



**ACCOUNTABILITY EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO
SUPERIOR: POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES NO CONTEXTO DE UMA
DIRETORIA DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE**

**ACCOUNTABILITY IN A FEDERAL HIGHER EDUCATION INSTITUTE:
POSSIBILITIES AND LIMITATIONS IN THE CONTEXT OF A
HEALTH CARE BOARD**

Paulo Keese Colombo

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, MS, Brasil
paulokcolombo@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-0565-3580>

Fabio Gomes da Silva

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, MS, Brasil
fabio.g.silva@ufms.br
<https://orcid.org/0000-0002-2298-2055>

Marcelo Ribeiro Silva

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, MS, Brasil
marcelo.ribeiro@ufms.br
<https://orcid.org/0000-0002-5903-0023>

Letícia Rodrigues da Fonseca

Universidade Presbiteriana Mackenzie, SP, Brasil
leticia.rodrigues.vga@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-3528-2090>

Resumo

O avanço nas leis de transparência e prestação de contas, que ocorreu recentemente no Brasil, acabou por gerar, em muitas ocasiões, conflitos quanto à necessidade de publicação dos dados em contraponto à proteção de dados de foro íntimo. Assim, buscou-se, a partir de uma análise documental dos processos referentes à Ouvidoria de uma diretoria de assistência à saúde ao servidor, de uma Universidade Pública Federal, analisar quais as possibilidades e desafios da

accountability, tendo em vista o conflito crescente entre transparência e privacidade. Através de um estudo descritivo das informações coletadas, constatou-se que os pedidos de informação provenientes da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação Fala.BR e do Sistema Eletrônico de Informação (SEI), em alguns casos, possuem algum impedimento quanto à disponibilização integral da informação solicitada. Sugere-se, portanto, uma modificação na Lei de Acesso à Informação (LAI), exigindo uma motivação mínima para as solicitações de informação, ou, nos casos em que for demandado trabalho extra para responder às solicitações, que seus custos sejam cobrados do solicitante, exceto nos casos em que ocorre a transparência ativa, como determina tanto a Lei nº 12.527/2011 quanto o Decreto nº 7.724/2012.

Palavras-chaves: *accountability*, privacidade, transparência.

Abstract

The advance in transparency and accountability laws that recently took place in Brazil, ended up generating, on many occasions, conflicts regarding the need to publish data as opposed to the protection of intimate data. Thus, from a documental analysis of the processes related to the Ombudsman of a director of health care to the public servant, from a Federal Public University, we sought to analyze the possibilities and challenges of accountability, in view of the growing conflict between transparency and privacy. Through a descriptive study of the collected information, it was found that the requests for information from the Fala.BR Integrated Ombudsman and Access to Information Platform and the Electronic Information System (SEI), in some cases, have some impediment in terms of availability of the requested information. Therefore, it is suggested a modification in the Access to Information Law (LAI), requiring a minimum motivation for requests for information, or, in cases where extra work is required to respond to requests, that its costs be charged to the requestor, except in cases of active transparency, as determined by both Law No. 12,527/2011 and Decree No. 7,724/2012.

Keywords: *accountability, privacy, transparency.*

1. INTRODUÇÃO

A transparência é um princípio da administração pública que, atualmente, possui relevante importância no que diz respeito ao aumento da eficiência e da eficácia governamental. Juridicamente, a Lei de Acesso à Informação (lei nº 12.527/2011), a Lei de

Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/2000) e a Lei da Transparência são os principais instrumentos jurídicos que garantem a divulgação de dados públicos para todos os cidadãos brasileiros. Estes dispositivos possibilitam que o cidadão tenha acesso a diversos dados dos recursos financeiros, licitações, contratos, diárias e passagens, dados sobre o quadro de pessoal, dentre outros (LIMA & RAMOS, 2020). Em contraponto a elas, a Lei de Proteção de Dados (lei nº 13.709/2018) garante a privacidade de dados considerados pessoais e sensíveis.

Assim, busca-se, a partir da transparência, uma maior fiscalização das ações governamentais, o que tem como objetivo evitar possíveis atos de corrupção, aumentar a participação da sociedade e a eficiência dos órgãos públicos (Oszlak, 2013). É neste contexto que entra o conceito de *accountability*, termo em inglês, sem tradução direta para o português, que pode ser entendido como uma resposta dos gestores governamentais no intuito de prestar contas à sociedade sobre os resultados de suas ações que manifestem interesse, de forma a responder integralmente por todos os atos praticados (Oliveira, Flores & Pinto, 2018). É, então, a partir da transparência dos atos praticados, que se garante a efetividade da *accountability*.

Gomes, Amorim e Almada (2018, p.2) apontam que a instituição transparente “é aquela em que não se veda o olhar, não há acessos blindados ou governos invisíveis, arcanos e mistérios, razões que não podem ser compartilhadas[...]”. Assim, pode-se pensar que um dos aspectos importantes a respeito da promoção da transparência é possibilitar à sociedade ter conhecimento a respeito da motivação dos atos dos órgãos públicos, é saber quais as razões que levaram o gestor público a adotar determinadas estratégias.

Nesse contexto, foram tratadas, neste estudo, as informações de uma universidade pública federal, na busca de analisar quais as possibilidades e desafios da *accountability* em uma diretoria de assistência à saúde ao servidor de uma Universidade Pública Federal, tendo em vista o conflito crescente entre transparência e privacidade. Com informações que envolvem dados pessoais e sigilosos dos servidores, compreender os limites das leis de transparência, aliado à responsabilidade do gestor em promover a transparência, se torna um importante campo de discussão.

Com base nesse contexto, nesta pesquisa será analisado, a partir do levantamento de dados desta Diretoria, os fluxos de trabalho de suas secretarias subordinadas – Secretaria de Qualidade de Vida no Trabalho e Secretaria de Assistência à Saúde – e como o princípio da *accountability*, assim como a Lei de Acesso à Informação, podem refletir no processo de prestação de contas deste órgão que, na maioria dos casos, lida com informações sensíveis dos

servidores da instituição, informações estas protegidas pela lei nº 13.709, a Lei Geral de Proteção de Dados. Desta forma, a problemática que buscamos responder será: tendo em vista o possível choque entre a divulgação de informações pessoais e a necessidade de transparência do órgão, quais as possibilidades e desafios da *accountability* na Diretoria de Atenção ao Servidor de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES)?

Assim, o estudo pretende complementar e enriquecer a bibliografia sobre o tema, bem como, avaliar as informações disponibilizadas pela unidade analisada, por meio de seus sítios eletrônicos e sistemas eletrônicos institucionais. Outro ponto a ser analisado é a avaliação do cumprimento da legislação por parte dos órgãos públicos.

Dessa forma, o presente estudo é justificado pela importância em fazer com que os diversos usuários possam compreender melhor como essas instituições divulgam suas informações, além de trazer uma contribuição para auxiliar no aprimoramento do controle social e dos serviços disponibilizados pelas universidades públicas, com foco na eficiência, na qualidade e na transparência do que é realizado na instituição. Dessa forma, o objetivo geral do presente estudo é: analisar as possibilidades e desafios da *accountability* em uma diretoria de assistência à saúde do servidor de uma Instituição Federal de Ensino Superior.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Governança corporativa aplicada à administração pública

No estudo “Governance and development” do Banco Mundial, a governança corporativa foi definida como "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento" (World Bank, 1992, p. 1). Dessa forma, ela é considerada um conceito relacionado à condução de negócios públicos e privados e à promoção da responsabilização pelo desempenho econômico e financeiro nas diversas organizações (World Bank, 1992).

E, dentro do campo da governança corporativa, uma conjugação de experiências e técnicas gerenciais entre o setor público e o privado criou, na atual conjuntura, um modelo de governança denominado Nova Gestão Pública, o qual busca eficiência por meio de uma nova forma de gerenciar o ente público.

É a governança corporativa aplicada à administração pública que, segundo Secchi (2009), é tratada como um grupo pertinente de práticas democráticas e de gestão que auxiliam os países a aprimorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. Este novo modelo busca a efetividade e celeridade dos processos por meio do apoio dos avanços

tecnológicos, atuando de forma descentralizada e com foco nos resultados e no cidadão (Bresser-Pereira, 1997).

É característico do modelo de governança da Nova Gestão Pública a utilização de ferramentas promotoras de transparência e que possibilitem a avaliação dos resultados da aplicação de políticas que necessitam refletir para a eficiência na utilização dos impostos arrecadados pelo estado e aplicados em políticas públicas.

E toda essa nova forma de atuar na administração pública demanda do gestor público eficiência, transparência e qualidade na prestação dos serviços, almejando novos padrões de *accountability* para a gestão pública. Segundo Heald (2006), é essencial que as instituições sejam claras quanto aos seus atos, informem e prestem contas aos cidadãos, e tenham a noção de transparência como uma forma de exercício da *accountability*. Portanto, a transparência acaba sendo um ato de responsabilidade na prestação de contas, servindo como um dos pilares da *accountability*, tornando imprescindível a responsabilização do gestor quanto à prestação de contas dos fluxos de trabalho do órgão ao qual este gestor é responsável (Slomski et al., 2010).

2.2 O conflito legal da LGPD e LAI

Para efeito de explicar o problema legal envolvendo o conflito entre a necessidade de transparência e a necessidade de privacidade de dados sensíveis manipulados por órgãos públicos, é interessante comparar as duas leis que versam sobre o assunto e que possuem contrapontos entre si, quais sejam a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) e a Lei Geral de Proteção de Dados (a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018).

Dessa forma, é importante apontar que a transparência é elevada à condição de princípio. O decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação (LAI), em seu artigo 2º, aponta para a amplitude desse princípio:

Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal assegurarão, às pessoas naturais e jurídicas, o direito de acesso à informação, que será proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e as diretrizes previstas na Lei nº 12.527, de 2011” (Decreto n.7.724, 2012).

A LAI surge justamente para garantir o princípio da transparência na administração pública. Vale ressaltar que ele já era previsto na Constituição, no inciso XXXIII de seu art. 5º, que versa que "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". Entretanto, faltava uma devida regulamentação do princípio, com contornos legais e especificidades que envolvem a questão, o que pretendeu-se trazer com a entrada em vigor da LAI.

No que tange às informações divulgadas nos sítios eletrônicos, a LAI (Lei n. 12.527, 2011) aponta que eles deverão conter, dentre outros, os seguintes requisitos: a) possuir instrumentos de pesquisa de conteúdo que ofereçam acesso à informação com linguagem clara e objetiva; b) indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica; c) manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; d) possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; e) possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.

Portanto, cabe às instituições públicas identificar aquilo que é mais demandado pela sociedade e disponibilizar previamente nos sítios eletrônicos, a fim de facilitar que os diferentes tipos de usuários tenham acesso a essa informação, dirimindo custos para ambas as partes.

Outro ponto importante a respeito dos mecanismos legais que envolvem a LAI (Lei n. 12.527, 2011) e sua amplitude, é o seu art. 10º que aponta que “qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso às informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.” Este trecho da lei é crucial, pois prevê que qualquer interessado pode entrar com pedido de informações nos órgãos públicos, e os requisitos para se fazer isso são mínimos. Mais adiante, em seu § 3º, a lei aponta que “São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público” (Lei n. 12.527, 2011). Assim, segundo este parágrafo, não é necessário que o interessado, pessoa física ou jurídica, apresente motivo para entrar com o pedido de informação. São previsões que aumentam a amplitude da referida lei, eliminando possíveis obstáculos à formulação desses pedidos.

Para evitar possíveis pedidos desproporcionais, o decreto nº 7.724 (Decreto n.7.724, 2012), que regulamenta a LAI, prevê, em seu artigo 13, que não serão atendidos pedidos de informação que sejam “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.” Assim, o próprio decreto busca evitar que a amplitude da lei possa obrigar os órgãos públicos a fornecer toda e qualquer tipo de informação.

Do lado oposto à LAI está a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Isso porque, em contraponto à LAI, a LGPD estabelece alguns limites à divulgação de informações envolvendo a saúde do cidadão. Ela foi editada e publicada com o objetivo de proteger a privacidade e os dados pessoais de clientes, consumidores, pacientes e todo tipo de usuário que tem suas informações pessoais em poder de empresas. Em seu inciso II do art. 5º, a lei estabelece que dado pessoal sensível é o “dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural”.

Tendo em vista que os dados relacionados à saúde são considerados dados pessoais sensíveis, segundo o art. 11, seu tratamento só poderá ocorrer mediante as seguintes hipóteses:

I - quando o titular ou seu responsável legal consentir, de forma específica e destacada, para finalidades específicas; II - sem fornecimento de consentimento do titular, nas hipóteses em que for indispensável para: a) cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador; b) tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos; c) realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais sensíveis; d) exercício regular de direitos, inclusive em contrato e em processo judicial, administrativo e arbitral, este último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem) ; e) proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro; f) tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária; ou g) garantia da prevenção à fraude e à segurança do titular, nos processos de identificação e autenticação de cadastro em sistemas eletrônicos, resguardados os direitos mencionados no art. 9º desta Lei e exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais” (Lei n. 13.709, 2018).

Deste artigo, pode-se concluir que os dados relacionados à saúde do cidadão só poderão ser manipulados e divulgados se algumas dessas hipóteses descritas acima estiverem presentes, caso contrário, seu tratamento é vedado. Outro ponto que este artigo deixa claro é a prioridade na anonimização dos dados, o que abre oportunidade para divulgação de quantitativos relacionados aos dados levantados nesses órgãos.

A questão posta, portanto, é que, diante de múltiplos pedidos de informação que envolvem dados dos mais diversos, é necessário que haja um cuidado e precaução no momento de se divulgar os dados requeridos. Segundo os ensinamentos de Calderon (2014), nenhum direito pode ser visto como absoluto, mesmo que possa ser apontado como fundamental da pessoa humana. Lidar com o conflito dessas leis, é lidar com a premissa de

que não há direito absoluto e ponderar que é preciso garantir o direito de informação na justa medida em que o direito à privacidade não é ferido.

2.3 Universidades Federais Brasileiras

As Universidades Federais brasileiras começaram a ser instituídas no país a partir de 1920, com a criação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Desde então, várias outras foram criadas, chegando ao número de 69 universidades federais atualmente. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394 de 1996, normatiza essas universidades, levando em conta os princípios da administração pública contidos na Constituição de 1988.

De acordo com Mizael et al. (2013), as universidades, como entidades da administração pública indireta, possuem a meta de atender ao interesse público, levando em conta a qualidade do ensino, pesquisa e extensão como serviços prestados à população como um todo. Assim, é responsabilidade das universidades prestar um serviço transparente e que atenda aos anseios da sociedade no que concerne à sua função como entes públicos. Segundo Zorzal (2015), a globalização, as transformações recentes, e as legislações, como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a LAI, apontam para a necessidade das universidades em praticar a responsabilidade social, sendo que elas precisam ser permeáveis à sociedade. As legislações pertinentes surgiram como base legal à promoção da transparência, sendo que as universidades federais também estão inseridas nesse bojo.

Alguns estudos foram realizados a fim de mensurar o grau de transparência de algumas dessas universidades. Souza (2015) realizou um estudo sobre transparência e acesso à informação no âmbito da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRJ), e concluíram que há falta de dados divulgados que sejam claros e objetivos, apontando para a necessidade de uma transparência mais efetiva nas ações da organização. Além disso, afirmaram que houve um crescimento das informações publicadas, embora aquém do necessário para o contexto democrático atual.

Já Matos et al. (2015) analisaram indicadores de desempenho das Instituições de Ensino Superior (IEs) federais elaborados pelo Tribunal de Contas da União. O estudo apontou que alguns portais não possuíam dados acerca do orçamento e das contas públicas das universidades e que ainda falta muito para alcançarem níveis adequados de prestação de contas e transparência.

Pereira, Machado e Carneiro (2013) pesquisaram sobre a acessibilidade na web das instituições de ensino superior brasileiras e propuseram um novo indicador de acessibilidade web, o qual é um conjunto de diretrizes que pormenoriza as formas de tornar um conteúdo

web acessível a todas as pessoas com algum tipo de deficiência, ou não, para que sejam capazes de perceber, compreender, navegar e interagir com conteúdo disponibilizado e até mesmo contribuir na produção do conteúdo. Além disso, concluíram que as universidades públicas apresentam um padrão de acessibilidade maior do que as universidades privadas.

Assim, por mais que hajam dificuldades e avanços a serem realizados no campo da *accountability* das universidades públicas, Albuquerque (2006) aponta que a gestão pública nessa área passou por mudanças importantes desde a década de 1990, sendo possível apontar que ocorreu uma revolução no setor, acompanhada com as novas tendências do New Public Management - NPM. As mudanças envolveram processos e ferramentas de trabalho, a organização institucional, a constituição e capacitação dos quadros de servidores, a proposição de nova base jurídica e a melhoria do relacionamento com a sociedade, em âmbito federal, estadual e municipal.

Assim, constata-se que as universidades federais brasileiras, sob a égide de novas legislações e de um senso maior quanto à eficiência da máquina pública, passaram a ser inseridas neste modelo da Nova Gestão Pública, em que a transparência e o acesso à informação são primordiais para o alcance de uma forma mais democrática de gestão. Assim, o presente estudo busca avançar no sentido de analisar a questão das ouvidorias dessas universidades, o que leva em conta o aspecto passivo da transparência que os estudos anteriores citados não abrangeram. Ou seja, é um estudo que entra no campo da divulgação de informações a partir da solicitação do cidadão e os desdobramentos que essa particularidade reserva.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto à natureza da pesquisa, pode ser considerada como qualitativa, uma vez que ela trabalha com dados na busca de seu significado, baseando-se na percepção do fenômeno dentro do seu contexto (Alves & Triviños, 2013). Quanto à Classificação dos objetivos da pesquisa, pode ser classificada como sendo um estudo descritivo, em virtude do levantamento de dados de uma IFES no âmbito de uma Diretoria de Atenção ao Servidor, vinculada à Pró-reitoria de Gestão de Pessoas, requerendo interpretações e avaliação quanto às informações coletadas. Segundo Gil (2010), os estudos de base descritiva tem como meta a descrição das características de determinados fenômenos, apontando para situações específicas e relacionadas a fim de proporcionar uma visão da totalidade do fenômeno em questão.

Quanto à técnica de coleta de dados, pode ser caracterizada como análise documental em função da busca ter sido realizada em documentos da própria instituição, alguns públicos,

tais como: resoluções, portarias, ofícios e demais informações disponibilizadas no site da IFES. Alguns outros eram restritos, dentre os quais pode-se citar: relatórios da ouvidoria e e-mails. Quanto aos documentos restritos, seu acesso foi autorizado pela chefia imediata daquela secretaria.

Segundo Vergara (2012), este tipo de estudo busca a análise de documentos conservados nos órgãos públicos e privados de qualquer natureza ou com pessoas. A forma de coleta de dados utilizada foi a navegação orientada nos sítios eletrônicos, principalmente no Boletim Oficial, no sítio eletrônico da IFES e no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), realizada durante os meses de maio e junho do ano de 2021.

Quanto à análise dos dados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo de Bardin (2011, p. 15), que consiste na “utilização de um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a ‘discursos’ (conteúdos e continentes) extremamente diversificados”

Dessa forma, seguindo os passos sugeridos por Bardin (2011), três etapas foram seguidas: (I) a pré-análise, que representou a organização do material logo após a coleta dos dados. Assim sendo, foram criadas pastas distintas no diretório do MS Windows semi-codificadas por assunto ou problemas, o que possibilitou avaliar o que fazia sentido analisar e o que ainda precisa ser coletado. (II) Exploração do material, que consistiu em fazer recortes das unidades de registro e de contexto. Por exemplo, palavras, temas, objetos ou documentos referentes. Por fim, foi realizado um (III) Mapa conceitual, já com as informações estruturadas. A finalidade do mapa conceitual é auxiliar o pesquisador a estruturar as informações encontradas por meio da construção de categorias analíticas. Portanto, para o seu desenvolvimento, foi aplicada a técnica de códigos “mestres”, que referenciam alguma informação importante, entretanto, de ordem mais abrangente e, subsequentemente, a criação de subcódigos analíticos, estruturando, assim, o Mapa Conceitual. Diante dessa técnica, foram constituídas duas categorias principais: Características da Diretoria; Dissimetria Legal e Exiguidade do princípio da Razoabilidade.

Por motivos de privacidade, o nome da organização, pessoas, siglas, ou quaisquer elementos que pudessem identificar o objeto de estudo foi suprimido.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Caracterização da Diretoria de Atenção ao Servidor

A Diretoria de Atenção ao Servidor em questão é uma unidade que tem como secretarias subordinadas a Secretaria de Qualidade de Vida no Trabalho (S1) e a Secretaria de

Assistência à Saúde (S2) [fonte: análise no site da IFES]. A S1 é a unidade responsável pela implementação das políticas e diretrizes de prevenção e promoção à saúde ocupacional, medicina do trabalho e assistência psicossocial aos servidores da IFES, a fim de promover a qualidade de vida no trabalho [fonte: análise no site da IFES]. Já a S2 é definida como a unidade responsável pela orientação, gerenciamento e execução das atividades administrativas de assistência à saúde ao servidor da IFES, a fim de preservar e recuperar a saúde dos servidores e seus dependentes [fonte: análise no site da IFES]. É a S2 que administra o Plano de Saúde dos servidores da Instituição.

No fluxo de trabalho destas duas secretarias, eventualmente surgem pedidos de informação que envolvem a problemática tratada neste artigo, qual seja o conflito existente entre a necessidade de transparência e a proteção de dados sensíveis. Essas solicitações de acesso à informação, em sua maioria, são formuladas em forma de Pedidos de Informação por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação [fonte: Fala.BR], ofícios via SEI [fonte: Sistema Eletrônico de informação] e demandas oriundas do Poder Judiciário, Sindicatos e organizações diversas.

Em relação aos Pedidos de Informação, todos são primeiramente recepcionados pela Ouvidoria da IFES, a qual compete analisar e encaminhar a demanda aos setores responsáveis e acompanhar as providências tomadas, através de prazo estabelecido. Tais situações envolvem análise criteriosa no sentido de evitar a divulgação de informações sigilosas, mas também para evitar o dispêndio de tempo que atrapalhe o fluxo de trabalho da diretoria.

Não se pode exigir uma justificativa do demandante da informação quanto à motivação de seus pedidos, visto que a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) trouxe, em seu art. 10, § 3º, que “São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.” Porém, o art. 13 do Decreto nº 7.724/2012 traz um rol exemplificativo de situações nas quais não serão atendidos os pedidos de acesso à informação, desde que devidamente fundamentada:

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. Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do caput, 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 (Decreto n. 7.724, 2012).

Destaca-se algumas características referente às negativas acima apresentadas:

I – Pedidos genéricos são aqueles que não descrevem de forma objetiva a informação desejada, impedindo que a Administração identifique com clareza o que deseja o cidadão.

- II – Pedidos desproporcionais são aqueles que, para seu atendimento, há necessidade de quebra da rotina da unidade responsável pela resposta, causando uma inviabilidade operacional prejudicial ao devido funcionamento da unidade para organizar a informação a ser oferecida;
- III – Pedidos desarrazoados são aqueles que não possuem amparo legal na LAI ou nas garantias fundamentais previstas na Constituição Federal, ou seja, que vão de encontro ao interesse público.
- IV – Pedidos que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações são aqueles em que o órgão ou unidade possuem a informação solicitada, porém não no modelo ou formato demandado pelo cidadão.
- V – Pedidos que não sejam de competência do órgão são aqueles cuja unidade não possui custódia da informação. Porém, caso possua o conhecimento de qual órgão é responsável pela informação, deverá encaminhar a solicitação ao órgão competente e informar ao cidadão sobre este procedimento.

Há ainda a ocorrência frequente de uma situação que não foi prevista na LAI, a repetitiva solicitação de pedidos idênticos ou praticamente semelhantes. Como direito fundamental à informação, o ideal é que se busque uma solução que atenda juntamente ao cidadão e ao Estado. Porém, nos casos excessivos, no qual a Administração acaba por ter seu trabalho dificultado, prejudicando assim o direito de outros cidadãos, o órgão deve informar que se trata de uma solicitação repetitiva ao qual teve suas informações fornecidas no Número Único de Protocolo (NUP) do pedido ao qual foi enviada a resposta.

4.2 Dissimetria Legal e Exiguidade do princípio da Razoabilidade

Ocorre, pelo fato de as Secretarias da Diretoria de Assistência à Saúde possuírem competências intrínsecas à saúde e qualidade de vida no trabalho dos servidores, que diversas solicitações de informação demandadas a estas unidades apresentam as seguintes situações: a) repetidas; b) de alta complexidade em sua análise e compilação; c) sensíveis, protegidas pelo sigilo; d) de domínio público, encontradas em sites de pesquisa ou oficiais [fonte: análise no site da IFES].

A seguir, seguem situações recentes com as quais se objetiva demonstrar o contraponto entre a abertura dada pela Lei de Acesso à Informação e a restrição obrigatória constituída pela Lei Geral de Proteção de Dados. As figuras 1 e 2 trazem respectivamente os Pedidos de Informação números xxxxx.xxxxxx/2021-12 e xxxxx.xxxxxx/2021-67:

Figura 1 – Pedido de Informação xxxxx.xxxxxx/2021-12

Pedido de Informação [REDACTED]/2021-12 - Prazo 03/06
Fale aqui
Solicito ao [REDACTED] as informações do quadro de pessoal, conforme tabela anexa, ref. ao período de janeiro/2015 a maio/2021.

Fonte: Ouvidoria IFES (2021)

Ambas as solicitações foram encaminhadas pela Ouvidoria da IFES à unidade que possui competência para responder aos pedidos, a Secretaria de Assistência à Saúde, por se tratar de assuntos relacionados ao Programa de Assistência à Saúde da IFES.

Figura 2 – Pedido de Informação xxxxx.xxxxxx/2021-67

Pedido de Informação [REDACTED] 2021-67 - Prazo 29/06
Fale aqui
Solicito à [REDACTED] cópia da folha de pagamentos do [REDACTED] ref. a estagiários, terceirizados e pessoas que prestam serviços ao [REDACTED], de janeiro/2015 a maio/2021.

Fonte: Ouvidoria IFES (2021)

É possível depreender que ambos os pedidos de informação possuem teores idênticos, mesmo que com diferenças na redação, restando comprovada a utilização da ouvidoria para realizar pedidos de informação repetidos, em duplicidade. Assim, visto já ter sido encaminhada a informação quando do primeiro pedido e, pelo fato de que responder ao segundo pedido de mesmo teor acarretaria um trabalho adicional desnecessário, o que foi feito foi uma breve resposta informando ao cidadão o Número Único de Protocolo (NUP) do pedido ao qual foi enviada a primeira resposta.

Ainda assim, por se tratar de despesas referentes a pagamentos do Programa de Estágio, servidores e licitação de terceirizados da Instituição, todas estas estão divulgadas no site da IFES, o que condiz com os dizeres de Secchi (2009), em que a prática de uma boa governança corporativa aplicada à administração pública devem ser democráticas. Neste caso, o contexto democrático se traduziu na disponibilidade pública da informação e na breve resposta à solicitação do pedido.

Além disso, conforme observado por Heald (2006), a IFES investigada foi clara em relação à prestação de contas e demais atos, visto que, conforme pode ser verificado no site do Plano de Saúde, há um ícone destinado à transparência, o qual informa e presta contas aos beneficiários ou a qualquer outro cidadão interessado, perfazendo, assim, um dos princípios básicos da *accountability*.

A figura 3 apresenta diversas situações em relação ao contraponto de transparência e sigilo de acesso à informação.

Figura 3 – Pedido de Informação xxxxx.xxxxxx/2021-51

<p>Pedido de Informação [REDACTED]/2021-51 - Prazo 19/04</p> <p>Fale aqui</p> <p>Solicito ao [REDACTED] o demonstrativo contábil analítico de cada Campus, nos parâmetros do modelo anexo em planilha de excel, ref. ao período de 2015 a 2020, por faixa etária, com o total mensal e anual, em valores monetários e percentuais.</p> <p>Os ressarcimentos foram realizados para usuários de quais Campus? especificar o valor de cada Campus.</p> <p>Como são selecionados os bolsistas, terceirizados e como é realizada a aquisição de material permanente e de consumo?</p> <p>O que representa pagamento com Brasíndice?</p> <p>As despesas pagas com processos judiciais referem-se a quais processos (número do processo), de usuários de qual Campus, especificar os valores pagos em cada processo (indenização por danos materiais e morais, pagamento de tratamentos médicos (quais procedimentos), fisioterapêuticos (quais procedimentos), odontológicos (quais procedimentos), outros (quais procedimentos).</p>

Fonte: Ouvidoria IFES (2021)

Conforme pode ser observado na **Figura 3**, é relevante apontar a magnitude e complexidade do pedido, que possui cinco itens dos mais diversos assuntos, cuja resposta acarretaria um comprometimento do regular funcionamento dos serviços administrativos da unidade, sendo que o último item solicitado sequer é informação de competência da unidade demandada. Logo, referente aos itens 1 e 2, com base no inciso III do art. 13 do Decreto nº 7.724 (Decreto nº 7.724, 2012), foram entregues as informações em conformidade com os relatórios detalhados de receita e despesa utilizados pela unidade.

Também foi informado ao demandante que todas as informações em relação à dotação e execução orçamentária e financeira das receitas e despesas públicas da Unidade Gestora do Plano de Saúde da IFES, podem e devem ser consultados por meio do Portal da Transparência, visto que o Portal da Transparência é quem exatamente tem a função de permitir que a sociedade acompanhe o uso dos recursos e tenha uma participação ativa na discussão das políticas e no uso do dinheiro público.

Ainda assim, não foi possível entregar a resposta ao pedido de informação na forma detalhada solicitada pelo interessado, pois o Plano de Saúde da IFES não possui recursos humanos e tecnológicos o suficiente para tanto, constituindo um pedido que exigiria trabalhos adicionais de análise e enorme dispêndio da força de trabalho de forma desarrazoada.

No caso do item 3, novamente observa-se uma solicitação cuja informação, por se tratar de despesas referentes a pagamentos do Programa de Estágio, licitação de terceirizados e compras da IFES, todas estas informações estão divulgadas no site da IFES.

Em relação ao item 4, trata-se de pergunta completamente alheia à Administração, visto ser termo técnico utilizado no ambiente da unidade, do qual o cidadão poderia

simplesmente ter realizado pesquisa junto a buscadores na internet para entender o significado.

Já o item 5 se enquadra na situação a qual a unidade demandada não é a detentora ou responsável pela informação. No caso específico, isto decorre do fato de ser competência específica da Procuradoria Jurídica da IFES em organizar, controlar, orientar e executar as atividades jurídicas em matéria administrativa, com representação ativa e passiva da IFES em Juízo, em conjunto com a Procuradoria Federal.

De tal modo, conforme pode ser observado, ainda que a LAI favorece a transparência, a democracia e a *accountability* no âmbito da Administração Pública, de acordo com o seu Artigo 8º, é dever do órgão prover a informação no âmbito da sua competência, o que não condiz com o pedido da requerente (Bresse-Pereira, 1997, Secchi, 2009, Heald, 2006).

Figura 4 – Pedido de Informação nº xxxxx.xxxxxx/2021-15

Pedido de Informação [redacted]/2021-15 - Prazo 30/06

Fale aqui

Solicito à [redacted]:

1) as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do [redacted], ref. a janeiro/2015 a maio/2021;

Fonte: Ouvidoria IFES (2021)

Já a **Figura 4** traz situação na qual é necessário ao gestor público conhecimento mais amplo e discernimento entre a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), visto que, num primeiro momento, aparenta ser uma simples solicitação de visualização de ata de reunião do órgão colegiado consultivo, deliberativo e normativo do Plano de saúde da IFES.

Contudo, devido às particularidades inerentes aos assuntos deliberados pelo Colegiado do Programa de Assistência à Saúde no que diz respeito principalmente a casos específicos de solicitações de beneficiários, entende-se que, em relação à divulgação destes dados sensíveis, protegidos por sigilo, há a aplicação do inciso III do Art. 6º da Lei de Acesso à Informação, que protege de divulgação informações de cunho sigiloso e pessoal.

Por conta disso, o pedido de informação feito via ouvidoria não pôde ser atendido em sua completude, uma vez que seriam tratados dados sensíveis que poderiam constar nas atas solicitadas, acarretando a violação do sigilo médico dos beneficiários do Plano.

No entanto, também a fim de cumprir o inciso II do Art. 7º da Lei nº 12.527/2011, os documentos em questão tiveram as informações protegidas tachadas para que fossem

disponibilizados. Desta forma, é preciso que haja, por parte do gestor, conhecimento legal para que informações sigilosas como a descrita acima não sejam divulgadas publicamente.

Figura 5 – Notificação Requisitória

NOTIFICAÇÃO PDAM n.º 8720.2021
NOTÍCIA DE FATO n.º 000161.2021.24.000/7
NOTICIADO: [REDACTED]

NOTIFICAÇÃO REQUISITÓRIA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**, pelo PROCURADOR DO TRABALHO que ao final subscreve, nos termos do art. 129, VI, da Constituição da República, art. 8º, II e IV, da Lei Complementar n.º 75/93, e art. 8º, §1º, da Lei n.º 7.347/85, com vistas à instrução do procedimento em referência, **REQUISITA COM URGÊNCIA**, para que acoste nos autos, no **prazo de 48 (quarenta e oito) horas**, os seguintes documentos:

- 1) Manifestação sobre o teor da denúncia em anexo;
- 2) Relação de empregados/servidores (nome, função, idade e eventuais comorbidades) do grupo de risco para contágio da COVID-19;
- 3) Comprovante de afastamento dos profissionais do grupo de risco;
- 4) Relação dos empregados/servidores diagnosticados com COVID-19 e respectivos comprovantes de afastamento;
- 5) Indicação e comprovação das medidas preventivas do contágio eventualmente implementadas.

Fonte: Ouvidoria IFES (2021)

Outro caso representativo da necessidade do gestor em ponderar entre os princípios da transparência e da proteção de dados são os casos requisitados pela justiça. Em uma das requisições do Ministério Público do Trabalho para a Secretaria de Qualidade de Vida no Trabalho – S1, foi solicitada a relação completa de servidores afastados em virtude da COVID-19, o que envolve a apresentação de nomes, função, idade e comorbidades, como apresentado na figura 5.

Uma análise mais superficial do caso poderia levar o gestor a negar essas informações com base na afirmação de que esses dados são de caráter sigiloso. Contudo, haja vista que se trata de uma informação requisitada judicialmente, tal caso poderia se enquadrar na alínea a, do inciso I, do Art. 11 da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), a qual versa que dados sensíveis podem ser tratados se condicionados ao cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador (Lei n. 13.709, 2018). Assim, com base na legislação, a divulgação destes dados deve ser realizada.

Assim, tendo como base os princípios que embasam a *accountability* no setor público, os pedidos de informação elencados apontam para a necessidade de um conhecimento amplo da legislação que embasa a transparência, mas também sobre a proteção de dados,

possibilitando que o controle social também seja exercido nas Universidades Federais, e auxiliando no aprimoramento da qualidade dos serviços públicos prestados.

5. CONCLUSÃO

A presente pesquisa objetivou analisar quais as possibilidades e desafios da *accountability* em uma diretoria de assistência à saúde ao servidor de uma Universidade Pública Federal, tendo em vista o conflito crescente entre transparência e privacidade. Os resultados apresentaram que a presente Diretoria se vê diversas vezes diante do antagonismo entre prestar as informações requeridas e manter o sigilo de informações pessoais.

A análise das informações coletadas revelou que os pedidos de informação provenientes de ouvidorias e do Sistema Eletrônico de Informação (SEI), em alguns casos, possuem algum impedimento quanto à disponibilização integral da informação solicitada. Além disso, a análise permitiu também identificar alguns aspectos positivos e negativos referentes à prática da transparência pública e *accountability* por esses órgãos.

Se por um lado, o princípio da transparência aplicado ao ambiente da Diretoria estudada auxilia na aproximação do cidadão com o que é produzido neste órgão, por outro lado, alguns pedidos podem gerar acúmulo de serviço desnecessário e que dificulta uma eficiente produtividade no que tange aos fluxos de trabalho envolvidos neste órgão. Nesse sentido, é importante criar mecanismos de controle, a fim de evitar que haja o uso indevido do princípio da transparência.

Foi observado que os pedidos de informação levantados não possuem, no seu teor, uma motivação aparente. Segundo o parágrafo 3º do art.1º da Lei de Acesso à Informação, “são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público” (Lei n.12.527, 2017). Logo, não é obrigatório que o interessado apresente motivo para entrar com o pedido de informação. São previsões que aumentam a amplitude da referida lei, eliminando possíveis obstáculos à formulação desses pedidos. Assim, os pedidos de informação apresentados, no que tange à não apresentação de motivação, estão estruturados de acordo com a LAI.

A presente pesquisa, então, sugere a necessidade de uma mudança no sentido de estabelecer como requisito para o envio de um pedido de informação, uma motivação mínima ou um valor de custo arcado pelo solicitante que justifique o dispêndio do trabalho extra necessário para atender às características específicas do que foi demandado, exceto nos casos em que a informação seja de transparência ativa, como determina tanto a Lei nº 12.527/2011 quanto o Decreto nº 7.724/2012.

Além disso, como sugestão para pesquisas futuras, sugere-se que o tema também possa ser investigado em outras realidades, de modo a se obter mais informações sobre de que forma as ouvidorias de outras IFES conseguem responder de modo mais eficiente às solicitações dos entes internos e externos sem o devido propósito.

Além disso, cumpre salientar que, assim como Kildare Gonçalves Carvalho (2009) aponta, no que tange ao cumprimento dos princípios aqui citados como conflituosos, é preciso ter em mente que não existe direito absoluto. Este caráter absoluto é entendido como o direito sempre obrigatório, sejam quais forem as consequências. Os direitos fundamentais não são absolutos nem ilimitados e encontram seu limite na medida em que ferem outros direitos. Dessa forma, a ponderação quanto ao cumprimento dos princípios é imperativa, exigindo do gestor uma análise profunda no caso a caso.

Por fim, faz-se necessário destacar a importância da realização de outros estudos sobre essa temática, a fim de se acompanhar os possíveis avanços e retrocessos vivenciados nacional e internacionalmente no tocante à transparência pública e à *accountability*.

REFERÊNCIAS

- Albuquerque, C. M., et al. (2006). *Gestão de finanças públicas*. Brasília, Gestão Pública.
- Alves, N. C., Triviños, A. N. S. (2013) Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a Pesquisa Qualitativa em Educação—O Positivismo, A Fenomenologia, O Marxismo. *Formação (Online)*, 1(20).
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições, 70.
- Brasil. Controladoria-Geral da União (2019). *Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal*. Brasília: CGU.
- Bresser-pereira, L.C. (1997). *A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- Calderon, M. P.. (2014) *Lei de Acesso à Informação e seus impactos na atividade de Inteligência*. São Paulo: Millennium Editora.
- Carvalho, K. G. (2009) *Direito constitucional*. (15nd ed.). Belo Horizonte: Del Rey.
- Decreto no 7.724, 16 maio de 2012. (2012) Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art., 2012. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição. Diário Oficial da União. Brasília. Recuperado de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>

Gil, A. C. (2010) *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5 ed. Atlas, São Paulo.

Gomes, W.; AMORIM, P. K. D. F.; ALMADA, M. P.. *Novos desafios para a ideia de transparência pública*. In: E-Compós. 2018.

Heald, D. (2006a) “*Transparency as an instrumental value*”. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org.). *Transparency: the key of better governance*. Oxford: Oxford University Press.

Lei no 12.527, 18 de novembro de 2011. (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, DF. Recuperado de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>

Lei no 13.709, de 14 de agosto de 2018. (2018) Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, 2018. (LGPD). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 mai. 2018. Recuperado de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2018/lei/113709.htm>.

Lima, W. A. S.; RAMOS, A. K. G.. *Nos caminhos da transparência pública de uma Instituição Federal de Ensino*. Revista Em Extensão, v. 19, n. 2, p. 237-249, 2020.

Mizael, G. A., BOAS, A. A. V., Pereira, J. R., & Santos, T. de S. (2013) Análise do Plano de Desenvolvimento Institucional das universidades federais do Consórcio SulSudeste de Minas Gerais. Belo Horizonte, *Revista de Administração Pública*, 47(5), 1145-1164.

Oliveira, A. B. ; Flores, F. D. ; Pinto, N. G. M. (2020). *Transparência e accountability: uma análise das Universidades Federais do Rio Grande do Sul à luz dos princípios de governança da administração pública federal*. *REUNIR: Revista de Administração, Ciências Contábeis e Sustentabilidade*, v. 10, p. 12-22, 2020.

Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Recuperado el, 17.

Pereira, A. S., Machado, A. M., & Carneiro, T. C. J. (2013). Avaliação da acessibilidade dos sítios eletrônicos das instituições de ensino superior brasileiras. *Informação & Sociedade*, 23(3), 123-142.

Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43, 347-369.

Slomski, V., Camargo, G. B. D., Amaral Filho, A. C. C. D., & Slomski, V. G. (2010). A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e *accountability* no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, 44, 933-937.

Souza, W. S. de. (2015). *Transparência e controle social: desafios para a gestão da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro a partir da Lei de Acesso à Informação*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, Brasil.

Vergara, S. C. (2012). *Métodos de pesquisa em administração*. Atlas, São Paulo.

World Bank. (1992). *World development report 1992: Development and the environment*. The World Bank.

Zorzal, L. (2015). *Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na administração pública federal*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.