

Lei de Acesso a Informação brasileira e disponibilização de dados remuneratórios pelos Tribunais de Justiça

Marciele Berger Bernardes¹ ; Aires José Rover²

¹ Universidade Federal de Santa Catarina Campus Universitário, s/n – Trindade, 88040-900 - Florianópolis – SC, Caixa Postal 476- marcieleberger@gmail.com

² Universidade Federal de Santa Catarina Campus Universitário, s/n – Trindade, 88040-900 - Florianópolis – SC, Caixa Postal 476-aires.rover@gmail.com

Abstract. The development of the information society led to profound changes in the social , economic and cultural context . The new possibilities resulting allowed the incorporation of these tools into the routine of government structures , called Open Government movement . In Brazil , these postulates has been consolidated through various policies , was the latest edition of the Law on Access to Information - LAI (Law 12.527/2011 .) . Therefore, the aim of this study is to analyze the process that triggered the issue of LAI and what major discussions since its entry into force , namely the provision of remuneration data from their servers and their application by the courts . To prepare this study , we used the method of monographic procedure , applying the deductive method . From this it can be seen that the LAI is a major step in the maturation of the Brazilian democratic model , however, has encountered obstacles to their effective implementation in the Courts of Justice because of the culture of secrecy that still prevails within the Brazilian government . Finally , consistent with the position of the Supreme Court , in the sense of mandatory disclosure of lists for ratifying constitutional postulates and walks towards the consolidation of Open Government in Brazil .

Keywords: Democracy, Informational Society, Open Government, Access to Information, Courts of Justice of the Brazilian Capital.

1 Introdução

A atual sociedade informacional revolucionou os valores sociais e culturais e repercutiu na política e na economia. Se antes o que valia era sumamente o trabalho físico, hoje impera a informação. Observa-se, com isso, que nunca o acesso à informação foi tão fácil quanto na sociedade atual.

Por isso, esse momento, marco na história da humanidade, representa muitas populações que foram dizimadas por saberem (ou desejarem saber) o que era proibido e consagra a luta de muitos movimentos sociais em prol de seus direitos fundamentais.

O referido quadro reforça as mudanças oriundas do advento da Sociedade Informacional. Dentre elas, a visibilidade das minorias que passam a ter “voz e vez”. Sendo assim, um dos frequentes questionamentos dos teóricos e da academia é a forma como esse aparato tecnológico, que emerge no contexto da Sociedade Informacional pode contribuir para o aprimoramento das democracias. Mais informação é sinônimo de mais democracia?

Diante desse cenário que se constrói o presente artigo cujo objetivo principal é verificar como o Poder Judiciário está implementando a LAI, sobretudo no que tange ao debate acerca da sua (in)constitucionalidade (embate entre conflitos entre o direito fundamental à publicidade e intimidade).

A partir dessas premissas o estudo foi estruturado em cinco seções, contando com esta primeira introdutória. A segunda aborda o desenvolvimento das TICs, demonstrando as transformações socioculturais e governamentais em curso. Uma vez estabelecidas as bases teóricas, parte-se, na terceira seção, para o estudo dos dispositivos legais estabelecidos na LAI, bem como dos principais debates jurídicos que emergiram desde a entrada em vigor da Lei e, no intuito de confrontar a teoria com a prática levada a efeito nos Tribunais de Justiça, na quarta seção os portais dos referidos Tribunais foram avaliados qualitativa e quantitativamente sobre o cumprimento da LAI no que tange a divulgação de dados remuneratórios dos servidores. Por fim a seção cinco traz as considerações finais e oportunidades para trabalhos futuros.

2 Desenvolvimento e impactos das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação

A Constituição Federal de 1988 constitui um marco no regime democrático brasileiro na medida em que confere direitos¹ aos cidadãos e impõe deveres ao Estado para a consecução dessas garantias.

Esta afirmação nos faz refletir sobre a realidade que vivemos hoje. Será que o processo democrático brasileiro se esgota na escolha dos dirigentes? A resposta é simples: pode-se afirmar que o regime democrático brasileiro não se esgota (e nem deve se esgotar) no processo eleitoral, sobretudo considerando a potencialidade das novas tecnologias enquanto ferramentas² de aproximação entre dirigentes e os cidadãos, o que confere maior legitimidade à gestão pública.

Situando essas potencialidades no cenário brasileiro, acredita-se que o uso dessas ferramentas servirá para a consolidação dos preceitos constitucional supracitado e permitirá que ele seja exercido de forma compartilhada entre representantes e representados. Nessa perspectiva é possível encontrar no âmbito teórico diversos estudiosos, tais como Piana (2007), Galindo (2009), Rover (2008), Santos e Bernardes (2012) que se debruçam no estudo desta temática e apresentam diversas mudanças organizacionais advindas do uso das TICs, tais como a incorporação destas ferramentas para transações entre particulares; entre particulares e administrações e entre administrações entre si.

Nesse sentido, convém analisar a importância do seu uso na modernização da administração pública brasileira, sendo esse o enfoque que segue.

2.1 Absorção das novas tecnologias pelas administrações e seu uso pela Administração Pública brasileira

O uso das TICs pelas estruturas governamentais populariza-se e intensifica-se a cada dia. A Administração Pública também se insere neste cenário, cabendo destacar aqui dois movimentos importantes: o primeiro, chamado de Nova Gestão Pública³ (NGP) e o segundo Novo Serviço Público (NSP).

A NGP, com início na década de 90, teve como objetivo primordial tornar a administração pública eficiente tal qual o setor privado. Nesse sentido, vem à tona o que a doutrina costuma chamar de governo eletrônico (e-gov), ferramenta que serve para operacionalizar as transformações almeçadas pela NGP.

Desta forma, com a evolução das técnicas e apropriação destes pela sociedade, novas ferramentas surgem para mediar este processo. Emerge assim no final da década de 90 a democracia eletrônica (e-democracia), compreendida basicamente como uma iniciativa que envolve o uso das TICs para o aumento da participação pública frente aos processos democráticos (GRÖNLUND, 2002); (SANTOS e BERNARDES, 2012).

Diante disso, a definição adotada pela UNESCO⁴, separa os conceitos de e-gov e e-democracia e considera ambos como elementos que constituem o trampolim para um novo conceito, comumente chamado de governança eletrônica (e-governança).

Nesse contexto, segundo o qual a governança eletrônica é mais abrangente, é que se insere o debate sobre o Novo Serviço Público, proposto por Janet e Robert Denhardt, cujo debate teórico começou na década de 1990. Segundo Denhardt e Denhardt (2003) sete princípios-chave são incorporados pelo NSP, quais sejam: servir cidadãos, não consumidores; perseguir o interesse público; dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; pensar estrategicamente e agir democraticamente; reconhecer que a *accountability*⁵ não é simples; servir em vez de dirigir e dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

A partir deste novo viés incorporado pelo NSP, cujo foco é aumento da participação popular mediado pelas novas tecnologias, redes sociais e a Web 2.0⁶, vem à tona o conceito de Governo Aberto, o qual segundo Calderón e Lorenzo, (2011) traz os cidadãos para dentro dos processos políticos de tomada de decisão.

¹ Dentre os principais direitos destaca-se o art. 1º, parágrafo único da CF/88, o qual prevê que “Todo o poder emana do povo”.

² O emprego da expressão *ferramentas* deve-se ao fato de que os autores acreditam que as TICs (Internet) são apenas um meio apto a fortalecer o regime democrático devido às novas possibilidades daí resultantes de aumento da interação e não a panaceia que resolverá todos dos *déficits* democráticos.

³ A Nova Gestão Pública (teoria do *New Public Management*) é usualmente conceituada pela doutrina como “movimento de reforma do setor público, com base em princípios gerenciais voltados para resultados, eficiência, governança e orientação da gestão pública para práticas de mercado” (BARBOSA *et al.*, 2007, p. 513).

⁴ No sítio da UNESCO governança eletrônica é defendida como o aprimoramento da boa governança, que geralmente é caracterizada pela participação, transparência e prestação de contas. Disponível em: <http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=4404&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Acesso em: 31 de ago 2010.

⁵ Segundo Akutsu (2005), a *accountability* pode ser pensada em duas dimensões: a vertical (dos representantes perante os representados) e a horizontal (entre poderes distintos). No caso em tela, ela se refere à dimensão vertical.

⁶ Em linhas gerais, Web 2.0 diz respeito a uma segunda geração de serviços e aplicativos da rede e a recursos, tecnologias e conceitos que permitem um maior grau de interatividade e colaboração na utilização da Internet (BRESSAN, 2007, p.2).

Feita essa abordagem histórico conceitual, convém apresentar as principais medidas adotadas pelo governo brasileiro no sentido de implementar os preceitos do Governo Aberto, as quais são sintetizadas na tabela abaixo:

Tabela 1: Estratégias de governo aberto adotadas pelo Estado Brasileiro

1995- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
1999- Programa Sociedade da Informação
2000- Governo Luiz Fernando Cardoso- Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE).
2002- Luiz inácio Lula da Silva:
2004- Departamento de Governo Eletrônico
2004- Criação do Portal Transparência no ano de 2004
2009- Lei de Responsabilidade Fiscal
2009- Portal e-democracia
2010- Dilma Rouseff
2011- Parceria para Governo Aberto (OGP).
2011- Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA), através do Decreto sem número de 15 de setembro de 2011, o qual institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto (PNGA).

Na mesma esteira de políticas de transparência e incremento à participação popular foi promulgada a LAI brasileira no dia 18 de novembro de 2011. Tal norma ratifica o compromisso brasileiro em consolidar os preceitos de Governo Aberto, conforme se estudará adiante.

3 Lei de Acesso à Informação: antecedentes históricos e análise dos dispositivos legais

“A informação é o oxigênio da democracia”⁷

Nesta seção serão apresentadas as principais características da LAI, em vigor no ordenamento jurídico pátrio desde o dia 16 de maio de 2012. Para iniciar esta análise, parte-se da premissa de que a informação constitui-se um direito fundamental presente nas cartas políticas da maioria dos países democráticos.

Primeiramente urge destacar que a LAI brasileira não surge do nada, pois além de seus preceitos estarem previstos no texto constitucional⁸, em Tratados Internacionais e de ser uma tendência internacional, desde o ano de 2009 tramitava no congresso nacional o Projeto Lei nº 5228/2009, o qual após dois anos foi convertido na Lei 12.527/2011. Desta forma, considerando a relevância desta Lei no processo democrático brasileiro (passagem da cultura do segredo para a do acesso) e por ser o foco deste estudo, segue abaixo a análise dos principais dispositivos da LAI.

Nesta seção proceder-se-á a análise das principais regras, procedimentos e prazos adotados pela Lei de Acesso a Informação Brasileira, bem como do Decreto n. 7724/2012 que regulamenta a referida Lei no âmbito do **Poder Executivo Federal**, conforme dispõe seu artigo 1º⁹.

O primeiro capítulo– *Disposições Gerais* informa quem está sujeitos a LAI (artigo 1º e 2º). Em seguida, é apresentado o comando central da Lei, qual seja de que a **informação é a regra e o sigilo é a exceção** (artigo 3º). Por fim no artigo 8º traz importantes diretrizes, tais como a denominada Transparência Ativa; tornou dever dos Estados garantir o direito dos cidadãos de acesso à informação (art. 5º). No **Capítulo II – Do Acesso a Informações e da sua Divulgação-** o artigo 6º aborda o tema da gestão transparente e da necessidade de se propiciar amplo acesso. O artigo 7º detalha os tipos de informações abrangidas pela Lei. Já o artigo 8º trata-se do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC). Já no **Capítulo III – Do Procedimento de Acesso à Informação, neste capítulo** são encontrados os procedimentos referentes ao que se denomina Transparência passiva, ou seja, aquela que não estará disponível no SIC, mas que o cidadão¹⁰ pode ter acesso mediante pedido identificado¹¹ (art.10). No **Capítulo IV – Das Restrições de Acesso à Informação**, abre-se o tema sobre as restrições de acesso

⁷ A expressão acima foi criada pela Organização Não Governamental - ONG Artigo 19. Disponível em: <<http://artigo19.org/?p=40>>. Acesso em 31 jul. 2012.

⁸ Constituição federal artigo 5º, inciso XXXIII, no artigo 37, §3º, inciso II e no artigo 216, § 2º.

⁹ Decreto n. 7724/12, art. 1º, in verbis: “ Este Decreto regulamenta, no âmbito do Poder Executivo federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, conforme o disposto na [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#), que dispõe sobre o acesso a informações previsto no [inciso XXXIII do caput do art. 5º](#), no [inciso II do § 3º do art. 37](#) e no [§ 2º do art. 216 da Constituição](#)”.

¹⁰ A LAI emprega ainda a expressão “qualquer interessado”, portanto não são apenas os cidadãos, pessoas físicas, que podem solicitar informações.

¹¹ O referido pedido pode ser **feito via internet** e dispensa-se motivação (art. 10, §3º).

à informação apresentando novas regras referentes ao sigilo e classificação das informações. Vale lembrar que o comando central da Lei é que o acesso é a regra e o sigilo é a exceção. Todavia, a própria LAI elenca algumas hipóteses que podem ensejar o sigilo, tal como dispõe o artigo 23¹². O **Capítulo V – Das Responsabilidades**, prevê as condutas¹³ dos agentes públicos que configuram o descumprimento da Lei e o artigo 33 apresenta as sanções pelo descumprimento. Por fim, no último Capítulo o destaque vai para obrigatoriedade de todos os órgãos/entidades da administração pública federal (in)direta designarem autoridades responsáveis pelo cumprimento e monitoramento da Lei, além da adoção de medidas imprescindíveis ao seu correto funcionamento (artigo 40). Sobretudo no que tange a necessidade de cada uma das esferas regularem a temática (artigo 45¹⁴).

Feita essa análise dos principais dispositivos da LAI, a abordagem segue rumo ao debate no que concerne a publicação de listas nominais com a renumeração dos servidores.

4 Debate acerca divulgação de dados remuneratórios de servidores públicos

Este item aborda um dos aspectos que tem sido alvo de constantes debates na LAI brasileira: a divulgação de listas completas dos servidores com todas as suas informações remuneratórias. Trata-se aqui da discussão acerca do sopesamento de dois importantes preceitos constitucionais, quais sejam o Princípio da Intimidade *versus* o Princípio da Publicidade.

O Princípio da Publicidade encontra-se previsto em diversas passagens da Constituição Federal, dentre as quais destacam-se o artigo 37, caput, sendo uma garantia expressa legalmente e o exercício do Direito à Informação, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII.

Dentre os doutrinadores é ponto pacífico que o princípio da publicidade constitui-se uma importante ferramenta de controle das ações praticadas pelos agentes públicos, no exercício do seu *mínus* público, uma vez que através da divulgação de suas ações, o povo poderá ter conhecimento das ações que estão sendo tomadas por seus representantes.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (2007, p.94), ao tratar sobre o tema, expõe que: “Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos”.

Tal linha de raciocínio traduz a ideia de que o administrador público, enquanto no exercício de suas funções, age em nome da coletividade e não em nome de interesses particulares.

Todavia, cumpre registrar que o princípio da publicidade não é irrestrito. Ele encontra limites no próprio texto constitucional, como se aduz da leitura do artigo 5º, inciso X, o qual declarou invioláveis a **intimidade** e a vida privada, assegurando o direito à indenização pelo dano moral decorrente da violação. Tal preceito consagra, dessa forma, o Princípio da Intimidade.

A guisa de ilustração sobre polêmica em torno da correta interpretação da LAI convém destacar o caso de uma servidora do Senado federal, a qual foi condenada por chamar cidadão de bisbilhoteiro, pelo fato do mesmo ter consultado sua remuneração na internet.

A notícia abaixo revela extratos da troca de e-mails entre a servidora e a comprovação da prática do crime de danos morais e injúria. Conforme extrato da notícia ao jornal Contas abertas¹⁵ abaixo exarado:

Troca de e-mails

Após realizar, por acaso, a consulta à remuneração da servidora, Weslei recebeu a primeira mensagem às 15h21 do dia 4 de outubro de 2012: "O seu interesse pelo meu salário é mesmo público? Por questões de segurança, posso saber, por exemplo, quem, onde e quando alguém acessou meus dados, mas não o porquê. Se alguém que conheço acessa meus dados, então é bisbilhotice. Só por isso pergunto”.

Weslei respondeu, às 15h53, que, nos termos da Lei de Acesso à Informação, não precisaria motivar o acesso ao contracheque. “Trata-se de um direito da cidadania. Como cidadão, estou fiscalizando os valores gastos pela Casa da Fiscalização (Senado) com o seu pagamento”, escreveu.

¹² O artigo 23 se refere a informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade (vida, segurança e saúde da população) ou do Estado (questões que ponham em risco a defesa e soberania; a estabilidade econômico financeira; as negociações e relações internacionais, ou ainda, que possam colocar em risco operações das Forças Armadas ou projetos de pesquisa).

¹³ Dentre as condutas arroladas no art. 32 destacam-se: recusar-se a fornecer informação ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar a informação que se encontra sob sua guarda; agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações; divulgar ou permitir a divulgação de informação sigilosa ou informação pessoal; impor sigilo à informação para obter proveito pessoal; ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem; destruir ou subtrair, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

¹⁴ Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III.

¹⁵ Disponível em: < <https://groups.google.com/forum/#!topic/timasters/hxKBtOYN0H0> >. Acesso em 31 set. 2013

Como réplica, às 16h45, a servidora disparou: "Venia permissa. Se eu o conhecesse, chamá-lo-ia simplesmente de fofoqueiro. Ratione legis, você é um fiscal. Ratione personae, apenas um bisbilhoteiro". As três expressões em latim usadas pela servidora significam, respectivamente: "Com sua permissão para discordar"; "Em razão da lei"; e "Em razão da pessoa". (...).

Às 17h03, Wesley ainda enviou uma última mensagem, que ficou sem resposta. Nela, exigiu respeito no tratamento, reforçou seu direito à consulta e ressaltou que toda a informação relativa à remuneração dos servidores é pública. "Com o meu suor e do resto da sociedade brasileira, bancamos a manutenção de seu status remuneratório. Por essa razão, tenho direito de fiscalizar e acompanhar mensalmente a correição dos recursos públicos destinados a V. Sra.", escreveu. Ao final, assinou a mensagem como "Wesley Machado, cidadão brasileiro".

É exatamente diante desses controvérsias acima que foram ajuizadas diversas¹⁶ ações judiciais nas quais os servidores buscam limitar o acesso irrestrito a informações (divulgação de listas nominais com seus vencimentos nos sítios das administrações) sob a alegação de cumprimento da LAI.

Dentre as ações que discutiram a publicidade de remuneração de servidores público a Ação Ordinária nº 001/11201527075, ajuizada pelo Sindicato dos Municipários de Porto Alegre – SIMPA, bem ilustra este cenário, pois no bojo desta ação os servidores da prefeitura de prefeitura de Porto Alegre/RS requereram a suspensão da divulgação nominal dos vencimentos, salários e subsídios brutos recebidos por eles mensalmente.

O referido pedido foi deferido em sede de antecipação de tutela pela juíza Rosana Broglio Garbin sob o fundamento de que:

da forma como atualmente publicada, as informações podem ocasionar especulação e constrangimentos desnecessários àqueles que cumprem a lei e que nenhuma irregularidade cometem, sendo regra a boa-fé, inviável a presunção de má-fé dos agentes públicos. **O que se verifica é que tem se dado maior importância à especulação de salários do que ao próprio objetivo/espírito da lei de acesso, que é muito mais amplo do que isso: prevenir a corrupção e tornar possível o controle social das ações governamentais.** (TJ/RS, Processo nº 001/11201527075, Porto Alegre, 4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central). Grifo nosso.

Diante do deferimento da liminar, foi ajuizado pelo município de Porto Alegre o Pedido de Suspensão de Liminar nº 630, perante o Supremo Tribunal Federal (STF) sob o fundamento de que:

a decisão atacada lança grande instabilidade nas Administrações Públicas e fomenta a insurgência de servidores quanto às deliberações dos gestores públicos quanto ao tema da transparência". Segundo o requerente, "o ato da Administração Pública Municipal segue os parâmetros utilizados pelos Tribunais Superiores, pelo Governo Federal, pelo Conselho Nacional de Justiça, entre outros (...), e não subsiste razão para restringir a divulgação de uma parcela ínfima de agentes públicos (apenas os representados pelo Sindicato demandante), sob pena de grave violação à ordem pública e ao princípio constitucional da Isonomia (STF, Pedido de Suspensão de Liminar nº 630/RS; j. 30 de julho de 2012).

Com base nisso, o STF suspendeu os efeitos da liminar até que haja o trânsito em julgado da ação ordinária ajuizada pelo SIMPA. No bojo da decisão, o presidente do STF alegou que "a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral, nos exatos termos da primeira parte do inciso XXXIII do artigo 5º¹⁷ da Constituição Federal"¹⁸.

Ademais, cumpre registrar que a própria Suprema Corte decidiu por unanimidade, no dia 22 de maio (6 dias após a entrada em vigor da Lei de acesso à Informação) divulgar remuneração dos servidores do quadro de pessoal do Supremo Tribunal Federal¹⁹.

É de se registrar ainda, que a decisão da Suprema corte brasileira se coaduna com a Resolução nº 151 editada pelo Conselho Nacional de Justiça (Res. nº 151, CNJ), a qual desde junho de 2012 determina a divulgação nominal da remuneração recebida por membros, servidores e colaboradores do Judiciário na Internet.

Vale lembrar aqui que no item 3.1 foi feita uma abordagem dos principais artigos da LAI, bem como do Decreto que a regulamenta. Nesta análise foi identificado que a LAI não obriga a disposição de relação nominal

¹⁶ Dentre as ações ajuizadas no Supremo Tribunal Federal vale mencionar Rcl 14530, Rcl 14733, Rcl 15350, SL 689, SS 4661, SL 630, SL 623, Rcl 14739, SS 4723 e SS 3902.

¹⁷ Este dispositivo constitucional estabelece: "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado".

¹⁸ Inteiro teor da decisão: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SL630.pdf> >. Acesso em 20 ago. 2012.

¹⁹ Informações sobre vencimentos dos servidores do STF disponíveis em consulta remuneração. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/remuneracao/pesquisarRemuneracao.asp>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

dos servidores com os respectivos vencimentos. Todavia, o Decreto expressamente o prevê em seu artigo 7º, § 3º, VI, valendo lembrar que o Decreto é de aplicação obrigatória para o Executivo Federal.

Sendo assim, para que tal dispositivo tenha sua abrangência ampliada para o âmbito dos demais poderes instituídos se faz necessária a edição de lei própria²⁰. No âmbito do Poder Judiciário, tal matéria, até o momento, apenas foi regulada apenas pela Res. nº 151, CNJ.

Considerando que, como visto, existe uma clara divergência de interpretação acerca da abrangência da LAI entre os Tribunais inferiores e a Suprema Corte brasileira, convém aferir como está sendo implementada a LAI nos Tribunais de Justiça das capitais brasileiras, esta é a análise que segue.

4.1 Metodologia e Instrumento de coleta e análise dos dados

Neste item serão apresentados e caracterizados os métodos, análises e resultados da coleta de dados. No entanto, no que concerne ao recorte deste estudo o estudo se debruça sobre o Poder Judiciário, pois a despeito de representar uma das principais instâncias de decisão política, sempre foi configurado como um ente pouco acessível e marcado pela cultura do sigilo e, portanto, mais distante da população, assim, busca-se verificar se o escopo da LAI de permitir uma cultura do acesso em detrimento do sigilo está sendo cumprida pelo Judiciário. Os critérios para a estruturação do formulário foram baseados no referencial bibliográfico elencado no capítulo anterior, referente aos dispositivos legais da LAI, na Resolução nº 151 CNJ²¹, *in verbis*:

Art. 1º O [inciso VI do artigo 3º da Resolução nº 102, de 15 de dezembro de 2009](#), do Conselho Nacional de Justiça, passa a vigorar com a seguinte redação: [...] VI – as remunerações, diárias, indenizações e quaisquer outras verbas pagas aos membros da magistratura e aos servidores a qualquer título, colaboradores e colaboradores eventuais ou deles descontadas, com identificação nominal do beneficiário e da unidade na qual efetivamente presta os seus serviços, na forma do Anexo VIII.

Dessa forma, as questões foram organizadas de modo a avaliar, quantificar e qualificar o tipo de informações viabilizadas pelos judiciários das capitais brasileiras nos seus portais governamentais, detectando, desta feita, a presença ou ausência de elementos propulsores de transparência de suas ações.

Nesse sentido, para realizar a coleta dos dados, foi elaborado um formulário que, posteriormente, foi aplicado mediante navegação *online*. A referida planilha foi baseada em 5 questões objetivas (fechadas), com alternativas fixas, de modo a facilitar a tabulação e a análise dos dados.

O instrumento de coleta foi dividido em três seções: uma correspondente à identificação do Tribunal, uma, referente a questões gerais e a última referindo-se ao tipo de informações sobre a remuneração dos servidores. A avaliação desses elementos foi conceituada de acordo com a presença ou ausência deles nos portais.

Como recomenda a metodologia, o instrumento de coleta de dados foi submetido a um teste operacional, no dia 14 de outubro de 2013, quando foram avaliados os portais de cinco capitais²² brasileiras. Após a validação do teste, algumas variáveis foram alteradas para aprimorar a pesquisa. O questionário reformulado foi então aplicado, entre os dias 17 de novembro e 24 de outubro de 2013, buscando com isso assegurar homogeneidade nas respostas.

Por fim, o formulário de avaliação foi estruturado no Google Docs pacote de aplicativos do Google que possui diversos recursos voltados à criação e compartilhamento de arquivos online, dentre os recursos é possível criar formulários em HTML, permitindo a coleta e armazenamento de informações online (GOOGLE, 2011). Isso posto, passou-se à operacionalização sistemática do formulário. Este é o item que segue.

4.2 Avaliação do cumprimento da Lei de Acesso a Informação pelos Tribunais de Justiça brasileiros

O objetivo deste tópico é avaliar os dados colhidos durante a pesquisa. Buscou-se, com isso, verificar se tribunais de Justiça estão cumprindo aos postulados da LAI, notadamente para a promoção de transferência de suas ações, notadamente a divulgação de remunerações dos seus servidores. Para tanto, foram mapeadas, comparadas e cruzadas as informações de 27 Tribunais²³ da Justiça Estadual brasileira.

²⁰ Tal disposição é encontrada no artigo definido no art. 45 da Lei n. 12.527/2011 analisado na seção anterior deste estudo.

²¹ Cumpre registrar que a Resolução nº 151 de 2012 veio alterar a Resolução nº 102 de 2009, a qual determinava aos tribunais a publicação na Internet de informações sobre a gestão orçamentária e financeira, quadro de pessoal e estrutura de remuneração de magistrados e servidores, todavia os dados lançados nos sites eram gerais sem discriminação por nome, lotação, cargo e função.

²² Nesta fase elegeu-se aleatoriamente um Tribunal para representar cada uma das cinco regiões brasileiras, respectivamente: Manaus, Recife, Brasília, Belo Horizonte e Florianópolis.

²³ Os 27 portais analisados foram: <http://www.tjma.jus.br/> <http://www.tjrj.jus.br/web/guest>
<http://www.tjpi.jus.br/site/Init.mtw> <http://www.tjap.gov.br/portal/> <http://www.tjrr.jus.br/> <http://www.tjdft.jus.br/>
<http://www.tjto.jus.br/> <http://www.tjmg.jus.br/portal/> <http://www.tjgo.jus.br/> <http://www.tjac.jus.br/index.jsp>

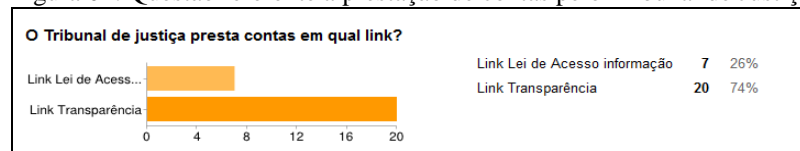
Segundo a abordagem teórica e dos comentários da LAI elencados no capítulo anterior, vários são os princípios da lei, dentre eles a Transparência ativa (ênfase na disponibilidade de informação e na prestação de serviços públicos através da rede, servindo a internet para circular informação e melhorar a prestação de serviços públicos); Sondagem de Opinião através do SIC (ênfase recai na coleta de opinião pública); bem como, incorpora os princípios de Prestação de contas (*accountability*), cujo objetivo é aumentar a permeabilidade popular através da transparência e responsabilidade dos gestores públicos. A análise feita, teve foco na Prestação de contas.

4.2.1 Prestação de contas: divulgação de dados remuneratórios dos servidores dos TJs brasileiros

No quesito Prestação de contas, o enfoque recai na transparência. Aqui o foco está no empoderamento²⁴ da população. É oportuno lembrar que intimamente relacionado com transparência e prestação de contas, está o termo *accountability*, concebido ora como “prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas”; ora como responsividade “sensibilidade dos representantes à vontade dos representados” (MIGUEL, 2005, p. 27-28). Outra característica complementar ao conceito refere-se aos postulados da eficiência, eficácia e moralidade na prestação dos serviços pela administração pública.

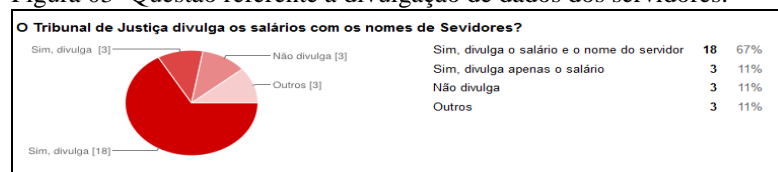
Dito isso, passa-se à análise das Questões Gerais que incorporaram o disposto no artigo da LAI e Resolução 151, CNJ. Cinco questões fizeram parte desta temática, as Figuras 02 a 05, do qual se extraem os seguintes dados:

Figura 02: Questão referente a prestação de contas pelo Tribunal de Justiça



Como se observa da figura acima dos 27 Tribunais avaliados, apenas 7 apresentam item de navegação chamado Acesso à Informação, a maioria 74% ainda se vale do Link Transparência, o que dificulta a procura para o cidadão que acessa o site procurando informações sobre a LAI.

Figura 03- Questão referente a divulgação de dados dos servidores.



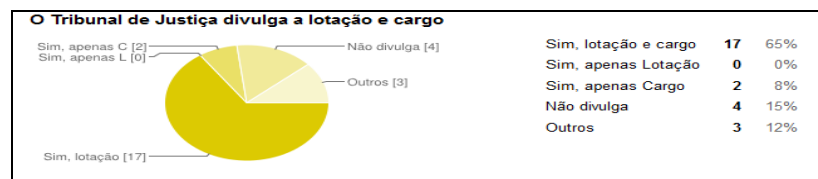
Neste quesito observa-se que a maioria dos Tribunais de Justiça estão cumprindo os preceitos da Resolução nº 151, CNJ, ao divulgar salário e nome do servidor, sendo que apenas os TJs do Ceará, Goiás e Paraná insistem na cultura do sigilo.

O destaque-se desta questão vai para o item **Outros**, pois alguns Tribunais buscam “camuflar” as informações criando uma aparência de cumprimento da Resolução dentre são eles TJ/ Pará disponibiliza informações apenas até agosto 2012 conforme Res nº 102, CNJ (ou seja, de forma genérica), a partir disso não disponibiliza mais. O TJ/Rondônia disponibiliza informações sobre cargo e salário de janeiro de 2007 até junho 2012, após essa data informa apenas nome e lotação mas sem valor do salário e, TJ Acre divulga apenas relação geral com despesa de pessoal e encargo.

<http://www.tj.sc.gov.br/> <http://www.tjmt.jus.br/> <http://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/index.xhtml>
<http://www.tjse.jus.br/portal/> <http://www.tjpr.jus.br/> <http://www.tjes.jus.br/> <http://www.tjrn.jus.br/> <http://www5.tjba.jus.br/>
<http://www.tj.ro.gov.br/> <http://www.tjms.jus.br/> <http://www.tjpb.jus.br/> <http://www.tjam.jus.br/> <http://www.tjal.jus.br/>
<http://www.tjrs.jus.br/site/> <http://www.tjce.jus.br/principal/default.asp> <http://www.tjpe.jus.br/inicio>
<http://www.tjsp.jus.br/Default.aspx>

²⁴ Do inglês *empowerment*, empoderamento significa que, a partir de maior transparência, haverá maior permeabilidade de diversos segmentos sociais nas esferas decisórias, sobretudo na fiscalização dos gastos públicos.

Figura 4: Questão referente a divulgação de Lotação e Cargo



A questão acima é de suma importância considerando a necessidade de transparência não se resume a informar o quanto cada servidor ganha, são necessárias informações pormenorizadas sobre cargo, função e lotação, tal como determina o Anexo VIII da Resolução 151, CNJ para que seja possível cruzar os dados e verificar se as informações dispostas são verdadeiras.

Além disso, foi formulada questão para verificar se o Tribunal de Justiça exige que se digite o nome para consultar remuneração de servidor. Dos tribunais avaliados 70 % (19 portais) não solicitam essa informação e, portanto, não geram obstáculos ao acesso às informações. Todavia outras situações identificadas, em oito portais, são as seguintes: é opcional colocar nome, mas se não informado aparece a listagem completa dos servidores (TJSC; TJMT e TJDFT); não informa nome, apenas categoria ou cargo (TJRS, TJPI, TJAC, TJCE e TJPA).

Por fim, a última questão referiu-se a atualização das informações.

Figura 05: Questão referente a atualização das informações sobre os dados remuneratórios



Felizmente nesta última avaliação os resultados são positivos, pois a despeito da página do TJPR não possuir link com informações sobre dados remuneratórios e dos TJCE e TJGO possuem o link mas o mesmo não carregar, 85% dos TJs mantêm as informações sobre os dados remuneratórios atualizadas.

4.2.3 Síntese dos resultados

Ao analisar os dados acima, verificou-se que, a maioria dos Tribunais não vinculam suas informações ao link da Lei de Acesso à Informação, portanto estão em desacordo com a normativa, em vigor desde julho de 2012.

No que concerne a Resolução nº 151, CNJ o que se pode observar é que tal dispositivo ainda encontra resistências, sobretudo com relação a divulgação de listas nominais dos servidores (TJPR, TJCE e TJGO), todavia ela já ensejou a mudança de postura da cultura do sigilo da maioria dos Tribunais de Justiça brasileiros, portanto é um indicativo de maior acesso ao Judiciário.

Dessa perspectiva, pode-se inferir que ainda que diversas ações tenham sido ajuizadas para cancelar a relação nominal de servidores em sites institucionais, e diversas vezes se ergam suscitando a inconstitucionalidade da LAI devido à violação do direito à intimidade e privacidade, a Suprema Corte brasileira caminha no sentido de consolidar e obrigar que todas as esferas do Poder, em todos os âmbitos, acatem os preceitos de Governo Aberto.

São necessários instrumentos eficazes para cobrar a efetivo cumprimento da Resolução nº 151, que não possui nenhuma forma de sanção para os TJs que a descumprem e com isso pode gerar a ideia de ineficácia da Lei.

5 Considerações finais

Na introdução deste estudo, propôs-se analisar como estão sendo implementados os preceitos da LAI que obriga a disposição de informações na rede sobre a estrutura, funcionamento e prestação de contas dos órgãos/entidades da Administração Direta e Indireta e todos aqueles que recebem subvenção pública. Nesse contexto, considerou-se necessário estudar as transformações decorrentes das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), apresentando, além das categorias conceituais e fases de desenvolvimento, a opinião dos teóricos, pois ao lado das interações e oportunidades de uma sociedade mais aberta, participativa e democrática, também existem riscos que se relacionam com as questões do controle, da privacidade e da segurança.

Por conseguinte, tornou-se imprescindível a discussão e a análise da incorporação da internet pelas estruturas governamentais passando pelo movimento de reforma do setor público, indo desde do *New Public Management*

ao *New Public Service*, até se chegar aos programas de governo aberto, que ingressaram nas agendas governamentais com o escopo de transformar os mecanismos de relacionamento do cidadão com o governo.

No estudo do cenário brasileiro, verificou-se que o programa de governo aberto teve diversas etapas evolutivas até se chegar ao modelo atual que visa coadunar novas tecnologias nos processos para tornar os cidadãos fiscais dos seus representados, movimento consolidado com a edição da LAI.

Em face disso, considerou-se necessário o estudo dos principais dispositivos da referida Lei a fim de verificar seus limites e as novas possibilidades representadas pela obrigatoriedade de disposição de informações na rede.

Em seguida a abordagem recaiu sobre o debate que emergiu devido a publicação da remuneração dos servidores em sítios institucionais. O debate doutrinário circunda sobre a violação do preceito constitucional da intimidade e vida privada em detrimento da publicação de informações.

A partir da abordagem feita, constatou-se que no Brasil o Poder Judiciário, historicamente conhecido como uma “caixa preta”, está ensaiando seus primeiros passos no abandono da cultura do sigilo para a do acesso, e diante disso, mecanismos legais tais como a LAI e Resolução nº 151, que obrigam a divulgação de informações na rede, encontram resistência em alguns Tribunais.

Todavia, a Suprema Corte brasileira, enquanto guardiã da Constituição Federal e atenta aos compromissos internacionais firmados pelo Estado brasileiro, conjuga esforços para fazer prevalecer a LAI, inclusive com a divulgação de dados dos seus servidores, para servir de exemplo aos demais órgãos.

Destacou-se ainda que, a Resolução não prevê sanções pelo seu descumprimento e, portanto, o risco mais notório dessa falta de previsão é o sentimento de impunidade que, conseqüentemente, faz com que a LAI deixe de ter sua eficácia social.

Não se pode olvidar que vivemos na Sociedade Informacional, de Governo Aberto, de uma sociedade que a cada dia interage mais na rede e, portanto, demanda por administrações mais participativas que abram espaço para que os cidadãos possam participar da coprodução de políticas públicas, inclusive controlando suas ações através da internet. Esse é o caminho necessário para que no planejamento e operacionalização de projetos de Governo Aberto, os quais efetivamente podem contribuir para o aprimoramento democrático e, conseqüente acesso ao Judiciário.

Referências

1. AÇÃO ORDINÁRIA n. 001/ 11201527075. Juiz Rosana Broglio Garbin. Despacho proferido em 04 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>>. Acesso em ago. 2012.
2. AKUTSU, L. Portais de governo no Brasil: accountability e democracia delegativa. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Disponível em: <<http://www.ij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/akutsu.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2010.
3. BERNARDES, M. B. Democracia na Sociedade Informacional: Políticas necessárias ao desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros. Florianópolis, 2011. 262 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Curso de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.
4. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Yussef Said Cahali. 10. ed. São Paulo: RT, 2008.
5. BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, nov. 2011. (2011b). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em mar. 2012.
6. BRESSAN, R. T. Dilemas da rede: Web 2.0, conceitos, tecnologias e modificações. In: XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Anais do XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Santos: 2007. p. 1 - 13.
7. DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. The new public service: serving, not steering. New York: M.E.Sharpe, 2003.
8. GALINDO, F. MARCO F.; CALLEJA, P. Electronic government. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2009.
9. GRÖNLUND, Å. E-democracy and e-government: state of the art. 68th IFLA Council and General Conference. Glasgow: [s.n.], 2002.
10. MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2007.
11. PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR n. 630/RS. Relator: AYRES BRITTO. Julgamento em: 30 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SL630.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2012.
12. PIANA, R. S. Gobierno Electrónico. Gobierno, Tecnologías y Reformas. Buenos Aires: Edulp, 2007.
13. ROVER, A. O governo eletrônico e a inclusão digital: duas faces da mesma moeda chamada democracia. In: _____ (Org). Inclusão digital e governo eletrônico. Zaragoza: Prensas Universitárias, 2008, 322p.
14. SANTOS, P.; BERNARDES, M.; ROVER, A. Teoria e Prática de Governo Aberto: Lei de Acesso a Informação nos Executivos Municipais da Região Sul
15. UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura. Informe Mundial de la UNESCO. Hacia las sociedades del conocimiento. UNESCO, 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>>. Acesso em 18 ago 2010.