

ÁREA DE AÇÃO PÚBLICA - SEDE NACIONAL

Relatório Especial nº 13/2018

Tema: Funcionamento e possibilidades de usos da lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011)

Autora: Rebeca Almeida Lins

Revisores: Pe. Carlos James dos Santos, SJ e Carolina Uehara Senna

Data: 23/04/2018



Sumário Executivo: o objetivo deste relatório é oferecer um panorama geral sobre a lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/11) a fim de possibilitar seu uso para o exercício da cidadania e implementação de estratégias de incidência política. Para isso, abordamos os seguintes pontos: (i) histórico da lei e sua importância para uma cultura não transparente das instituições brasileiras; (ii) possíveis usos para estratégias de incidência política; (iii) principais aspectos da LAI; (iv) os mecanismos de transparência ativa e passiva previstas pela LAI; (v) como realizar um pedido usando a LAI e (vi) processamento do pedido, com as possibilidades de recurso em caso de indeferimento do pedido.

1. Histórico da Lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011)

A lei nº 12.527/2011 foi aprovada **após 23 anos** da promulgação da Constituição Federal de 1988, que já previa o direito de acesso à informação¹. O Brasil ficou entre os **três últimos países da América Latina** (restando apenas Cuba e Costa Rica) **a aprovar a lei e é o 90º país do mundo a prever essa política** (FONSECA e SÁ, MALIN, 2012, p.7).

A morosidade em aprovar a lei revela a **dificuldade** que as instituições públicas brasileiras possuem com a **cultura de transparência**, essencial à democracia. O direito à informação, além de constituir **um direito em si mesmo**, é um **meio para garantir outros direitos**, como educação, saúde, meio ambiente, etc. Ele permite que a **sociedade civil** exija o cumprimento de leis, políticas públicas e programas dos governos, possibilitando **o controle social**.

Essa lei constitui, portanto, um grande avanço para a democracia brasileira. Entretanto, ainda há um longo caminho a percorrer para que as instituições alcancem uma forte cultura de transparência e responsividade. Para isso, é fundamental que a **sociedade civil se aproprie dos instrumentos e mecanismos** que a lei prevê para a garantia efetiva do direito ao acesso à informação.

2. Possibilidades de uso da LAI na elaboração de estratégias de incidência política

O uso da LAI, além de constituir um exercício da cidadania, pode ser utilizada pela sociedade civil como um instrumento para a coleta de informações que embasem estratégias de incidência política. Por meio do requerimento de informações relacionadas às políticas públicas junto aos órgãos públicos – como pareceres técnicos, orçamento, relatórios, etc. – é possível fundamentar as estratégias. Em caso de resposta negativa ao pedido de acesso à informação, essa própria questão pode se tornar uma pauta de incidência política. Abaixo seguem alguns exemplos de estratégias de incidência que fizeram uso da LAI:

¹ Conforme previsto no Art. 5º, inciso XXXIII: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

- Solicitação da disponibilização da “Lista suja do trabalho escravo”, pelo Ministério do Trabalho: após ter sua publicação suspensa em 2014, a lista voltou a ser pública em 2017 por meio da aplicação da LAI².
- “Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida”, que utilizou a LAI para obter e divulgar dados relativos aos relatórios que avaliam o uso de agrotóxicos nos alimentos consumidos no Brasil, revelando suas incongruências e as inúmeras dificuldades do processo³.

Exemplos de utilização da LAI como exercício do controle social pelos (as) cidadãos (ãs):

- Acesso à informação sobre as competências e atribuições dos órgãos da administração pública, possibilitando exigir o seu cumprimento quando negadas;
- Requerimento de pareceres técnicos e relatórios que embasaram decisões sobre serviços que impactam o dia-a-dia da população (ex: corte de linha de ônibus, postos de saúde, atraso em obras públicas), a fim de compreender os motivos de tais decisões;
- Informações sobre salários de servidores públicos, transferências de recursos, pagamento de benefícios sociais, etc.

3. Principais Aspectos da LAI (nº 12.527/11)

Todas as informações produzidas ou sob a guarda do poder público são públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos, ressalvadas as informações pessoais e as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas. Exemplo de informações: prestações de contas, relatórios, ofícios, notas técnicas, análises, em qualquer formato ou suporte (Acesso à informação governo federal, 2018).

Para garantir a efetividade do acesso à informação pública, uma legislação sobre direito à informação deve observar um conjunto de padrões estabelecidos com base nos melhores critérios e práticas internacionais. Dentre esses princípios, destacam-se (Acesso à informação governo federal, 2018):

- O acesso é a regra, o sigilo, a exceção (divulgação máxima);
- O requerente não precisa dizer por que e para que deseja a informação (não exigência de motivação);
- As hipóteses de sigilo são limitadas e legalmente estabelecidas (limitação de exceções);
- O fornecimento gratuito de informação, salvo custo de reprodução (gratuidade da informação);
- A divulgação proativa de informações de interesse coletivo e geral (transparência ativa);
- A criação de procedimentos e prazos que facilitam o acesso à informação (transparência passiva).

A LAI deve ser cumprida por todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta:

Todos os órgãos e entidades	Federais/Estaduais/Distritais/Municipais
Todos os Poderes	Executivo/Legislativo/Judiciário
Toda a Administração Pública	Direta (órgãos públicos) / Indiretas (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mistas) / Demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e/ou município

² Disponível no site da ONG Artigo 19: <http://artigo19.org/blog/2017/05/15/novo-relatorio-traz-balanco-sobre-os-cinco-anos-da-lei-de-acesso-a-informacao-no-brasil/>.

³ Disponível no site da ONG Artigo 19: <http://artigo19.org/blog/2017/05/15/novo-relatorio-traz-balanco-sobre-os-cinco-anos-da-lei-de-acesso-a-informacao-no-brasil/>.

Entidades sem fins lucrativos	Aquelas que receberam recursos públicos para realização de ações de interesse público, diretamente do orçamento ou mediante subvenção social, contrato de gestão, termo de parceria, convênio, acordo, ajuste. Neste caso, a publicidade a que estão submetidas refere-se à parcela dos recursos recebidos e à sua destinação
-------------------------------	---

Fonte: Acesso à informação governo federal

4. Mecanismos da LAI

A LAI (Lei nº 12.527/11) e o decreto que a regulamenta (decreto nº 7.724/12) preveem uma série de mecanismos para garantir o direito de acesso à informação, que podem ser classificados em (i) transparência ativa e (ii) transparência passiva.

Transparência Ativa

Constitui a disponibilização de informações por iniciativa dos próprios órgãos públicos, tanto de forma física, quanto nos sítios da internet.

A definição é encontrada no decreto nº 7.724/12:

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, **independente de requerimento**, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei no 12.527, de 2011 (decreto nº 7.724/12)

A LAI estabelece um conteúdo mínimo que deve ser disponibilizado pelos órgãos públicos por meio físico e eletrônico (internet), conforme disposto abaixo. É importante ressaltar que o rol dos conteúdos obrigatórios dispostos no Art. 8º não é exaustivo, ou seja, os órgãos públicos podem e devem disponibilizar outras informações.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

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 - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

[...]

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). (Lei nº 12.527/11)

É importante ressaltar, portanto, que a internet constitui um meio obrigatório para a divulgação dessas informações em sites de acesso à informação especialmente criados para essa finalidade ou no Portal da Transparência do estado/município. **A única exceção se refere aos municípios com menos de 10.000 (dez mil) habitantes, que ficam desobrigados a divulgar o rol do §1º do art. 8º na internet.**

Transparência Passiva

A “Transparência Passiva” ocorre quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo. A obrigatoriedade de prestar as informações solicitadas está prevista especificamente no artigo 10 da LAI (BRASIL, 2013, p. 17):

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida (Lei nº 12.527/11)

Dessa forma, além de disponibilizar informações que o estado/município julgue ser de caráter público e de interesse coletivo, é também dever do ente garantir que as informações solicitadas pela população sejam atendidas. (BRASIL, 2013, p. 17)

O Serviço de Informações ao cidadão (e-Sic) é o serviço disponibilizado para que os(as) cidadãos(ãs) realizem os requerimentos de acesso à informação, quando estas estão indisponíveis. No âmbito do Poder Executivo Federal, o SIC é uma unidade física existente pelo menos na sede de todos os órgãos e entidades do poder público, em local identificado e de fácil acesso, pronto para atender o cidadão. Além disso, existe o serviço online, chamado de “e-SIC”, que facilita o acesso e requerimento de pedidos de informações.

5. Realizando um pedido de acesso à informação (para órgãos do Poder Executivo Federal)

Antes de relatar o passo-a-passo para obtenção de um pedido de acesso à informação, é necessário esclarecer quais **pedidos NÃO são cabíveis** via Lei de acesso à informação:

<p>DENÚNCIA: comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo.</p> <p>RECLAMAÇÃO: demonstração de insatisfação relativa a serviço público.</p> <p>CONSULTA: situação na qual o cidadão deseja receber do Poder Público um pronunciamento sobre uma condição hipotética ou concreta. (BRASIL, 2016, p. 15)</p>

Para esses casos existe o canal chamado “[e-OUV](#)”, o qual centraliza muitas ouvidorias de órgãos federais e municipais, pelo “[e-OUV municípios](#)”, constituindo o canal adequado para o recebimento de denúncias, reclamações e outras manifestações. Também é possível apresentá-las mediante procedimentos particulares a cada ouvidoria, disponíveis nas respectivas páginas dos órgãos e entidades. O sistema e-OUV, disponível nos sites mencionados, permite fácil interação e registro de manifestações de ouvidoria.

Caso se trate de um pedido de acesso à informação (não é necessário explicitar os motivos), conforme determinado pela lei, o procedimento a ser realizado é o seguinte:

No **Governo Federal**, os procedimentos para realizar pedidos de informação são:

Pedido eletrônico: a pessoa acessa o e-SIC, faz o seu cadastro e escolhe seu nome de usuário e a senha de acesso. Em seguida, acessa o sistema com seu nome de usuário e senha, indica o órgão para o qual deseja direcionar seu pedido, registra o pedido por meio do preenchimento do formulário de solicitação e recebe um número de protocolo, que é o comprovante do cadastro da solicitação via sistema. (BRASIL, 2013, p. 21);

Pedido físico: a pessoa se dirige à unidade física do SIC do órgão ou entidade para o qual pretende solicitar a informação, preenche o Formulário de Pedido de Acesso específico (pessoa natural ou pessoa jurídica), e aguarda a inserção da solicitação no e-SIC pelo servidor responsável, que vai lhe entregar o número de protocolo, que é o comprovante do cadastro da solicitação. Ou seja, mesmo os pedidos físicos são necessariamente inseridos no sistema e-SIC. (BRASIL, 2013, p. 21)

Pedidos para o **Poder Legislativo** e o **Poder Judiciário**: É necessário entrar no site da instituição que se deseja realizar o pedido e acessar o seu respectivo sistema “e-sic”. Geralmente, os sites dos órgãos públicos possuem um campo específico em seus sites com o logo do “e-sic”.

Pedidos para **Governos Estaduais e Municipais**: Também é necessário entrar nos sites desses Estados ou Municípios e acessar seus respectivos “e-sic”.

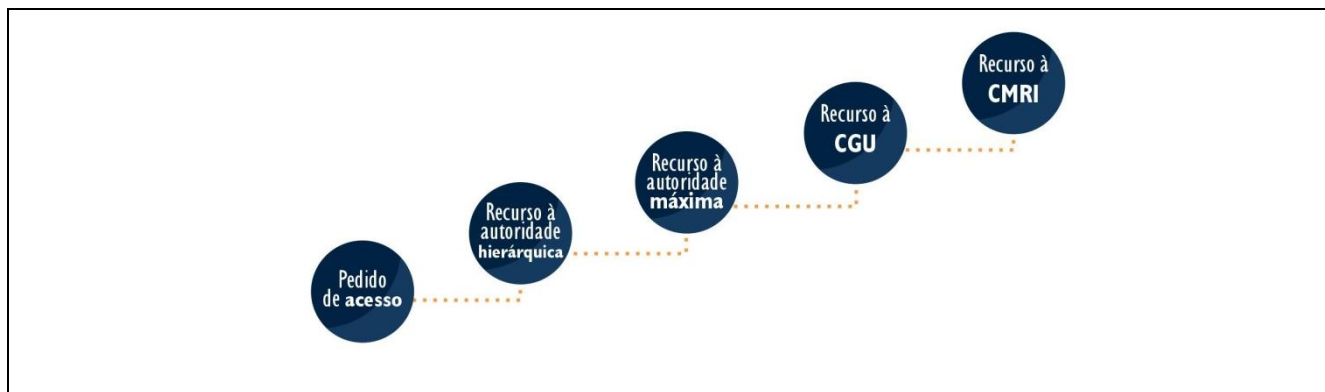
6. Processamento do Pedido

O acesso à informação requerida deve ser atendida de forma imediata pelo respectivo órgão. A informação deverá ser prestada em linguagem clara e acessível, evitando tecnicismo e buscando a aproximação entre cidadão e administração pública. Entretanto, caso não seja possível a disponibilidade imediata da informação, o órgão deve em 20 dias (prorrogável por mais 10 dias):

- a) Comunicar ao cidadão a data, local e modo para que ele realize a consulta, efetue a reprodução de documentos ou obtenha a certidão na qual conste a informação solicitada;
- b) Indicar por que razão o pedido não pode ser, total ou parcialmente, atendido;
- c) Comunicar ao cidadão que não possui a informação e indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação. (BRASIL, 2016, p. 17-18)

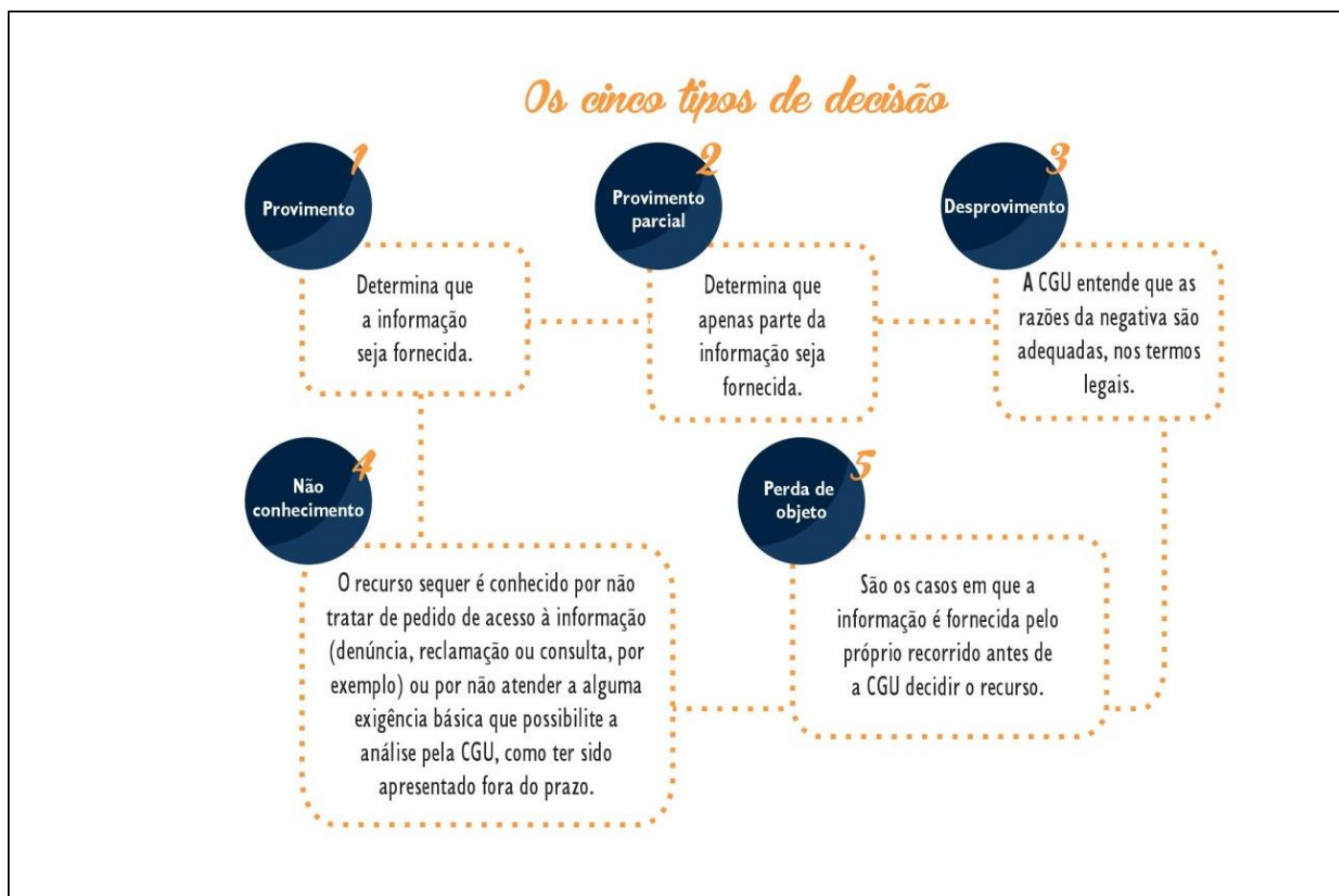
Em caso de indeferimento do pedido de acesso à informação – que sempre deverá ser fundamentado com as razões de fato e de direito da negativa – o (a) cidadão (ã) poderá recorrer para a autoridade hierarquicamente superior dentro do próprio órgão. Em caso de novo indeferimento, ainda caberá recurso à Controladora Geral da União (CGU) e à última instância, que é a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). Após percorrer todas essas instâncias, o (a) cidadão (ã) ainda poderá ingressar com um pedido no Poder Judiciário.

Recursos administrativos da LAI



Fonte: BRASIL, 2016, p. 21

Tipos de decisão de pedidos de acesso à informação



Fonte: BRASIL, 2016, p. 24

Referências Bibliográficas

BRASIL. Acesso à informação governo federal: principais aspectos. Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/principais-aspectos/principais-aspectos>. Acesso em 24/04/2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Manual da lei de acesso à informação para Estados e Municípios. 1ª edição. Brasília, 2013. Disponível em: < https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em 24/04/2018.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 - Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em, 24/04/2018.

FONSECA E SÁ, Maria Irene; MALIN, Ana Maria Barcellos. *Lei de acesso à informação: um estudo comparativo com outros países*. XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - XIII ENANCIB 2012.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de acesso à informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 24/04/2018.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Aplicação da lei de acesso à informação na administração pública federal. 2ª edição, Brasília, 2016. Disponível em: < http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao_lai_2edicao.pdf>. Acesso em 24/04/2018.