÚBLICO	Aprovação, nomeação, excedentes, previsão de aposentadoria de servidor efetivo, cargos vagos, transformação de cargos, atribuições, validade e prorrogação do certame, cadernos de provas e gabaritos.
CONTRATOS E LICITAÇÕES	Contratos, termos aditivos, valores pagos, licitação, modalidades, edital, projeto básico e termo de referência, adjudicação, homologação, recursos administrativos, convênios, terceirização e estagiários.
DIÁRIAS E PASSAGENS	Valores pagos para servidores e parlamentares, valores ressarcidos, trechos, justificativas, devolução, remarcações, prestação de contas.
GASTOS COM SAÚDE E TELEFONIA	Plano de saúde do servidor, ressarcimento ao parlamentar, ex-parlamentar, dependentes, pensionistas, IPC, aposentados, SIS, SAMS, Saúde Caixa, credenciamento, valores gastos, cota para uso de telefonia, despesas com telefonia.
LEGISLAÇÃO	Cópias, pesquisa, interpretação, vigência, alterações, revogação, normas internas do Senado Federal, rejeição de veto presidencial, mensagem do Poder Executivo, Constituição Federal atual e anteriores.
PORTAL DO SENADO E TRANSPARÊNCIA	Lei de Acesso à Informação, tramitação de pedido de informação, portal da transparência, Comissão Permanente de Acesso, classificação e grau de sigilo, Conselho de Transparência, relatório anual, desclassificação/reclassificação.
REMUNERAÇÃO	Consulta nominal a salários, gratificações, vantagens pessoais, proventos, horas-extras, teto constitucional, quintos, anuênios, pagamentos de atrasados, função.
SENADOR	Biografia, imóvel funcional, veículo de representação, fotos, pronunciamentos, gabinete parlamentar, processos e representações, vantagens e prerrogativas.
SERVIDOR	Lotação, cargo, função, meios de contato, aposentadoria, licenças, afastamentos, benefícios, nomeação e exoneração de comissionados.
VOTO E PRESENÇA	Como votou o senador; presença do senador; ausência justificada, descontos por falta, lista de presenças em sessões
OUTROS	Críticas, sugestões, consultas, reclamações, recursos orçamentários, vários assuntos no mesmo pedido.
RECURSO ¹¹	Pedido de reconsideração ou recurso administrativo interposto contra negativa de acesso à informação

Fonte: SGIDOC/SIC

A coluna “*nome do grupo*” contempla a palavra-chave para os assuntos agrupados sob a correspondente denominação; e a coluna “*conteúdo*” contém os temas extraídos dos pedidos

¹¹ O recurso não constitui, grosso modo, um pedido de informação. Porém, como não há um formulário específico para o cidadão interpor recurso contra decisão denegatória do Senado Federal, utiliza-se o mesmo formulário para ingresso de pedido de informação. Desse modo, para efeitos de sistema, o recurso é contabilizado como se fosse um pedido de informação, de modo a possibilitar o controle de prazos de tramitação e de resposta.

de informação, para fins de classificação. Inicialmente, pensou-se em fazer os agrupamentos ou por *atividade* ou por *unidade técnica*. Ao final, optou-se por usar os dois tipos indiscriminadamente, para facilitar o entendimento e a aferição do grau de controle social pretendido.

Assim, conforme exposto, os dados do SIC estão agrupados em temas básicos para classificação dos assuntos tratados. A base de dados do SIC, em formato de planilha eletrônica *Excel*, teve como intuito original fornecer dados estatísticos para a confecção de relatórios mensais e de relatório anual sobre o desempenho do serviço. Na tabela a seguir, consta a quantidade de pedidos de informação recebidos e respondidos pelo SIC no biênio maio/2012 a abril/2014.

TABELA 3 – Pedidos de Informação respondidos no biênio 05/2012 a 04/2014

PEDIDO DE INFORMAÇÃO ASSUNTO	ACESSO		TOTAL
	NEGADO	CONCEDIDO	
ARQUIVO	2	185	187
ATIVIDADE ADMINISTRATIVA	10	146	156
ATIVIDADE LEGISLATIVA	1	346	347
BIBLIOTECA E PUBLICAÇÕES		53	53
CEAPS E NOTA FISCAL	3	43	46
CONCURSO PÚBLICO	1	362	363
CONTRATOS E LICITAÇÕES	10	85	95
DIÁRIAS E PASSAGENS		16	16
GASTOS COM SAÚDE E TELEFONIA	7	23	30
LEGISLAÇÃO		103	103
OUTROS	1	152	153
RECURSO		18	18
REMUNERAÇÃO	4	227	231
SENADOR		154	154
SERVIDOR	5	166	171
VOTO E PRESENÇA		56	56
PORTAL DO SENADO E TRANSPARÊNCIA		89	89
TOTAL	44	2.224	2.268

Fonte: SGIDOC/SIC

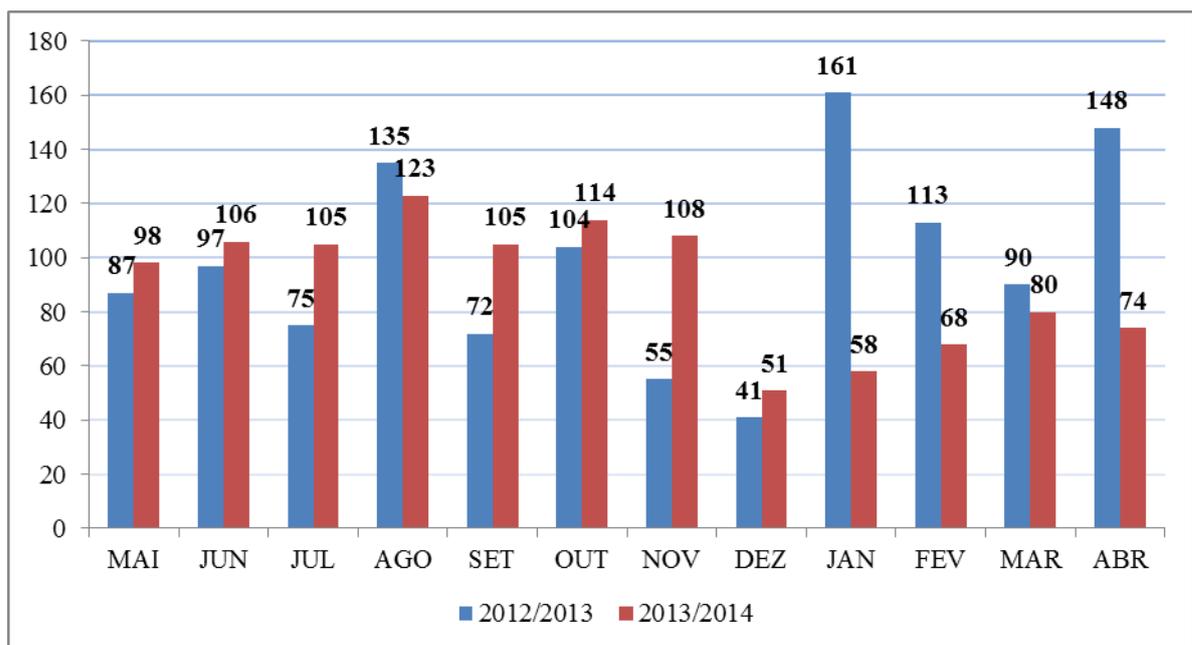
Observe-se que do total de 2.268 pedidos, apenas 44 – menos de 2% – foram respondidos com negativa de acesso, sob o amparo de uma das hipóteses de restrição de acesso previstas na própria LAI, a exemplo das informações de natureza pessoal ou daquelas classificadas em algum grau de sigilo: ultrassecreta, secreta ou reservada. Também foram

obviamente negadas as informações cujo sigilo é imposto por outras legislações, como, por exemplo, o sigilo telefônico, o sigilo postal e o sigilo fiscal.

Na pesquisa realizada pelo DataSenado, que foi objeto de análise no item anterior deste estudo, 82% dos entrevistados declararam acreditar que a Lei de Acesso à Informação é importante para o estabelecimento de ações fiscalizadoras por parte da população sobre a conduta dos agentes públicos e os gastos de recursos arrecadados com tributos.

No primeiro ano de vigência da LAI, a média de pedidos foi de pouco mais de 98 pedidos ao mês. No segundo ano, essa média recua para pouco mais de 90 pedidos mensais. Entretanto, vale lembrar, estes são apenas os pedidos respondidos pelo SIC, os quais exigem a pesquisa junto às unidades técnicas do Senado Federal para a elaboração de resposta. Aqui não são contabilizados os acessos diretos ao portal da transparência.

GRÁFICO 5 – Pedidos de informação recebidos por mês



Fonte: SGIDOC/SIC

A acentuada variação de frequências dos pedidos mês a mês exige, para a sua compreensão, uma análise quanto ao conteúdo dos pedidos, que irão revelar quais são os fatores que influenciam diretamente no envio dos pedidos pelos cidadãos.

Há, de fato, situações que incentivam o cidadão a enviar pedidos de informação sobre determinados assuntos. Mais adiante, esses incentivos serão analisados para melhor compreensão do fenômeno.

Na tabela a seguir, tem-se a ordenação dos assuntos mais frequentes no biênio analisado, com os respectivos percentuais acumulados:

TABELA 4 – Percentual acumulado dos assuntos no biênio 05/2012 a 04/2014

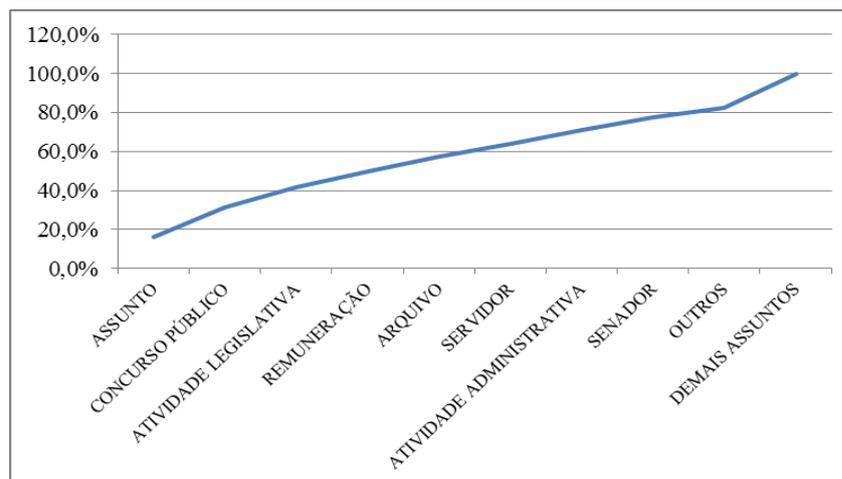
ASSUNTO	% ACUMULADO
CONCURSO PÚBLICO	16,0%
ATIVIDADE LEGISLATIVA	31,3%
REMUNERAÇÃO	41,5%
ARQUIVO	49,7%
SERVIDOR	57,3%
ATIVIDADE ADMINISTRATIVA	64,2%
SENADOR	70,9%
OUTROS	77,7%
LEGISLAÇÃO	82,2%
DEMAIS ASSUNTOS	100,0%

Fonte: SGIDOC/SIC

Conforme se verifica na tabela acima, dos dezessete grupos identificados sete respondem por pouco mais de 70% dos pedidos de informação. Neste caso, não se atingiu a famosa proporção 20/80 do princípio de Pareto¹², mas ainda assim é uma proporção significativa, pois, todos os sete itens mais frequentes possuem informações que se prestam ao exercício do controle social pelo cidadão, conforme se verá mais adiante.

O gráfico abaixo foi construído a partir dos dados da tabela anterior, para melhor visualização da concentração de temas nos sete grupos mais frequentes:

GRÁFICO 6 – Percentual acumulado dos assuntos

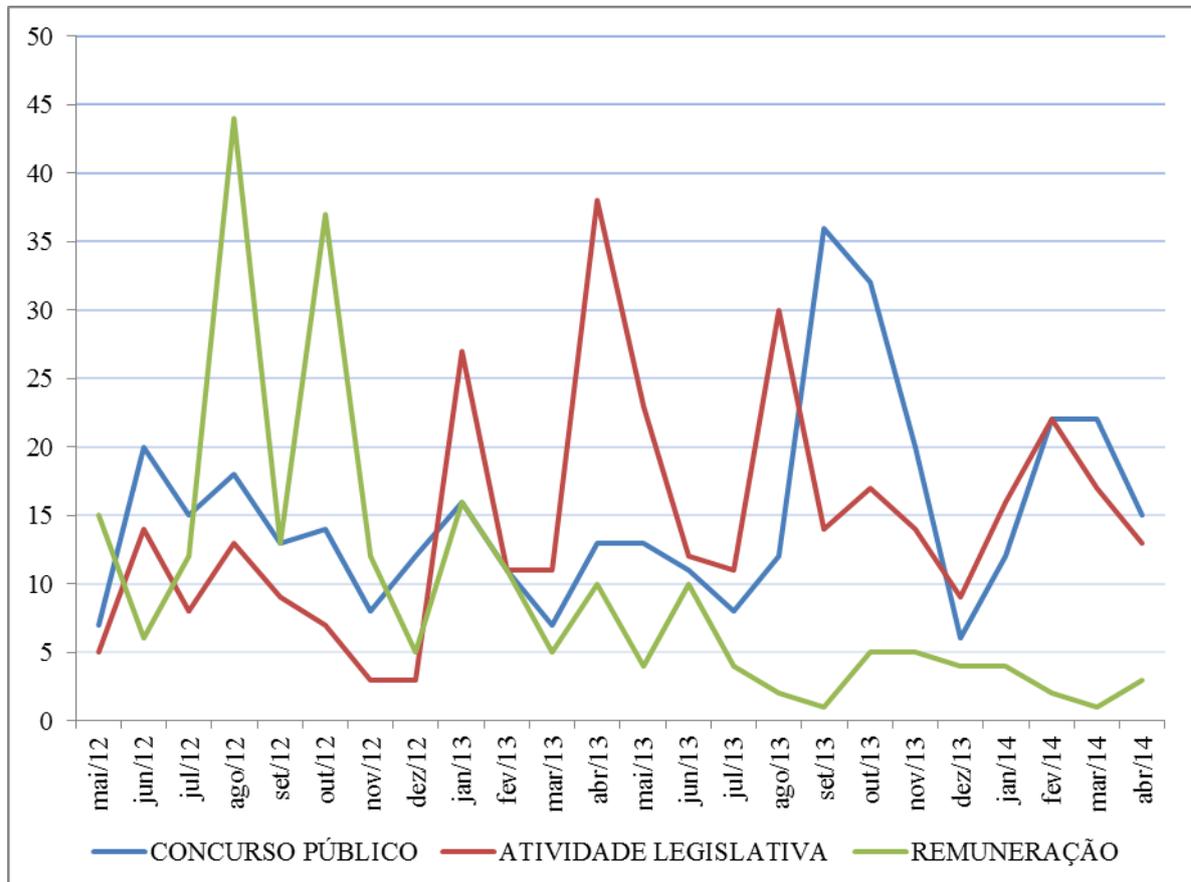


Fonte: SGIDOC/SIC

¹² O Princípio de Pareto afirma que para muitos fenômenos, 80% das consequências advêm de 20% das causas. O princípio foi sugerido por Joseph M. Juran, que deu o nome em honra ao economista italiano Vilfredo Pareto. Extraído de Wikipédia.

No gráfico a seguir, tem-se o comportamento ao longo do tempo dos três assuntos mais demandados: “*concurso público*”, “*atividade legislativa*” e “*remuneração*”.

GRÁFICO 7 – Distribuição dos três assuntos mais demandados



Fonte: SGIDOC/SIC

A variação da linha do gráfico referente a “*concurso público*” revela, inicialmente, o grau de ansiedade dos candidatos que prestaram o último concurso para provimento de cargos efetivos realizado pelo Senado Federal. Os picos em 2012 correspondem ao período da homologação do resultado e o início das nomeações e convocações para a posse. Veja-se o exemplo abaixo extraído da base de dados do SIC:

Fui aprovado no concurso para Técnico Legislativo. Como faço para acompanhar as nomeações e se poderei ser nomeado futuramente? Estas nomeações são comunicadas diretamente aos aprovados (por carta ou email) ou é feita por instrumento público (edital ou algo parecido)?” SIC Protocolo nº 0199496/12/WW, 13/09/2012.

A grande variação no segundo semestre de 2013 reflete a retomada das nomeações após o transcurso do prazo de 180 dias em que as nomeações ficaram suspensas por decisão da Comissão Diretora, conforme ata de reunião publicada no Boletim Administrativo do Senado Federal, Seção II, do dia 02/05/2013.

Solicito informação referente ao termo final da suspensão das nomeações referentes ao concurso do Senado Federal de 2012, qual a data do fim da suspensão? Conforme disponibilizado nos canais de comunicação, tal suspensão se deu em prol de realização de estudo da necessidade de contratação. Quando será disponibilizado esse estudo para consulta da população? E quando serão retomadas as nomeações? SIC Protocolo nº 0065320/13/PA, 10/09/2013.

Outros candidatos optaram por manifestar a preocupação de realizar algum tipo de controle sobre as nomeações de candidatos, como por exemplo, verificar o cumprimento de exigências para a posse, conforme o pedido abaixo:

- 1) Gostaria de confirmação de que até o momento, houve nomeação de 44 aprovados no último concurso (edital nº 2/2011) para o cargo de Analista Legislativo, área apoio técnico-administrativo, especialidade Administração.*
- 2) Gostaria de saber os NOMES dos que averbaram diploma de bacharel em Administração, para comprovar requisito para a posse no cargo referente ao item 1 acima. Separadamente, os NOMES daqueles que apresentaram qualquer outro diploma de curso superior. SIC Protocolo nº 0208169/12/WW, 17/10/2012.*

Voltando ao Gráfico nº 7: a variação da linha pertinente às “**remunerações**” demonstra uma grande quantidade inicial de pedidos de informação que aos poucos vai decaindo. A análise de conteúdo dos pedidos revela que, no início de 2012, o Senado Federal resistiu em disponibilizar as informações de remuneração na forma nominal e individual, em respeito à privacidade e proteção à intimidade de servidores e parlamentares. Essa resistência, porém, gerou a suspeita de que o Senado Federal queria ocultar pagamentos indevidos, o que foi alimentado por notícias da mídia. Observe-se que a LAI entrou em vigência no dia 16 de maio de 2012. No dia seguinte, o SIC, recém-instalado, já recebia pedidos de informação sobre os salários dos servidores, consoante o exemplo a seguir:

Folha de pagamento do Senado Federal, com os vencimentos integrais de cada servidor, incluindo salários, vantagens individuais, gratificações, quinquênios acumulados e quaisquer outros benefícios. SIC Protocolo nº 0035868/12/WW, 17/05/2012.

Os próprios servidores, por meio de ações judiciais, tentaram bloquear a divulgação, mas foram vencidos por decisão do Supremo Tribunal Federal, já anteriormente comentada neste trabalho.

Assim, a partir de junho de 2012, por meio de autorização concedida pelo Ato da Comissão Diretora nº 10 de 2012, com regulamentação dada pelo Ato do Primeiro-Secretário nº 10 de 2012, o Senado Federal passou a disponibilizar as informações sobre remunerações, de forma nominal e individual, em seu portal da transparência. Ainda assim pedidos em menor quantidade continuaram a ser enviados ao SIC, alguns por desconhecimento da publicação, e outros para criticar a obrigatoriedade de o cidadão ter previamente que cadastrar seus dados pessoais, para fins de controle sobre quem acessou os salários. Dessa forma, inclusive, o próprio servidor pode se informar sobre as pessoas que acessaram sua remuneração. Mas o que interessa a este estudo é que, uma vez concedido o acesso às remunerações por meio do portal da transparência, as demandas para esse tipo de consulta caíram naturalmente.

Desse modo, os pedidos subsequentes passam a se concentrar, em outros aspectos também relacionados ao controle, como a observância do *teto de remuneração do serviço público*:

Relação dos servidores que recebem acima do teto constitucional, com os vencimentos integrais de cada um, incluindo gratificações, vantagens individuais, quinquênios absorvidos. Os dados devem conter os vencimentos de pelo menos três meses seguidos. SIC Protocolo nº 0043273/12/WW, 14/06/2012.

Deve-se atentar que até meados de 2013, o Senado Federal considerava que a retribuição por exercício de função comissionada, as chamadas FC-1, FC-2, FC-3, FC-4 e FC-5, não integravam as verbas sujeitas ao limite do teto constitucional. Esses pagamentos foram por mantidos, por um breve período, por força de decisão liminar de ministro do Supremo Tribunal Federal, a qual foi cassada em maio deste ano, cancelando os pagamentos, sendo esse assunto amplamente divulgado na mídia. Sempre que notícia dessa natureza sobre o Senado Federal recebe ampla cobertura da mídia, provoca imediatamente o envio de pedidos de informação ao SIC.

Finalmente, como terceiro e último grupo do Gráfico nº 7, passa-se a analisar a variação da linha correspondente à “*atividade legislativa*”. Tais variações estão relacionadas à tramitação e eventual aprovação de proposições legislativas, que têm por objeto temas de

interesse específico para determinados segmentos da sociedade. Assim, não há uma razão única, mas diversas, conforme os interesses envolvidos na votação:

Sou consultora da UNESCO para o tema do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (PROJETO 914BRA3034 EDITAL Nº 004/2012). Gostaria de ter acesso às informações das proposições que tramitam no Senado com base em 20 indexadores que foram selecionado em formato de tabela (excel, ou outra tecnologia) já que em razão da quantidade de ocorrências, não se torna viável a análise com base na forma de apresentação disponibilizada pelo site do Senado. SIC Protocolo nº 0051932/12/WW, 07/08/2012.

Por favor venho por meio destas linhas pedir e a atenção ao senado e solcitação as CRIANÇAS ESPECIAIS AUTISTAS, em que ha varios casos e situações por mais que tentamos colocar na escola sao excluidos porque nao tem PROFESSOR PREPARADO PARA A SITUAÇÃO e sofrem bully como a minha sofreu eu sofri com a situação, ela tem 16anos o sonho e escrever e ler cade O ATENDIMENTO POR FAVOR sofre a familia toda com essa situação vejam a APROVAÇÃO DO PL 168/11 SEM ALTERÇOES CONTO COM O APOIO. SIC Protocolo nº 0198808/12/WW, 11/09/2012.

Outros pedidos de informação possuem uma forte conotação de controle sobre os gastos públicos, mesmo em atividades acessórias ao processo legislativo, como a formação de comissões de especialistas ou juristas, que são constituídas com o objetivo de formular políticas públicas ou proposições de elevado conteúdo técnico, para posterior apreciação pelos plenários das Casas Legislativas:

*Exijo saber como são remunerados, e quanto recebem, os juristas das diversas comissões de juristas que funcionam no Senado.
Procurei no sitio eletrônico do Senado, não encontrei.
O Portal Transparência do Senado é confuso, incompleto e NÃO ATENDE À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.
É DEVER do Senado informar ao povo TODAS as suas despesas, com IDENTIFICAÇÃO CLARA E PRECISA dos favorecidos.
Exijo que este requerimento seja atendido no prazo máximo de 10 (dez) dias, sem tolerância alguma." SIC Protocolo nº 0025786/13/PA, 29/04/2013.*

Depois de analisar os três grupos mais demandados no primeiro biênio de vigência da Lei de Acesso à Informação, a tabela seguinte demonstra como um todo, a variação da demanda de todos os agrupamentos:

TABELA 5 – Quantidade de Pedidos de Informação no biênio 05/2012 a 04/2014

ASSUNTO	ANO 1	ANO 2	VARIAÇÃO %
ARQUIVO	55	132	140%
ATIVIDADE ADMINISTRATIVA	84	72	-14%
ATIVIDADE LEGISLATIVA	149	198	33%
BIBLIOTECA E PUBLICAÇÕES	36	17	-53%
CEAPS E NOTA FISCAL	32	14	-56%
CONCURSO PÚBLICO	154	209	36%
CONTRATOS E LICITAÇÕES	56	39	-30%
DIÁRIAS E PASSAGENS	9	7	-22%
GASTOS COM SAÚDE E TELEFONIA	17	13	-24%
LEGISLAÇÃO	52	51	-2%
OUTROS	80	73	-9%
PORTAL DO SENADO E TRANSPARÊNCIA	45	44	-2%
RECURSO	9	9	0%
REMUNERAÇÃO	186	45	-76%
SENADOR	76	78	3%
SERVIDOR	103	68	-34%
VOTO E PRESENÇA	35	21	-40%
TOTAL	1178	1090	-7%

Fonte: SGIDOC/SIC

Os dados acima demonstram como se comportou de um ano para outro todos os assuntos segmentados pelo SIC. No geral, houve uma queda de 7%, que pode ser explicada como resultado de ação conjunta da Secretaria de Gestão da Informação e Documentação (SGIDOC) e da Secretaria de Transparência (STRANS), que, à vista dos assuntos mais demandados ao SIC, aumentaram a quantidade de informações disponibilizadas pelo portal da transparência, de modo que o cidadão não mais precisasse enviar um pedido de informação. É o caso, por exemplo, da previsão de aposentadoria de servidores efetivos. Depois de ser objeto de vários pedidos de informação, esses dados passaram a ser publicados no portal da transparência.

Outra razão para a queda de 7% foi a repaginação efetivada no portal da transparência, com a reorganização dos temas, que tornaram a navegação mais fácil, bem como a localização das informações. Assim, diminuíram os pedidos que tinham por objeto informações publicadas na internet, mas que nem sempre eram localizadas pelo cidadão, por falta de interatividade do antigo portal.

Aliás, a migração de assuntos do SIC para o portal da transparência é uma tendência que, acredita-se, deve se repetir em outros serviços de informação mantidos pelas entidades públicas: conforme vai se verificando a existência de forte demanda para determinados temas,

é providencial que tais assuntos migrem da *transparência passiva* para a *transparência ativa*. Desse modo, facilita-se o acesso ao cidadão e desonera-se as estruturas funcionais do SIC.

Analisando a variação percentual de cada agrupamento, verificou-se que boa parte da queda pode ser atribuída às consultas às remunerações dos servidores do Senado Federal, cujos motivos já foram examinados. No geral a queda foi de 7%, mas no grupo “*remuneração*”, a queda foi de 76%.

A redução em 56% do tema “*CEAPS e Nota Fiscal*” também pode ser atribuída à publicação no portal da transparência das despesas custeadas pela CEAPS (Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar), bem como de dados das *notas fiscais* apresentadas para comprovação e ressarcimento dos valores despendidos. Cabe observar que tais dados já eram anteriormente publicados, mas a sua consulta exigia conhecimento prévio sobre a natureza e a classificação da despesa orçamentária. Desse modo, houve alterações no portal da transparência para facilitar essa consulta, o que resultou na queda do número de pedidos de informação.

Este agrupamento – “*CEAPS e Nota Fiscal*” – representa o exemplo clássico de objeto de controle social, pois, é essencialmente constituído de despesas com verbas públicas. Por exemplo: quando se detecta o termo *nota fiscal* no texto do pedido, ele se refere em geral a pedidos que requerem acesso ou cópia de documentos fiscais. Em se tratando, por hipótese, de notas emitidas para a comprovação de despesas ressarcidas aos gabinetes parlamentares, tem-se aqui um indício de controle social sobre as despesas dos senadores.

Em breve explicação, a CEAPS é a verba utilizada para o custeio mensal das atividades do parlamentar no desempenho do seu mandato. Assim, cada parlamentar tem direito a uma determinada quantia mensal, cujo total varia de um senador para outro, uma vez que é o resultado da soma da verba indenizatória de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) com o valor de cinco trechos aéreos entre Brasília e a capital do seu estado de origem.

Por meio da CEAPS, são ressarcidas despesas para instalação e manutenção de escritório de apoio à atividade parlamentar, inclusive, material de consumo, despesas postais, aquisição de publicações, locação de móveis e de equipamentos. Também são cobertas as despesas com deslocamentos, hospedagem e alimentação do parlamentar e de sua assessoria direta, desde que realizada no âmbito do seu estado de origem. Outros itens de despesas relevantes são a contratação de consultorias, assessorias, pesquisas, trabalhos técnicos, serviços de segurança e de divulgação da atividade parlamentar.

Seguem dois exemplos de pedidos de informação sobre CEAPS e Nota Fiscal, com forte conotação a revelar a intenção de controle social pelos remetentes:

Requeri informações sobre os serviços prestados para justificar determinados valores em notas fiscais do senador (...). recebi de vocês a orientação de entrar em contato com o senador para requerer essas informações. entrei em contato com o senador pelo email fornecido, e passados 33 dias não obtive respostas. qual o procedimento que devo realizar para conseguir essas informações? devo entrar em contato com o ministério público? aguardo resposta. SIC Protocolo nº 0041678/13/PA, 04/06/2013.

Gostaria de obter informações a respeito da CEAP que não constam no texto presente no portal transparência.

- A CEAP é cumulativa? Ou seja, caso o parlamentar não gaste o valor máximo, ele poderá complementar a cota do mês seguinte com este restante?

- Quais as regras regem o uso desses restantes? Por quanto tempo fica disponível o valor que sobrou de um determinado mês?

- Os valores gasto no mês podem ser contabilizados até quanto tempo depois? Ou seja, quanto tempo depois eu posso fazer uma consulta com a certeza de que aquele valor está fechado e não será mais alterado? SIC Protocolo nº 0060447/13/WW, 15/08/2013.

Voltando à análise de outros grupos, houve um aumento expressivo de 140% no agrupamento denominado “**arquivo**”, que saltou de 55 para 132 pedidos entre o primeiro e o segundo ano.

Neste caso, tem-se o reflexo do movimento realizado por pesquisadores acadêmicos e alunos envolvidos em trabalhos de final de curso. Anteriormente ao SIC, esses interessados, geralmente, tinham de comparecer pessoalmente ao serviço de atendimento do Arquivo do Senado Federal, para poder consultar o seu acervo. Embora já houvesse a possibilidade de consulta por telefone ou correio eletrônico, tais recursos eram pouco conhecidos. Com o advento do SIC, esse público disperso por todo o país descobriu que podia demandar informações ao Arquivo via pedido de informação. Daí o constante crescimento desse tipo de demanda.

Faço faculdade de direito e o professor solicitou um resumo do discurso, memorável, de Rui Barbosa no plenário do Senado Federal, no dia 14/12/1914. A internet traz alguns trechos desse discurso, mas como é sabido a internet é uma fonte infinita de informação, mas nem sempre segura.

Fiz uma pesquisa no Site do Senado, e infelizmente não consegui achar.

Caso você tenha esse discurso no acervo do Senado e puder me mandar, por email mesmo, eu agradeceria muito. SIC Protocolo nº 0024526/13/PA, 25/04/2013.

A queda de 53% nos pedidos abrangidos pelo grupo “*biblioteca e publicações*” resultou também de uma providência administrativa da SGIDOC. Diante dos repetidos pedidos de consulta e cópia de material do acervo de revistas e livros, acordou-se que tais pedidos seriam dirigidos e respondidos diretamente pela Biblioteca, dispensando a intermediação do SIC.

*Por favor, solicito orçamento de cópia do artigo:
SILVA, Regina Beatriz Tavares da. Sistema protetivo dos direitos da personalidade. In: SILVA, Regina Beatriz Tavares da; et al. Responsabilidade civil na internet e nos demais meios de comunicação. São Paulo: Saraiva, 2012, p 25-75. SIC Protocolo nº 0065127/13/PA, 09/09/2013.*

Os pedidos dirigidos à Biblioteca e ao Arquivo constituem grupos de pedidos em que não se verifica a intenção de praticar algum tipo de controle social. Estes agrupamentos refletem outra faceta do serviço de informação, que é a prestação de serviços de apoio ao ensino e à pesquisa, os quais, não serão objeto de análise mais aprofundada neste estudo.

“*Voto e Presença*” de parlamentar é outro agrupamento que recebe influência casuística. Como exemplo, cite-se a eleição da mesa diretora em fevereiro de 2013, que motivou o envio de diversos pedidos sobre a presença de parlamentares e de que forma eles votaram na referida eleição. Segue exemplo:

Não consegui localizar no site a relação do posicionamento dos senhores Senadores (votos contra - a favor) para a atual Presidência dessa casa; peço a gentileza me seja enviada em qualquer formato. Grato, SIC Protocolo nº 0008033/13/PA, 15/02/2013.

Paralelamente, a presença do senador nas sessões plenárias e das comissões também desperta o interesse do cidadão que deseja exercer algum tipo de controle social sobre a conduta do parlamentar:

O cidadão reclama que solicitou no mês de novembro/2012, uma lista de comparecimento dos Senadores do Estado de Minas Gerais, presença nas Sessões Plenárias e nas Comissões. Relata que seu pedido foi atendido em parte, pois constaram na lista enviada somente as Atas, fora da sequência e constando apenas a presença das Sessões Plenárias, em um total de 96 de 232 sessões ocorridas durante o ano. O mesmo pergunta o que ocorreu. SIC Protocolo nº 0004765/13/PA, 01/02/2013.

O agrupamento denominado “*senador*” faz remissão aos temas vinculados aos parlamentares e que não integram outros agrupamentos como “*voto e presença*” ou “*ceaps e nota fiscal*”. Neste grupo misturam-se temas claramente direcionados ao controle social com outros meramente informativos. Despesas com imóvel funcional, uso de veículo de representação, percepção de auxílio-moradia e efetivo do gabinete parlamentar geram questões facilmente identificáveis com o controle social:

Relação completa de móveis, tapetes, cortinas, televisores e eletroeletrônicos em geral, eletrodomésticos, roupas de cama e banho, espelhos, luminárias, louça e quadros distribuídos para equipar os apartamentos funcionais dos senadores e a residência da presidência do Senado de janeiro de 2003 até hoje. Informar o preço de cada um dos itens. SIC Protocolo nº 0039628/12/WW, 29/05/2012.

Gostaria de saber a qual senador pertence o carro oficial com a placa do senado 0087. SIC Protocolo nº 0046936/12/WW, 04/07/2012.

Por outro lado, há questões meramente informativas como pedidos de dados biográficos, de acesso a pronunciamentos, de fotografias e de autoria ou relatoria de proposições que não ensejam, a primeira vista, nenhuma espécie de controle social.

O senador é a imagem da instituição Senado Federal, para o bem ou para o mal. Talvez, por esse motivo, os pedidos de informação se mantiveram estáveis de um ano para outro, com variação positiva de apenas 3%. Ou seja, o interesse nesse assunto é constante.

As questões relativas aos servidores efetivos e comissionados foram reunidas sob a denominação “*servidor*”. O principal tema de interesse relativo ao servidor – a *remuneração* – foi destacado como um grupo à parte, conforme visto anteriormente. Os temas mais afetos ao controle social nesse grupo são as nomeações e exonerações de comissionados, as licenças e afastamentos e outros benefícios.

Relação dos servidores afastados para exercer mandatos eletivos, informando o nome do servidor, o cargo que exerce, o salário, o mandato que exerce (vereador, deputado, prefeito), o município onde exerce, a data de início e fim do afastamento e se o servidor optou pelo salário do Senado. SIC Protocolo nº 0039748/12/WW, 30/05/2012.

Embora as questões envolvendo servidores quase sempre resvalam em algum tipo de controle social incidente sobre despesas com benefícios ou verificação das normas de nomeação e exoneração, registrou-se uma redução de 34% nesses pedidos de um ano para outro. Ao analisar os conteúdos dos pedidos postados no primeiro ano, verifica-se que muitas

das informações requeridas ao SIC passaram a constar do portal de transparência: nome, cargo, função, lotação, regime de frequência, data de admissão, data de aposentadoria etc. Assim, trata-se novamente de efeito decorrente do aprimoramento dos mecanismos de *transparência ativa*.

Em relação ao grupo compreendido em “*atividade administrativa*” verificou-se uma queda de 14% entre o primeiro e segundo anos. Uma razão identificada para essa queda foi a decisão de não mais aceitar pedidos de informação formulados pelos próprios servidores da Casa, para fins de obtenção de informações de interesse pessoal. Era comum, por exemplo, servidores requisitarem via SIC pedidos de cópias de processos administrativos, para subsidiar suas próprias demandas perante a Administração. A vantagem de se usar o SIC era a existência de um prazo legal de resposta de vinte dias, além de ser muito mais prático enviar um pedido por meio de formulário eletrônico do que elaborar e protocolar um documento em papel.

Necessitando de ter conhecimento do inteiro teor de decisão administrativa sobre requerimento de funcionário público, no concernente a questão financeira, solicitei ao SEDARQ, vistas a processo, tendo sido negado sob a alegação de só diz respeito a quem requereu, contrariando totalmente a LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO. Assim, solicito me seja dado conhecimento de peças dos processos nº 00620/07-5 e 011779/10-1. Entendendo que sendo relativo a servidor público, a informação deva ser pública. SIC Protocolo nº 0048212/12/WW, 11/07/2012.

Para atender a demanda e o prazo de resposta do SIC, as unidades técnicas por onde tramitavam ou estavam depositados os processo administrativos requeridos teriam que priorizar o atendimento ao pedido de informação em prejuízo dos requerimentos protocolados em papel. Assim, para evitar esse desbalanceamento no atendimento aos requerimentos protocolados em papel, o SIC passou a orientar o servidor a encaminhar sua solicitação com fundamento no direito de petição, previsto nos artigos 105 e 106 da Lei nº 8.112/1991, *in verbis*:

Art. 104. É assegurado ao servidor o direito de requerer aos Poderes Públicos, em defesa de direito ou interesse legítimo.

Art. 105. O requerimento será dirigido à autoridade competente para decidi-lo e encaminhado por intermédio daquela a que estiver imediatamente subordinado o requerente.

Ressalte-se que tal decisão não suprimiu nenhum direito do servidor enquanto cidadão, que pode e deve usar o SIC para obter informações de interesse público, havendo que se

respeitar, entretanto, o direito de petição do Estatuto do Servidor Público para os casos ali previstos.

Um assunto bastante controverso foi agrupado em “*gastos com saúde e telefonia*”. Aqui foram reunidas as questões envolvendo as despesas com plano de saúde dos servidores e o ressarcimento integral de despesas com saúde dos parlamentares, bem como as despesas com telefonia móvel institucional utilizada por servidores e parlamentares.

Informações detalhadas quanto à utilização de serviços médicos, serviços hospitalares, remoção aérea e serviços de odontologia por parte dos Senhores Senadores e ex-Senadores, com seus respectivos dependentes, discriminando-se:

- a) os valores financeiros globais anuais custeados pelo Senado Federal abrangendo os últimos 5 (cinco) anos retroativos à data deste requerimento;*
- b) os valores financeiros individualizados por beneficiário abrangendo os últimos 5 (cinco) anos retroativos à data deste requerimento;*
- c) os CNPJs de todas as empresas e/ou prestadores individuais dos serviços elencados na alínea "a";*
- d) os serviços efetivamente realizados, bem como os materiais utilizados em todos os procedimentos;*
- e) se os pagamentos foram precedidos de perícia médica e/ou odontológica e os respectivos laudos periciais;*
- f) se há limites para os gastos aqui referidos;*
- g) se os benefícios são vitalícios.*

SIC Protocolo nº 0022923/13/WW, 17/07/2013.

No pedido acima transcrito é fácil perceber que algumas informações são obviamente de acesso restrito, para proteção à intimidade da pessoa, como a descrição de serviços e procedimentos médicos realizados. Outras, entretanto, como a realização de perícia médica previamente ao pagamento, podem gerar dúvidas quanto à sua livre disponibilidade ao público.

O mesmo ocorre com os dados sobre telefonia móvel, em que parte das informações são legalmente protegidas, como o conteúdo de ligações e o número de origem ou de destino da ligação.

Ambos constituem temas de grande interesse para o controle social, pois, são despesas realizadas com verbas públicas para custear serviços privados, num país em que a imensa maioria da população depende de serviços públicos de baixa qualidade. Nesse grupo, embora tenha havido uma queda de 13% nos pedidos do segundo ano em relação ao primeiro, a quantidade de pedidos de informação foi relativamente modesta, em face de sua importância.

Para os demais agrupamentos, a análise de conteúdo não revelou uma razão dominante para o crescimento ou redução das postagens de pedidos, de modo que pode se dizer que se tratam de variações sem fatos determinantes específicos ou facilmente identificáveis.

Por outro lado, um fator de influência explícita para determinar o envio de pedidos de informação pelo cidadão é o noticiário da imprensa. Quando ocorre intensa cobertura da mídia sobre determinada questão, o SIC recebe vários pedidos sobre esse mesmo assunto. Tão logo a notícia começa a perder o seu apelo junto ao público, os pedidos de informação também começam a rarear. Como exemplo, pode-se citar a forte cobertura que a mídia dedicou à percepção das ajudas de custo pagas aos parlamentares, que foram rotuladas de 14º e 15º salários, com o agravante de que, pela real natureza desses pagamentos, não havia recolhimento de tributos:

Boa tarde,

Por gentileza, eu quero ter informação referente aos senadores que abriram mão do 14º e 15º salário, e em especial a senadora Lídice da Mata que é do meu estado. Obrigado. SIC Protocolo nº 0001683/13/WW, 14/01/2013.

Quais foram os senadores que já pagaram imposto de renda relativo aos 14º e 15º salários recebidos entre 2007 e 2011? SIC Protocolo nº 0208393/12/WW, 17/10/2012.

Outro exemplo notório que gerou o envio de vários pedidos de informação ao SIC foi a notícia de utilização de aviões da Força Aérea Brasileira pela Presidência do Senado Federal em julho de 2013. Cumpre lembrar que o uso de aeronave, em caráter oficial, está previsto no Decreto nº 4.244 de 2002, por "*motivo de segurança e emergência médica, em viagens a serviço e deslocamentos para o local de residência permanente*". Diante das notícias publicadas, vários cidadãos, no uso do controle social, solicitaram explicações via pedido de informação:

Gostaria do detalhamento de todas as utilizações de aviões da FAB pelo presidente do Senado Renan Calheiros no ano de 2013, com trechos percorridos, valores e justificativas para o vôo. SIC Protocolo nº 0051315/13/WW, 08/07/2013.

Gostaria que me enviassem o comprovante da devolução de R\$ 32.000,00 (trinta e dois mil reais) efetuada pelo senador Renan Calheiros aos cofres públicos, referente à viagem realizada em 15/06/2013 no avião da Força Aérea Brasileira, trecho Maceió-Porto Seguro-Brasília. Obrigado. SIC Protocolo nº 0051750/13/WW, 08/07/2013.

Por fim, há aquelas situações em que, independentemente das notícias veiculadas pela mídia, o cidadão demonstra seu interesse em acompanhar a correição do processo, por meio de pedido de informação, como no caso que culminou com a cassação pelo plenário do mandato do ex-senador Demóstenes Torres:

O cidadão solicita o relatório da reunião do Conselho de Ética que teve o parecer favorável à cassação do Senador Demóstenes Torres. SIC Protocolo nº 0049825/12/PA, 24/07/2012.

Encerra-se aqui a análise do conteúdo dos pedidos de informação recebidos no SIC, o que, espera-se, tenha auxiliado a lançar luzes sobre o modo como a população vem se utilizando desse importante instrumento de participação do cidadão na vida pública, que é a Lei de Acesso à Informação.

4.2.1 Perfil do cidadão

Até o presente momento, este estudo vem se referindo ao cidadão como uma entidade abstrata, representada pelo *homem mediano*, ou seja, aquela figura jurídica que empresta ao legislador o conceito de uma pessoa que vive em sociedade, cumpre com suas obrigações e reivindica seus direitos, ou seja, o exemplo de cidadão comum cuja conduta espelha aquela que se espera da maioria da sociedade.

Com base no art. 10 da Lei de Acesso à Informação¹³, no momento em que o pedido de informação é formulado, pede-se ao requerente que informe alguns dados pessoais para fins estatísticos.

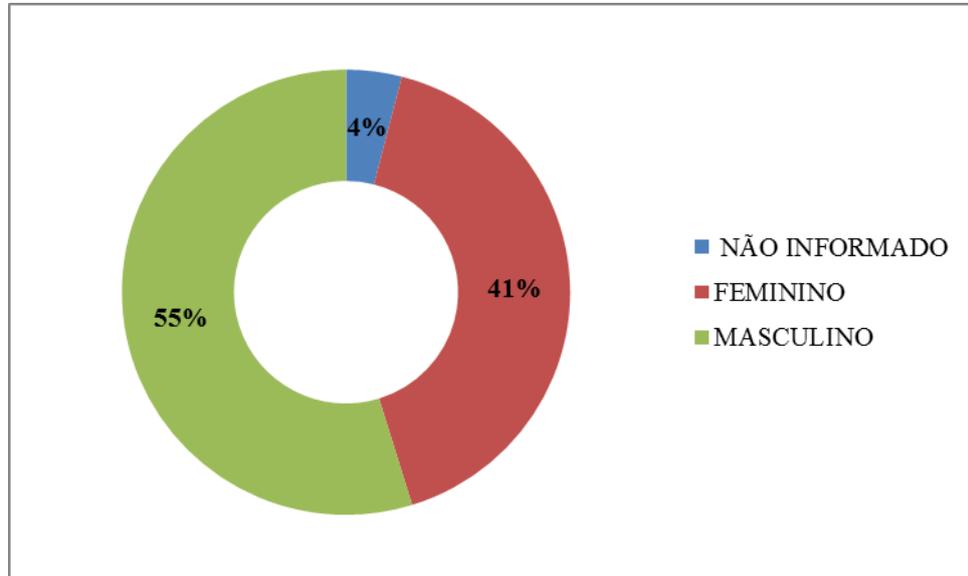
No caso de pedido enviado via formulário eletrônico, os campos reservados para a inserção de dados pessoais são preenchidos pelo próprio demandante. O mesmo ocorre com o pedido formulado no balcão de atendimento presencial instalado na Biblioteca do Senado Federal. No caso de atendimento telefônico, os dados são captados pela operadora da central de atendimento do serviço *Alô Senado*.

O usuário não é obrigado a preencher todos os dados solicitados, à exceção do próprio nome e do meio de contato para envio da resposta.

¹³ Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. (grifou-se)

Inicialmente, verifica-se pelo gráfico a seguir que mais da metade dos requerentes pertence ao sexo masculino:

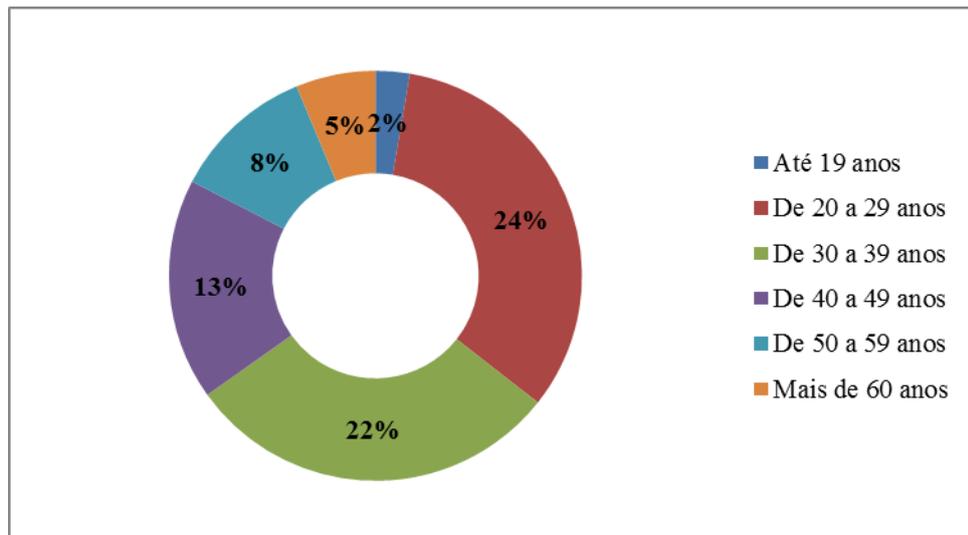
GRÁFICO 8 – Distribuição por gênero



Fonte: Alô Senado

O usuário típico do SIC é jovem: 46% têm entre 20 e 39 anos.

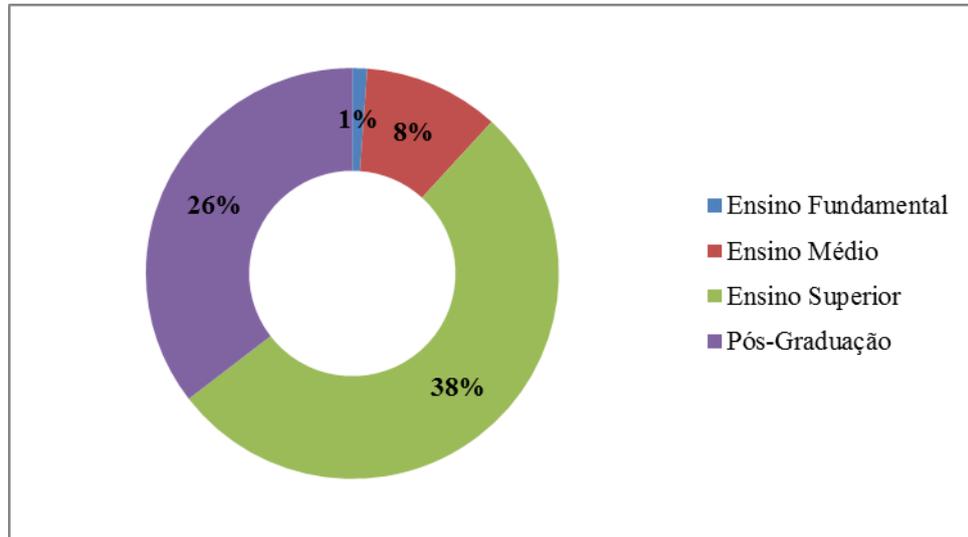
GRÁFICO 9 – Distribuição por faixa etária



Fonte: Alô Senado

É também altamente escolarizado: 64% tem graduação superior e 38% é pós-graduado. No gráfico abaixo, foi excluído o percentual de 27% referentes aos solicitantes que optaram por não informar o nível de escolaridade:

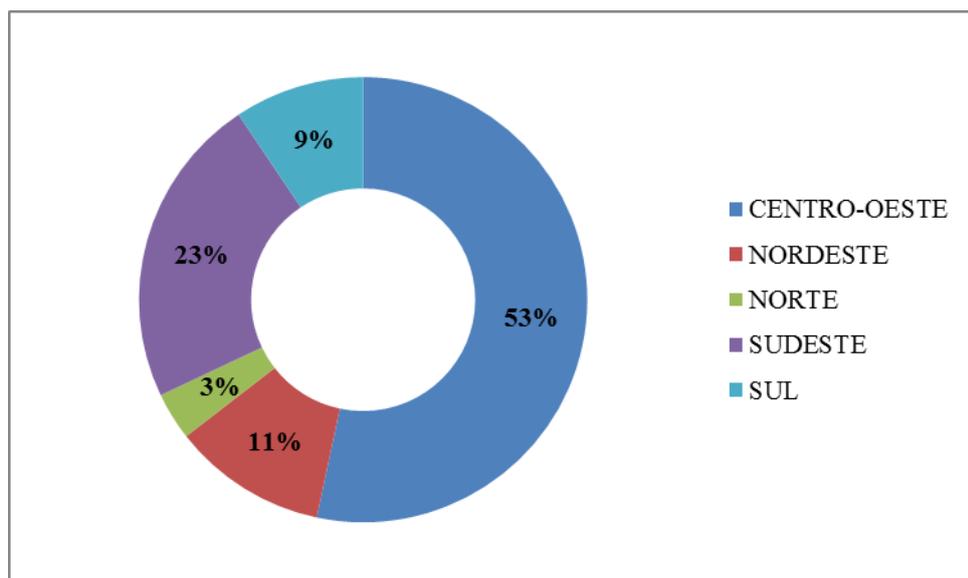
GRÁFICO 10 – Distribuição por escolaridade



Fonte: Alô Senado

Por fim, o usuário típico do SIC reside na região centro-oeste. Não há uma explicação óbvia de porque essa região corresponde sozinha a mais da metade dos usuários.

GRÁFICO 11 – Distribuição por região



Fonte: Alô Senado

Observou-se, também, na região Centro-oeste, que a maioria (55,5%) dos requerentes reside no Distrito Federal. Pode-se especular que a concentração de órgãos e entidades públicas em Brasília tenha facilitado a disseminação entre a população da Lei de Acesso à Informação, considerando ser o serviço público o alvo a ser alcançado pela transparência e pelo controle social. Além disso, tendo a capital federal a maior renda média *per capita* do país, isso também explicaria a alta escolaridade registrada entre os usuários do SIC.

Em suma, o cidadão que vem se utilizando do Serviço de Informação ao Cidadão do Senado Federal é jovem, altamente instruído e morador do Distrito Federal. Os homens são maioria, mas as mulheres também estão presentes.

Esse perfil corresponde ao do jovem de classe média que tem à sua disposição várias fontes de informação, o que lhe permite apurar o senso crítico em relação às notícias que recebe. É um estudante universitário, ou um profissional liberal, ou ainda um jovem empreendedor, mas pode ser também um servidor público com pouco tempo de carreira. Em todo caso, é alguém que continua a estudar e a se especializar na profissão escolhida.

Por isso tudo, é também altamente politizado e consciente das questões econômicas e sociais. E usa a internet para obter as informações de interesse público que lhe possibilite atuar de forma mais eficiente na defesa de seus direitos e da sociedade.

Esse, em resumo, é o perfil de alguém habilitado a exercer o controle social das ações e políticas públicas, e de fiscalização da conduta dos agentes políticos.

5. CONCLUSÃO

Se fosse o mundo perfeito, não se almejaria a verdade, esta seria um valor cotidiano e corriqueiro. Também não haveria controles, pois tudo estaria em seu devido lugar.

Mas como vivemos num mundo longe de ser perfeito, o cidadão deve sempre estar atento a tudo que possa afetar o seu bem estar, de sua família, de seus amigos, de sua nação, enfim, da humanidade. Essa é a busca pelo mundo perfeito, que talvez jamais seja atingida, mas é preciso pelo menos tentar chegar mais perto dessa perfeição.

Se, ao inverso, o cidadão se omite e se deixa dominar pela apatia política, nunca haverá nada que seja próximo ao mundo perfeito. Entende-se por apatia política como o comportamento caracterizado pela alienação voluntária em relação aos espaços de discussão ou de participação política. De acordo com Norberto Bobbio:

O termo apatia significa um estado de indiferença, estranhamento, passividade e falta de interesse pelos fenômenos políticos. (...) As instituições políticas e as demais manifestações da vida política ocupam, no horizonte psicológico do apático, uma posição bastante periférica. Ele não é nunca ativo protagonista de acontecimentos políticos, mas acompanha-os como espectador passivo e, mais frequentemente, ignora-os completamente. (Bobbio; 1986, p. 56).

A apatia política não faz parte do perfil do cidadão que usa a Lei de Acesso à Informação.

Como relatado neste estudo, a maioria dos pedidos de informação enviados ao Serviço de Informação ao Cidadão do Senado Federal, no primeiro biênio de vigência da lei, demonstra que o cidadão quer e deseja participar da vida política da Nação, ainda que não se envolva diretamente com agremiações políticas e nem queira disputar eleições para cargos públicos. E essa participação se dá, em boa medida, pelo controle social exercido mediante o acesso à informações de interesse público geradas ou custodiadas pela Administração.

Ciente de que os órgãos de controle sozinhos não dispõem de recursos suficientes para fiscalizar todas as entidades públicas no exercício de suas atribuições e competências legais, o legislador bem obrou ao editar a Lei de Acesso à Informação, que incentiva e dá ao cidadão instrumentos para buscar a verdade e exigir a correta aplicação dos vultosos recursos públicos

arrecadados pelo Fisco, mas que se perdem em boa parte pela má gestão, quando não pela corrupção.

Em conclusão, a análise do conteúdo dos pedidos de informação demonstra que o objetivo central do legislador – incentivar a participação do cidadão nos negócios públicos – por meio do consciente exercício do controle social sobre as ações dos agentes públicos e políticos, vem se desenvolvendo, senão de modo brilhante, com a regularidade e serenidade desejáveis para o atingimento do objetivo final de toda ação administrativa: o atendimento ao legítimo interesse público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência fiscal e democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2009.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2º ed., 1986.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Ato da Comissão Diretora nº 9, de 2012*. Disponível em:

<https://intra.senado.gov.br/guiaserv/Paginas/Estaticas/atoFormatado.aspx?ca=749351&va=721033,714412,705672,749351,750433,778031> . Acesso em: 05 ABR. 2014.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013*. Disponível em:

<https://intra.senado.gov.br/guiaserv/Paginas/Estaticas/atoFormatado.aspx?ca=905792&va=905792> . Acesso em: 27 MAI. 2014

BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Relatório Anual sobre a Aplicação da Lei de Acesso à Informação - 2013*. Disponível em:

<http://www12.senado.gov.br/transparencia/adm/governanca> . Acesso em: 01 JUN. 2014

BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Relatório Anual sobre a Aplicação da Lei de Acesso à Informação - 2014*. Disponível em:

<http://www12.senado.gov.br/transparencia/adm/governanca> . Acesso em: 01 JUN. 2014

BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Transparência e Lei de Acesso à Informação*. Pesquisa DataSenado. Disponível em:

http://www.senado.gov.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa-Transparencia_e_Lei_de_Acesso_a_Informacao.pdf . Acesso em 01 OUT 2014.

BRASIL. *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.

Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7724.htm . Acesso em 07 JUN. 2014.

BRASIL. *Documentos sigilosos: acesso e direito à informação*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BRASIL. *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. Brasília, 11 Nov. 2011. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm . Acesso em 27 MAI. 2014.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2003.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano. *Acesso à informação e controle social das políticas*. Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf> . Acesso em MAR. 2014.

COLLOR, Fernando. *Lei de Acesso à Informação Pública. Questão de Estado: o debate sem distorções*. Senado Federal: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

COLOMA, Aurelia María Romero. *Libertad de información frente a otros derechos em conflicto: Honor, intimidad y presunción de inocência*. Madrid (Espanã): Civitas Ediciones, S.L., 2000.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. CGU. *Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaAcessoInformacao/CartilhaAcessoInformacao.pdf> . Acesso em SET. 2013.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal*. Nova Iorque, EUA, 2007. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/codep.pdf> . Acesso em agosto de 2014.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Manual de Transparência Fiscal*. Nova Iorque, EUA, 2007. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf> . Acesso em agosto de 2014.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais*. 3. Ed. Ver. E atual. Coimbra: Coimbra Ed., 2000.

MONTEIRO, Roberta Corrêa de Araujo (coord.). *Direito Constitucional – os desafios contemporâneos: uma homenagem ao Professor Ivo Dantas*. Curitiba: Juruá, 2012.

MOURA, Maria Aparecida e outros. *A construção social do acesso público à informação social no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Resolução sobre tática eleitoral e política de alianças. 14º Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores*. São Paulo, 2 e 3 de maio de 2014. Disponível em <https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/05/14-ENPT-RESOLUCAO-TATICA-ELEITOAL-FINAL-1.pdf> - Acesso em 13/10/2014.

STROPPIA, Tatiana. *As dimensões constitucionais do direito de informação e o exercício da liberdade de informação jornalística*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

TESTA JÚNIOR, Washington Luiz. *Informação, direito e verdade: regulação constitucional da imprensa*. Curitiba: Juruá, 2011.

VASCONCELOS, Waleska Bezerra de Carvalho. *Pós-modernidade e democracia participativa na Administração Pública brasileira*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, n. 65, jun. 2009. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6127 . Acesso em MAI. 2014.

VERA, Flávia Santinoni (Coord.). *Manual para apresentação de trabalho de conclusão de curso*. 1ª Ed. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2013, 31 p.

ANEXO 1 – Ato da Comissão Diretora nº 9 de 2012

ATO DA COMISSÃO DIRETORA Nº 9, DE 2012.

Regulamenta, no âmbito do Senado Federal, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso aos dados, informações e documentos de interesse da sociedade e do Estado.

A COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL, no uso de suas atribuições regimentais, CONSIDERANDO a vigência, a partir de 16 de maio de 2012, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que 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;

CONSIDERANDO os incisos X e XII da Constituição Federal de 1988;

CONSIDERANDO a necessidade de regulamentar a aplicação da citada Lei no âmbito do Senado Federal;

ADOA o seguinte ato:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Este Ato dispõe sobre o acesso aos dados, informações e documentos de interesse da sociedade e do Estado e à respectiva salvaguarda dos direitos individuais no que diz respeito ao acervo informacional do Senado Federal.

Parágrafo único. O Senado Federal atuará de maneira a facilitar o acesso aos dados, informações e documentos de interesse coletivo ou geral, produzidos ou sob sua guarda, pautando-se pela transparência e publicidade em todos os seus atos, observadas as normas constitucionais e legais.

Art. 2º Os procedimentos previstos neste Ato se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - desenvolvimento do controle social do Senado Federal; e

V - garantia ao direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

CAPÍTULO II

DO ACESSO À INFORMAÇÃO NO SENADO FEDERAL

Art. 3º Fica designada a Diretoria-Geral do Senado Federal para exercer a função de autoridade responsável pela implantação e supervisão do sistema de acesso à informação no âmbito do Senado Federal, com as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei nº 12.527, de 2011;

II - monitorar a implementação do disposto na lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;

III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto na referida lei;

IV - orientar as respectivas unidades técnicas no que se refere ao cumprimento do disposto na lei e em seus regulamentos;

V - promover campanha interna de esclarecimento e fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

VI - determinar o treinamento de servidores no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

VII - publicar periodicamente as informações estatísticas nos termos do art. 30 da Lei nº 12.527, de 2011; e

VIII - consolidar o relatório anual de informações atinentes à implementação da Lei.

Art. 4º Todas as unidades do Senado Federal deverão assegurar o acesso à informação por meio da adoção dos procedimentos definidos neste Ato e nos Regimentos Interno do Senado Federal e Comum relativamente à recepção, instrução e resposta aos pedidos de informação, bem como divulgar ativamente informações públicas de sua competência, observados os preceitos da Lei nº 12.527, de 2011.

Parágrafo único. A garantia de acesso de que trata este Ato abrange as informações públicas acerca de atos, fatos, documentos ou informações que sejam próprios das competências do Senado Federal, excetuando-se as de natureza pessoal, ou, ainda, as sigilosas, nos termos da lei e da Constituição Federal.

Art. 5º A autoridade que indevidamente se recusar a responder pedido de informação estará sujeita às responsabilidades descritas na Lei nº 12.527, de 2011.

Art. 6º Fica instituído o Sistema Integrado de Informação do Senado Federal ao Cidadão, composto por todas as unidades produtoras de informação e documentação, sob a coordenação da Diretoria-Geral, com o objetivo de dar efetividade à Lei nº 12.527, de 2011.

Parágrafo único. Será implementada no Portal da Transparência do Senado Federal, em 31 de julho de 2012, seção específica para a divulgação das informações relativas à remuneração, subsídio e proventos de aposentadoria e pensão recebidos por parlamentares e servidores efetivos e

comissionados, de maneira individualizada, conforme ato do Primeiro-Secretário. (*Redação dada pelo ATC nº 14, de 29/05/2013*)

Art. 7º Compete à Secretaria de Informação e Documentação prover o serviço de atendimento presencial de que trata o inciso I do art. 9º da Lei nº 12.527, de 2011, bem como prestar auxílio técnico-operacional às atribuições da Diretoria-Geral constantes do art. 3º.

Art. 8º Será assegurada a confidencialidade referente aos dados pessoais fornecidos nos pedidos de informação e nas manifestações enviadas pelos interessados.

§ 1º O disposto no caput deste artigo não impede que, mediante autorização do interessado, seja dada publicidade à manifestação ou ao pedido de informação, para fins institucionais do Senado.

§ 2º A confidencialidade mencionada no caput deste artigo não se aplica às manifestações que oferecerem risco à segurança das autoridades ou instituições, que deverão ser encaminhadas à Polícia do Senado Federal, para as devidas providências.

CAPÍTULO III

DAS FORMAS DE ATENDIMENTO

Art. 9º Qualquer pessoa tem direito de apresentar pedido de acesso a informações do Senado Federal.

§ 1º Somente se submetem aos prazos previstos neste Ato os pedidos de informação abrangidos pela Lei nº 12.527, de 2011, aplicando-se, aos demais casos, os prazos e previstos em normas especiais.

§ 2º O pedido de acesso a informações deve conter a devida identificação do requerente, mediante o fornecimento de nome completo e número de documento de identidade expedido com valor legal, dados para contato e a especificação objetiva da informação requerida.

§ 3º A pessoa jurídica deverá apresentar os documentos comprobatórios da sua existência e também do representante legal que apresentou o pedido, a par dos seus respectivos poderes.

§ 4º Sem prejuízo da segurança, da proteção das informações, e do cumprimento da legislação aplicável, o Senado Federal poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar, principalmente quando a obtenção da informação solicitada exigir recursos onerosos.

§ 5º Caso a informação solicitada verbalmente esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, o requerente será verbalmente informado do lugar e forma pela qual poderá ser consultada, obtida ou reproduzida a referida informação, procedimento esse que desonerará o Senado Federal da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos e sua obtenção não for excessivamente onerosa.

§ 6º Nos casos em que a informação seja prestada de imediato, a unidade que realizar o atendimento deverá registrá-lo no Sistema Integrado de Informação ao Cidadão, para fins de controle e consolidação estatística das demandas de que trata o inciso VII do art. 3º deste Ato.

§ 7º Não sendo possível autorizar ou conceder o acesso imediato à informação, a autoridade respectiva deverá promover a recepção do pedido, com sua inserção no Sistema Integrado de Informação ao Cidadão, para que seja respondido após os trâmites previstos neste Ato.

Art. 10. Sempre que o interessado procurar uma unidade que não ofereça estrutura de atendimento ao cidadão, esta deverá orientá-lo a procurar o atendimento presencial ou qualquer dos canais de atendimento não presenciais.

Art. 11. Os pedidos de informação formulados por jornalistas, órgãos e veículos de comunicação serão recebidos e respondidos pela Secretaria Especial de Comunicação Social, ouvidas as unidades pertinentes, nos termos do Ato do Presidente nº 428, de 2009 e do Ato do Presidente nº 301, de 2010.

Art. 12. Todo pedido de informação ou de cópia de documentação encaminhado ao Senado Federal será registrado no Sistema Integrado de Informação ao Cidadão, recebendo numeração protocolar que será informada ao requerente, juntamente com o número telefônico e endereço eletrônico do setor de atendimento do Senado Federal.

Art. 13. O interessado que desejar autuar a solicitação de informação como processo deverá dirigir-se ao Serviço de Protocolo Administrativo do Senado Federal.

Parágrafo único. A solicitação encaminhada na forma prevista no caput deste artigo deverá atender, além do disposto no §§ 1º a 3º do art. 9º, ao seguinte:

I - a solicitação deverá indicar a autoridade à qual se dirige;

II - o documento principal deverá ser posicionado à frente, seguido dos demais documentos anexos, caso existam;

III - o conjunto documental poderá ser composto por originais ou cópias autenticadas pelo Serviço de Protocolo Administrativo do Senado Federal, ou por cartório;

IV - toda documentação deverá estar legível e isenta de rasuras, e o documento principal deverá estar assinado com tinta indelével pelo interessado ou por seu representante legal;

V - o interessado deverá providenciar cópia do documento principal para ser usada como recibo de entrega no Serviço de Protocolo Administrativo do Senado Federal, onde receberá carimbo datador e numerador e assinatura do servidor responsável pelo recebimento do documento.

Art. 14. O pedido de informação autuado por qualquer dos canais de atendimento ao cidadão será encaminhado ao órgão detentor do documento ou informação e remetido, para deliberação, conforme a natureza da informação solicitada:

I - à presidência das comissões ou dos demais órgãos colegiados do Senado Federal;

II - às Senadoras e Senadores, no âmbito dos seus respectivos gabinetes;

III - à Diretoria-Geral do Senado;

IV - à Secretaria-Geral da Mesa.

§ 1º As informações deverão ser prestadas no prazo de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa.

§ 2º Recebido o pedido de acesso a informação de natureza sigilosa, a autoridade competente para deliberar sobre ele poderá declarar, incidentalmente, mediante decisão circunstanciada, o caráter sigiloso da informação, cujo prazo de sigilo passará a ser contado desde sua produção, sendo as razões encaminhadas ao requerente.

Art. 15. Em caso de deferimento do pedido de informação, o Senado deverá:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação e indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado do envio de seu pedido de informação.

§ 1º Se a informação ou documento for disponibilizado por cópia, esta ficará disponível para consulta do requerente ou de qualquer interessado, pelo prazo de até 30 (trinta) dias, após o que será encaminhada à Secretaria de Arquivo do Senado.

§ 2º A informação armazenada em formato digital será fornecida desse modo, caso haja anuência do requerente.

§ 3º As cópias de documentos somente serão autenticadas, recebendo o carimbo de "Confere com o original", caso haja pedido expresso do requerente neste sentido, no momento do requerimento inicial.

Art. 16. Havendo dúvida sobre o caráter ostensivamente público da informação ou documento, ou quanto à exequibilidade do atendimento do pedido, o órgão responsável ou aquele por onde o processo estiver tramitando, encaminhará consulta à Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos do Senado Federal, acompanhada das razões que ocasionarem a dúvida quanto ao caráter público ostensivo do documento ou informação.

§ 1º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

§ 2º O requerente tem o direito de obter o inteiro teor da decisão denegatória de acesso, por certidão ou cópia, bem como cópia autenticada do restante dos autos formados a partir do seu requerimento de acesso.

Art. 17. Quando o pedido de acesso se referir a informação classificada, o requerente será informado sobre a limitação de acesso.

Parágrafo único. O pedido de desclassificação deverá ser registrado por algum dos canais de atendimento ao cidadão, observado o disposto nos § 1º e 3º do art. 9º, e será encaminhado à autoridade classificadora, que decidirá fundamentadamente.

Art. 18. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento dos custos dos serviços e dos materiais utilizados.

Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos neste artigo todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983.

Art. 19. Quando se tratar de informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, será oferecida à consulta cópia com certificação de que confere com o original.

Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, às suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original.

CAPÍTULO IV DOS RECURSOS

Art. 20. Na hipótese de indeferimento de acesso, o interessado poderá interpor recurso contra a decisão por meio dos canais de atendimento ao cidadão, no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

Art. 21. O recurso contra decisão de indeferimento de acesso será recebido, registrado e deliberado pela Mesa ou pela Comissão Diretora, conforme a natureza da informação solicitada.

CAPÍTULO V DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Disposições Gerais

Art. 22. O acesso aos dados, informações e documentos respeitará os direitos constitucionais de proteção à intimidade e privacidade, as hipóteses de sigilo de correspondência, fiscal, financeiro, telefônico, de comunicação de dados, de segredo de justiça, e as de segredo industrial ou comercial porventura sob a guarda do Senado Federal, bem como as previstas na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no Regimento Interno do Senado Federal, no seu Regulamento Administrativo e nas resoluções ou atos da Comissão Diretora.

Seção II

Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo

Art. 23. Atendido o disposto no inciso XXXIII do Art. 5º da Constituição Federal, no art. 23 da Lei nº 12.527, de 2011, bem como nos Regimentos Interno do Senado Federal e Comum, os dados, informações e documentos sigilosos produzidos ou sob a guarda do Senado Federal, observado o seu teor, poderão ser classificados como ultrassecretos, secretos ou reservados.

§ 1º A Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos do Senado Federal realizará, nos termos do inciso I do art. 30, os estudos e levantamentos necessários à especificação e detalhamento dos critérios de enquadramento em cada um dos graus de sigilo referidos no caput deste artigo.

§ 2º As informações e documentos produzidos no âmbito do Senado Federal, relativas ao exercício do mandato, estão salvaguardadas nos termos art. 53, § 6º, da Constituição Federal.

§ 3º O titular de unidade do Senado Federal, nos processos e documentos de sua responsabilidade, recomendará à autoridade competente, observado o caput deste artigo, a qualquer tempo e com a devida fundamentação, a classificação de informação ou documento.

Art. 24. O grau de sigilo dos documentos produzidos ou sob a guarda do Senado Federal será declarado pelas seguintes autoridades:

I - ultrassecreto, pelo Presidente e Vice-Presidentes do Senado Federal;

II - secreto, pelas autoridades do inciso I, pelos presidentes de comissão ou dos demais órgãos colegiados do Senado Federal;

III - reservado, pelas autoridades dos incisos I e II, pelos Senadores, no âmbito de seus respectivos gabinetes e, ainda, pelo Secretário-Geral da Mesa, pelo Diretor-Geral e pelos titulares dos órgãos de assessoramento superior do Senado Federal, no âmbito de suas respectivas unidades.

Parágrafo único. As competências previstas nos incisos II e III, poderão ser delegadas a agente público, vedada a subdelegação.

Art. 25. Os prazos máximos de restrição de acesso aos dados, às informações e aos documentos sigilosos, conforme a classificação prevista no art. 23, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreto: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreto: 15 (quinze) anos; e

III - reservado: 5 (cinco) anos.

§ 1º Alternativamente aos prazos previstos no caput deste artigo poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.

§ 2º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

Seção III

Da Proteção e do Controle de Informações

Art. 26. É dever do Senado Federal controlar o acesso e a divulgação de dados, documentos e informações sigilosos produzidos ou sob sua guarda, assegurando sua proteção.

§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§ 3º O Senado Federal respeitará a classificação e prazos de restrição de acesso dos dados, informações e documentos sigilosos recebidos.

Art. 27. O Senado Federal adotará as providências necessárias para divulgação das normas, medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.

Parágrafo único. A pessoa física ou jurídica que, em função de qualquer vínculo com o Senado Federal, executar atividades de tratamento de informações sigilosas, adotará as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação deste Ato, inclusive mediante a assinatura de termo de ciência de obrigação de manutenção do sigilo, sob pena de responsabilização civil e criminal.

Seção IV

Das Informações Pessoais

Art. 28. O tratamento das informações pessoais respeitará a intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como as liberdades e garantias individuais, e atenderá ao seguinte:

I - as informações de que trata o caput deste artigo terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - a divulgação ou acesso por terceiros poderá ser autorizado diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 1º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 2º O consentimento referido no inciso II do caput deste artigo não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 3º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 29. Fica criada a Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos do Senado Federal.

Art. 30. Compete à Comissão de que trata o art. 29:

I - assessorar a alta direção na regulamentação do acesso e da salvaguarda de dados, informações e documentos sigilosos do Senado Federal;

II - atuar como órgão consultivo, sob demanda das autoridades competentes, nos procedimentos de fixação de categorias de sigilo de dados, informações e documentos, bem como nos processos de revisão ou desclassificação de sigilo;

III - emitir parecer técnico sobre manifestações ou recomendações de órgãos externos, bem como nos casos omissos ou situações não contempladas pela legislação;

IV - propor, quando julgar necessário, alterações nos procedimentos de acesso, classificação, tratamento e armazenamento de dados, informações e documentos sigilosos.

Art. 31. A Comissão é constituída pelos seguintes membros:

I - Diretor da Secretaria de Informação e Documentação, que exercerá sua presidência;

II - um representante dos seguintes órgãos:

a) Diretoria-Geral;

b) Secretaria-Geral da Mesa;

c) Advocacia-Geral;

d) Consultoria Legislativa;

e) Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle; e

f) Secretaria de Comunicação Social.

III - titular da Secretaria de Arquivo.

§ 1º O Presidente da Comissão Permanente de Acesso a Dados, Documentos e Informações do Senado Federal indicará um servidor para secretariar os trabalhos da Comissão.

§ 2º Compete à Diretoria-Geral a designação dos membros que comporão a referida comissão.

Art. 32. A Comissão poderá criar, sempre que necessário, para auxiliá-la nos trabalhos, subcomissões com servidores da Casa envolvidos diretamente com os dados, informações e documentos em análise.

Art. 33. Para os efeitos deste Ato, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em função de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

Art. 34. O Diretor-Geral expedirá os atos complementares necessários à presente regulamentação.

Art. 35. Fica revogado o Ato do Presidente nº 168, de 3 de novembro de 2003.

Art. 36. Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

Sala de Reuniões, 16 de maio de 2012. Senador José Sarney - Senadora Marta Suplicy - Senador Waldemir Moka - Senador Cícero Lucena – Senador João Vicente Claudino - Senador Ciro Nogueira - Senador João Durval - Senadora Maria do Carmo Alves - Vanessa Grazziotin.

Boletim Administrativo Eletrônico de Pessoal, nº 4976, de 17 de maio de 2012.

ANEXO 2 – Formulário Eletrônico para envio de pedido de informação

Portal Transparencia

ansparencia/formtransp.asp

Personalizar Links Music | AvaxHome UOL Senado Federal - Bra... WBS Tool.com - Sof...

Portal | Administração | Senadores | Licitações e Contratos | Orçamento e Finanças | Recursos Humanos | Dados Abertos

Atenção:
Para enviar manifestações a parlamentares, comissões, lideranças e órgãos do Senado [clique aqui](#).

Sua solicitação

Solicitação*

Natureza da solicitação Formato

Sobre você

Nome Completo*

CPF*

E-mail*

Telefone* Residencial Comercial Celular

Cidade* UF*

Sexo* Faixa etária* Escolaridade*

*Campos obrigatórios Residentes no exterior devem marcar a opção "EX" no campo UF.

Concordo com a divulgação da minha mensagem nas mídias do Senado Federal.

Confirme os números:


[Trocar imagem](#)

Seu [Endereço de IP](#) é: 172.30.103.15

ANEXO 3 – Relatório sobre pedido de informação extraído do sistema Workflow

WorkFlow - Senado Federal

Página 1 de 1

Ficha de Atendimento ao Cidadão Alô Senado - Senado Federal

Brasília - Quinta-feira, 3 de abril de 2014.

Cidadão

Cidadão	HENRIQUE BUENO KUSSAMA	Nº Atendimento	1219690	Fone Res	
Protocolo	0020778/14/MW			Recado	200.198.201.78
E-mail	HENRIQUE.KUSSAMA@GMAIL.COM			DE 40 A 49	AVCS
Fone Com	NÃO TWITTER	Celular		Faixa etária	
Escolaridade	PÓS-GRADUAÇÃO	Sexo	MASCULINO		
Contato					
Endereço	QD 104 LT 911/112 APTO 501 BL 2 ED RESIDENCIAL VILLENEUVE				
Bairro	ÁGUAS CLARAS	Cep	71509180	Cidade	TAGUATINGA
Estado	DF	Região	CENTRO-OESTE		
Como Local		Mídia		Forma Cont	INTERNET

Manifestação

Manifestação	SERVIÇO	Prazo de Conclusão	17/04/2014
Assunto	SENADO FEDERAL	Urgente	NÃO
Tipo	LAI - LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO		
Tópico	PORTAL DA TRANSPARÊNCIA		
Qualificação	SOLICITAÇÃO		
Tema			
Situação Atual			
Descrição da Manifestação	MENSAGEM ENVIADA PELO FORMULÁRIO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. NATUREZA DA SOLICITAÇÃO: ADMINISTRATIVA.FORMATO: CÓPIA IMPRESSA."PREZADOS SRs, ENTRE OS DIAS 25/3/2014 E 01/04/2014, O SENADOR GIM ARGELLO (OU O SEU GABINETE) PROTOCOLOU UMA SOLICITAÇÃO JUNTO À MESA DIRETORA DO SENADO. ESSA SOLICITAÇÃO PEDE A NOMEAÇÃO DOS CANDIDATOS APROVADOS NO CONCURSO DO SENADO DE 2012 E CONTA COM A ASSINATURA DE CERCA DE 23 SENADORES. EU GOSTARIA DE OBTER UMA CÓPIA DESTES DOCUMENTOS. OBRIGADO HENRIQUE KUSSAMA QD 104, LOTES 911/112, APTO 501 B2 ÁGUAS CLARAS BRASÍLIA - DF 71509-180." (SIC)		

Destinatário

Destinatário	SIDOC - SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO - SIC (Responsável)
Data de Envio	03/04/2014
Data de Resposta	
Resposta	
Conclusão	
Data Conclusão	