



Datas e fatos importantes distribuídos com exclusividade para os clientes da
Toninho Assessoria e Consultoria Política

Brasília-DF, sexta-feira, 4 de Novembro de 2011.

Tudo sobre a Lei Geral de Acesso à Informação, uma conquista da cidadania

Por Antônio Augusto de Queiroz ()*

A presidente da República, Dilma Rousseff, deve sancionar, até o dia 23 de novembro de 2011, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 41/2010, sobre a Lei Geral de Acesso à Informação, que regulamenta três importantes dispositivos da Constituição Federal: i) o inciso XXXIII, do artigo 5º; ii) o § 3º do artigo 37; e iii) o § 2º do artigo 216.

Esses dispositivos constitucionais, conforme detalhado a seguir, buscam assegurar o direito fundamental de acesso à informação e a lei que ora os regulamenta destina-se, essencialmente, a transformá-lo em dever do Estado, que deve prestá-lo mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

O primeiro dispositivo – inciso XXXIII, do artigo 5º da Constituição – agora regulamentado em sua integralidade, assegura 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”.

Esse dispositivo, em sua parte final, relativa a informações de caráter sigiloso, já havia sido regulamentado pela Lei nº 11.111/2005, porém em bases restritivas, se comparada à nova lei. A nova lei reduz drasticamente a cultura do segredo, retirando o caráter reservado ou sigiloso da quase totalidade das informações e registros públicos.

Os poucos documentos ou registros públicos que podem ser considerados sigilosos, por serem imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, serão classificados como ultrassecretos, secretos ou reservados, e se manterão nessa condição pelo prazo máximo, respectivamente, de 25, 15 e 5 anos.

O segundo dispositivo – § 3º do artigo 37 da Constituição – garante a participação dos usuários na administração pública direta e indireta, especialmente em relação ao inciso II, que trata do acesso a registros administrativos e informações sobre atos de governo, observado o art. 5º, incisos X (inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas) e XXXIII (preservação de sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado).

Os demais incisos (I e III) do artigo 3º, sobre, respectivamente, reclamações relativas a serviços públicos, atendimento a usuários e qualidade, e representação contra exercício negligente ou abuso de cargo ou função na administração pública são objetos de outras proposições em tramitação no Congresso, entre as quais o PL 7.528/2006, sobre conflito de interesse, que aguarda votação na Câmara dos Deputados.

O terceiro dispositivo regulamentado na lei geral de acesso à informação – § 2º do artigo 216 – é o que atribui à administração pública a responsabilidade pela gestão da documentação governamental e pelas providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Como bem resumiu o relator no Senado, senador Walter Pinheiro (PT/BA), a exemplo das leis do direito de informação internacional, a lei brasileira trata de cinco elementos centrais, que lhe dá consistência: 1) a garantia ao direito à informação, inclusive com a delimitação de seu escopo; 2) regras sobre a divulgação de rotina ou proativa de informações; 3) procedimentos de formulação e processamento de pedidos de informação; 4) o regime de exceções ao direito de acesso e regras que tratam do direito de recurso a qualquer recusa de liberação de informações; e 5) sistema de sanções e proteções, assim como medidas destinadas a facilitar a completa implementação da lei.

A Lei Geral de Acesso à Informação foi estruturada em seis capítulos: a) Das disposições gerais (arts. 1º a 5º); b) Do acesso a informações e da sua divulgação (arts 6º a 9º); c) Do procedimento de acesso à informação (arts. 10 a 20); d) Das restrições de acesso à informação (arts. 21 a 21); e) Das responsabilidades (arts 32 a 34), e f) Disposições Finais e Transitórias (art. 35 a 47).

No primeiro capítulo – das disposições gerais – a lei trata de sua abrangência, fixa diretrizes e princípios a serem observados, além de definir conceitos básicos, conforme segue.

Sobre a abrangência, a lei se aplica a todos os órgãos da administração direta (Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e Ministério Público) nos três níveis de governo (União, Estados e Municípios); a administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para a realização de serviços públicos, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênio, acordo ajustes ou outros instrumentos congêneres.



Datas e fatos importantes distribuídos com exclusividade para os clientes da
Toninho Assessoria e Consultoria Política

Brasília-DF, sexta-feira, 4 de Novembro de 2011.

Quanto às diretrizes e princípios, a lei estabelece: I- observância da publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção; II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitação; III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e V – desenvolvimento do controle social da administração pública.

Em relação aos conceitos básicos, para efeito de prestação do direito fundamental de acesso à informação, a lei define o que considera: i) informação; ii) documento; iii) informação sigilosa; iv) informação pessoal; v) tratamento de informação; vi) disponibilidade; vii) autenticidade; viii) integridade; e ix) primariedade.

No capítulo segundo – do acesso a informações e da sua divulgação – a lei determina que os órgãos e entidade do poder público são obrigados a assegurar a: a) gestão transparente das informações, com amplo acesso e divulgação; b) proteção da informação, com garantia de disponibilidade, autenticidade e integridade; e c) proteção de informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

O acesso à informação compreende, entre outros, o direito de obter: 1) orientação sobre os procedimentos para conseguir o acesso, inclusive o local onde pode ser encontrada ou obtida a informação; 2) informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumuladas por órgãos ou entidades públicas, recolhidos ou não a arquivos públicos; 3) informações produzidas ou custeadas por terceiros em decorrência de vínculos com a administração pública, mesmo que o vínculo tenha cessado; 4) informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; 5) informações sobre atividades de órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política organização e serviços; 6) informação pertencente à administração do patrimônio público; e 7) informações relativas: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos públicos, inclusive metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas por órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Informações de interesse coletivo ou geral, produzidos ou custeados pela administração pública, segundo a nova lei, devem ser divulgadas em local de fácil acesso, independentemente de requerimento. Entre estas, estão, necessariamente: i) registro das competências e estrutura

organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; ii) registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; iii) registro de despesas; iv) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e v) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Os órgãos e entidades deverão, além de fornecer informações atualizadas e disponíveis para acesso, utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores – internet, bem como disponibilizar as ferramentas de pesquisa de conteúdo, possibilitando gravação, e acesso automático por sistemas externos em formato aberto, incluindo a garantia de autenticidade.

O acesso à informação pública, ainda segundo a lei, será assegurado mediante: 1 – criação de serviços de informação ao cidadão em local com condições apropriadas para (a) atender e orientar o público quanto ao acesso à informação, (b) informar a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades e (c) protocolizar documento e requerimentos de acesso a informação; e 2 – realização de audiências ou consultas públicas, incentivo a participação popular ou outras formas de divulgação.

No capítulo terceiro – dos procedimentos de acesso à informação – é assegurado a qualquer interessado o direito de apresentar pedido de acesso a informação de órgãos ou entidades públicas, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. O poder público deve viabilizar a alternativa de encaminhamento de pedido de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível; não sendo possível o acesso imediato, deverá, no prazo máximo de 20 dias: 1) comunicar a data, o local e o modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão, 2) comunicar que não possui a informação imediata; indicar, se for de seu conhecimento, o órgão ou entidade que a detém ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interesse da remessa do pedido de informação.

O ente público poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessita. As informações armazenadas em formato digital serão fornecidas nesse formato, caso haja anuência do requerente. Caso a informação solicitada esteja disponível em



Datas e fatos importantes distribuídos com exclusividade para os clientes da
Toninho Assessoria e Consultoria Política

Brasília-DF, sexta-feira, 4 de Novembro de 2011.

formato impresso, eletrônico ou qualquer outro meio de acesso universal, o requerente será informado, por escrito, do lugar e da forma pela qual poderá consultar, obter ou reproduzir a informação, hipótese em que o órgão ou entidade ficará dispensada da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

No caso de indeferimento de acesso a informação ou às razões da negação, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão à autoridade hierarquicamente superior no prazo de 10 dias a contar de sua ciência, a qual deverá se manifestar no prazo de cinco dias. Negado o acesso, após recurso, o requerente poderá acionar a Controladoria-Geral da União (CGU), que terá prazo de cinco dias para esclarecer o caso. Persistindo a negativa, cabe recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informação, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República.

O serviço de busca e fornecimento de informação é gratuito, exceto nas hipóteses de reprodução de documento consultado, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados, e, somente daqueles que não sejam classificados como pobres, nos termos da lei n.º 7.115/1983.

No capítulo quarto – das restrições de acesso à informação, que exclui a informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, especialmente informação ou documento sobre violação de direitos humanos – está a classificação do grau e prazos de sigilo de informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

São passíveis de classificação como sigilosas as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito passam: a) por em risco a defesa e a soberania nacional ou a integridade do território nacional; b) prejudicar ou por em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País; c) por em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; d) oferecer risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; e) prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico; f) por em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; e g) comprometer atividade de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento relacionada com a prevenção ou repressão de infrações.

As informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado poderão ser classificadas como ultrassecreta, secreta e reservada, pelo prazo máximo, respectivamente, de 25, 15 e 5 anos. As informações que puderem colocar em risco o presidente, o vice-presidente e respectivos cônjuges e filhos serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o final do mandato.

A classificação do sigilo, cuja definição do prazo máximo de restrição de acesso deve ser proporcional à gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado, é de competência: 1) no grau de ultrassecreto, da Presidência da República, da Vice-Presidência, dos Ministros de Estado e autoridade com as mesmas prerrogativas, e do Chefe de Missões Diplomáticas e Consulados Permanentes no Exterior; 2) no grau de secreto, das autoridades já citadas e dos titulares de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; e 3) no grau de reservados, do grupo de autoridades anteriores e das que exerçam funções de Direção, Comando ou Chefia, de hierarquia equivalente ou superior ao nível de DAS-5, do Grupo-Direção de Assessoramento Superior.

As informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem terão seu acesso restringido, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de 100 anos, exceto se autorizado sua divulgação ou acesso por consentimento expresso da pessoa a que se referem as informações ou para não prejudicar processo de apuração de irregularidade contra a pessoa sobre a qual tratam as informações.

A classificação de informação como ultrassecreta ou secreta, será revista dois anos após a vigência da Lei Geral de Acesso à Informação e revisada a cada quatro anos, no máximo, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações, criada por esta lei. A guarda e o controle sobre o acesso a informações sigilosas fica a cargo do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que criará o Núcleo de Segurança e Credenciamento, com esta finalidade.

No capítulo quinto – das responsabilidades e das condutas ilícitas – estão as penalidades dos agentes públicos ou militar, que incluem desde advertência, multa, rescisão de vínculo empregatício com o poder público, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contar com a administração pública por prazo não inferior a dois anos e declaração de inidoneidade.



Datas e fatos importantes distribuídos com exclusividade para os clientes da
Toninho Assessoria e Consultoria Política

Brasília-DF, sexta-feira, 4 de Novembro de 2011.

Constituem condutas ilícitas, sujeita às penalidades mencionadas: a) recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta lei; b) utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou tenha conhecimento em função do exercício de cargo ou função; c) agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação; d) divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido a informação sigilosa ou informação pessoal; e) ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e f) destruir ou subtrair, por qualquer meio, documento concernente a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

No capítulo sexto – das disposições gerais e transitórias – é estabelecido o prazo de 180 dias para vigência desta lei e instituída a Comissão Mista de Reavaliação de informações sobre tratamento e classificação de informação, em contato permanente com a Casa Civil da Presidência da República, inserida na competência da União, composta por ministro de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, com mandato de 2 anos.

O relator da lei no Senado, Senador Walter Pinheiro (PT/BA), em seu parecer, chamou a atenção para duas condições indispensáveis para o sucesso da lei: a) que os detentores de informações as considerem como bem públicos, já que o que o Estado produz é da sociedade, e b) que haja uma grande campanha de publicização do direito que a população tem à informação.

A lei de acesso à informação, conclui o relator, incentivará a formação de uma cultura de transparência e de ampliação das informações sobre a utilização dos recursos públicos, possibilitando o controle social da gestão pública e assegurando as condições de efetivação do princípio da publicidade dos atos administrativos.

De fato, sua adoção significará uma importante mudança de paradigma no país no que se refere a dados, arquivos e registros públicos, alterando profundamente a forma de relacionamento entre administração e cidadão. O acesso dos cidadãos, dos agentes econômicos e da sociedade organizada às informações produzidas ou mantidas por órgãos do governo será regra e o sigilo, exceção.

Nesse diapasão, a cultura de facilitar a consulta aos registros públicos vem se consolidando nos três poderes da União, com a criação de portais com dados e informações sobre praticamente



Datas e fatos importantes distribuídos com exclusividade para os clientes da
Toninho Assessoria e Consultoria Política

Brasília-DF, sexta-feira, 4 de Novembro de 2011.

todos os temas que a legislação não considera confidenciais, reservados, sigilosos ou secretos. Isso graças, de um lado, aos investimentos em tecnológicas da informação e comunicação, e, de outro, à aprovação de leis que criaram mecanismos de controle do gasto público.

Desde a redemocratização, o Brasil tem dados passos significativos nessa direção. No Governo Sarney foi criado o Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira), nos Governos de FHC foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal e criada a CGU (Controladoria-Geral da União), nos Governos Lula foi criado o Governo Eletrônico, o portal da "Transparência" e aprovada a lei Capiberibe ou Lei de Gestão do Dinheiro Público (Lei Complementar n.º 131/2009), e, agora, na gestão Dilma, a lei de acesso à informação.

Para conclusão e consolidação do Governo Aberto e Transparente, os próximos passos serão a aprovação da lei do lobby, PL 1.202/2007, que irá regulamentar a representação direta e a defesa de interesses afetados por decisões do poder público, a aprovação do PL 7.528/2006, sobre conflitos de interesse, a aprovação do PL 3.443/2008, sobre lavagem de dinheiro, além da elaboração e aprovação da lei geral de controle e qualidade dos serviços públicos, como exige o inciso I, § 3º, do artigo 37 da Constituição.

O acesso à informação, portanto, é fundamental na República, porque além de favorecer a democracia, a prevenção e o combate à corrupção, é fator determinante para assegurar a participação social e o controle cidadão sobre atos governamentais, eliminando a assimetria de conhecimento existente entre instituições e pessoas. Com a nova lei, pelo menos do ponto de vista da oportunidade, todos serão iguais, bastando que acessem os portais ou exerçam o direito de petição.

() Jornalista, analista político, diretor de Diap, idealizador da publicação os “Cabeças do Congresso”, colunista da Revista Teoria e Debate e do portal eletrônico Congresso em Foco, é autor dos livros “Por dentro do processo decisório – como se fazem as leis”, “Por dentro do governo – como funciona a máquina pública” e “Perfil, Propostas e Perspectivas do Governo Dilma”.*