

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

EMANUELE FRAGA ISIDORO BONALDI

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS REQUERIMENTOS
RECEBIDOS E DAS RESPOSTAS EMITIDAS PELA SECRETARIA DE ESTADO
DE SEGURANÇA PÚBLICA DE MINAS GERAIS ENTRE 2017 E 2018**

Belo Horizonte
2019

EMANUELE FRAGA ISIDORO BONALDI

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS REQUERIMENTOS
RECEBIDOS E DAS RESPOSTAS EMITIDAS PELA SECRETARIA DE ESTADO
DE SEGURANÇA PÚBLICA DE MINAS GERAIS ENTRE 2017 E 2018**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Ciências Econômicas da
Universidade Federal de Minas Gerais, como
requisito parcial à obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública
Orientador: Prof. Ms. Cleverson Ramon Carvalho
Silva

Belo Horizonte
2019



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização em Gestão Pública

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO do Senhor(a) **Emanuele Fraga Isodoro Bonaldi**, REGISTRO Nº 2017759575. No dia 04/05/2019 às 11:40 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Trabalho de Conclusão de Curso - TCC, indicada pela Coordenação do Curso de Especialização em Gestão Pública, para julgar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado "LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: ANÁLISE DOS REQUERIMENTOS RECEBIDOS E DAS RESPOSTAS EMITIDAS PELA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA DE MINAS GERAIS ENTRE 2017 E 2018", requisito para a obtenção do Título de Especialista. Abrindo a sessão, o(a) orientador(a) e Presidente da Comissão, **Cleverson Ramon Carvalho Silva**, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares de apresentação do TCC, passou a palavra ao(à) aluno(a) para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, seguido das respostas do(a) aluno(a). Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do(a) aluno(a) e do público, para avaliação do TCC, que foi considerado:

() APROVADO

APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA - PRAZO MÁXIMO DE 7 (SETE) DIAS

() NÃO APROVADO

88 pontos (oitenta e oito) trabalhos com nota maior ou igual a 60 serão considerados aprovados.

O resultado final foi comunicado publicamente ao(à) aluno(a) pelo(a) orientador(a) e Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o(a) Senhor(a) Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 04/05/2019.

Prof. Cleverson Ramon Carvalho Silva
(Orientador(a))

Prof(a). Daniel Francisco Bastos Monteiro

Prof(a). Neiva dos Santos Andrade



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização em Gestão Pública

MODIFICAÇÃO EM TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Modificações exigidas no TCC do(a) aluno(a) **Emanuele Fraga Isodoro Bonaldi**, número de matrícula 2017759575.

Modificações solicitadas:

Inserir que foram 130 trabalhos pedidos na introdução
Direção os parâmetros grandes
conceitos "Assimetria informacional"

O prazo para entrega do TCC contemplando as alterações determinadas pela comissão é de no máximo 7 dias, sendo o(a) orientador(a) responsável pela correção final.

Ramon C.

Prof(a). Cleverson Ramon Carvalho Silva
(Orientador(a))

Efraga isodoro

Assinatura do(a) aluno(a): **Emanuele Fraga Isodoro Bonaldi**

Atesto que as alterações exigidas Foram Cumpridas
 Não foram cumpridas

Belo Horizonte, 11 de maio de 2019

Professor Orientador

Ramon C.

Assinatura

SUMÁRIO

1	Introdução.....	8
2	Revisão de Literatura.....	11
2.1	Acesso à informação e controle social	11
2.2	Lei de Acesso à Informação no Brasil: processo de elaboração, principais avanços e dificuldades de implementação	14
2.2.1	Construção da Lei de Acesso à Informação no Brasil.....	14
2.2.2	Principais avanços e dificuldades vislumbrados na Lei 12.527/2011	16
2.3	Principais diretrizes da Lei 12.527/2011 e do Decreto Estadual 45.969/2012 em relação à elaboração dos requerimentos e ao atendimento dos pedidos de acesso à informação.....	19
2.3.1	Diretrizes para elaboração dos requerimentos de informação.....	21
2.3.2	Diretrizes para o atendimento dos requerimentos de informação	23
3	Metodologia.....	26
3.1	Caracterização da pesquisa.....	26
3.2	Técnica de Coleta de Dados	27
4	Análise de Dados e Resultados	30
4.1	A aplicação da Lei de acesso à informação: um estudo de caso da Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais	30
4.1.1	Tipo de Resposta	30
4.1.2	Prazos de emissão das respostas.....	34
4.1.3	Fundamentação da Negativa e Apresentação da Possibilidade de Recurso	36
4.1.4	Linguagem utilizada nas respostas	39
4.1.5	Temas mais recorrentes nos requerimentos.....	40
5	Considerações Finais.....	42
6	Referências	46

Resumo

Inserido no contexto de implementação da Lei de Acesso à Informação, este trabalho tem como objetivo geral analisar os requerimentos de informação recebidos pela Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais, durante o período compreendido entre julho de 2017 e junho de 2018, buscando verificar se as respostas emitidas pela instituição atenderam às exigências e orientações previstas na legislação e quais as temáticas abordadas nos pedidos. Reconhecendo a importância do acesso às informações em poder do Estado para o desenvolvimento do controle social, pretende-se, assim, por meio desse trabalho, contribuir para aplicação efetiva da lei e para consolidação do direito de acesso à informação e, por conseguinte, para o aprimoramento dos serviços públicos prestados à população. Para a realização da análise, foi solicitada à Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais – CGE, por meio da Lei de Acesso, a disponibilização dos requerimentos recebidos e das repostas emitidas pela supracitada Secretaria. Foram analisados 139 requerimentos bem como os documentos eventualmente anexados pelo cidadão ao realizar o seu pedido e os documentos anexados pelo órgão ao emitir sua resposta. É sugerida, ao final do trabalho, a realização de treinamentos e capacitações periódicas dos servidores públicos, que abordem questões técnicas da lei e também a sua importância para o controle social e aprimoramento dos serviços públicos.

Palavras-chave: Gestão pública. Lei de acesso à informação. Controle social.

Abstract

Inserted in the context of the implementation of the Law of Access to Information, this work has as general objective to analyze the information requirements received by the Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais, during the period between July 2017 and June 2018, seeking to verify if the responses issued by the institution met the requirements and guidelines provided in the legislation and what the topics approached in the requests. Recognizing the importance of access to information held by the State for the development of social control, it is intended, through this work, to contribute to the effective application of the law and to consolidate the right of access to information and, therefore, to the improvement of the public services provided to the population. In order to carry out the analysis, the Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais - CGE, through the Access Law, was requested to make available the requests received and the answers issued by the aforementioned institution. 139 documents were analyzed as well as the documents eventually annexed by the citizen when making his request and the documents appended by the institution when issuing his answer. It is suggested, at the end of the work, the periodic training of public servants, which approach technical issues of the law and also their importance for social control and improvement of public services

Keywords: Public administration. Law of access to information. Social control.

1 Introdução

Conforme registrado por Paes (2011), o armazenamento e a manipulação de informações são características constitutivas dos Estados modernos sendo, contudo, observadas apenas recentemente iniciativas no sentido de regulamentar o acesso da população aos dados e informações em poder do Estado.

O direito à informação foi consagrado, no Brasil, na Constituição Federal de 1988, quando em seu artigo 5º, inciso XXXIII, a Carta Magna previu que todos tem direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou coletivo, com exceção daquelas informações consideradas sigilosas em razão da segurança da sociedade e do Estado. O texto constitucional dispôs, ainda, que as informações seriam prestadas – sob pena de responsabilidade – no prazo que viria a ser previsto em lei que regulamentasse o assunto (BRASIL, 1988).

Essa regulamentação, contudo, foi realizada apenas em 2011, com o advento da Lei 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação. Segundo Paes (2011), até a publicação dessa lei, o direito de acesso à informação era tratado de forma fragmentada, em leis distintas, que abordavam o assunto apenas de forma parcial, como na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2001) e na Lei Ambiental (Lei nº 10.650/2003). Para a autora, as principais inovações trazidas pela Lei de Acesso à Informação referem-se à forma de elaboração e tramitação dos requerimentos e à definição de prazos e penalidades, caso a lei seja descumprida.

Embora a existência de uma norma não seja garantia de efetividade, concorda-se com Angélico (2012) quando o autor afirma que uma lei que busca garantir o direito de acesso à informação carrega consigo o potencial de contribuir com a transparência e com a democracia em um país.

Nesse sentido, considera-se, conforme Abramo (2006), que o acesso à informação torna possível um acompanhamento mais acurado das decisões e ações do poder público, inclusive acerca das motivações que as embasam, as quais podem, em alguns casos, serem conflitantes com critérios técnicos. O autor registra, assim, que quanto mais um governo disponibiliza informação para o público, mais qualificadas tornam-se as críticas e contribuições vindas da sociedade, o que pode contribuir para uma maior eficiência alocativa dos recursos, além de minimizar o abuso de poder e o clientelismo.

Em sentido semelhante, Gruman (2012) afirma que quanto maior for o controle da sociedade sobre as ações do governo, menores serão as chances de as decisões políticas serem pautadas por interesses particulares.

O acesso à informação constitui, assim, em uma indispensável ferramenta para que o controle social possa ser possível, especialmente, em sociedades nas quais a assimetria informacional é a regra, como é a brasileira (GRUMAN, 2012). Para o autor, o Estado, ao disponibilizar informações públicas, abre espaço para que sejam questionadas as premissas de suas decisões e políticas, favorecendo o controle da gestão pública.

Nesse sentido, para a Controladoria Geral da União (CGU, 2011, pag. 23), o controle social contribui para a prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania, consistindo tal controle na: “participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle da Administração Pública. [...] sendo um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos”.

No que diz respeito à implementação da Lei de Acesso à Informação, uma das questões cruciais colocada por Paes (2011) refere-se à necessária mudança cultural da burocracia brasileira, que precisa trabalhar a partir do novo paradigma estabelecido pela Constituição Federal de 1988, e reforçado pela Lei de Acesso à Informação, qual seja, a publicidade das informações é a regra geral, sendo o sigilo uma exceção. O autor registra, ainda, que parecia não haver uma resistência da burocracia para disponibilizar informações, contudo, o desconhecimento pormenorizado da lei e a falta de treinamento dos servidores são fatores a serem vencidos para o êxito da implementação de tal instrumento normativo. A autora ressalta, ainda, que: “a implementação da Lei de Acesso à Informação brasileira dependerá do empenho da burocracia, que reage não só movida por seus interesses individuais, mas também pelas condições e pelo contexto político em que está inserida” (PAES, 2011, pag. 418).

Outro aspecto importante que deve ser considerado na implementação da Lei diz respeito ao envolvimento da sociedade. Michener, Moncau e Velasco (2015) apontam que para que a lei seja, de fato, efetiva é indispensável que a sociedade a utilize de forma intensiva.

Reconhecendo, portanto, a importância do acesso à informação para a transparência e efetivação do controle social, e inserida em um contexto ainda de consolidação da Lei de Acesso à Informação no país, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar os requerimentos de informação recebidos pela Secretaria de Estado de Segurança Pública de

Minas Gerais – Sesp, no período de julho de 2017 a junho de 2018, buscando verificar se as respostas emitidas pela Secretaria atenderam às exigências e orientações previstas na legislação e quais as temáticas abordadas nos pedidos. Serão analisados, assim, 139 pedidos de informação, conforme detalhamento registrado no tópico 3, deste trabalho, que aborda as questões metodológicas.

Desse modo, pretende-se verificar, por um lado, como a sociedade tem utilizado a lei de acesso no que diz respeito às informações que são de competência da Sesp, e como a burocracia estatal que trabalha neste órgão tem respondido aos pedidos de informação, identificando eventuais aspectos que poderiam ser aperfeiçoados.

Nesse sentido, espera-se, com a presente pesquisa contribuir para a consolidação do direito à informação, lançando luz, principalmente, sobre como a burocracia da Sesp tem aplicado à lei de acesso à informação, trazendo sugestões de melhoria, visando aumentar as possibilidades de que os benefícios advindos dela, especialmente no que diz respeito ao controle social, possam ser atingidos.

Para tanto, como objetivos específicos dessa pesquisa, tem-se: a) identificar as diretrizes previstas na Lei 12.527/2011 e no Decreto Estadual 45.969/2012, em relação à elaboração dos requerimentos e em relação ao atendimento pelo Poder Público dos pedidos de acesso à informação; b) analisar as respostas emitidas pela instituição; e c) identificar as principais temáticas abordadas pelos requerimentos direcionados à supracitada instituição.

Esta pesquisa trata, assim, de uma investigação quali-quantitativa, que busca conhecer e descrever a situação específica dos pedidos de informação de competência da Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais sendo, ainda, de caráter exploratório, buscando mais levantar hipóteses acerca do assunto do que tecer conclusões exaustivas.

Para tanto, esta pesquisa está estruturada em quatro partes, além desta introdução: a) revisão bibliográfica acerca do acesso à informação e controle social e revisão da legislação aplicável, visando embasar e trazer subsídio para a análise; b) metodologia – que buscará descrever os passos e métodos utilizados na pesquisa; c) análise de dados – que trará os principais resultados gerados a partir da análise; d) considerações finais.

2 Revisão de Literatura

2.1 Acesso à informação e controle social

Ao tratarem sobre a importância do acesso a informações, Canela e Nascimento (2009) registram que com o grande crescimento da população mundial, diversas atividades deixaram de ser executadas diretamente pelos indivíduos e passaram a ser desenvolvidas, mediante delegação, por intermediários ou representantes, o que acabou por gerar um contexto de especialização. Os autores observam, assim, que a todo o momento, os indivíduos delegam atividades a terceiros especializados naquela matéria ou função, sendo uma consequência desse processo a assimetria informacional, a qual consiste, nas palavras de Finkelstein, (2016, pág. 7) na “desigualdade de acesso de diferentes indivíduos a uma mesma informação”.

Desse modo, ao delegar-se uma atividade a um terceiro, inevitavelmente, este passará a deter mais informações sobre ela do que aquele que a delegou, gerando para este último o risco de tomar decisões baseadas em informações incompletas ou incorretas.

Nesse contexto, os representantes eleitos, bem como todo o corpo burocrático que compõe o Estado, detém muito mais informações a respeito da administração da coisa pública do que aqueles que os elegeram. A esse respeito, Canela e Nascimento (2009, pag. 13) afirmam que: “a assimetria de informações entre os atores que compõem o jogo democrático gera riscos para a tomada de decisões qualificadas e para o exercício do controle democrático”.

Os autores afirmam, por outro lado, que aqueles que se beneficiam da assimetria informacional não tem incentivos para divulgar espontaneamente informações que são contrárias a seus interesses, de modo que a institucionalização de instrumentos que garantam o acesso às informações que estão sob guarda dos agentes públicos constitui-se na alternativa encontrada pelas democracias para reduzir os riscos e custos inerentes aos contextos de assimetria informacional. Destaca-se, assim, que o controle das autoridades públicas e seus atos só será possível em um cenário de garantia e pleno exercício do direito de acesso às informações em poder do Estado.

Nesse mesmo sentido, a Controladoria Geral da União (CGU, 2011) afirma que o acesso da população aos dados que estão sob a guarda do Estado configura-se como um dos pilares para o fortalecimento da democracia, uma vez que qualifica a participação dos indivíduos nos processos de tomada de decisão do Poder Público. Nesse sentido, a CGU considera a Lei de

Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) como um instrumento importante de fortalecimento da participação cidadã e dos mecanismos de controle da gestão pública.

A respeito do controle sobre o Estado, Carvalho (2013) afirma que esse consiste no único mecanismo capaz de garantir os direitos dos cidadãos frente às arbitrariedades e violações estatais e garantir também uma gestão dos recursos públicos mais adequada. A autora destaca, assim, que em um Estado Democrático de Direito, o poder deve ser exercido em benefício do povo, sendo o controle, nesse contexto, um poderoso instrumento para verificar se a ação estatal está sendo conduzida de forma adequada.

Cumprir registrar, nesse contexto, a existência de três tipos básicos de controle, se analisados segundo o agente controlador, conforme Carvalho (2013), quais sejam: “controle interno (ou autocontrole)” – quando o controle é exercido pela própria Administração sobre os órgãos que a compõe, “controle externo” – aquele realizado por órgãos ou instituições externas à Administração, como os controles realizados pelo Parlamento, pelos Tribunais de Contas e pelo Poder Judiciário, e o controle social – aquele realizado pelo cidadão sobre a atuação da Administração Pública, consistindo este último em aspecto escolhido pelo presente trabalho como ponto específico de análise.

Neste contexto, cabe destacar que para a CGU, o controle social configura-se como um aliado indispensável ao controle institucional exercido pelos órgãos públicos aos quais essa competência é atribuída (CGU, 2011).

Conforme registra Moroni (2009, pag. 40): “o controle social diz respeito ao direito que o cidadão tem de participar dos destinos da nação”, indo tal participação para além daquela já configurada pela democracia representativa, pelo direito do povo de eleger seus representantes. Nesse sentido, ao falar sobre o controle social das políticas públicas, o autor destaca que o controle social está relacionado à participação dos cidadãos nos processos de elaboração, deliberação, implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, devendo ser considerado também o aspecto orçamentário que envolve todos esses processos. O autor cita, ainda, como exemplos de esferas que materializam o controle social, os conselhos e as conferências.

Em sentido semelhante, Carvalho (2013) destaca que o controle social emerge, principalmente, a partir das Constituições elaboradas após a década de 1970, em um contexto de aprimoramento da democracia representativa com o intuito de se fortalecer o controle

sobre o Estado a partir do estabelecimento de mecanismos que permitam uma participação social mais ativa nas decisões do poder público. A autora cita como exemplos desses mecanismos a iniciativa popular de lei, o referendo, o plebiscito e – mais diretamente relacionadas ao Poder Executivo, as audiências e consultas públicas e a colaboração na fiscalização das ações do Estado.

Medauar *apud* Carvalho (2013, pag. 63) considera, contudo, que nem toda forma de participação popular constitui-se em um mecanismo de controle social, para o qual faz-se necessário, segundo a visão da autora, que o instrumento tenha caráter “verificador”, sendo, assim: “necessário que o mecanismo permita, por si só, que a Administração corrija ou evite inadequações nos seus atos ou omissões e também suscite a atuação dos órgãos de controle”.

A autora faz, então, uma distinção entre controle social institucionalizado – aquele formalmente previsto na Constituição ou em normas infraconstitucionais como, por exemplo, as audiências públicas – e o controle social não institucionalizado. Para Medauar (2018, pag. 375), este último pode ser vislumbrado nas:

manifestações de entidades da sociedade civil, manifestações de partidos políticos, abaixo-assinados, passeatas, imprensa falada, escrita e televisiva, (...) e embora não culminem em medidas por si próprias, podem contribuir, pela repercussão, para o aprimoramento da Administração (MEDAUAR, 2018, p. 375).

Nesse contexto, compreende-se, assim, que o acesso às informações em poder dos agentes públicos contribui tanto para o fortalecimento dos mecanismos de controle social formalmente previstos, quanto para o fortalecimento do controle social compreendido por Medauar (2018) como não institucionalizado.

Concorda-se, nesse sentido, com Carvalho (2013) que o acesso às informações em poder do Estado é condição indispensável para que a população possa, de fato, influenciar as decisões do poder público – seja por meio de instrumentos formais de controle, seja por meio do controle não institucionalizado.

Ainda que seja indiscutível que o acesso à informação constitui-se em uma condição necessária para o controle social, Darch e Underwood (2010) *apud* Angélico (2012, pag. 13), por outro lado, ao abordarem a institucionalização de Leis de Acesso à Informação, afirmam que a existência de um instrumento que garanta o acesso não é, por si só, suficiente para: “para a realização dos objetivos de combate à corrupção, eficiência da máquina pública, entre

outros alegados benefícios de uma lei de acesso” registrando, ainda, que essas leis não obtiveram êxito em países africanos.

Angélico (2012) afirma, então, que a institucionalização de uma lei que busque garantir o direito de acesso à informação é potencialmente benéfica à democracia, mas para que isso se materialize é essencial a participação da sociedade. O autor registra, assim, que as Leis de Acesso foram capazes de trazer mais benefícios nos países nos quais foi identificado um envolvimento maior da sociedade civil na formulação e na implementação da referida norma (PUDDEPHATT 2009; OSJI, 2006 *apud* ANGÉLICO, 2012).

Esse achado, por sua vez, desperta interesse sobre como a sociedade brasileira esteve envolvida durante o processo de elaboração da Lei e como ela tem utilizado tal instrumento. O primeiro aspecto será tratado na seção seguinte, a partir de levantamento bibliográfico, enquanto sobre o segundo aspecto, a presente pesquisa pretende iniciar um levantamento, a partir da identificação das principais temáticas abordadas nos pedidos de informação direcionados à Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais.

2.2 Lei de Acesso à Informação no Brasil: processo de elaboração, principais avanços e dificuldades de implementação

2.2.1 Construção da Lei de Acesso à Informação no Brasil

Paes (2011, pág. 412) registra que a Lei de Acesso à Informação brasileira, publicada em 2011, surgiu a partir de discussões iniciadas em 2004, em razão do Projeto de Lei nº 219/2003, de autoria do Deputado Reginaldo Lopes (PT/MG). Em busca de apoio, o parlamentar acionou a Controladoria Geral da União- CGU, tendo iniciado, a partir de então, discussões no âmbito do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), vinculado à CGU, e de composição paritária, formado por representantes do governo e da sociedade civil. Segundo a autora, nessa instância: “o anteprojeto foi amplamente debatido, ampliado e melhorado e seguiu para a Casa Civil”.

Essa proposta de texto, juntamente com uma outra proposta apresentada pelo Ministério da Justiça em 2006, e que tratava, principalmente, sobre documentos sigilosos foram, então, debatidas por um grupo de técnicos de diversos órgãos, sob coordenação da Casa Civil. Como

produto final desse processo, obteve-se um Projeto de Lei de Acesso à Informação do Poder Executivo Federal, que foi encaminhado ao Congresso Nacional, em 2009.

Durante sua tramitação na Câmara dos Deputados, o projeto de lei enviado pelo Poder Executivo sofreu algumas alterações, sendo destacadas por Paes (2011) as seguintes: tornou-se expressa a sua aplicação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário dos três entes federados, ao Ministério Público, Tribunais de Contas e às entidades privadas beneficiadas com recursos públicos; dispôs que estados, municípios e Distrito Federal deveriam regulamentar o serviço de informações ao cidadão e os procedimentos a serem adotados em caso de recursos contra as decisões que negarem acesso às informações; restringiu-se a possibilidade de se prorrogar o prazo de classificação como “ultrassecretas”, a uma única vez, em relação às informações que pudessem colocar em risco a soberania nacional, a integridade do território nacional, ou as relações internacionais do país; definiu-se que o Legislativo, Judiciário e o Ministério Público deveriam regulamentar os procedimentos de revisão das decisões que negassem acesso as informações em seu poder estabelecendo, ainda, que os órgãos do Poder Judiciário deveriam informar ao Conselho Nacional de Justiça as decisões recursais que confirmarem a negativa de acesso, da mesma forma que o Ministério Público deveria informar suas decisões semelhantes ao Conselho Nacional do Ministério Público.

O Projeto de Lei seguiu, então, para o Senado Federal, onde ficou tramitando por mais de dois anos, tendo sido, porém, rejeitadas todas propostas de alteração elaboradas pelos senadores. Dentre essas, pretendia-se prorrogar por prazo indeterminado o sigilo de informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado e ampliar a lista de autoridades que teriam a prerrogativa de definir o caráter sigiloso de uma informação ou documento. Com a rejeição de todas as propostas apresentadas pelos senadores, o texto que seguiu para sanção presidencial foi aquele fechado na Câmara dos Deputados.

Paes (2011) reitera, ainda, que durante o processo de tramitação do projeto de lei, as propostas foram amplamente debatidas de forma democrática, tendo sido o texto final da lei em grande parte escrito pela própria burocracia federal.

Angélico (2012), por sua vez, destaca no cenário internacional dois acontecimentos, que na visão do autor, parecem ter contribuído para a aprovação da Lei de Acesso à Informação no Brasil, quais sejam: a condenação do Brasil, em dezembro de 2010, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo desaparecimento de 62 pessoas entre 1972 e 1974, cuja decisão

ressaltou a violação cometida pelo país à Convenção Interamericana de Direitos Humanos e recomendou ao Brasil a aprovação de uma norma que garantisse o exercício do direito de acesso à informação; e a Parceria para Governo Aberto, a qual o Brasil aderiu em setembro de 2011, tendo sido convidado pelos Estados Unidos a coliderar a iniciativa, que busca aprimorar governos por meio de esforços no sentido de fortalecer a transparência. Dentre os critérios necessários para os países fazerem parte dessa parceria, consta a existência de uma lei que garanta o direito de acesso a informações e dados em poder do governo.

Dentro desse contexto, portanto, a Lei de Acesso à Informação brasileira (Lei 12.527/2011) foi sancionada pela então Presidente da República, Dilma Rousseff, em 18 de novembro de 2011, tendo entrado em vigor a partir de maio de 2012.

2.2.2 Principais avanços e dificuldades vislumbrados na Lei 12.527/2011

Carvalho (2013) observa que a Lei de Acesso brasileira trouxe mudanças significativas na forma como a informação pública era tratada no país – prevendo de forma expressa o controle social como uma de suas diretrizes e institucionalizando um sistema de obtenção de informações, ao prever procedimentos para solicitação de informação, prazos, possibilidades de recurso – que, inclusive, vão além de uma única instância recursal – e responsabilidades, caso a norma não seja cumprida. A Lei não exige, ainda, que o cidadão informe sua motivação ao solicitar acesso à informação, o que é considerado um avanço para a Transparência Passiva – a qual consiste, segundo a CGU (2011) na divulgação de informação pela Administração Pública quando solicitada.

A Lei torna expresso, assim, um novo paradigma que consiste no entendimento de que a informação em poder dos governos é um bem público, sendo o sigilo uma exceção. Nesse sentido, ao ser compreendida como um bem público, a disponibilização da informação acaba por configurar um dever da Administração e não um mero favor (CGU, 2011).

Carvalho (2013) cita, ainda, avanços trazidos pela Lei no que diz respeito à Transparência Ativa – que consiste, segundo a CGU (2011), na divulgação espontânea pela Administração Pública de informações em seu poder, independentemente de serem solicitadas. Sobre esse aspecto, Carvalho (2013) destaca o caráter inovador da legislação, ao prever uma lista mínima de informações que devem ser publicizadas nos sites de todos os órgãos públicos, além de

prever outros requisitos que devem estar presentes nessas páginas eletrônicas, tais como ferramenta de pesquisa, local e instruções caso o interessado queira comunicar-se com o órgão, dentre outros. A autora destaca, ainda, como positivo o fato de a Lei ter previsto como um dever dos órgãos públicos a criação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), que deve permitir ao cidadão protocolizar documentos e requerimentos de informação, acompanhar a tramitação de seus pedidos e receber orientações sobre o acesso a informações.

Analisando a Lei de Acesso brasileira em relação a padrões observados nas legislações de outros países e nas recomendações de organismos internacionais em favor da transparência, Carvalho (2013) observa a boa qualidade da legislação pátria, afirmando que essa parece configurar-se como uma das melhores normas em vigor a respeito do assunto.

Corroborando o posicionamento da autora, o estudo comparado elaborado por Fernando Canhadas, em 2012. O autor analisou as legislações de diversos países em relação a seis critérios, tendo a legislação brasileira atendido a todos eles. Abaixo estão elencados os critérios e os respectivos artigos da Lei 12.527/2011 que os garante:

a) Transparência Ativa (Art. 3º, II e 8º); b) Transparência Material (Art. 5º e 8º §3º); c) Restrições por Interesse Público (Art. 7º, §1º, 23 e 24); d) Restrições por Interesse Privado (Art. 31); e) Desnecessidade de Motivação (Art. 10, §3º); f) Recursos contra a Negativa (Art. 15 e ss) (CANHADAS, 2012, *apud* CARVALHO, 2013, p. 86).

Mendel (2012), por sua vez, aponta que a legislação brasileira de acesso à informação pode ser considerada boa, mas não ótima, figurando entre as 30 melhores em um ranking que avaliou, em 2011, as 89 leis existentes à época sobre o assunto ao redor do mundo. O autor considera como um ponto frágil da legislação brasileira o fato de não se ter previsto um órgão fiscalizador ou uma instância recursal independente do governo. A primeira instância recursal, no caso de negativa de acesso, encontra-se dentro do próprio órgão que negou a informação; caso o requerente queira recorrer novamente, a instância que irá avaliar esse segundo recurso, no âmbito do Poder Executivo Federal, será a Controladoria Geral da União (CGU), que faz parte do governo.

O autor ressalta, contudo, a partir da análise de outros países que implementaram leis de acesso, que essas configuram um instrumento extremamente importante para promover equilíbrio entre os poderes dos burocratas e dos cidadãos e destaca como um desafio para

implementação, em países em desenvolvimento, as taxas ainda altas de analfabetismo encontradas nessas regiões.

Esta situação, de fato, mostra-se problemática uma vez que, para que a lei possa produzir os efeitos que pretende, faz-se necessário que a sociedade a utilize de forma intensiva, conforme registram Michener, Moncau e Velasco (2015).

Angélico (2012, pág. 82), por sua vez, analisando a implementação de leis de acesso no México e na Índia, considerados referências no assunto para nações em desenvolvimento, registra as seguintes dificuldades encontradas nesse processo e que podem se apresentar também no contexto brasileiro:

Fraca atuação da sociedade civil; Inexistência de órgãos exclusivamente dedicados ao direito à informação; Quando existem, muitos desses órgãos têm baixa autonomia financeira ou administrativa; [...]; Obstáculos aos requerentes, como a solicitação de muitos dados de identificação; Desconhecimento por parte de funcionários públicos; Falta de divulgação a respeito do direito à informação; [...]; Falta de apoio à lei por parte de setores da sociedade, devido ao acesso privilegiado a informações; Ausência de uso prático das possibilidades da lei, com receio de retaliação governamental; Baixo nível de punição por descumprimento da lei; e falta de liderança política, que estaria ligada a problemas administrativos, como falta de autonomia operacional e financeira (ANGÉLICO, 2012, p. 82).

O autor destaca, ainda, que essas dificuldades parecem ser ainda maiores quando se trata da implementação da lei no nível local, onde se tem com frequência menos recursos disponíveis e mais suscetibilidade da população às arbitrariedades das autoridades públicas. O autor registra, então, a importância de uma liderança comprometida com o assunto, sugerindo que as leis de acesso parecem prosperar melhor em ambientes nos quais se tem o apoio dos líderes do governo e dos órgãos públicos. O autor reforça, ainda, que o desconhecimento por parte dos servidores, a falta de treinamento, aliados à cultura prevalente do segredo, bem como o desconhecimento por parte da população sobre o direito de acesso a informação, parecem ser ainda mais críticos no nível local, configurando como obstáculos importantes a serem vencidos.

Tendo em vista o contexto histórico brasileiro de práticas patrimonialistas e opacidade do Estado, Fonseca e Sá e Malin (2012, pág. 13) reconhecem os avanços trazidos pela Lei 12.527/2011, que se configura, para as autoras como uma “janela de oportunidade para a prática da democracia”. Ao analisar, contudo, a implementação de Leis de Acesso em outros países, as autoras sinalizam a necessidade de pressão de entidades de supervisão

administrativa ou órgãos de julgamento para que haja mudanças nas posturas das autoridades públicas – ressaltando que deve ser considerada, como em todas as mudanças pretendidas, a cultura política e administrativa. As autoras reiteram, ainda, a necessidade de capacitar os servidores e de se investir em tecnologia e chamam atenção para os anos iniciais de implementação da lei, período no qual, segundo as autoras, é importante que a população consiga perceber que é possível e seguro obter informações que estão sob poder dos governos.

A respeito da postura e comportamento da burocracia, Paes (2011) posiciona-se em sentido semelhante, afirmando que a mudança cultural do corpo burocrático se constitui em um dos aspectos chave para uma implementação exitosa da lei, sendo indispensável a realização de capacitações dos funcionários, a definição de metas e recursos.

Sobre esse assunto, a própria Controladoria Geral da União (CGU, 2011) reconhece que a prevalência da cultura do sigilo configura-se como um obstáculo importante a ser vencido. Nesse sentido, a CGU afirma que essa cultura sustenta-se a partir da perspectiva de que a disponibilização de informação apresenta riscos, uma vez que ela pode ser utilizada de forma indevida e a partir da crença de que os cidadãos não estão preparados para lidar com essas informações. Nesse contexto, os requerimentos dos cidadãos são vistos apenas como mais uma tarefa, que aumenta a carga de trabalho dos servidores.

Diante desse cenário, a CGU reafirma a necessidade de se desenvolver uma “cultura do acesso” dentro dos órgãos públicos, a partir da incorporação do paradigma de que, como regra, toda informação pertence ao cidadão, não se fazendo necessário que ele justifique seus requerimentos, e sendo dever do Estado disponibilizar a informação solicitada dentro do prazo e de forma compreensível. A esse respeito, a CGU recomenda que seja utilizada uma “linguagem cidadã: clara e objetiva”, que favoreça um entendimento fácil pela sociedade e na qual os termos técnicos estejam “traduzidos para o vocabulário do dia-a-dia” (CGU, 2011, pág. 23).

2.3 Principais diretrizes da Lei 12.527/2011 e do Decreto Estadual 45.969/2012 em relação à elaboração dos requerimentos e ao atendimento dos pedidos de acesso à informação

Tendo em vista o objeto deste trabalho e já tendo apresentado nos tópicos anteriores um panorama geral sobre a Lei de Acesso à Informação no Brasil, pretende-se nesta seção, de forma mais específica, identificar na referida lei e no Decreto Estadual nº 45.969/2012 – que regulamenta o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais – as principais diretrizes previstas, em relação à elaboração dos requerimentos e em relação ao atendimento pelo Poder Público dos pedidos de acesso à informação.

Inicialmente, cabe ressaltar que a Lei 12.527/2011 e o Decreto Estadual preveem que os procedimentos neles previstos devem ser realizados em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública – Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência – e baseados também nas seguintes diretrizes: a regra geral é a publicidade das informações, o sigilo é exceção; as informações de interesse público devem ser divulgadas pela Administração independentemente de serem solicitadas; utilização de tecnologia da informação e comunicação; incentivo à cultura da transparência no setor público e desenvolvimento do controle social (BRASIL, 2011; MINAS GERAIS, 2012, ART.3º).

A lei conceitua, ainda, o que é considerado como informação: “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (BRASIL, 2011, art.4º, I) e dispõe que os órgãos públicos devem propiciar amplo acesso às informações, devendo, por outro lado, proteger as informações pessoais e aquelas consideradas sigilosas em razão do risco que a sua divulgação traz para segurança da sociedade e do Estado.

Para viabilizar o acesso às informações, a lei prevê que deve ser criado o Serviço de Informação ao Cidadão, que atenda e oriente os cidadãos em relação ao acesso à informação, permita a protocolização de pedidos de acesso e o acompanhamento dessas tramitações junto aos órgãos responsáveis (BRASIL, 2011, Art. 9º).

Tendo em vista essa determinação, o Poder Executivo de Minas Gerais especificou que esse serviço será prestado basicamente nas seguintes formas: presencialmente, nas Unidades de Atendimento Integrado (UAI's), sendo que nos municípios onde não houver esses postos, os pedidos podem ser feitos diretamente junto aos órgãos responsáveis; e de forma eletrônica, por meio do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. É possível, ainda, solicitar orientações por meio telefônico, através da Linha de Informação do Governo do Estado de

Minas Gerais – conhecida como LigMinas, por meio da discagem do número 155 (MINAS GERAIS, 2012, Art. 12 e 13).

No Portal da Transparência, os pedidos são realizados por meio do sistema E-sic, o qual permite ao cidadão a protocolização dos requerimentos, o acompanhamento da tramitação, o recebimento da resposta e a realização dos pedidos de recurso. Nessa página, é possível acessar o Manual do Usuário do referido sistema, que busca instruir o cidadão a respeito da elaboração dos pedidos e sobre o manuseio da ferramenta eletrônica (CGE, 2019).

2.3.1 Diretrizes para elaboração dos requerimentos de informação

A respeito dos requerimentos de informação, a Lei de Acesso e o Decreto Estadual 45.969/2012 dispõe que qualquer pessoa, natural ou jurídica, pode elaborar pedidos de acesso à informação, os quais devem ser descritos em formulários padrões disponibilizados, em Minas Gerais, fisicamente nas UAIs, e eletronicamente, no Portal da Transparência, por meio do preenchimento direto no sistema E-sic (BRASIL, 2011, Art. 10; MINAS GERAIS, 2012, Art. 14).

O pedido de acesso à informação deve, assim, conter a identificação do requerente (nome e número de documento de identificação válido), a descrição da informação, de forma clara e precisa, a qual se pretende ter acesso e o endereço físico ou eletrônico do requerente para o qual a resposta do órgão público, ou outra comunicação a respeito do pedido, deve ser encaminhada (MINAS GERAIS, 2012, art. 15).

Deixando claro, por um lado, que não são permitidas exigências relativas à motivação que embasa os pedidos de acesso, o Decreto Estadual, por outro lado, especifica casos nos quais os pedidos de acesso à informação não serão atendidos:

Art. 16. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I – genéricos;

II – desproporcionais ou desarrazoados; ou

III – que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

§ 1º Na hipótese do inciso III o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados.

[...] (MINAS GERAIS, 2012, Art.16)

Com o intuito de orientar melhor o requerente, o Manual do Usuário do Sistema E-sic, conforme dito anteriormente, disponível no Portal da Transparência, traz as seguintes dicas para a elaboração dos requerimentos:

- a) Antes de se elaborar um requerimento, é importante verificar qual é o órgão responsável por aquela informação, de modo que é orientado que o cidadão acesse o sítio eletrônico do órgão ou entidade para confirmar quais são as suas competências e programas sob sua responsabilidade;
- b) Ao acessar o sítio eletrônico do órgão, é interessante verificar se a informação desejada já não se encontra publicada na referida página, o que permite que o cidadão tenha acesso a ela de imediato e às outras informações disponibilizadas de modo ativo pelo órgão;
- c) Recomenda-se que o interessado realize um pedido de cada vez, haja vista o fato de que, se no mesmo pedido for solicitado um conjunto variado de informações, a resposta só será enviada após a coleta de todas as informações, ainda que alguma delas já esteja disponível para envio ao requerente;
- d) Recomenda-se que o requerente faça a descrição do pedido de forma objetiva e clara, identificando o órgão destinatário, o tipo de informação de forma bem caracterizada, informando, por exemplo, “em que, para que, quais, quantos, etc. e qual o período desejado”, sendo citado também como exemplo o seguinte requerimento: “Quanto a Secretaria de Estado de Educação repassou para o município de Pedro Leopoldo no ano de 2010, através do convênio 3.542/2010?”, demonstrando a identificação do órgão destinatário, o tipo de informação e o período ao qual ela se refere (CGE, 2018, pág. 9);
- e) Orienta-se, ainda, em conformidade com o artigo 16 do Decreto Estadual 45.969/2012, transcrito acima, que seja evitada a realização de pedidos desproporcionais ou sem necessidade ou propósito, os quais poderão não ser atendidos;
- f) Solicita-se que os dados pessoais do requerente sejam informados apenas nos campos específicos para essa finalidade, uma vez que a presença de tais dados nos campos destinados à descrição do pedido podem inviabilizar futuramente a publicação ou disponibilização do conteúdo dos pedidos recebidos pelo órgão.

Compreende-se, dessa forma, conforme a legislação vigente e as próprias orientações da Controladoria Geral do Estado, a importância de os pedidos de informação serem elaborados de forma clara, objetiva e específica – facilitando o entendimento do servidor que irá receber a demanda e, em consequência, minimizando, assim, situações de negativas de acesso justificadas em razão de pedidos genéricos ou o recebimento de informações que não condizem com o que o requerente pretendia ou esperava receber, em razão de pedidos mal compreendidos.

2.3.2 Diretrizes para o atendimento dos requerimentos de informação

No que diz respeito ao atendimento pelo Poder Público dos pedidos de informação, a Lei 12.527/2011 e o Decreto Estadual 45.969/2012 determinam que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, por meio de procedimentos ágeis, objetivos e com uma linguagem de fácil compreensão, devendo ser considerados os princípios da Administração Pública e as diretrizes da Lei de Acesso (BRASIL, 2011, Art. 5º; MINAS GERAIS, 2012, Art. 2º).

A legislação assegura, assim, acesso a todas as informações que estejam em poder dos órgãos públicos, com exceção daquelas consideradas sigilosas e das informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem (MINAS GERAIS, 2012, Art. 57).

Desse modo, são consideradas sigilosas aquelas informações cujo sigilo tenha sido atribuído por alguma legislação específica (BRASIL, 2011, Art. 22) e aquelas que sejam classificadas como tal em razão de se enquadrarem nas hipóteses trazidas pelo artigo 23, da Lei de Acesso à Informação, transcrito abaixo;

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 estratégicos 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 (MINAS GERAIS, 2012, Art. 23).

As informações classificadas como sigilosas tem acesso restrito por um período que pode variar de 5 a 25 anos, devendo tal classificação ser realizada mediante o preenchimento do Termo de Classificação da Informação – TCI, cujo modelo encontra-se no anexo do supracitado decreto (MINAS GERAIS, 2012, Art.33).

Conforme dito acima, para além das informações consideradas sigilosas, o acesso às informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem tem acesso restrito apenas ao agente público legalmente autorizado para trabalhar com esse tipo de informação e à própria pessoa a qual a informação se referir, pelo prazo de 100 anos, contados da data de produção da informação. Essas informações, portanto, não podem ser disponibilizadas pelo Poder Público, a menos que seja para a própria pessoa a qual a informação faz referência, ou para terceiros, mediante autorização expressa do envolvido, ou existência de previsão legal (MINAS GERAIS, 2012, Art. 57).

Ainda sobre informação pessoal, a legislação prevê hipóteses que excepcionam o consentimento da pessoa para divulgação da informação ou acesso por terceiros, tais como, por exemplo, nas situações em que a informação é necessária para cumprimento de ordem judicial ou para “realização de estatística e pesquisa científica de interesse público ou geral, prevista em lei, vedada a identificação da pessoa a que a informação se referir” (MINAS GERAIS, 2012, Art. 57, §3º, II).

Nesse contexto, portanto, de proteção excepcional às informações sigilosas e às informações pessoais, é estabelecido pela legislação que o órgão competente para tratar da matéria afeta ao pedido deve conceder acesso à informação disponível. Caso a informação não esteja disponível, o órgão tem o prazo de até 20 dias para comunicar o local, data e o modo pelo qual o requerente poderá realizar a consulta ou reprodução da informação, ou informar a fundamentação fática ou de direito que embasam a negativa, total ou parcial, de acesso à informação solicitada. Esse prazo pode ser prorrogado por mais 10 dias, mediante justificativa do órgão, que será encaminhada ao requerente. Caso a informação solicitada não seja de competência do órgão que recebeu o requerimento, este deve encaminhar o pedido à CGE, no

prazo de 5 dias, para que a Controladoria direcione o pedido a outro órgão (MINAS GERAIS, 2012, Art. 17).

No caso de negativa de acesso, o Decreto Estadual dispõe, ainda, que além das razões da negativa e seu fundamento legal, o órgão deve informar ao requerente sobre a possibilidade e prazo de recurso e, caso a informação pretendida esteja classificada como sigilosa, o órgão deve comunicar ao interessado a possibilidade de que ele apresente um pedido de desclassificação da informação, indicando nesses casos a autoridade que irá apreciar o recurso ou pedido de desclassificação. Já nos casos em que a informação é parcialmente sigilosa, a legislação assegura o acesso à parte não sigilosa, por meio de certidão ou cópia com ocultação da parte cujo acesso é restrito (MINAS GERAIS, 2012, Art. 22 e Art. 3º, §2º).

No que diz respeito aos recursos, o Decreto Estadual prevê que o interessado pode recorrer, dentro do prazo de 10 a partir da ciência da decisão, nos casos de negativa de acesso ou do não recebimento das razões que embasaram tal negativa. Esse recurso será analisado, dentro de um prazo de também 10 dias, pela autoridade imediatamente superior àquela que negou o acesso. Caso o recurso também seja negado, o requerente pode apresentar novo recurso ao dirigente máximo do órgão, que terá o prazo de 10 dias para emitir uma resposta. Caso esse recurso também não seja provido, o requerente pode apresentar recurso ao Controlador-Geral do Estado e, caso a situação seja mantida, pode, ainda, recorrer junto à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, composta por representantes de 12 órgãos do Poder Executivo Estadual (MINAS GERAIS, 2012, Art. 23, 25, 26 e 48).

Transcorridos 30 dias a partir da data de envio do pedido, caso o órgão não tenha emitido nenhuma resposta, o requerente pode apresentar, em até 10 dias, uma reclamação que deve ser avaliada pelo dirigente máximo do órgão. Caso não obtenha resposta, o interessado pode recorrer à Controladoria Geral do Estado (MINAS GERAIS, 2012, Art.24 e 25).

Percebe-se, assim, que a legislação busca consolidar um novo paradigma acerca do tratamento das informações em poder do Estado, partindo do entendimento de que tais informações consistem, de fato, em um bem público, especificando as situações excepcionais de proteção da informação. Para tanto, a legislação especifica e detalha procedimentos e conceitos, os quais inegavelmente precisam ser objeto de capacitação e treinamento dos servidores públicos, sendo previsto inclusive no Decreto Estadual que o Poder Executivo irá promover tais capacitações (MINAS GERAIS, 2012, Art. 64).

3 Metodologia

3.1 Caracterização da pesquisa

Diante do objetivo estabelecido para o presente trabalho, qual seja: analisar os pedidos de informação recebidos pela Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais – Sesp, buscando verificar se as repostas emitidas pela Secretaria tem atendido às exigências e orientações previstas na legislação afeta ao direito de acesso e quais tem sido as temáticas abordadas nos requerimentos protocolados pelos cidadãos, será realizada uma pesquisa quali-quantitativa, com o intuito de descrever a situação específica dos requerimentos de informação citados acima. Trata-se, assim, de acordo com Ventura (2007, pág. 384) de um estudo de caso intrínseco, que tem como foco compreender o caso particular de uma organização pública, visando: “à investigação de um caso específico, bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações”.

Já dentre os tipos de pesquisa qualitativa optou-se pela pesquisa documental, haja vista a possibilidade de se ter acesso aos documentos que contém os dados primários relacionados com a temática analisada, os quais consistem, dentro do período analisado – que será descrito de forma mais detalhada abaixo – nos 23 anexos dos requerimentos recebidos e nos 107 anexos das repostas emitidas pela Secretaria. Para Godoy (1995, p.22), os documentos “podem ser considerados uma fonte natural de informação à medida que, por terem origem num determinado contexto histórico, econômico e social, retratam e fornecem dados sobre esse mesmo contexto”, estando a presente pesquisa inserida, de forma mais específica, no contexto de implementação e consolidação da Lei de Acesso à Informação no Brasil.

Ressalta-se que além dos documentos eventualmente anexados nos pedidos e nas repostas, será analisada também uma base de dados disponibilizada pela CGE – sobre a qual irá se detalhar mais adiante – que contém os dados de todos os pedidos e repostas, tais como as datas do pedido e da resposta, os textos básicos das perguntas e das respostas, dentre outras informações.

É, portanto, a partir da análise da base de dados e dos 130 documentos supracitados que se pretende descrever a situação específica dos requerimentos de informação de competência da

Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais, configurando o presente estudo uma pesquisa exploratória, que busca mais levantar hipóteses acerca do assunto do que tecer conclusões exaustivas.

Será realizada também uma análise quantitativa, com o intuito, conforme Silva e Menezes (2005), de “traduzir em números [...] informações para classificá-las e analisá-las”. Para tanto, será utilizada a técnica de percentual, a fim de que seja delineado também um panorama geral dos pedidos de informação e de suas respectivas respostas.

3.2 Técnica de Coleta de Dados

Registra-se que os dados analisados foram obtidos a partir dos procedimentos previstos na Lei de Acesso à Informação. Desse modo, foi realizado um requerimento de informação em dezembro de 2018, por meio do Sistema E-sic, disponível no Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. O pedido de acesso foi, assim, direcionado à Controladoria Geral do Estado – CGE, haja vista ser essa a instituição em Minas Gerais que faz a gestão do banco de dados do referido sistema.

Conforme já registrado na seção que trata das diretrizes da Lei de Acesso e do Decreto Estadual em relação aos requerimentos de informação, cabe destacar que os pedidos de informação podem ser elaborados em qualquer formato e meio, não estando restritos ao sistema E-sic. Contudo, considerando o tempo exíguo para realização desse trabalho, optou-se por focar a análise nos pedidos recebidos pelo sistema, haja vista a maior facilidade na obtenção e tratamento dos dados.

Nesse contexto, na busca por executar a pesquisa sob cuidados éticos, solicitou-se à CGE acesso ao conteúdo dos pedidos de informação direcionados, por meio do E-sic, à Secretaria de Estado de Segurança Pública (Sesp) e à antiga Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds), extinta em julho de 2016, por meio da Lei 22.257/2016, dando origem à Sesp, e também ao conteúdo das respectivas respostas emitidas pelas Secretarias, desde o início da utilização do sistema até os dias atuais.

Foram, então, disponibilizados os dados referentes a outubro de 2015 até o término do 1º semestre de 2018. A CGE informou que os dados relativos ao 2º semestre de 2018 não

estavam sendo enviados porque ainda não havia sido finalizado o tratamento da base de dados, sendo necessário ainda retirar os dados pessoais dos requerentes, cujo acesso é restrito.

Tendo em vista, porém, o tempo exíguo para a realização desse trabalho, optou-se por analisar os pedidos mais recentes respondidos pela Sesp, selecionando-se, assim, da base de dados recebida pela CGE, os pedidos registrados nos 12 meses mais recentes. Desse modo, foram selecionados para análise os pedidos recebidos pela Sesp desde 1º de julho de 2017 a 30 de junho de 2018, totalizando-se, assim, 188 pedidos de acesso à informação.

Deve ser registrado, contudo, que dos 188 pedidos selecionados, não foi possível avaliar o conteúdo de 47 pedidos de informação, uma vez que, em 37 casos, o anexo com o teor da resposta (32 casos), ou o anexo com o teor do pedido (5 casos) não foi disponibilizado pela CGE, em razão de neles constarem dados pessoais do solicitante, cujo acesso é restrito. Além disso, não foi possível avaliar 6 pedidos cujos anexos contendo os dados solicitados foram enviados ao solicitante, via e-mail ou outra ferramenta de compartilhamento de dados, não ficando registrados na base de dados disponibilizada pela CGE. Não foram avaliados, ainda, 4 pedidos que não tinham informações suficientes para serem avaliados, estando registrado em um dos pedidos apenas palavra “teste”; em outro, que a requerente “precisava de algumas informações”, sem juntar, contudo, nenhum anexo ou detalhamento; e outros 2 nos quais parece ter havido alguma inconsistência durante a consolidação da base de dados pela CGE, uma vez que em um deles o texto da resposta era a cópia da resposta do pedido registrado logo na linha acima e em outro, além do anexo não ter sido enviado pela CGE, nem o nome do respectivo documento constava na listagem de anexos elaborada e enviada pela Controladoria.

Registra-se, ainda, que além dos 47 pedidos que não puderam ser avaliados, 2 outros pedidos foram considerados complementares a pedidos já registrados, uma vez que eles apenas especificavam as regiões sobre as quais solicitava-se dados em outros pedidos. Esses dois foram, assim, analisados de forma conjunta com o respectivo pedido original. Desse modo, o universo de pedidos analisados totaliza 139 requerimentos e é sobre esse universo que serão relatados, no próximo tópico, os resultados encontrados.

Ressalta-se que os dados foram disponibilizados, pela CGE, por meio de um link de internet, através do qual foi possível realizar download e armazenamento das informações. Foi encaminhado, ainda, um arquivo contendo a metodologia utilizada para extração de dados e informações acerca da base de dados disponibilizada. Esta trouxe as seguintes informações, conforme consta no texto da metodologia enviado pelo CGE:

Quadro 1 – Informações constantes na base de dados enviada pela Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais

Título da Coluna	Descrição
Número protocolo	Sequência numérica usada para identificar o pedido
Data de abertura	Data em que o pedido foi feito
Data Prazo Resposta	Data limite para atender o pedido
Data Registro Resposta	Data em que a resposta foi fornecida (campo em branco significa que o pedido está em tramitação)
Situação	Descrição da situação do pedido. Se foi respondido ou está em tramitação.
Desc. do Pedido	Texto do pedido registrado pelo cidadão.
Órgão Vinculado	Órgão para qual foi direcionado o pedido
Texto da Resposta	Descrição da resposta fornecida pelo órgão (campo em branco significa que o pedido está em tramitação)
Tipo Resposta	Tipo de acesso dado ao pedido

Fonte: Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais – CGE, 2019.

Foram disponibilizados também os anexos eventualmente enviados pelo requerente ao realizar o pedido de acesso e os anexos que integravam as respostas da Secretaria, os quais consistem nos documentos analisados por essa pesquisa. Nos casos, porém, em que nesses anexos continham dados pessoais do requerente (como, por exemplo, nome, endereço, documento de identidade), os anexos não foram enviados, conforme já informado acima, tendo a CGE registrado na base de dados disponibilizada a seguinte mensagem: “Esse anexo contém informações pessoais protegidas pelo artigo 31 da lei 12.527/11”.

De posse dessas informações, a presente pesquisa pretende investigar, em relação às respostas emitidas pela Secretaria, se foi concedido acesso, de fato, ao que foi solicitado; se o prazo previsto para a resposta foi respeitado; se foi utilizada linguagem de fácil entendimento, ou nos casos em que a resposta trazia termos técnicos, se foi registrada uma nota explicativa ou metodológica; nos pedidos cujo acesso foi negado, se foi informado o fundamento da negativa

e se foi informada a possibilidade de recurso. Já em relação aos pedidos, pretende-se identificar quais são as temáticas abordadas pelos cidadãos.

4 Análise de Dados e Resultados

Com o intuito de analisar os requerimentos recebidos pela Secretaria de Estado de Segurança Pública e as respectivas repostas emitidas, à luz das exigências e orientações previstas na legislação de acesso à informação, foi realizada uma análise de conteúdo, de caráter qualitativo. Buscou-se, a partir dessa metodologia, estabelecer critérios e evidenciar categorias de análise presentes no material analisados.

Essa técnica se divide em três etapas, a primeira delas refere-se à pré-análise, que por sua vez, se subdivide em mais quatro etapas, quais sejam: a) leitura “flutuante”, caracterizada pela primeira leitura do material em análise; b) a escolha dos documentos e dos trechos que serão de fato utilizados para a análise; c) elaboração de hipóteses e d) a formulação de indicadores, considerando os textos analisados. (BARDIN, 2011; MOZZATO, GRZYBOVSKI, 2011).

Depois da pré-análise, a segunda etapa tem como objetivo a exploração do material, fase em que, após um análise mais profunda dos textos escolhidos, aplicamos as técnicas analíticas. A última etapa trata-se do tratamento dos resultados, fase importante da análise de conteúdo, momento final onde se expõe as conclusões mais importantes, por meio de uma análise reflexiva e crítica acerca do material escolhido (BARDIN, 2011; MOZZATO, GRZYBOVSKI, 2011).

4.1 A aplicação da Lei de acesso à informação: um estudo de caso da Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais

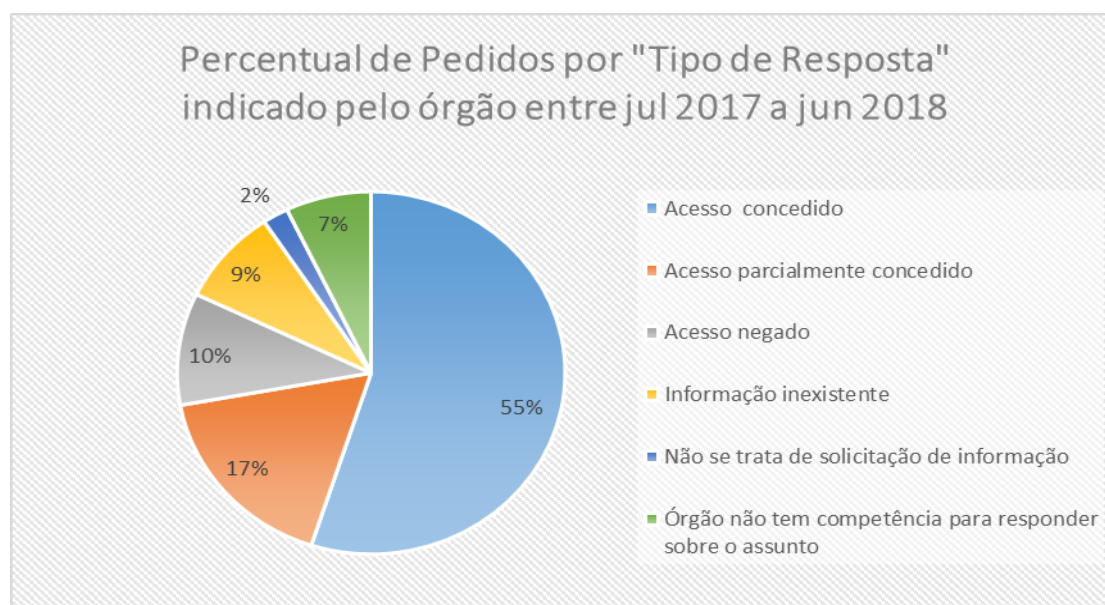
Tendo em vista o objetivo desta pesquisa e os dados disponíveis, a análise foi realizada, basicamente, a partir de cinco grandes áreas, quais sejam: Tipo de Resposta, Prazo da resposta, Fundamentação da Negativa e Apresentação da Possibilidade de Recurso, Linguagem Utilizada e Temas mais recorrentes.

4.1.1 Tipo de Resposta

Pretende-se apresentar primeiramente um panorama geral dos pedidos de acesso à informação respondidos pela Secretaria, com base no critério de “Tipo de Resposta”, para o qual pode-se ter, de acordo com a base de dados recebida, 6 respostas diferentes, quais sejam: a) Pedido com acesso concedido; b) Pedido com acesso parcialmente concedido; c) Pedido com acesso negado; d) Não se trata de solicitação de informação; e) Informação inexistente; e f) Órgão não tem competência para responder sobre o assunto. Destaca-se que cabe ao órgão demandado escolher uma dessas opções, ao responder um pedido de acesso, não estando registrado nos manuais do sistema ou na metodologia de extração de dados, enviada pela CGE, quais eram os critérios adotados para configurar cada uma das opções.

Aplicando-se um filtro simples, para os 139 pedidos analisados, de acordo com o tipo de resposta informado pela Secretaria, tem-se o seguinte cenário, constando para todos esses pedidos, no campo “situação” da base de dados, o status “Respondido”:

Gráfico 1: Pedidos por “Tipo de Resposta” indicado pelo órgão entre julho de 2017 e junho 2018



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa

Contudo, ao analisar-se o conteúdo dos pedidos de informação e os respectivos textos das respostas enviados pelo órgão, percebeu-se que em alguns casos, o “Tipo de Resposta” indicado pelo órgão parecia não ser o mais adequado dentro das opções disponíveis. A título de exemplo, cita-se um caso em que foi demandada à Sesp uma informação a respeito de um prêmio de produtividade da Polícia Militar de Minas Gerais. A Secretaria selecionou, então, a opção de que a informação era inexistente, mas registrou no texto de resposta que o órgão competente para tratar daquele assunto era a Polícia Militar de Minas Gerais.

Optou-se, assim, por proceder a uma revisão do “Tipo de Resposta” informado pela Secretaria, por meio da leitura de todo o conteúdo dos textos das respostas e dos anexos enviados aos requerentes, adotando-se os seguintes critérios listados abaixo para essa reclassificação:

Quadro 2 – Descrição dos critérios utilizados para reclassificação dos “Tipos de Resposta”

Tipo de Resposta	Descrição
Acesso concedido	A informação solicitada foi disponibilizada de forma completa e com exatidão; ou pedidos que solicitavam informações de competência da Sesp e de outros órgãos, tendo a Sesp disponibilizado os seus respectivos dados, de forma completa e exata.
Acesso parcialmente concedido	Parte da informação solicitada foi concedida e parte dela não foi, em razão de ser considerada sigilosa, seja por questões de segurança ou por se tratar de informação pessoal; ou parte da informação não foi concedida com base nos fundamentos do artigo 16 do Decreto Estadual 45.969/2012.
Acesso negado	O órgão negou acesso a toda informação solicitada, tendo sido a justificativa fundamentada no artigo 16 do Decreto Estadual 45.969/2012, ou em razão do sigilo de toda a informação, seja por questões de segurança ou por envolver dados pessoais. Foi também considerado, nesta opção, um caso em que a resposta registrada pela Secretaria informava, após 35 dias do protocolo do requerimento, que o pedido ainda estava sob análise.
Não se trata de solicitação de informação	O pedido do requerente não solicitava acesso a uma informação, tal como está conceituada no inciso I, do artigo 4º da Lei 12.527/2011. A título de exemplo, cita-se um caso em que o solicitante requereu a informação de quando determinado candidato x, aprovado em concurso público, seria nomeado pela Secretaria. Entende-se que essa situação refere-se a um ato discricionário da Administração a ser realizado dentro do prazo de vigência do concurso. Desse modo, o requerente desejava saber quando a Administração iria tomar uma decisão, situação que não foi compreendida por esse trabalho como a solicitação de acesso a uma informação pública.
Órgão não tem competência para responder sobre o assunto	A resposta da Secretaria informava que ela não tinha competência para responder sobre aquele assunto. Um fator que parece contribuir para que a Secretaria receba pedidos cujo tema, de forma abrangente, esteja relacionado à Segurança Pública, mas sobre o qual a Sesp não tem competência para responder, refere-se ao fato de, em Minas Gerais, as instituições policiais e o Corpo de Bombeiros Militar serem órgãos autônomos, subordinados diretamente ao Governador do Estado e não à Secretaria de Estado de Segurança Pública. (MINAS GERAIS, 1989).
Informação inexistente	Essa opção foi utilizada para aqueles casos em que a informação solicitada não existia no órgão no momento da emissão da resposta pela Secretaria. Considerou-se também um pedido cuja resposta da Secretaria afirmava que os dados estavam temporariamente indisponíveis e que a consolidação desses ocorreria em breve

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Tendo em vista, ainda, que o conteúdo de algumas repostas não se encaixava nas opções descritas acima, optou-se, neste trabalho, por criar outros dois tipos de resposta listados abaixo, visando facilitar as análises que virão a seguir:

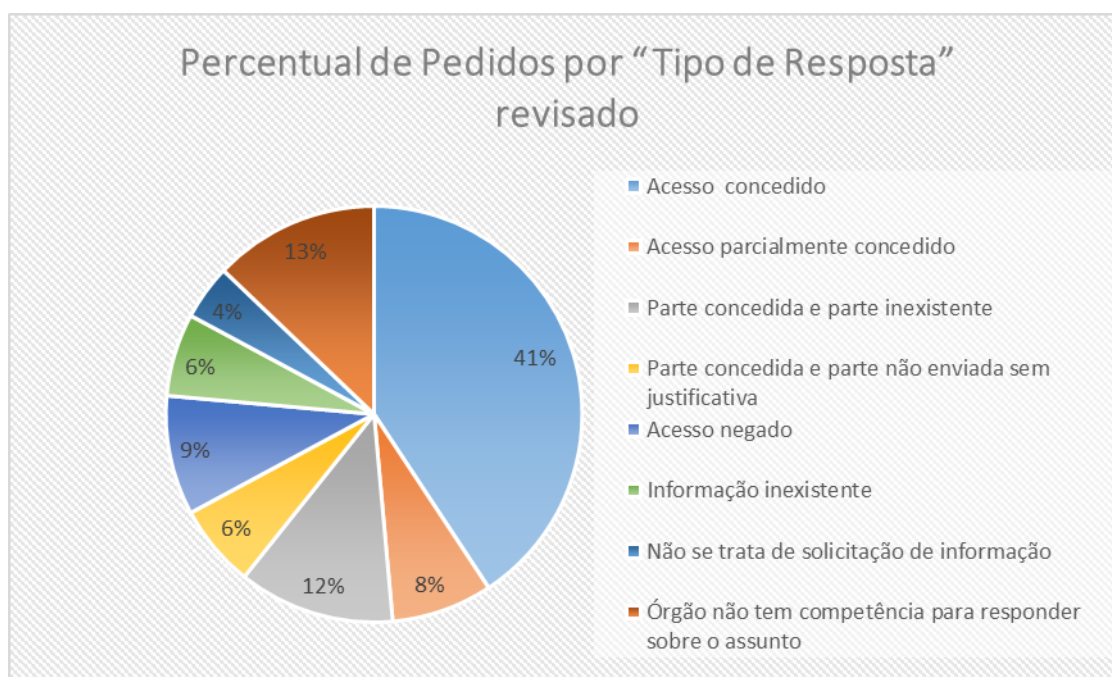
Quadro 3 – Descrição dos critérios utilizados para criação de outros dois “Tipos de Resposta”

Tipo de Resposta	Descrição
Parte da informação concedida e parte inexistente	Parte das informações solicitadas não existia, tendo sido concedido acesso à parte das informações existentes. Registra-se que esse tipo de resposta distingue-se da opção citada, anteriormente, “Acesso Parcialmente Concedido”, uma vez que neste acesso parcial, a informação existe, mas é uma decisão da secretaria não disponibilizá-la por questões de sigilo, tendo a legislação previsto, inclusive, a possibilidade de recurso do requerente. Já no tipo “Parte da Informação Concedida e Parte Inexistente”, não houve espaço para a secretaria decidir sobre o sigilo da informação e sua negativa de acesso, uma vez a parte não enviada sequer foi produzida, não havendo que se falar, nos termos da legislação vigente, em recurso.
Parte da informação concedida e parte não enviada sem justificativa	A Secretaria enviou parte da informação solicitada sem, contudo, fazer qualquer menção a outra parte da informação também requerida e que não foi disponibilizada. Destaca-se que todas as respostas que se encaixaram nessa situação haviam sido classificadas pelo órgão anteriormente como “Acesso Concedido” ou “Acesso Parcialmente Concedido”.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa

Após, portanto, a reclassificação do “Tipo de Resposta” dos 139 pedidos analisados, obteve-se o seguinte gráfico:

Gráfico 2: Pedidos registrados entre julho de 2017 e junho 2018 por “Tipo de Resposta” reclassificado



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Evidentemente, com a criação de outros dois tipos de resposta, os percentuais dos tipos originais das repostas tende a cair. Destaca-se, assim, que os tipos “Acesso Concedido” e “Acesso Parcialmente Concedido” reduziram de forma considerável de 55% para 41%, e de 17% para 8% das respostas, respectivamente. Já os tipos “Não se trata de Solicitação de Informação” e “Órgão não tem competência para responder sobre o assunto” aumentaram de 2% para 4%, e de 7% para 13%, respectivamente. Das opções criadas, destaca-se que o tipo “Parte Concedida e Parte Inexistente” foi aquela que obteve maior porcentagem, 12%, tendo o tipo “Parte Concedida e Parte não Enviada sem Justificativa” obtido apenas 6%.

Registra-se, ainda, que dos 139 pedidos analisados, 91 deles (65%), o tipo de resposta manteve-se o mesmo após a revisão da classificação; 25 pedidos (18%) tiveram seu tipo de resposta alterado para uma das duas opções criadas neste trabalho; e para 23 pedidos (17%), parecia haver um outro tipo de resposta mais adequado já disponível no sistema E-sic. Observa-se, assim, que a maior parte dos pedidos foram respondidos com o tipo de resposta mais adequado dentre as opções disponíveis no sistema, o que não retira, entretanto, as sugestões de capacitação, ou previsão em manual, dos critérios que devem ser observados pelo servidor ao selecionar cada opção.

4.1.2 Prazos de emissão das respostas

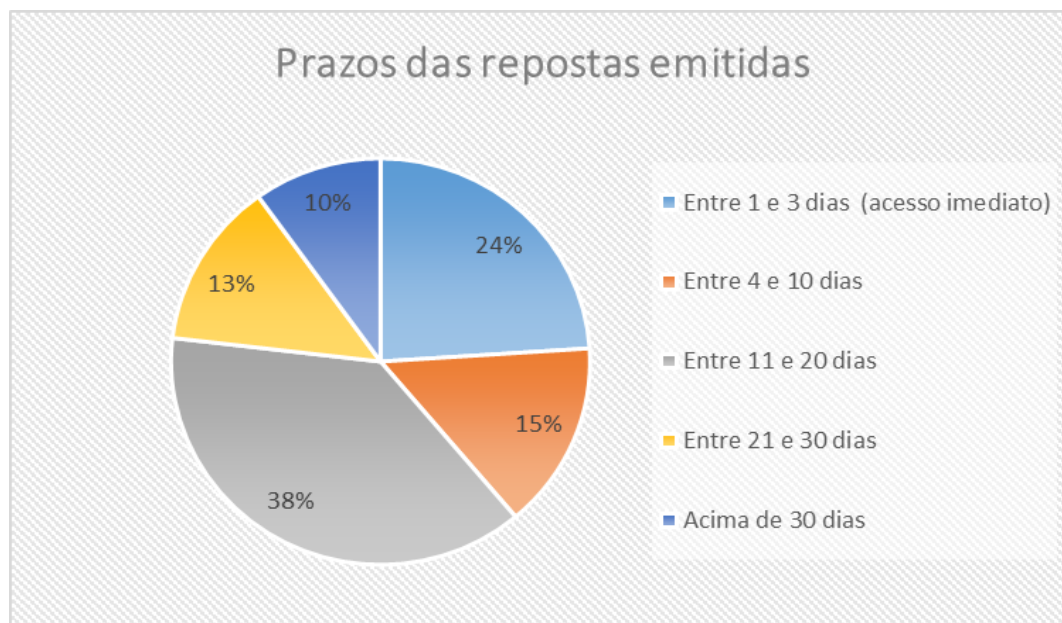
Analisou-se, em seguida, se os prazos previstos na legislação para emissão da resposta foram atendidos pela Secretaria. Ressalta-se que a Lei de Acesso à Informação prevê em seu artigo 11 que: “o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível”, e caso não seja possível disponibilizar a informação imediatamente, o órgão deve responder ao pedido em até 20 dias, prorrogáveis – mediante justificativa – por mais 10 dias (BRASIL, 2011).

Para tentar captar as respostas que poderiam ser consideradas “imediatas”, optou-se por contabilizar os pedidos que foram respondidos em até 3 dias, uma vez que esse prazo é contado em dias corridos, podendo ocorrer que um pedido protocolado na sexta-feira no final da tarde seja respondido na segunda-feira, que seria o 3º dia, mas tendo em vista que a maior parte do expediente administrativo dos órgãos públicos não trabalha durante o final de semana, poderia ser considerado que esse pedido foi respondido de forma imediata. As respostas que informavam que o órgão não era competente para tratar do assunto (18) foram

analisadas de forma separada, uma vez que para esses casos, o art. 17, §2º Decreto Estadual 45.969/2012 dispõe que o órgão tem o prazo de 5 dias para encaminhar o pedido estranho a sua competência para a CGE redistribuí-lo (MINAS GERAIS, 2012).

Tem-se, assim, o seguinte cenário, para as 121 respostas avaliadas:

Gráfico 3: Prazos das respostas emitidas pela Secretaria



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Nota-se, assim, que 77% das respostas foram emitidas dentro do prazo inicial de 20 dias previsto na legislação, podendo ser considerado, ainda, de forma geral, que 24% das respostas foram emitidas de forma imediata; 13% precisou utilizar do prazo de 10 dias de prorrogação e 10% das respostas extrapolaram o prazo máximo de 30 dias, constando na base de dados com o prazo mais longo de resposta, um pedido respondido no 38º dia.

Já o prazo médio de todas as respostas foi de 14 dias, média essa que não variou muito, ao ser calculada de acordo com cada tipo de resposta. Apenas em um tipo essa média variou mais do que 3 dias: as respostas em que parte da informação foi concedida e parte não foi enviada sem justificativa levaram em média 20 dias para serem emitidas.

Por sua vez, as respostas que informavam que o órgão não era competente para responder sobre o assunto levaram em média 8 dias para serem enviadas ao requerente, sendo que, conforme descrito acima, o órgão tem o prazo de 5 dias para encaminhar esse tipo de pedido à CGE para que ela o redirecione ao órgão competente. Registra-se que na base de dados

disponibilizada, não constava nenhuma informação a respeito do encaminhamento à CGE desses pedidos, constando apenas a resposta direta da Secretaria ao interessado, informando que da sua não competência sobre aquele assunto.

Cabe destacar que das 18 respostas nessa situação, 5 levaram mais do que 15 dias para serem emitidas, o que pode ser considerado, de modo geral, como um prazo demasiadamente extenso para o órgão apenas identificar que um pedido de informação não está contemplado dentro das suas atribuições e atividades. Ainda que não seja possível verificar se houve o encaminhamento à CGE, em 8 das 18 respostas, a Secretaria informou, dentro do prazo de 5 dias, ao interessado que o órgão não era competente para tratar daquela matéria.

4.1.3 Fundamentação da Negativa e Apresentação da Possibilidade de Recurso

No que diz respeito às informações que não podem ser disponibilizadas porque são total ou parcialmente sigilosas, a Lei de Acesso à Informação, em seu artigo 11, II e §4º, prevê que devem ser indicadas pelo órgão “as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido” e que o “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” (BRASIL, 2011).

Para além das situações que envolvam sigilo, destaca-se que o Decreto Estadual 45.969/2012 previu outras hipóteses nas quais o pedido de acesso não será atendido, quais sejam: quando o pedido for genérico ou desproporcional ou desarrazoado ou quando exigir: “trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.” O Decreto detalha, ainda, que nos casos de negativa de acesso, o órgão deve informar ao requerente, dentro do prazo de resposta:

Art.22 [...]

I – razões da negativa de acesso e seu fundamento legal; II – possibilidade e prazo de recurso, com indicação da autoridade que o apreciará; e III – possibilidade de apresentação de pedido de desclassificação da informação, quando for o caso, com indicação da autoridade classificadora que o apreciará (MINAS GERAIS, 2012).

Buscou-se, então, identificar se as respostas da Secretaria que negaram total ou parcialmente acesso à informação foram elaboradas observando os parâmetros exigidos pelas supracitadas legislações. Para análise das exigências da negativa, foram verificados os pedidos que, na

revisão dos tipos de resposta empreendida por esse trabalho, foram classificados como “Acesso Negado”, “Acesso Parcialmente Concedido”, “Parte Concedida e Parte não Enviada sem Justificativa”, os quais totalizam 33, dos 139 requerimentos.

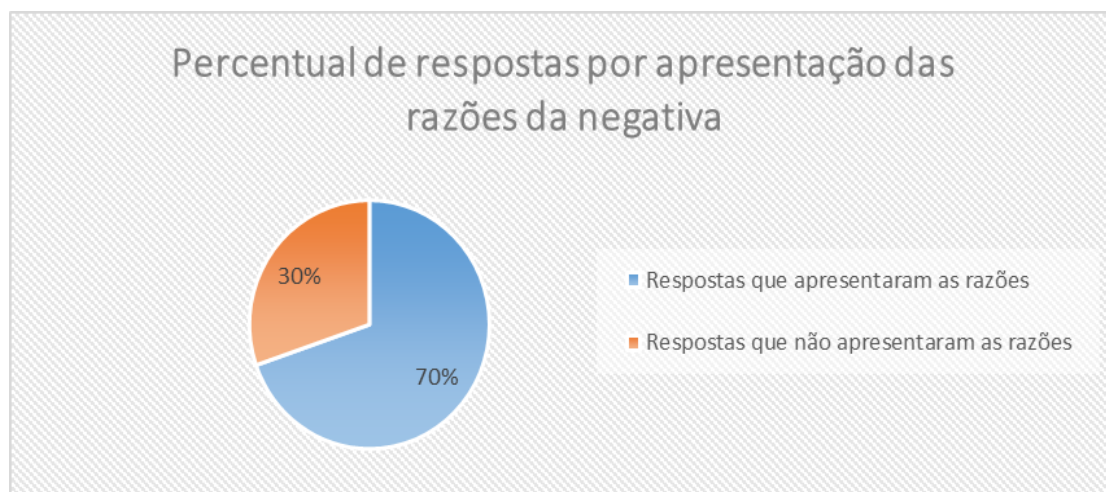
Compreende-se, de acordo com os incisos do artigo 22, do Decreto 45.969/2012 supracitado, que em todos os casos de negativa total ou parcial de acesso, é necessário que o órgão apresente as razões da negativa acompanhadas de seu fundamento legal, bem como a possibilidade e prazo de recurso, com a indicação da autoridade apreciadora.

Todavia, ressalta-se que a possibilidade de apresentação de pedido de desclassificação da informação só é aplicável aos casos em que a informação foi negada por ter sido classificada como sigilosa, de acordo com as hipóteses do artigo 23, da Lei 12.527/2011, que tratam das informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado. Essa última exigência, contudo, não foi possível de ser avaliada se estava sendo cumprida, uma vez que não foi possível identificar todas as respostas que deveriam trazer a possibilidade de desclassificação, porque em pelo menos 9, das 33 avaliadas, o órgão sequer mencionou o porquê de não estar enviando parte dos dados. Ou seja, para esses casos, não foi possível identificar, de maneira exata, se por ventura tratavam-se de informações classificadas como sigilosas pela Secretaria e, portanto, passíveis de receber pedidos de desclassificação, ou não. Informa-se, contudo, que em nenhuma das 33 respostas foi mencionada a possibilidade de o requerente apresentar pedido de desclassificação.

Foi verificado, então, se as respostas que negaram acesso total ou parcial à informação apresentaram tanto as razões da negativa quanto a possibilidade de recurso. Informa-se, assim, que em apenas 2 (6%), dos 33 casos analisados, o órgão apresentou na resposta as duas exigências.

Optou-se, assim, por analisar cada requisito separadamente, com o intuito de tentar demonstrar se algum deles tem sido menos ou mais observado do que o outro. Em relação à apresentação, no texto da resposta, das razões da negativa que embasaram a recusa total ou parcial da informação requerida, obteve-se o seguinte cenário:

Gráfico 4: Apresentação das razões que embasaram a recusa total ou parcial da informação



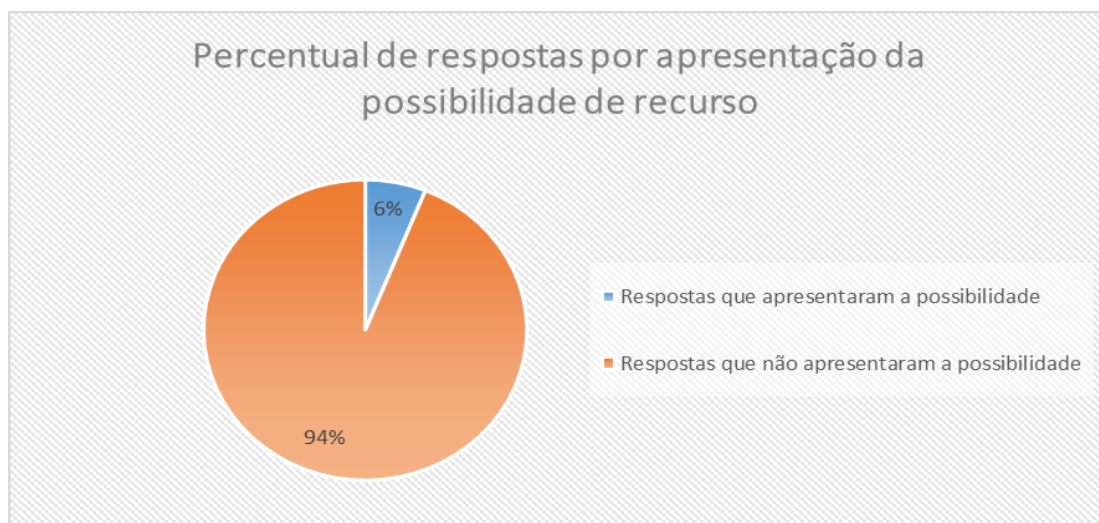
Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Foi observado durante essa análise que apesar de 70% das respostas apresentarem de algum modo as razões da negativa, nem todas tiveram o cuidado de explicar minimamente porque os dados solicitados são considerados sigilosos, limitando-se a apenas a informar que assim eles são considerados.

Cabe destacar que em uma das respostas que apresentaram as razões da negativa de acesso, a Secretaria alegou não ter pessoal suficiente para a digitalização de um grande número de documentos físicos, que estavam sob sua posse, e que foram solicitados pelo requerente. Pode-se até compreender que as razões alegadas pelo órgão encontram amparo na hipótese prevista no inciso III, do artigo 16, do Decreto Estadual 45.969/2012 que diz que não serão atendidos os pedidos que exijam trabalho adicional de consolidação de dados ou informações, contudo, pelo §1º do mesmo artigo, entende-se que a Secretaria deveria ter informado ao requerente o local onde esses documentos estariam disponíveis, para que ele mesmo realizasse a digitalização. Houve, ainda, duas outras respostas que apenas informaram que as demandas estavam sendo negadas porque exigiam tratamento adicional de dados, sem explicar o porquê, ou se havia um local ou outras bases de dados sobre as quais os próprios requerentes poderiam realizar o tratamento necessário.

Já no que se refere à informação sobre a possibilidade de recurso, tem-se a seguinte situação:

Gráfico 5: Apresentação da possibilidade de recurso



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se, assim, que quase a totalidade das respostas não abordaram a possibilidade de o requerente apresentar recurso. Destaca-se que, dentre essas, consta uma que o órgão não chegou a informar de forma clara e precisa a respeito da possibilidade de recurso, mas solicitou que o requerente especificasse melhor o seu pedido, que foi considerado genérico pela Secretaria.

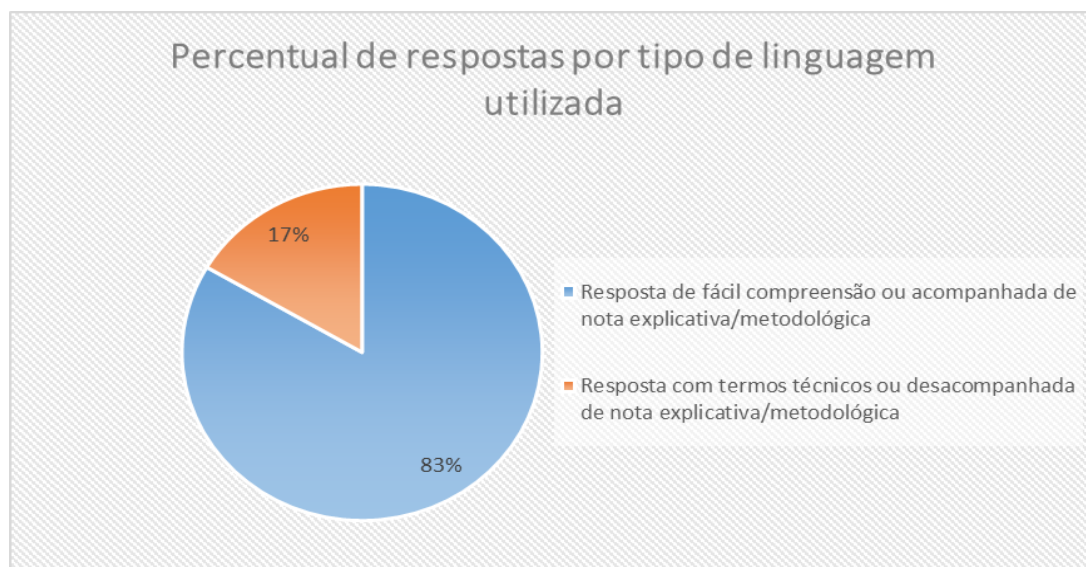
4.1.4 Linguagem utilizada nas respostas

Já no que diz respeito à linguagem utilizada pela Secretaria para responder ao pedido do cidadão, buscou-se analisar se eram utilizados termos técnicos ou próprios da burocracia, ou se era uma linguagem de fácil compreensão para os cidadãos. Ressalta-se que não foi verificado, nessa análise específica, se a resposta emitida abrangia todo o conteúdo que deveria abordar, mas tão somente a linguagem utilizada pelo órgão ao responder ao pedido; ou seja, foi avaliada a forma como foi transmitida uma informação, não entrando no mérito, nesse ponto específico, se o conteúdo repassado era o mais adequado ou completo.

Dos 139 pedidos analisados, 23 (17%) foram respondidos com termos técnicos sem legenda explicativa, tais como “transposição de orçamento”, “suplementação de convênios”, “georreferenciado”, “tratamento adicional de dados”, ou tratavam-se de casos em que a Secretaria disponibilizava base de dados com diversas variáveis, desacompanhada de qualquer nota explicativa ou metodológica que sinalizasse a forma como os dados e as variáveis deveriam ser lidos, o que não facilita o entendimento pelo cidadão. Para as demais respostas, de forma geral, foi utilizada uma linguagem de uso mais comum ou foram enviadas notas

explicativas ou metodológicas junto com a base de dados, não tendo sido avaliada, porém, a qualidade do conteúdo dessas notas. Tem-se, assim:

Gráfico 6: Tipo de linguagem utilizada nas respostas

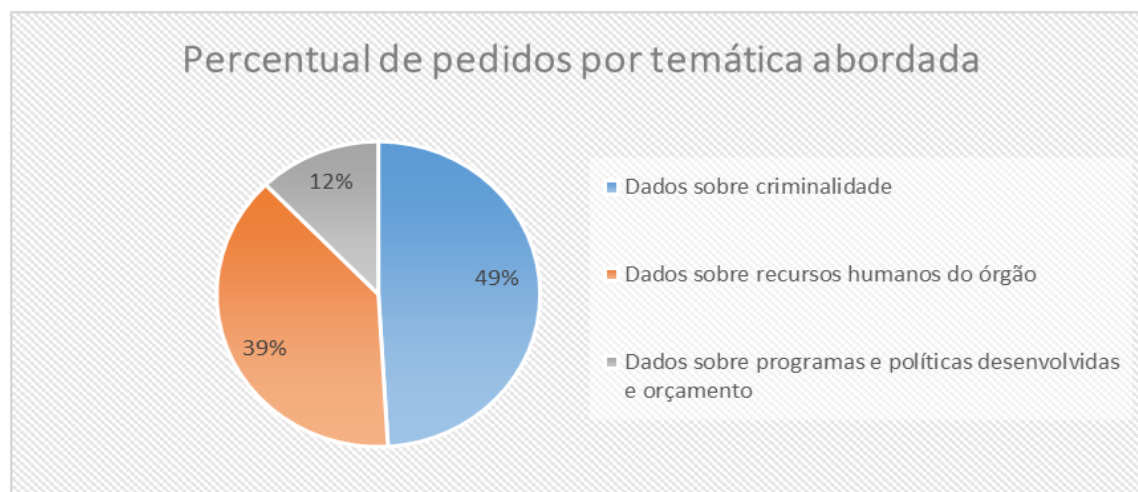


Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

4.1.5 Temas mais recorrentes nos requerimentos

Com o objetivo de tentar perceber como a população tem utilizado a Lei de Acesso à Informação no que diz respeito às competências da Sesp, buscou-se agrupar os pedidos de acesso por afinidade temática, no intuito de sinalizar quais são os temas abordados nos requerimentos de informação recebidos pela Secretaria. Foram desconsiderados, nessa análise, os pedidos que foram reclassificados da seguinte forma: informação inexistente, ou não se trata de solicitação de informação, ou o órgão não tem competência para responder sobre o assunto. Um pedido cuja resposta foi negada por ser considerado genérico também foi excluído, uma vez que não foi possível compreender o que o solicitante requeria, de fato, ao demandar: “dados sobre municípios em estado de emergência”. Foram analisados, dessa forma, 105 pedidos, obtendo-se, assim, o seguinte cenário:

Gráfico 7: Temáticas abordadas nos pedidos de informação



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Registra-se, assim, que quase metade dos pedidos direcionados à Secretaria de Estado de Segurança Pública solicitou acesso a dados referentes ao fenômeno da criminalidade no Estado de Minas Gerais ou em alguma cidade ou região específica. Essa constatação reforça, ainda mais, a necessidade de que a Secretaria envie sempre os dados estatísticos acompanhados de notas metodológicas ou explicativas, favorecendo o entendimento e a adequada utilização dos dados.

Já os pedidos sobre os recursos humanos da Secretaria, quase em sua totalidade, abordam alguma questão relacionada ao concurso público que estava vigente à época, para os cargos de Analista de Defesa Social, Auxiliar de Defesa Social e Assistente de Defesa Social. Em vários pedidos são solicitadas, ainda, informações acerca de funcionários contratados temporariamente e que estavam exercendo as funções típicas previstas para as carreiras efetivas acima destacadas.

Em proporção menor, aparecem, por sua vez, os pedidos relacionados diretamente às políticas públicas e programas prestados pela Secretaria à população. São solicitados a respeito desses temas, dados sobre orçamento e gastos realizados, quantidade e perfil das pessoas atendidas pelos programas, especificamente, os voltados para a prevenção social à criminalidade e para o atendimento socioeducativo.

Quadro 5 – Principais resultados encontrados na análise

Aspectos analisados	Principais resultados	Observações/Sugestões de melhoria
---------------------	-----------------------	-----------------------------------

Tipo de resposta	41% das respostas emitidas concederam acesso à totalidade das informações solicitadas	Nesses casos, a informação de competência da Sesp foi disponibilizada de forma completa e com exatidão
	12% das respostas não se encaixavam nos tipos de resposta disponíveis no sistema E-sic	Sugere-se a revisão dos tipos de resposta disponíveis no sistema, uma vez que em 12% dos casos, parte da informação foi concedida, mas parte da informação era inexistente, situação não abarcada pelos tipos disponíveis.
	Em 13% das respostas, o órgão informou que não era competente para responder sobre o assunto	Um fator que parece contribuir para que a Secretaria receba pedidos cujo tema, de forma abrangente, esteja relacionado à Segurança Pública, mas sobre o qual a ela não tem competência para responder, refere-se ao fato de, em Minas Gerais, as instituições policiais e o Corpo de Bombeiros Militar serem órgãos autônomos, subordinados diretamente ao Governador do Estado e não à Sesp
Prazo da resposta	90% dos pedidos foram respondidos dentro do prazo legal de 30 dias	Para além da redução dos 10% que extrapolaram o prazo legal, por meio de capacitações, sugere-se melhorar especialmente os prazos das respostas que informam que o órgão não é competente para tratar do assunto, as quais foram emitidas no prazo médio de 8 dias, mas a legislação prevê o seu encaminhamento à CGE em até 5 dias.
Fundamentação da negativa e apresentação da possibilidade de recurso	Em apenas 6% das respostas que negaram acesso total ou parcial à informação, foram apresentadas tanto as razões da negativa quanto a possibilidade de recurso	Sugere-se a realização de capacitações que abordem a necessidade legal e a importância de se atender a essas exigências. Registra-se, ainda, que dentre as respostas que informaram as razões da negativa, nem todas tiveram o cuidado de explicar minimamente porque os dados solicitados eram sigilosos, limitando-se a apenas a informar que assim eles são considerados.
Linguagem utilizada	83% das respostas utilizaram uma linguagem de uso mais comum ou foram acompanhadas de notas explicativas ou metodológicas.	Sugere-se a realização de capacitações que abordem a necessidade de utilização da linguagem cidadã, de fácil compreensão, visando melhorar ainda mais esse aspecto.
Temas mais recorrentes	49% dos pedidos solicitavam dados sobre o fenômeno da criminalidade no Estado de Minas Gerais	Sugere-se que a Secretaria avalie os dados estatísticos que são solicitados de forma mais frequente e os disponibilize, com notas metodológicas e explicativas, em seu sítio eletrônico.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

5 Considerações Finais

Inserida em um contexto de consolidação da Lei de Acesso à Informação no país, e reconhecendo a importância desse acesso para a efetivação do controle social, espera-se que a presente pesquisa tenha contribuído ao tentar descrever a situação específica dos

requerimentos de informação direcionados à Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais - Sesp, especialmente no que diz respeito ao atendimento pelo Poder Público dos parâmetros exigidos pela legislação e quais tem sido as temáticas abordadas nos requerimentos.

Passa-se a seguir a sintetizar os principais resultados encontrados e algumas sugestões, visando aprimorar o atendimento às regras e diretrizes previstas na legislação.

Após análise de todo o conteúdo dos pedidos e das respostas emitidas pela Secretaria durante o período compreendido entre 01 de julho de 2017 e 30 de junho de 2018, recomenda-se, primeiramente, que os servidores – ao responderem um pedido de acesso à informação – não insiram qualquer informação pessoal do solicitante no anexo eventualmente a ser enviado com o detalhamento da resposta. Essa prática inviabiliza, de fato, o acesso posterior de outras pessoas ao conteúdo das respostas.

Ressalta-se, nesse sentido, que o próprio manual do sistema E-sic, voltado para os cidadãos, solicita que esses não insiram suas informações pessoais em outros campos, que não os específicos para essa finalidade, uma vez que se tais informações estiverem presentes no campo destinado à descrição do pedido, a publicação ou disponibilização do conteúdo dos pedidos recebidos pelo órgão ficam prejudicadas. Da mesma forma, registra-se que tal prática também não deve ser realizada pelos órgãos, ao responder um pedido, porque inviabiliza a publicação e a divulgação da respectiva resposta. Essa foi a causa de não ter sido possível avaliar, nesta pesquisa, 32 respostas emitidas pela Secretaria.

Observou-se, também que a maior parte dos pedidos foram respondidos com o “tipo de resposta” mais adequado dentre as opções disponíveis no sistema E-sic, o que não retira, entretanto, as sugestões de capacitação, ou previsão em manual dos critérios que devem ser observados pelo servidor ao selecionar cada opção, ou até mesmo a revisão das opções atualmente disponíveis no sistema, visando abarcar outras possibilidades, tal como “parte da informação concedida e parte inexistente”, que foi adotada por esse trabalho na revisão dos tipos de resposta

No que diz respeito aos prazos das respostas, registra-se que a maior parte dos pedidos (77%) tem sido respondidos dentro do prazo inicial previsto na legislação de até 20 dias, contados do registro do protocolo. Ressalta-se, contudo, a existência - ainda que pequena- de uma parcela dos pedidos (10%) que foi respondida após o prazo total de 30 dias.

Entende-se, ainda, ser necessário que as respostas da Secretaria sejam aprimoradas no que diz respeito, principalmente, à exigência de se informar as razões fundamentadas da negativa de acesso, a possibilidade de recurso e, caso se trate de informação classificada, a possibilidade de pedido de desclassificação, para todas as respostas cujo o acesso for total ou parcialmente negado. Ressalta-se, ainda, que dentre aquelas respostas que informaram as razões da negativa, nem todas tiveram o cuidado de explicar minimamente porque os dados solicitados eram sigilosos, limitando-se a apenas a informar que assim eles são considerados.

Observou-se, também, que de modo geral os servidores da Secretaria, ao responder um pedido de acesso à informação, tem utilizado uma linguagem de uso mais comum ou acompanhada de notas explicativas ou metodológicas, quando se trata do envio de base de dados.

Contudo, em 17% das respostas ainda foram observados termos técnicos sem legenda explicativa ou a disponibilização de base de dados com diversas variáveis, desacompanhada de qualquer nota explicativa ou metodológica que sinalizasse a forma como os dados e as variáveis deveriam ser lidos o que, de fato, não facilita o entendimento pelo cidadão. Ressalta-se que não foi avaliada nesse trabalho a qualidade das notas explicativas ou metodológicas enviadas pelo órgão, o que, entende-se, contudo, que deve ser avaliado periodicamente pelo próprio órgão, buscando identificar se um cidadão comum conseguirá compreender os dados enviados, bem como suas limitações e particularidades, se houver.

Registra-se, ainda, uma limitação encontrada na análise da linguagem utilizada nas respostas, a qual se refere à constatação de que a pessoa mais adequada para responder se a linguagem foi de fácil compreensão, ou não – ou até mesmo, se aquilo que foi requerido foi, de fato, entregue – é o próprio cidadão destinatário da resposta. Esse tipo de análise feito a partir do ponto de vista de quem trabalha nos órgãos públicos pode estar enviesado em razão do costume adquirido ao longo dos anos com a utilização de termos, que poderiam ser considerados técnicos pelo cidadão, mas que para o servidor são considerados “de uso comum”.

No que diz respeito ao conteúdo dos pedidos, observou-se que quase a metade dos pedidos analisados solicitou dados estatísticos sobre o fenômeno da criminalidade no Estado de Minas Gerais, diante do que se sugere que a Secretaria avalie de forma pormenorizada quais são os dados solicitados de forma mais frequente e os disponibilize de forma ativa e periódica, com notas metodológicas, em seu sítio eletrônico.

Já a respeito dos pedidos sobre os recursos humanos da Secretaria, que somaram quase 40% dos requerimentos, registra-se que esses parecem estar relacionados a direitos ou expectativas pessoais dos solicitantes. Espera-se, assim que tais cidadãos, ao perceberem, de forma mais direta, a utilidade e o valor da Lei de Acesso à Informação, utilizem-na ainda mais, contribuindo, também para uma maior divulgação desse instrumento de acesso; divulgação essa que é indispensável para que a população possa utilizar a lei de forma intensiva, propiciando, de fato, a consolidação da norma e aumentando as possibilidades de que os benefícios advindos dela, especialmente no que diz respeito ao controle social, possam ser atingidos.

Por fim, diante da pretensão dos normativos vigentes acerca do direito de acesso à informação propiciarem o desenvolvimento do controle social, é fundamental que os servidores compreendam os aspectos técnicos, as exigências pormenorizadas da lei, principalmente, no que diz respeito à fundamentação da negativa e apresentação da possibilidade de recurso – o que passa, necessariamente, pela realização de capacitações e treinamentos periódicos.

Contudo, é igualmente essencial que os servidores compreendam a Lei de Acesso à Informação como um instrumento de fortalecimento da democracia e de aprimoramento, em última instância, dos serviços públicos prestados à população – da qual eles também fazem parte – para que as respostas possam ser elaboradas com o intuito não só de dar acesso a uma informação, mas fazer com que ela possa ser compreensível e apropriada por qualquer cidadão, fornecendo todos os elementos necessários para tal. Compreende-se, assim, que é somente dentro desse contexto e paradigma que o controle social pode ser, de fato, aprimorado pela garantia de acesso à informação.

Visando, ainda, a construção de outros conhecimentos que possam auxiliar na consolidação da Lei de Acesso à Informação, sugere-se a realização de novos estudos que analisem também os recursos eventualmente impetrados pelos cidadãos contra as respostas emitidas pelos órgãos – os quais podem sinalizar outros aspectos que precisam ser aprimorados nas respostas; Considera-se interessante também a realização de estudos que tenham como foco o ponto de vista dos cidadãos, no que diz respeito ao atendimento de seus requerimentos pelo Poder Público, bem como pesquisas que investiguem a perspectiva dos gestores públicos, as principais dificuldades encontradas na interpretação e aplicação da lei e no processo de atendimento dos requerimentos.

6 Referências

ABRAMO, Cláudio Weber. **Acesso à informação e eficiência do Estado**. Revista do Governo de São Paulo, São Paulo, n. 2, 2006. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Acesso%20a%20Informa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Efici%C3%Aancia%20do%20Estado.pdf>, acesso em 17 fev. 2019.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. São Paulo, 2012.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa Do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, acesso em 16 fev. 2019.

BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm, acesso em 07 mar. 2019.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano. **Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas**. Brasília, DF: Andi, 2009.

CARVALHO, Juliana Lopes Barroso Villas Boas. **A Lei De Acesso à Informação no Contexto Evolutivo do Controle Social da Administração Pública**. Brasília, 2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 2011.

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO. **Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais**, 2019. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/acessoainformacao>), acesso em 11 mar. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO. **Manual do Cidadão: Acesso à Informação**, 2018. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/acessoainformacao>, acesso em 11 mar. 2019.

FINKELSTEIN, Maria Eugenia. **Assimetria informacional e governança corporativa**. Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais. Jul-set 2016.

FONSECA E SÁ, M. I.; MALIN, A. M. B.; **Lei de Acesso à Informação: um estudo comparativo com outros países**. XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - XIII ENANCIB 2012 GT 5: Política e Economia da Informação, 2012.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35, n.3, p. 20-29. Mai/Jun. 1995

GRUMAN, Marcelo. **Lei De Acesso À Informação: notas e um breve exemplo**. Revista Debates, Porto Alegre, v.6, n.3, p.97-108, set.- dez. 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21^a. Ed.– Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MENDEL, T . **Toby Mendel, especialista em governo aberto, avalia lei brasileira de acesso a dados**. In: ESTADÃO. Entrevistador Daniel Bramatti, 2012. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/publicos/toby-mendel-especialista-em-governo-aberto-avalia-lei-brasileira-de-acesso-a-dados/>, acesso em 06 mar. 2019.

MICHENER, G.; MONCAU, L.F.M.; VELASCO, R. **Estado Brasileiro e Transparência: Avaliando a Aplicação da Lei de Acesso à Informação**, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17936>, acesso em 17 fev. 2019.

MINAS GERAIS. **Constituição 1989, de 21 de setembro de 1989**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Con&num=1989&ano=1989>, acesso em 11 mar. 2019.

MINAS GERAS. **Decreto Estadual 45.969/2012, de 24 de maio de 2012**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=45969&ano=2012&tipo=DEC>, acesso em 11 mar. 2019.

MORONI, J. A. **Os cinco eixos do controle social**. In: CANELA, G.; NASCIMENTO, S. Acesso à informação e controle social das políticas. Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf/view>, acesso em 06 mar. 2019.

MOZZATO, A. R; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

PAES. Eneida Bastos. **A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios**. Revista do Serviço Público. Brasília 62 (4): 407-423 out/dez 2011.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4^a ed, Florianópolis, 2005.

VENTURA, Magda Maria. **O estudo de caso como modalidade de pesquisa**. Rev SOCERJ. 2007; 20(5):383-386 set/out, 2007.