



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

MARIA EDUARDA RIBEIRO CINTRA

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL: SUA IMPLEMENTAÇÃO
E SEUS DESAFIOS.**

Brasília
2016

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL: SUA
IMPLEMENTAÇÃO E SEUS DESAFIOS.**

Autora: Maria Eduarda Ribeiro Cintra

Orientadora: Profa. Dra. Ana Cláudia Farranha

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa “Globalização, Transformações do Direito e Ordem Econômica”.

Brasília, 31 de março de 2016

FOLHA DE APROVAÇÃO

MARIA EDUARDA RIBEIRO CINTRA

Lei de acesso à informação no Brasil: sua implementação e seus desafios

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa “Globalização, Transformações do Direito e Ordem Econômica”.

Data de Aprovação: 31 de março de 2016.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Ana Cláudia Farranha (Orientadora)

Prof. Dr. Cristiano Paixão Araújo Pinto (Membro)

Prof. Dra. Cosette Espindola de Castro (Membro)

Prof. Dr. Márcio Lório Aranha (Membro Suplente)

FICHA CATALOGRÁFICA

CINTRA, Maria Eduarda Ribeiro

Lei de Acesso à Informação no Brasil: sua implementação e seus desafios. Maria Eduarda Ribeiro Cintra - Brasília, 2016.

302 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2016.

Orientadora: Prof. Dra. Ana Cláudia Farranha. Faculdade de Direito

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, especialmente à minha mãe, Rose, ao meu pai, João Tadeu, e ao meu irmão Riobaldo. Sem o apoio e amor de vocês jamais conseguiria chegar até aqui.

Ao Guilherme Cintra, pelo apoio e por ser parte da inspiração para ingressar no curso de Direito, bem como no mestrado, e aos familiares. Ao Bruno Duarte, por acompanhar parte dessa saga, pelo apoio e livros (que jamais serão devolvidos).

Agradeço à minha orientadora, Ana Cláudia Farranha, que me acolheu aos 45” do segundo tempo, com a maior receptividade possível. Não tenho dúvidas de que o trabalho seria outro se não tivesse contado com a sua brilhante orientação.

Especialmente ao Gabriel Sampaio e ao Marcelo Chilvarquer, pela compreensão e cobertura para fazer o mestrado. À Luísa Heráclio Panico e ao Marco Antônio Konopacki por terem aturado todas as angústias, lamúrias e felicidades que esse período me proporcionou todos os dias. Aos que compartilharam desses momentos enquanto estiveram na CGFM: Eduardo Spanó Paiva, Gustavo Ferraz, Magnus Henry, Rodrigo Mercante e ao Guilherme Moraes-Rego pelos valiosos ensinamentos no estilo Nelson Rodrigues de Direito Administrativo e pela dica do verão que jamais olvidarei. Não menos importantes, aos meus pequenos pela presença e juventude: Alceu Fernandes, Carol Freire, Dani Nunes, Duda Gomes, Felipe Damaceno, Igor Daniel, João Martins e Laís Dutra.

Ao Bonde, que sempre me deu cartaz e com o qual compartilhei inúmeros momentos deliciosamente orgânicos ao longo desses dois anos: Ana Cecília Paranaguá, Bruna Mendes, Camila Ramos, Isabele Bachtold, Jaqueline Barbosa Silva, Júlia Dantas, Mariana Malnati e Martha Estrela.

Aos burocratas mais lindos de toda a Esplanada pelos exemplos profissionais, acadêmicos e étlicos, além das deliciosas companhias nos almoços: Carolina Yumi, Celina Pereira, Clarice Calixto, Elisa Malta, Flávio Prol, Gabriela Ferraz, Guilherme

Almeida, Hamilton Gomes, Humberto Sousa, Ivan Franco, Leandro Guedes, Liana Figueiredo, Laura Muradi, Marina Lacerda, Mário Dittício, Natália Langenegger, Pedro Mantoan, Polliana Alencar, Ricardo Lobo, Ricardo Horta, Roberta Saita, Silas Cardoso, Tatiana Whately, Thiago Prado, Sabrina Durigon, Valéssio Brito, Victor Pimenta e Vladimir Sampaio.

Aos amigos da vida: André Flexa, Akira Martins, Ana Siqueira, Cláudio Souza, Felipe Gato, Lúcia Penna, Luiz Menezes, Luiz Sérgio Carvalho, Maria Scodeler, Rafael França, Rafael Neiva, Rafael Ramos, Renato Bigliuzzi, Sérgio Alves Jr. e Tatiana Estrela.

Aos meus queridos professores, que me acompanharam durante a graduação e são exemplos acadêmicos e profissionais: Ana Frazão, André Gomma, Cristiano Paixão, Ela Wiecko e Gabriela Neves Delgado.

À toda minha família – os Cintras e os Ribeiros –, especialmente aos meus três pequenos: Diego Henrique Cintra, Gabriel Alejandro Cintra e Victor Andrés Cintra.

Aos que me ajudaram a reconstruir o momento histórico da edição da LAI: Beto Vasconcelos, Márcio Camargo Cunha Filho, Pedro Abramovay e, especialmente ao Marivaldo de Castro Pereira, um dos maiores exemplos e motivações para continuar no Poder Executivo Federal, contribuindo com o meu tijolinho na construção de uma nova realidade para o Brasil.

RESUMO

A presente dissertação tem o objetivo de analisar a implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil. Partindo-se de uma reconstrução do marco legal internacional e nacional sobre o direito à informação, da reconstrução do momento de edição da Lei e a partir da análise do cumprimento dos deveres de transparência ativa e passiva, por meio da avaliação dos sítios dos 38 ministérios e das respostas concedidas pelos órgãos aos pedidos de informação realizados, verificar-se-á se o Brasil conseguiu, 3 anos após a edição da Lei, concretizar o direito de acesso à informação preconizado na Constituição Federal de 1988 e quais são os desafios que ainda precisam ser superados nesse caminho.

Palavras-chave: “Lei de Acesso à Informação”, “monitoramento”, “política” pública, “transparência ativa” e “transparência passiva”

ABSTRACT

The thesis aims at analyzing the implementation of Brazil's Law that ensures the right to seek, receive and access to information held by public bodies. Starting from a reconstruction of the international and national legal framework, the reconstruction of the moment of enactment of the Law and also from the analysis of the duties of active and passive transparency, through the evaluation of the websites and the answers given by the ministries, it will check if Brazil fully achieved, three years after the enactment of the Law, the right ensured in Brazil's Constitution and what are the challenges that still need to be overcome in this way.

Keywords: “Right to information act”, “implementation”, “public policy”, “active transparency” and “passive transparency”.

LISTA DE TABELAS

- Tabela 01– Checklist para avaliar transparência ativa
- Tabela 02 – Questionário elaborado para os órgãos
- Tabela 03 – Questionário elaborado para a CGU
- Tabela 04 – *Accountability* Democrática
- Tabela 05 – Lei Interamericana esquematizada
- Tabela 06 – Ocupação do cargo de Ministro da Casa Civil
- Tabela 07 – Ocupação do cargo de subchefe de assuntos jurídicos da Casa Civil
- Tabela 08 – Mudanças propostas pelo relatório do Senador Collor
- Tabela 09 – Ocupação do cargo de Secretário de Assuntos Legislativo
- Tabela 10 – Questionário de transparência ativa
- Tabela 11 – Informações institucionais do órgão
- Tabela 12 – Ações e Programas
- Tabela 13 – Participação Social
- Tabela 14 – Auditorias
- Tabela 15 – Convênios e Transferências
- Tabela 16 – Receitas e Despesas
- Tabela 17 – Licitações e Contratos
- Tabela 18 – Servidores
- Tabela 19 – Serviços de Informações Classificadas
- Tabela 20 – Serviço de Informação ao Cidadão
- Tabela 21 – Questionário elaborado para os órgãos
- Tabela 21 – Questionário elaborado para a CGU

LISTA DE FIGURAS

- Figura 01 – Direito à Comunicação
- Figura 02 – Linha Temporal do Projeto de Lei de Acesso à Informação na Câmara dos Deputados

- Figura 03 – Linha Temporal do Projeto de Lei de Acesso à Informação no Senado Federal
- Figura 04 – Processo de elaboração normativa
- Figura 05 – Ciclo de um política pública
- Figura 06 – Formação da agenda governamental
- Figura 07 – Acompanhamento da LAI
- Figura 08 – Orientação dos órgãos
- Figura 09 – Relatórios e estatísticas
- Figura 10 – Promoção de campanhas
- Figura 11 – Ações e Programas
- Figura 12 – Plano plurianual
- Figura 12 – Rendimento
- Figura 13 – Gráfico sobre participação social
- Figura 14 – Cadastro para solicitação de informações adicionais
- Figura 15 – Gráfico de licitações e contratos
- Figura 16 – Gráfico sobre os servidores
- Figura 17 – Rendimento
- Figura 18 – Ranking do Estado
- Figura 19 – Salário comparado
- Figura 20 – Gráfico sobre Perguntas Frequentes
- Figura 21 – Dever de transparência ativa e passiva
- Figura 22 – Linha do pedido de acesso à informação
- Figura 23 – Registro do pedido de acesso à informação
- Figura 24 – Sítio Eletrônico da CGU

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AGU – Advocacia-Geral da União
- BCB – Banco Central do Brasil
- CC – Casa Civil da Presidência da República

CGU – Controladoria Geral da União
e-SIC – Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão
FOIA – *Freedom of Information Act*
GSI – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LAI – Lei de Acesso à Informação
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MC – Ministério das Cidades
MCT – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MD – Ministério da Defesa
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ME – Ministério da Educação
ME – Ministério do Esporte
MF – Ministério da Fazenda
MI – Ministério da Integração Nacional
MinC – Ministério da Cultura
MiniCom – Ministério das Comunicações
MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura
MJ – Ministério da Justiça
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MME – Ministério de Minas e Energia
MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
MPS – Ministério da Previdência Social
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MS – Ministério da Saúde
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MTur – Ministério do Turismo
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OGP – *Open Government Partnership*

PL – Projeto de Lei
PLC – Projeto de Lei da Câmara
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNPS – Política Nacional de Participação Social
PPA – Plano Plurianual
SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SDH – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SECOM – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República
SG – Secretaria-Geral da Presidência da República
SIC – Sistema de Informação ao Cidadão
SIGA – Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo
SMPE – Secretaria da Micro e Pequena Empresa
SNPS – Sistema Nacional de Participação Social
SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República
STPC – Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação

“A popular Government, without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or, perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance: And a people who mean to be their own Governors, must arm themselves with the power which knowledge gives.”

James Madison

SUMÁRIO

Prólogo.....	15
Introdução – Informação e direito: desenhando o universo da pesquisa.....	18
Capítulo 1 – O direito de acesso à informação.....	22
1.1 O direito à comunicação como <i>framework</i> do direito à informação.....	22
1.2 Marco legal internacional.....	28
1.3 Marco constitucional brasileiro.....	52
1.3.1 pré-constituição de 1988.....	52
1.3.2 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	55
Capítulo 2 – O acesso à informação no estado democrático brasileiro.....	59
2.1 Tratamento infraconstitucional até edição da LAI.....	59
2.2 Contexto de elaboração da LAI.....	70
2.2.1 O Projeto de Lei nº 219, de 2003.....	70
2.2.2 A proposta do Poder Executivo Federal para regulamentar o direito de acesso à informação.....	85
Capítulo 3 – Análise sobre a implementação da lei de acesso à informação.....	94
3.1 Overview sobre o ciclo de uma política pública.....	94
3.2 O ciclo da política pública.....	97
3.2.1 A montagem da agenda.....	98
3.2.2 A formulação da política e a tomada de decisão política.....	102
3.2.3 A implementação da política.....	103
3.2.3.1 Competência da controladoria geral da união.....	103
3.2.3.2 Competência dos órgãos do poder executivo federal.....	110
3.3 Monitoramento e transparência ativa: análise do conteúdo mínimo para cumprimento do decreto.....	111
3.3.1 Categorias e subitens analisados.....	115
3.3.1.1 Informações institucionais.....	115
3.3.1.2 Informações sobre ações e programas.....	116
3.3.1.3 Informações sobre participação social.....	129

3.3.1.4	Informações sobre auditorias.....	136
3.3.1.5	Informações sobre convênios e transferências.....	138
3.3.1.6	Informações sobre receitas e despesas.....	140
3.3.1.7	Informações sobre licitações e contratos.....	141
3.3.1.8	Informações sobre servidores.....	145
3.3.1.9	Informações sobre informações classificadas.....	153
3.3.1.10	Informações sobre o serviço de informação ao cidadão – SIC..	155
3.3.1.11	Informações sobre perguntas frequentes.....	156
3.3.1.12	Informações sobre programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.....	157
Capítulo 4 – O dever de transparência passiva.....		158
4. 1	Falta de parametrização.....	159
4. 2	Análise dos questionamentos feitos: aplicação dos aspectos do Decreto....	163
4.2.1	Capacitação dos servidores.....	171
4.2.2	Critérios/parâmetros para o monitoramento da Política.....	172
4.2.3.	Meios de divulgação do conteúdo mínimo.....	176
4.2.4	Controle de atualização das informações.....	177
4.2.5	Atualização da seção ações e programas.....	179
4.2.6	Outros canais de realização do pedido de acesso à informação.....	181
4.2.7	Demandas para a autoridade de monitoramento.....	182
4.2.8	Relatório anual do órgão.....	184
4. 3	Questionamentos para a Controladoria Geral de União.....	186
4.3.1	Ato conjunto CGU e MPOG que estabelece diretrizes.....	187
4.3.2	Ato conjunto CGU e MPOG no âmbito do SIC.....	188
4.3.3	Competência de fiscalização.....	188
4.3.4	Sanções em caso de descumprimento.....	189
4.3.5	Descumprimento de prazos pelos órgão do Poder Executivo Federal.....	190
5. Considerações Finais.....		192
6. Referências Bibliográficas.....		197
7. Apêndice.....		203

PRÓLOGO

Essa dissertação é fruto de uma combinação de interesses e angústias. Antes de ingressar no Programa de Pós Graduação da Faculdade de Direito, eu já tinha um grande interesse no ciclo das políticas públicas, como um todo, e em ver como um ato normativo específico conseguia ser traduzido na estruturação de uma política completa, que saía do papel e modificava, das mais distintas maneiras, a vida de um cidadão, seja ele qual for.

Ao tentar ingressar na carreira de Especialista de Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, tive que aprofundar o conhecimento em algumas políticas públicas e, dentre elas, estava a política de acesso à informação viabilizada, em grande parte, pela Lei de Acesso à Informação.

O encantamento pela promessa de superação da cultura de segredo para o ingresso na chamada cultura de acesso e transparência me marcou, de uma certa maneira, naquele momento. Sem “tirar isso da cabeça”, ao me candidatar para o mestrado, pensei no quão interessante seria escrever sobre como as Tecnologias da Informação e Comunicação - TICs contribuíram para esse momento de transição do Estado brasileiro e como a Lei de Acesso à Informação conseguia, juntamente com essas tecnologias, promover de maneira adequada um dos conceitos mais proferidos em círculos acadêmicos e medidas governamentais: o *accountability*.

E assim ocorreu, consegui ingressar na linha 4 do mestrado, a então chamada “Globalização, Transformações do Direito e Ordem Econômica”, a única linha que conseguia englobar um projeto sobre o tema.

Logo no primeiro semestre do mestrado surgiu a primeira inquietação. Ao ler a dissertação sobre “Internet e democratização da representação política: desencontros de um casamento arranjado”, do colega Guilherme Sena de Assunção (2014), me deparei com uma discussão muito pertinente sobre como nem sempre a internet consegue ser um instrumento de promoção da democracia, ou seja, como esse conjunto de redes que é enxergado por muitos como promotor claro e inequívoco de

accountability pode ser vazio, ou, como o Sena afirma em sua dissertação, um “mecanismo retórico utilizado para emprestar legitimidade democrática à representação por meio de sua submissão ao controle social” (ASSUNÇÃO, 2014, p. 62) que não cumpre o seu papel em razão da ausência de um canal de comunicação efetivo entre os representados e representantes. Essa leitura já me fez repensar parte do projeto, em um momento que eu ainda nem contava com a ajuda de um orientador.

A segunda grande inquietação surgiu, também, naquele primeiro semestre quando, ao ingressar no quadro do servidores do Ministério da Justiça, me vi no outro lado da situação. Parei de enxergar como única a perspectiva do cidadão que demanda, seja ativa ou passivamente, uma informação de um determinado órgão, para visualizar a situação do servidor público que, além de produzir conteúdos que, algumas vezes, serve para subsidiar as informações que são disponibilizadas ativamente no site do órgão, precisa responder à solicitação específica de um cidadão – pedido esse que nem sempre é muito claro.

Foi nesse momento, o de ter que responder pela Secretaria de Assuntos Legislativos ao pedido de informação de um cidadão, que me fez repensar todo o projeto.

Com a ajuda da minha orientadora, cheguei a conclusão de que seria mais pertinente avaliar a implementação da Lei de Acesso à Informação com todos os desafios nela propostos, sob dois enfoques: o da transparência ativa e passiva. Buscou-se, para além de outros estudos sobre a implementação que já foram realizados¹, até mesmo os que são realizados com uma frequência muito boa e interessante para avaliar a política pública de acesso à informação brasileira, focar de

¹ A título de exemplo, pode-se citar: Em primeiro lugar, os estudos da Artigo 19, que ocorrem desde o 1º ano de vigência da LAI por meio de um monitoramento anual com uma metodologia própria. Todos os estudos podem ser lidos em: <http://artigo19.org/blog/category/publicacoes/acesso-a-informacao/>. Em segundo lugar, vale destacar o monitoramento da própria CGU pelo Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (E-SIC), cujas estatísticas podem ser vistas em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/relatorios-estatisticos/relatorios-estatisticos>

Como terceiro exemplo, vale destacar o estudo realizado pela Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por meio do “informe general que contiene los resultados de la aplicación del usuario simulado regional en los procedimientos de acceso a la información de los países que integran la RTA”

maneira mais detalhada no Poder Executivo Federal, explicitando as dificuldades e acertos desses três anos de Lei de Acesso à Informação no país.

Com essa análise, não se busca desmerecer, de maneira alguma, todo o trabalho que foi, e ainda é, realizado para pela Controladoria Geral da União e por todas as autoridades que foram designadas pelos órgãos para assegurar o correto cumprimento da Lei, o seu monitoramento e a sua implementação, aos que competem recomendar medidas, aperfeiçoar normas e procedimentos, bem como orientar as respectivas unidades dentro de cada órgão quanto ao cumprimento tanto da Lei como de seu Decreto regulamentador.

Essas pessoas, conhecidas dentro da Esplanada dos Ministérios como os chamados *Artigos 40*, em razão de terem suas competências atribuídas pelo art. 40² da Lei de Acesso à Informação, merecem todo o respeito e admiração, já que buscam concretizar o direito à informação, preconizado na Constituição Federal de 1988.

O intuito do trabalho é contribuir para o aperfeiçoamento dessa política pública de acesso à informação, mostrando, por meio do monitoramento realizado, onde o Poder Executivo, que é o poder mais avançado em publicização de seus atos, ainda pode melhorar, trazendo mais transparência e formas mais adequadas de atendimento dos cidadãos brasileiros em suas demandas.

Espero que esta dissertação consiga cumprir o seu fim.

² Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;

III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e

IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.

Introdução – Informação e Direito: desenhando o universo da pesquisa

A Constituição de 1988 assegurou, no inciso XXXIII do art. 5º, 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, somente 23 anos depois da promulgação da Constituição Federal o Estado brasileiro editou a Lei nº 12.527, de 2011, a Lei de Acesso à Informação, que estabeleceu um conjunto de diretrizes, as quais apontam caminhos para a concretização das formas de acesso, atribuindo direitos e deveres para a Administração e para os administrados.

Após três anos da entrada em vigor da Lei e da edição de seu Decreto regulamentador, o Decreto nº 7.724, de 2012, faz-se necessário uma análise dos mecanismos de implementação estabelecidos pelo marco regulador do direito ao acesso à informação pública. Nesse aspecto, o objetivo desta dissertação é identificar se as ações governamentais criadas a partir da Lei têm concretizado o direito de acesso à informação no País.

Nesse capítulo, apresentarei os pressupostos teóricos que fundamentarão a pesquisa, especialmente quanto ao direito à informação em suas distintas dimensões (civil, política e social), bem como o tratamento da legislação internacional sobre o tema. Será analisado o marco legal brasileiro por meio das estratégias estabelecidas pela LAI. Seguida de uma análise sobre a implementação da LAI, quanto ao cumprimento do dever de transparência ativa e passiva, a partir do conteúdo disponibilizado nos sítios oficiais dos órgãos e por meio de pedidos de acesso à informação realizados pelo e-SIC.

Por fim, será avaliado esse cumprimento, por meio dos dados fornecidos pelos órgãos, quais sejam os 38 ministérios, pelos dados sistematizados pela CGU, órgão

competente para monitorar a avaliar a Lei, pelos dados de monitoramento elaborados pela Organização Não Governamental Artigo 19, bem como por meio de entrevistas com atores responsáveis pela elaboração dos marcos legais de acesso à informação, tanto da Lei como do Decreto, bem como pelo monitoramento da ações propostas pela Lei.

Embasará a presente pesquisa a teoria sobre direitos fundamentais, especialmente quanto ao direito à informação, bem como a teoria sobre o ciclo de uma política pública. A pergunta que norteará a pesquisa é: como o Estado brasileiro, mais especificamente o Poder Executivo Federal, por meio de seus 24 ministérios, 9 secretarias da Presidência da República com status de ministério e 5 órgãos com status de ministério está implementando a Lei de Acesso à Informação? Qual é a análise que se pode obter da experiência desenvolvida nesses 03 anos? Os mecanismos criados pela Lei e pelo Decreto estão sendo suficientes para cumprir com o dever de transparência ativa e passiva?

Ao enfrentar as perguntas propostas, a pesquisa se valerá da Lei de Acesso à Informação e de seu Decreto regulamentador, e será fundamentada em:

1. Coleta junto aos 38 órgãos do Poder Executivo Federal para avaliar a transparência ativa e passiva (Ministérios e Órgãos com status de ministérios);
2. Coleta de informações dos Relatórios e Sistematizações feitos pela Controladoria Geral da União (órgão responsável pela fiscalização do cumprimento da LAI); e
3. Coleta dos dados de monitoramento feitos pela Organização não Governamental Artigo 19 (sob ótica da transparência ativa e passiva).

Para cumprir o item número 1, os dados serão coletados de duas formas: a primeira, para avaliar o cumprimento da transparência ativa, por meio de um *checklist* contendo os seguintes itens:

Tabela 01 – Checklist para avaliar transparência ativa

CATEGORIAS	CUMPRIU	NÃO CUMPRIU	NÃO SE APLICA
INSTITUCIONAL			
Estrutura organizacional			

Competências;			
Base jurídica da estrutura organizacional e das competências do órgão/entidade (legislação aplicável, regimentos internos...);			
Lista dos principais cargos e seus ocupantes (quem é quem)?			
Endereço, telefones e e-mails dos ocupantes dos principais cargos/unidades			
Agenda das autoridades			
Horários de atendimento ao público;			
AÇÕES E PROGRAMAS			
Lista dos programas e ações executados pelo órgão/entidade;			
Indicação da unidade responsável pelo desenvolvimento e implementação;			
Principais metas;			
Indicadores de resultado e impacto, quando existentes;			
Principais resultados.			
Carta de serviços ao cidadão			
PARTICIPAÇÃO SOCIAL			
Ouvidoria			
Denúncias Solicitações Sugestões			
Reclamações e elogios			
Audiência e consultas públicas			
Previstas Realizadas			
Conselhos e órgãos colegiados			
Conferências			
Previstas Realizadas			
Outras ações			
AUDITORIAS			
Exercício ao qual se referem			
Código e nome da respectiva unidade			
Número do processo no órgão ou entidade			
Número do processo no TCU			
Situação junto ao TCU			
CONVÊNIOS E TRANSFERÊNCIAS (INFORMAÇÕES NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA)			

Órgão superior			
Órgão subordinado ou entidade vinculada			
Unidade gestora			
Nome do conveniado			
Número do convênio			
Número do processo			
Objeto			
Valor de repasse			
Valor da contrapartida do conveniado			
Valor total dos recursos			
Período de vigência			
RECEITAS E DESPESAS (INFORMAÇÕES NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA)			
Receitas			
Previsão atualizada			
Receita realizada			
Receita lançada			
Categoria da receita			
origem da receita			
Despesas			
Quadro de detalhamento de programas, por unidade orçamentária do órgão			
Quadro de execução de despesas			
Despesas com diárias e passagens			
LICITAÇÕES E CONTRATOS (INFORMAÇÕES NO SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS)			
Licitações já realizadas			
Editais			
Anexos			
Resultados			
Contratos firmados e notas de empenho emitidas			
SERVIDORES			
remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada			
Número De Identificação Funcional			

Nome Completo			
CPF (Ocultando Os Três Primeiros Dígitos e Os Dois Dígitos Verificadores Do CPF)			
Cargo e Função			
Lotação			
Regime Jurídico			
Jornada De Trabalho			
Ato De Nomeação Ou Contratação			
Respectiva Data De Publicação Do Ato			
Cargo Efetivo Ou Permanente Ou Emprego Permanente			
Órgão Ou Entidade De Origem, No Caso De Servidor Requisitado Ou Cedido			
Remuneração Individualizada.			
Concursos públicos já realizados pelo órgão			
Lista completa dos terceirizados			
Nome completo do empregado			
CPF do empregado (devem ser ocultados os três primeiros dígitos e os dois dígitos verificadores)			
Cargo ou atividade exercida			
Lotação			
Local de exercício.			
SERVIÇO DE INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS			
Rol das informações classificadas em cada grau de sigilo, que deverá conter:			
código de indexação de documento;			
categoria na qual se enquadra a informação;			
indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação; e			
data da produção, data da classificação e prazo da classificação;			
Rol das informações desclassificadas nos últimos 12 meses			
Formulários de classificação e desclassificação			
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO			
Localização, horário de funcionamento do SIC			
Nome dos servidores responsáveis pelo SIC			

Telefone e e-mails específicos para orientação e esclarecimento das dúvidas			
Nome e cargo da autoridade responsável pelo monitoramento da implementação da LAI.			
Relatório estatístico com a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos e indeferidos			
Informações estatísticas agregadas dos requerentes			
SEÇÃO: “PERGUNTAS FREQUENTES”			
PROGRAMAS FINANCIADOS PELO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT.			

São, ao total, doze itens, divididos em subitens, conforme pode ser observado, que serão obtidos por meio dos dados disponibilizados no sítio eletrônico oficial de cada órgão analisado. Caso conste as informações buscadas no sítio, cada subitem será avaliado como cumprido ou não.

Por sua vez, para a avaliação do dever de transparência passiva, a análise recairá sobre as informações obtidas por meio dos pedidos de acesso à informação realizado para cada órgão. Solicitou-se resposta aos seguintes questionamentos, que serão avaliados em capítulo específico:

Tabela 02 – Questionário elaborado para os órgãos

PEDIDO DE ACESSO PARA OS ÓRGÃOS
1. Qual é a política de capacitação dos servidores do órgão para responder às demandas feitas pelos cidadãos via sic ou e-sic?
2. Como é feita e quais critérios/parâmetros são adotados para monitorar a política pública de acesso à informação do Poder Executivo Federal como um todo e da CGU?
3. Há outros meios/locais onde o Ministério divulga o conteúdo mínimo sobre as informações do órgão, além da divulgação obrigatória em sítio oficial da rede mundial de computadores (art. 8º LAI) ?
3.1 Se a resposta for sim, em quais meios (cite-os e indique os meios de acesso)?

<p>4. Há um controle sobre a periodicidade de atualização das informações mínimas exigidas pelo art. 8º, §1º da LAI no sítio oficial da rede mundial de computadores?</p> <p>4.1 Se a resposta for sim, qual é a periodicidade?</p> <p>4.2 Se a resposta for sim, como é feito esse controle?</p>
<p>5. Quando foi a última vez que a seção ações e programas do sítio oficial do órgão foi atualizada (responda por data/mês/ano)?</p> <p>5.1 Qual foi o conteúdo dessa última atualização?</p>
<p>6. Conforme faculdade prevista no §3º do art. 11 do Decreto nº 7.724, de 2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, há algum outro canal que o órgão disponibiliza para obtenção de pedido de acesso à informação, além do SIC no próprio órgão e do E-SIC no portal do órgão (por exemplo: contato telefônico ou correspondência física)?</p> <p>6.1 Se sim, qual local e qual é a forma de acesso?</p>
<p>7. Conforme estabelecido no art. 67 do Decreto nº 7.724, de 2012, solicito:</p> <p>1 - Avaliação e monitoramento da implementação do que dispõe o Decreto supracitado;</p> <p>2 - Quais recomendações e medidas para aperfeiçoar a implementação do disposto na LAI e em seu Decreto regulamentador a autoridade que cuida da implementação da Lei de Acesso no órgão têm a apresentar?</p>
<p>8. Solicito acesso ao relatório anual do órgão (referente ao ano de 2014) conforme previsto no art. 67, II do Decreto nº 7.724, de 2012.</p>

Elaboração própria

Além desse pedido de acesso que foi solicitado a todos os órgãos, realizou-se perguntas específicas para a Controladoria-Geral da União, em razão das competências ao órgão atribuídas pela Lei de Acesso à Informação.

Tabela 03 – Questionário elaborado para a CGU

PEDIDO DE ACESSO PARA A CGU

1) Conforme estabelece o art. 69 do Decreto nº 7.724, de 2011, qual é o ato conjunto da CGU e do MPOG que estabelece procedimentos, regras e padrões de divulgação de informações ao público, fixando prazo máximo para

atualização?
2) Conforme estabelece o art. 69 do Decreto nº 7.724, de 2011, qual é o ato conjunto da CGU e do MPOG que detalha os procedimentos necessários à busca, estruturação e prestação de informações no âmbito do SIC.
3) De qual órgão é a competência para fiscalizar se os procedimentos, regras e padrões de divulgação de informações ao público estão sendo cumpridas?
3.1) De qual ato normativo (ex: Lei, Decreto, Portaria ou Instrução Normativa) provem essa competência?
3.2 Como é feita essa fiscalização?
3.2.1 Qual é o procedimento?
3.2.2 Qual é a periodicidade que os 38 ministérios são submetidos à essa fiscalização?
3.2.3 Quando foi a última vez que os ministérios foram submetidos (separar a resposta por ministérios com a respectiva data/mês/ano)?
4) Há sanções aplicáveis aos órgãos ou ao gestor responsável em caso de descumprimento desses prazos?
4.1 Se sim, qual é a sanção?
4.2 Em qual ato normativo a sanção é baseada?
5) Quais órgãos, dentre os 38 ministérios do Poder Executivo Federal, não tem cumprido esses prazos?

Elaboração própria

Além do *checklist* e dos questionários, também compõem a presente pesquisa os dados obtidos por meio das entrevistas que foram feitas com gestores responsáveis pelo monitoramento da ações propostas pela Lei e por seu Decreto, bem como com atores envolvidos na elaboração da Lei e do Decreto.

Ao total, foram realizadas 03 entrevistas: uma com o então Subchefe de Assuntos Jurídicos e atual Secretário Nacional de Justiça, Beto Vasconcelos, uma com o então Subchefe Adjunto da Casa Civil e atual Secretário Executivo do Ministério da Justiça, Marivaldo de Castro Pereira e, por fim, com o então Secretário de Assuntos Legislativos e atual diretor para a América Latina da *Open Society Foundations*, Pedro

Vieira Abramovay.

Os três, a partir dos cargos que ocupavam, ajudaram a reconstruir o histórico que culminou na edição da Lei de Acesso à Informação e a realizar uma análise sobre dificuldades e desafios que ainda existem com relação a essa política pública.

Ademais, vale registrar o auxílio precioso do Marcio Camargo Cunha Filho, que além de ser pesquisador e ter concluído o seu mestrado sobre a Lei de Acesso à Informação, atualmente trabalha na Controladoria-Geral da União com a temática.

Para subsidiar a pesquisa proposta, utilizar-se-á a visão da Professora Maria Paula Bucci, cujo enfoque de estudo recai sobre a relação do direito e da política pública e a visão de *accountability* proposta por Abrucio e Loureiro (2004).

Ademais, para subsidiar a análise do ciclo da política pública e para compreender como é formada uma janela de oportunidade que viabiliza a entrada de um determinado tema entra na agenda governamental acabando na tradução do tema em uma política pública ou em uma ação, serão utilizados os conceitos teóricos de análise da agenda proposta por John Kingdon (2003), bem como o estudo acerca da política pública proposto por Leonardo Secchi (2010).

Partilha-se, aqui, da visão proposta por Coutinho (2013, p. 18), que enxerga o direito como vocalizador de demandas. Esse papel exige que, em um ciclo das políticas públicas, seja na fase de formulação, implementação, avaliação ou monitoramento, as decisões e as escolhas feitas devam ser abertas, fundamentadas – valendo-se de uma argumentação coerente e plausível e documentadas, de modo a assegurar a participação dos atores interessados e da sociedade como um todo.

A análise incidirá sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação para saber de o Estado brasileiro tem vencido a cultura de segredo que se apresenta na Administração Pública, se o Estado tem cumprido os parâmetro mínimos propostos pela Lei, quais sejam os deveres de transparência ativa e passiva, e contribuído para a construção de uma cultura de acesso.

Em uma cultura de segredo, a requisição de uma informação pelo cidadão tende a ser tratada como um problema que sobrecarrega as atividades administrativas, restando a ele solicitar apenas informações que lhe digam respeito, muitas vezes por meio de ação judicial específica para tanto.

O Estado brasileiro avançou muito nas últimas duas décadas na construção de uma cultura de transparência e abertura de suas ações. Entende-se que essa abertura deve ocorrer por meio de distintos da construção e implementação de distintos mecanismos legais. Dentre esses, destacar-se-á a legislação de acesso à informação.

A forma de implementação dos mecanismos criados na Lei de Acesso à Informação, bem como no seu Decreto regulamentador serão analisados com objetivos de identificar se o Estado tem de fato superado a cultura de segredo, quanto à concretização do direito de acesso à informação. Analisar-se-á se o Poder Executivo Federal tem cumprido o dever de transparência ativa de acordo com os parâmetros existente no manual de boas práticas da CGU e as recomendações formuladas Artigo 19 e se tem respondido de maneira satisfatória quando o cidadão demanda alguma informação do Estado, concretizando uma ação de transparência passiva. A partir dessa análise, apontar-se-á os desafios que ainda precisam ser superados nesse Poder para a efetiva concretização desse direito.

Dessa maneira, tem-se como objetivo geral a análise da implementação da Lei de Acesso à Informação dentro Poder Executivo Federal, por meio de seus 38 ministérios, considerando a perspectiva de se essa implementação se conecta com os fundamentos do Direito à Informação.

Para isso, analisar-se-á, no capítulo 1, as dimensões do direito à comunicação, chegando ao direito à informação, seguido pela evolução da legislação internacional sobre o direito e a forma de acesso à informação.

Após, analisar-se-á a matriz constitucional do Direito em nosso país, passando pela evolução de tratamento do direito nas distintas Cartas Constitucionais.

O capítulo 2 focará no tratamento infraconstitucional existente no País até a edição da Lei de Acesso à Informação, ocorrida no dia 18 de novembro de 2011. Essa análise contemplará o Projeto de Lei que deu origem à LAI.

No capítulo 3 o foco recairá sobre o ciclo da política pública, mais especificamente sobre a entrada de um tema na agenda governamental e o monitoramento do dever de transparência ativa.

Já no capítulo 4 será feita a análise do cumprimento da transparência passiva por meio dos pedidos de acesso à informação realizados para os órgãos do Poder Executivo Federal.

Por fim, serão tecidas as considerações finais, avaliando-se a implementação da LAI por meio da pesquisa feita sobre transparência ativa e passiva. Ademais, serão traçados alguns desafios que ainda precisam ser superados na implementação dessa Lei no Poder Executivo.

CAPÍTULO 1 – O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

1.1 O DIREITO À COMUNICAÇÃO COMO *FRAMEWORK* DO DIREITO À INFORMAÇÃO

Antes de se focar em uma análise mais aprofundada sobre o direito de acesso à informação, vale ressaltar que adota-se, aqui, a compreensão de que o direito à informação em sentido amplo é o direito à comunicação, que conta com inúmeras faces que não serão objeto de análise neste estudo.

Ou seja, enxerga-se aqui o direito à comunicação como um “guarda-chuva” para inúmeros outros direitos, especialmente para o de liberdade de expressão e o direito à informação. A Artigo 19³ também parte desse pressuposto, conforme se pode observar a seguir:

“The right to communicate should not be conceived as a new and independent right but rather as an umbrella term, encompassing within it a group of related, existing rights. This means that any elaboration of the right to communicate must take place within the framework of existing rights. There already exists under international law broad consensus on the basic content of fundamental human rights and we are of the view that the various legitimate claims made for the right to communicate can be accommodated within this framework.”

Tanto a Declaração de Direitos Humanos, quanto o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos – que serão analisados mais adiante – já trazem expressamente os variados componentes ao direito à liberdade de expressão, que conforme ressaltou a Artigo 19⁴ são: “um direito irrestrito de ter opiniões, o direito de exprimir e divulgar quaisquer informações ou ideias”, o direito de ter acesso aos meios de comunicação e o direito de buscar e receber informações e ideias.”

Focando-se na perspectiva da Constituição Federal de 1988, e tomando como base o rol muito didático elaborado por Badin (2007, p. 46), pode-se identificar as inúmeras faces do direito à comunicação: “a liberdade de manifestação do pensamento e expressão (art. 5º, IV, IX), a liberdade de informação jornalística (art. 220, §1º e 2º), o

³ Article 19. Statement on the Right to Communicate. Londres, 2003. Disponível em: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/right-to-communicate.pdf>. Acessado em: 31 de janeiro de 2016. p. 2

⁴⁴ Article 19. Statement on the Right to Communicate. Londres, 2003. p. 3

direito coletivo à informação (art. 5º, XIV), o direito individual e coletivo de acesso à informação de interesse público (art. 5º, XXXIII), o direito individual de acesso à informação pessoal (art. 5º, LXXII), o princípio da publicidade (art. 37), o direito cultural de acesso às fontes da cultura nacional (art. 215) e o direito à consulta da documentação governamental (art. 216, §2º)”.

De todas essas faces compõe o direito à comunicação que se desdobram em outros direitos, analisar-se-á apenas uma parte do direito à informação.

Figura 01 – Direito à Comunicação



Elaboração própria: fontes diversas

O direito à informação, objeto deste trabalho, é aquele entendido em seu sentido restrito, que consiste no direito individual ou coletivo de acesso à informação pública. Restringe-se a pesquisa a essa parte do direito por acreditar que esse direito é o instrumento principal para que haja o controle dos cidadãos ao exercício do Poder Público.

É por meio do direito de acesso à informação, seja ele exercido ativa ou passivamente – modalidades que serão detalhadas mais a frente – que se exerce o *accountability*⁵.

Entende-se aqui o *accountability* como “a responsabilização política ininterrupta do Poder Público em relação à sociedade” (ABRUCIO & LOUREIRO, 2005, p. 2). Nessa concepção adotada não se divide o *accountability* de maneira horizontal e vertical, separando controle de instituições e pessoas em modo estanques, conforme a visão de Guillermo O’Donnell (1998).

Partilha-se do pensamento de Abrucio e Loureiro (2004), para os quais o *accountability* pode se dar de três maneiras: a primeira é através do processo eleitoral, no qual os cidadãos votam pela manutenção ou não de determinados representantes – dessa forma assegura-se a soberania popular; a segunda diz respeito à fiscalização e controle institucionais que ocorrem ao longo do mandato – ocorre por meio de tribunais de contas, controladorias, agências que exercem atividades fiscalizadora, controle judicial e controle social; e, por fim, a terceira maneira que versa sobre a “criação de regras estatais intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação”, que visa assegurar que os direitos individuais e coletivos não possam ser alterados pelo governante que está exercendo o mandato. De maneira esquemática, tem-se:

Tabela 04 – *Accountability* Democrática

Formas de <i>Accountability</i>	Instrumentos	Condições
Processo Eleitoral	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema eleitoral e partidário Debates e formas de disseminação da informação 2. Regras de Financiamento de Campanhas Justiça eleitoral 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado 4. Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas) 5. Imprensa livre e possibilidade de se obter diversidade de informações

⁵ Registra-se aqui uma certa dificuldade na escolha de tradução e definição do termo *accountability*. Muitos autores utilizam o termo sem defini-lo claramente. O tema foi inclusive objeto de análise em um artigo da Revista de Administração Pública disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122013000300010&script=sci_arttext. Acessado em: 31 de janeiro de 2016.

<p>Controle Institucional durante o Mandato</p>	<p>i. Controle Parlamentar (controles mútuos entre os Poderes, CPI, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e de desempenho das agências governamentais, audiências públicas etc.)</p> <p>ii. Controle Judicial (controle da constitucionalidade, ações civis públicas, garantia dos direitos fundamentais etc.)</p> <p>iii. Controle Administrativo- Procedimental (Tribunal de Contas e/ou Auditoria Financeira)</p> <p>iv. Controle do Desempenho dos Programas Governamentais Controle Social (Conselho de usuários dos serviços públicos, plebiscito, Orçamento participativo etc.)</p>	<p>v. Independência e controle mútuo entre os Poderes</p> <p>vi. Transparência e fidedignidade das informações públicas</p> <p>vii. Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia)</p> <p>viii. Predomínio do Império da lei</p> <p>ix. Existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o Poder Público</p> <p>x. Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (“consensualismo”)</p>
<p>Regras estatais Intertemporais</p>	<p>4 Garantias de direitos básicos pela Constituição (cláusulas pétreas) Segurança contratual individual e coletiva</p> <p>5 Limitação legal do poder dos administradores públicos Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes</p> <p>6 Mecanismos de restrição orçamentária Defesa de direitos intergeracionais</p>	<p>7 Predomínio do império da lei</p> <p>8 Eficácia dos mecanismos judiciais</p> <p>9 Definição de assuntos e regras que valham para o Estado, independentemente dos governos de ocasião</p>

Fonte: Luiz Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro, 2004.

A construção de uma política que permita o acesso à informação é um dos mecanismos principais que viabilizam o controle institucional durante o mandato, conforme a categoria proposta acima.

Antes de se analisar o direito de acesso e viabilização de grande parte desse direito pela Lei de Acesso à Informação, cabem aqui dois apontamentos relacionados ao tema: o primeiro é sobre a compreensão da dimensão de acesso. Uma definição importante é a de Trudy Huskamp Peterson (2011). De acordo com o autor, “acesso é a disponibilidade de arquivos para consulta como resultado tanto de uma autorização legal quanto da existência de instrumentos de pesquisa” (PETERSON, 2011, p. 2).

Essa definição ressalta que não basta o documento ou a informação existir, faz-se necessário uma legislação específica para regulamentar o acesso, bem como a existência de um mecanismo capaz de encontrar tal informação em um documento em meio a tantos outros.

De maneira bem simplista, tem-se a seguinte situação (não muito distante da realidade de parte da documentação de determinados órgãos públicos): um pavilhão com inúmeras caixas não categorizadas e colocadas de maneira aleatória no espaço físico gigantesco. Os documentos contidos nas caixas, por sua vez, também foram inseridos sem nenhuma sistemática de organização. Sabe-se que determinada informação sobre um ato específico do órgão está nesse pavilhão. Nesse caso, apesar da informação estar documentada e guardada em condições adequadas para preservação do documento físico, é como se ela não existisse, em razão da dificuldade de se buscar entre milhares de documentos não categorizados e caixas estocadas de maneira aleatória. Para que haja a concretização do direito, além de uma lei sobre o tema, necessita-se de uma forma de localizar a informação e, ainda mais, torná-la acessível – tanto física quanto inteligivelmente.

O segundo apontamento, que está relacionado ao primeiro, é sobre como o direito de acesso à informação está intimamente ligado com a concepção de arquivos. Essa ligação poderá ser comprovada ao longo deste trabalho, já que o direito de acesso à informação depende, em grande parte, da organização documental das informações em arquivos. São os arquivos que “registram decisões, ações e memórias”⁶. A organização internacional que se dedica à manutenção e ao desenvolvimento dos arquivos é o Conselho Internacional de Arquivos – CIA⁷.

No Brasil, o Arquivo Nacional⁸, órgão criado em 1838, é o órgão central do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA⁹. Compete ao SIGA “as

⁶ Declaração Universal sobre os Arquivos. Disponível em: <http://www.portalan.arquivonacional.gov.br/media/declara%C3%A7%C3%A3o%20universal%201.pdf>. Acessado em: 31 de janeiro de 2016.

⁷ Maiores informações esse Conselho podem ser obtidas em: <http://www.ica.org/>

⁸ O Arquivo Nacional atualmente integra a estrutura organizacional do Ministério da Justiça, conforme dispõe o Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007. Isso em razão de o Ministério ter como competência temática a política nacional de arquivos, cujo órgão central é o Arquivo Nacional. Anteriormente, o Arquivo, bem como o Conselho Nacional de Arquivos, integravam a estrutura da Casa Civil da Presidência da República. O Decreto do Ministério da Justiça – MJ está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6061.htm. Já o Decreto que transferiu o Arquivo para o MJ pode ser visto em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7430.htm#art4. Acessado em: 31 de janeiro de 2016.

⁹ O SIGA foi criado por meio do Decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4915.htm. Acessado em: 31 de janeiro de 2016.

atividades de gestão de documentos no âmbito dos órgão e entidades da Administração Federal.” Entende-se por documentos de arquivo aqueles que são “produzidos e recebidos por órgão e entidades da administração pública federal, em decorrência do exercício de funções e atividades específicas”, independente do suporte ou natureza”¹⁰.

Compete à esse órgão, portanto, coordenar as atividades de gestão desses documentos, por meio de determinadas normas, para assim atender a sua finalidade, que é a de “garantir ao cidadão e aos órgão e entidades da Administração Pública Federal, de forma ágil e segura, o acesso aos documentos de arquivo e às informações nele contidas”¹¹, excepcionados os que tenham algum grau de sigilo ou restrição de ordem legal ou administrativa.

Dentro de uma perspectiva mais moderna, de gestão de informações eletrônicas, especialmente quanto aos processos administrativos eletrônicos dentro do Poder Executivo Federal, tem-se uma competência compartilhada ente o Arquivo Nacional, órgão do Ministério da Justiça – MJ e A Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento – MPOG, ao qual compete, conforme disposto no Decreto nº 8.578, de 26 de novembro de 2015¹², a “gestão dos recursos de tecnologia da informação, no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP¹³. Tanto o SIGA, quanto o SISP, são sistemas estruturantes que versam sobre a gestão da informação na Administração Pública Federal.

¹⁰ Art. 1º, §1º do Decreto nº 4.915, de 2013.

¹¹ Art. 2º, I do Decreto nº 4.915, de 2013.

¹² O Decreto nº 8.578, de 2015, está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8578.htm#art12ii. Acessado em: 31 de janeiro de 2016.

¹³ O ato que versa sobre esse Sistema é o Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7579.htm. Acessado em: 31 de janeiro de 2016.

Vale observar a finalidade do SISP prevista em seu art. 2º, II: “facilitar aos interessados a obtenção das informações disponíveis, resguardados os aspectos de disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade, bem como restrições administrativas e limitações legais”

Feitos esses apontamento sobre o acesso – que serão reiteradas ao longo do texto – e sobre gestão da informação, proceder-se-á a análise mais detalhada do marco internacional e nacional do tema.

1.2 MARCO LEGAL INTERNACIONAL

Três legislações são utilizadas como paradigmas legais referentes ao acesso à informação, por motivos distintos. O primeiro deles é a Lei do Reinado da Suécia, que nesse tempo abrangia também a Finlândia, que foi editada pelo Parlamento sueco em 1766. Não é difícil entender o porquê de ser paradigmática essa Lei¹⁴. Trata-se da legislação mais antiga que assegura esse direito. A Lei, *Freedom of Writing and of the Press*, versa sobre *offent lighets principen*, o princípio da publicidade.

Já nos moldes de democracia contemporânea, o segundo paradigma sobre o tema é da República Parlamentar da Finlândia, cuja Lei nº 83, editada em 1951, é conhecida como *Act on the Publicity of Official Documents*. O primeiro capítulo do ato afirma que os documentos preparados ou expedidos por uma autoridade pública são públicos, entretanto, excepciona alguns casos, como o da segurança do Estado. Anos após a sua edição, em 1999, esse marco legal sofreu atualização por meio do *Act on the Openness of Government Activities*¹⁵.

A Lei finlandesa conta com 8 capítulos e tem uma estrutura similar à legislação que o Brasil aprovou sobre o tema. Um parte principiológica, que versa sobre a abertura dos documentos, outra sobre o escopo de aplicação, o objetivo do ato e uma sobre definições legais relevantes para o tema. Após isso, um capítulo sobre o direito de acesso, outro sobre a forma de exercício desse direito, um que dispõe sobre as obrigações legais dos agentes públicos, outro sobre as hipóteses de sigilo e, por fim,

¹⁴ Para saber um pouco sobre o contexto histórico de edição desse ato, vale a leitura do primeiro capítulo do livro *The World's First Freedom of Information Act*, disponível em: http://www.chydenius.net/pdf/worlds_first_foia.pdf. Acessado em: 06 de janeiro de 2016.

¹⁵ Informações sobre o *Act on the Openness of Government Activities* podem ser obtidas em: <http://oikeusministerio.fi/en/index/basicprovisions/legislation/actontheopennessofgovernmentactivities.html>. Ademais, a íntegra do ato traduzido pode ser lida em: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990621.pdf>. Acessado em: 26 de dezembro de 2015.

um com disposições finais que prevê a possibilidade de recurso em caso de negativa de acesso, sanções penais e regras de transição.

O terceiro paradigma é a Lei americana. Em 1966, o Estados Unidos foi o terceiro país a editar uma legislação sobre o tema, a Lei de Liberdade de Informação, conhecida como *Freedom of Information Act* – FOIA¹⁶.

Em que pese o FOIA ser um marco que serve como parâmetro para inúmeros países, vale destacar que essa Lei foi aprovada apesar da contrariedade do então presidente americano Lyndon Johnson e das manifestações, nesse mesmo sentido, das 27 agências e departamentos federais à época da tramitação da Lei no Congresso americano. Antes de sua aprovação, o Departamento de Justiça americano acreditava que os pedidos de acesso gerariam um sério problema para todas as agências americanas¹⁷.

Após uma difícil tramitação no Congresso, o Presidente americano, ao realizar sua declaração oficial, quando da sanção da Lei, ressaltou que “a legislação era fruto de um dos princípios mais essenciais da democracia: a de que a democracia funciona melhor quando a população tem acesso a todos os documentos que a segurança da nação permite”¹⁸.

Em um tom de manutenção da cultura de segredo e não de abertura, a declaração continuou versando sobre a necessidade de manutenção de segredos militares, enquanto houvesse ameaças à paz, sobre a proteção de informações pessoais e sobre a necessidade de se resguardar determinadas informações preparatórias. Pode-se notar, claramente, que a preocupação presidencial recaia muito mais sobre as exceções que seriam mantidas, do que sobre a importância do ato de se consagrar o princípio da publicidade e o direito de acesso à informação.

¹⁶ Todo o texto do FOIA pode ser acessado em: <http://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/amended-foia-redlined.pdf> . Ademais, todo o histórico de tramitação da Lei pode ser lida em: <http://nsarchive.gwu.edu/nsa/foialeghistory/legistfoia.htm>. Acessado em: 06 de janeiro de 2016.

¹⁷ Essa forte contrariedade à Lei pode ser vista em: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB194/index.htm>. Acessado em: 06 de janeiro de 2016.

¹⁸ Tradução livre do *Statement* do Presidente publicado em 04 de julho de 1966. Disponível em: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB194/Document%2037.pdf>. Acessado em: 06 de janeiro de 2016.

O FOIA é aplicável a todos os departamentos, agências e órgãos federais, não sendo aplicável ao Congresso Americano, às Cortes Federais e à determinadas partes do executivo diretamente relacionados à assistência do presidente americano. Além disso, não é aplicável ao Poder Executivo dos Estados, já que nem todos eles regulamentaram o direito.

Vale registrar que o FOIA conta com 9 exceções (tradução minha)¹⁹: informações autorizadas por uma ordem executiva que versem sobre segurança nacional ou política externa, regras e práticas de procedimentos internos; sigilos impostos por outras leis, informações confidenciais sobre transações comerciais ou financeiras, comunicação intra ou interagências que estejam sujeitas a processos deliberativos, litígios ou outros privilégios, informações/ dados pessoais ou médicos, registros ou informações sobre a aplicação da Lei, informações sobre instituições financeiras e informações geológicas e geofísicas.

Apesar da edição da Lei, demorou algumas décadas para que, de fato, houvesse a implementação do FOIA. Quase não houve efetivação desse direito nas décadas de 60 e 70, apesar dos inúmeras exceções legais já impostas. Foi somente na década de 80, com algumas ações judiciais movidas por cidadãos, cujo objeto versavam sobre o sigilo de determinados documentos, que começou-se a inverter essa lógica da cultura de segredo norte-americano.

Um caso paradigmático sobre o tema foi o *Powell versus United States Department of Justice*²⁰, ocorrido no Estado da Califórnia. O caso, que aconteceu em 1984, versava sobre o pedido de acesso à informação realizado pelo John Powell,

¹⁹ As exceções são: 1 - Specifically authorized under criteria by an executive order to be kept secret in the interest of national defense or foreign policy; 2 - Related solely to the internal personnel rules and practices of an agency; 3 - Specifically exempted from disclosure by statute; 4 - Trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential; 5 - Inter-agency or intra-agency memorandums or letters that would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency; 6 - Personnel and medical files and similar files, the disclosure of which would constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy; 7 - Records or information compiled for law enforcement purposes; 8 - Contained in or related to examination, operating, or condition reports prepared by, on behalf of, or for the use of an agency responsible for the regulation or supervision of financial institutions; 9 - Geological and geophysical information and data, including maps concerning wells.

²⁰ Para saber mais sobre esse caso, veja:

<http://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/584/1508/2270957/>. Acessado em: 09 de janeiro de 2016.

Sylvia Powell e Julian Schuman. Os demandantes eram jornalistas americanos que residiam na China durante a Revolução Chinesa. Eles eram editores de uma publicação mensal que continha uma série de artigos críticos à atuação dos Estados Unidos na Guerra Coreana.

Após retornarem ao Estados Unidos, os demandantes foram vítimas do Macartismo, tendo sido acusados por sedição, em 1956, apenas com base no conteúdo dos artigos publicados enquanto editores da *China Monthly Review*. O início do julgamento ocorreu em 1959, mas o caso não foi levado adiante em razão de algum erro material.

Em 1978, os demandantes realizaram um pedido de FOIA, direcionado ao Departamento de Justiça, solicitando os documentos relacionados ao indiciamento que sofreram. Com a ação protelativa intencional e inadequada do Departamento de Justiça, que não tomou nenhuma ação específica para viabilizar o acesso aos documentos, os demandantes moveram um processo judicial para obter os documentos e, dessa maneira, “forçar” a aplicação da Lei americana.

Com a ordem judicial, o Departamento manteve sob sigilo uma parte da documentação solicitada, bem como deletou porções substanciais da documentação que foi divulgada, alegando estar entre as exceções 1, 5, 6 e 7 previstas no FOIA. Diante disso, a Corte selecionou partes da documentação que foi classificada como sigilosa para realizar uma revisão desse sigilo e demandou uma indicação, classificação e justificativa sigilo de todos os documentos que versavam sobre o processo fosse elaborado de maneira mais adequada. Uma grande vitória para a cultura de transparência do país.

Para encerrar o caso, os demandantes moveram uma ação reivindicando ressarcimento com os custos e honorários advocatícios, alegando impossibilidade de continuação da ação judicial caso não ocorresse. Conseguiram ganhar a ação e, a partir de então, foi estabelecido um novo parâmetro para análise de indenização e ressarcimento de ações que versassem sobre o FOIA: o grau de dificuldade, a existência de práticas protelatórias pelo órgão demandado, o período temporal para

resolução do caso e o período de tempo anterior à conclusão do litígio²¹.

Outro caso relevante nessa construção da cultura de acesso norte americana foi o *Donovan versus FBI*²². O caso consistiu em um FOIA realizado por Michael Donovan, William Ford, James Kazel e Judy Keogh para que o FBI, que é a agência federal de investigação, fornecesse os documentos referentes à investigação do assassinato de seus familiares, que haviam sido mortos em El Salvador.

A agência negou o acesso aos documentos, com base em uma das exceções legais. Com a negativa de acesso, os requerentes iniciaram uma ação judicial em 1982, visando concretizar o seus direitos.

Um ano após o início da ação judicial, o juiz ordenou a abertura de quase toda a documentação. O FBI apelou da decisão, questionando a ordem de abertura de determinados documentos e se a primeira instância judicial haveria abusado de sua discricionariedade ao revisar o sigilo dos documentos que havia sido imposto.

A decisão em segunda instância foi significativa e relevante, pois afirmou que caberia sim uma revisão pela primeira corte dos documentos que haviam sido classificados como sigilosos. Não houve abuso do poder discricionário ao submeter documentos do FBI a uma corte para revisão. O FOIA prevê esse mecanismo de controle e ele deve ser respeitado.

Outras decisões judiciais foram importantes para a reversão dessa lógica de sigilo e concretização do direito de acesso à informação. Ademais, a implementação da também foi viabilizada pela *Executive Order 12,958*²³, expedida pelo Presidente Clinton em 17 de abril de 1995, que instituía um sistema uniforme de classificação e desclassificação de informações de segurança nacional.

Ainda no governo de Bill Clinton, em 1996, foi assinado o *Electronic Freedom of Information Act* – EFOIA²⁴. Esse ato, uma emenda no FOIA, tinha como propósito a

²¹ Para saber um pouco mais sobre os critérios, veja: <http://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/569/1192/1518291/>. Acessado em: 09 de janeiro de 2016.

²² Para uma leitura mais detalhada do caso, vide: <http://openjurist.org/806/f2d/55/donovan-v-federal-bureau-of-investigation>. Acessado em: 09 de janeiro de 2016.

²³ A íntegra dessa *Executive Order* está disponível em: <http://www.justice.gov/oip/blog/foia-update-executive-order-12958-classified-national-security-information>. Acessado em: 09 de janeiro de 2016.

²⁴ O texto integral do EFOIA está disponível no <http://nsarchive.gwu.edu/nsa/efoia.html>

incorporação do uso de novas tecnologias para viabilizar o tanto o pedido do requerente como o da disponibilização de determinadas informações dos órgãos governamentais, obrigação de transparência ativa. Além disso, outra mudança significativa foi a instituição da obrigação de que o órgão público criasse uma regulamentação para atender ao pedido de acesso e o estabelecimento de prazos.

Outro marco significativo sobre a temática nos Estados Unidos ocorreu em 29 de dezembro de 2009, quando Presidente Barack Obama editou uma outra Ordem Executiva, a *Executive Order 13,526*²⁵, que substituiu a ordem 12,958, para aperfeiçoar esse sistema já implementado. Essa ordem continha os três níveis de sigilo possíveis nos EUA, ultrassecreta, secreta e confidencial, traz o rol de autoridades que podem realizar a classificação da informação, bem como o período de classificação, de até 25 anos, renováveis de maneira fundamentada, além de trazer possibilidade de revisão, desclassificação, salvaguarda, entre outros mecanismos fundamentais para viabilizar o ato.

Partindo para uma perspectiva no âmbito da América Latina²⁶, em um primeiro momento é possível vislumbrar um certo atraso do Brasil na edição de uma Lei sobre o tema. O Peru editou a Lei nº 27.806, em 2002; o Panamá também editou em 2002 a Lei nº 6, *Ley para la Transparencia en la Gestión Pública*; a Argentina, apesar de não contar ainda com uma Lei sobre o tema, garantiu o direito de acesso no âmbito do Poder Executivo por meio do Decreto nº 1.772, de 2003, ademais, algumas províncias do país já editaram leis de acesso em suas respectivas jurisdições; A República Dominicana editou a Lei nº 200-04 em 28 de julho de 2004, a *Ley General de Libre Acceso a la Información Pública*; o Uruguai, por sua vez, criou a *Ley de Acceso a la Información Publica*, a Lei nº 18.381, em 2008; já o Chile editou a sua Lei, a *Ley de Acceso a La Información Publica*, em 2009; apesar de o país não possuir uma Lei específica para tanto, um dos estados da Venezuela, Miranda, editou em 2009 a *Ley de*

²⁵ O texto dessa Ordem Executiva pode ser obtida em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-classified-national-security-information>

²⁶ O Knight Center publicou um mapa interativo com informações sobre as variadas Leis de Acesso à Informação na América Latina. Para saber mais, veja: <https://knightcenter.utexas.edu/en/node/3998> Acessado em: 06 de janeiro de 2016.

Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado Bolivariano de Miranda.

Dentre as legislações latino-americanas, destaca-se a importância que as legislações mexicana e chilena tiveram. Dessa maneira, vale aqui um breve comentário sobre essas leis. A Lei elaborada pelo México, a *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Publica Gubernamental* entrou em vigor no dia 12 de junho de 2002, garantindo o acesso à informação de qualquer um dos poderes da União, dos órgãos constitucionais autônomos ou com autonomia legal, bem como qualquer entidade federal²⁷.

A Lei mexicana conta uma estrutura distinta das demais Leis vistas anteriormente. A parte inicial da Lei versa sobre as definições/conceituações importantes, o âmbito de incidência e os objetivos da Lei que são: prover o meio necessário para que toda pessoa possa ter acesso à informação por meio de procedimentos simples e rápidos; a transparência da gestão pública por meio da difusão da informação que é produzida pelos órgãos por ela obrigados; garantir a proteção de dados pessoais que estejam sob a posse do Estado, favorecer a prestação de contas, de forma a proporcionar uma avaliação do desempenho dos órgãos públicos; melhorar a organização, classificação e manejo dos documentos e, por fim, contribuir para a democratização da sociedade mexicana e plena vigência do Estado de Direito.

A lógica aqui é claramente invertida. Enquanto a Lei norte-americana versava sobre formas de exceções de acesso, a Lei mexicana versa sobre o direito de acesso, regulamentando-o como um todo para só depois o excepcionar. Em seu capítulo II, a Lei, ao dispor sobre as obrigações de transparência, elenca em um rol as informações que os órgão deverão tornar públicas: a estrutura orgânica; as competências de cada unidade administrativa; o diretório de servidores; a remuneração desses servidores; o endereço físico e eletrônico para receber pedidos de acesso à informação; as metas e objetivos das unidades em consonância com os programas; os serviços que são prestados; os procedimentos, requisitos e formatos; informações sobre o orçamento e sua execução; o resultado das auditorias com respectivo ano de exercício; a

²⁷ Vale notar que a abrangência é federal e não nacional como é a brasileira.

concepção, execução e verba atribuída, bem como critérios de acesso aos programas de subsídios; as concessões, permissões e autorizações outorgadas; as contratações realizadas; a base legal; os relatórios criados em razão de obrigação legal; os mecanismos de participação social e, por fim, qualquer informação que seja de utilidade pública ou que se considere relevante.

Analisar-se-á com maior detalhe mais adiante cada um desses itens, já que a Lei brasileira e, posteriormente o seu decreto regulamentador, acabaram por adotar, praticamente nos mesmos termos, o rol de transparência ativa trazido pela Lei mexicana.

Entretanto, nem tudo é semelhança entre as Leis. Apesar da lei brasileira prever como âmbito de incidência todos os três poderes da União, a LAI não dispôs sobre obrigações ou mecanismos para implementação desse direito no Poder Judiciário ou Legislativo. Já a Lei mexicana já previa determinados mecanismos que deverão ser instituídos por esses poderes, bem como estabeleceu um ano como prazo máximo para que esses poderes tomassem as devidas medidas para implementação da Lei, conforme dispõe o artigo sexto das disposições transitórias da Lei. Outra diferença consiste nos graus de sigilo. A Lei mexicana conta apenas com dois graus: o reservado e o confidencial.

Vale destacar que dentro do Poder Executivo Federal mexicano, foi criado um Comitê de Informação dentro de cada entidade com competência para coordenar e supervisionar as ações necessárias dentro do órgão para que a informação seja divulgada conforme os procedimentos estabelecidos na Lei. Essa medida guarda relação direta com a autoridade de monitoramento, bem como com o SIC e E-SIC previstos na LAI e em seu Decreto.

Ademais, a legislação mexicana instituiu um órgão dentro da Administração Pública Federal, denominado *El Instituto*, com autonomia operacional e deliberativa para promover e difundir o exercício do direito de acesso à informação, bem como ser uma instância recursal nos casos em que a entidade negue acesso à determinada informação.

Para além da servir como instância recursal, compete ao órgão o estabelecimento de diretrizes e procedimentos, o cuidado com os dados pessoais que

estejam sob posse dos órgãos/entidades, a atuação em conjunto com o órgão de controle interno de cada entidade sobre o descumprimento da legislação, orientar os órgãos na instituição do seu serviço de acesso à informação, elaborar um guia que conterà de maneira simples e clara todos os procedimentos necessários para a obtenção da informação.

Um ponto de diferença que também merece destaque versa sobre a possibilidade de modificação ou correção de dados pessoais que estão sob a guarda de um órgão/entidade pública. A Lei de acesso à informação mexicana traz essa possibilidade, estabelecendo até mesmo mecanismo recursal em caso de negativa do órgão, enquanto a legislação que trata do tema no Brasil é bem anterior à sua Lei de Acesso, tendo sido regulamentada o rito processual do instituto do *habeas data*, por meio da Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997²⁸.

O *habeas data* é uma garantia individual, que tem sido nomeada na doutrina como um dos “remédios constitucionais” brasileiros. De acordo com José Afonso da Silva, “são garantias na medida em que são instrumentos destinados a assegurar o gozo de direitos violados ou em vias de ser violados ou simplesmente não atendidos.” (2012. p. 444).

Esse instituto em específico tem amparo no art. 5º, LXXII da Constituição Federal de 1988. Objetiva-se com ele, conforme lição de Afonso da Silva (2012, p. 455):

Proteger a esfera íntima dos indivíduos contra: (a) usos abusivos de registros de dados pessoais coletados por meios fraudulentos, desleais ou ilícitos; (b) introdução nesses registros de dados sensíveis (assim chamados os de origem racial, opinião política, filosófica ou religiosa, filiação partidária e sindical, orientação sexual etc.); (c) conservação de dados falsos ou com fins diversos dos autorizados em lei.”

Dessa maneira, a Lei propôs, em um primeiro momento, uma fase administrativa na qual o interessado faz um pedido de acesso ao órgão ou entidade que seja responsável pela guarda, tutela de determinada informação/dado e caso não haja a retificação demandada, pode o requerente mover uma ação judicial para pleitear que seja concedido o *habeas data*. Esse mecanismo versa, portanto, sobre uma das faces do direito de acesso à informação que seja relacionada à uma informação pessoal do

²⁸ A Lei na íntegra pode ser vista em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9507.htm. Acessado em: 11 de janeiro de 2016.

requerente. Vê-se, portanto, os motivos pelos quais a legislação mexicana sobre acesso à informação serviu como parâmetro quando da elaboração da LAI.

A legislação chilena, por sua vez, foi um paradigma especial na elaboração da Lei de Acesso brasileira em razão de sua forma de sua construção. A lei é fruto de uma sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso conhecido como *Claude Reyes vs. Chile*²⁹.

Em 2006, ao analisar demanda de três senhores, Marcel Claude Reyes, Sebatían Cox Urrejola e Arturo Longton Guerrero, a Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu sentença reconhecendo que o Estado chileno havia cometido uma séria de violações aos seguintes direitos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos: à obrigação de respeitar os direitos (art. 1º); ao dever de adotar disposições de direito interno (art. 2º); às garantias judiciais (art. 8º); à liberdade de pensamento e expressão (art. 13); aos direitos políticos (art. 23); e, por fim, à proteção judicial (art. 25).

O caso se iniciou em 1998 quando os demandantes solicitaram a um determinado comitê do Chile informações relacionadas a um projeto de industrialização florestal. Diante da negativa de acesso, foi apresentado um recurso na Corte de Apelações de Santiago, que decidiu por sua inadmissibilidade.

Sem mecanismos no país para recorrer da decisão, os requerentes ingressaram com uma ação na Comissão Interamericana de Direitos Humanos em dezembro de 1998. Ao julgar o caso, a Corte entendeu que a informação solicitada pelos requerentes cujo acesso foi negado pelo Estado chileno era de interesse público em decorrência do impacto ambiental que derivaria do objeto do contrato. Tratava-se de um pedido de acesso sobre um contrato celebrado entre o Estado chileno e determinadas empresas estrangeiras e também com uma empresa chilena com o objetivo de desenvolver um projeto de industrialização florestal, fato que em razão do impacto ambiental que seria causado constituiria uma informação que deveria ser de acesso público.

Ademais, argumentou que o art. 13 da Convenção dispunha claramente sobre o

²⁹ A íntegra do caso pode ser lida em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf. Já uma ficha resumida da sentença condenatória da Corte está disponível em: http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=332&lang=es. Acessados: em 10 de janeiro de 2016.

direito que toda pessoa tem de buscar e receber informação, sendo somente permitidas restrições que estejam previstas na própria Convenção. Afirmou que a atuação do Estado deve ser pautada pela publicidade e transparência para que seja possível, dessa maneira, que as pessoas exerçam um controle sobre as ações do Estado.

Quanto ao direito de acesso, afirmou que cabem sim restrições a esse direito, desde que elas estejam fixadas previamente por lei e desde que estejam em consonância com as exceções previstas na Convenção, quais sejam: “a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas e b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública ou da saúde ou da moral públicas.”³⁰

Na sentença, a Corte asseverou que a restrição ao acesso à informação sem observância desses critérios gerava margem para atuação discricionária e arbitrária do Estado, como ocorreu no Chile.

O Estado chileno não contava à época com uma legislação que versasse sobre as restrições ao acesso, não fundamentou a decisão de negativa de acesso e, mesmo contanto com um órgão recursal, exercido pela Corte de Apelações de Santiago, essa se isentou de analisar o recurso interposto pelos requerentes.

Diante de tantos direitos violados, a Corte condenou o Estado Chileno, o obrigando a fornecer a informação solicitada pelos requerentes e a adotar medidas necessárias que garantissem o direito de acesso à informação no país, a realizar, dentro de um período razoável, a capacitação de órgãos, autoridades e agentes públicos para que esses fossem capazes de concretizar o direito de acesso à informação que seria regulamentado por normativa a ser expedida, bem como a pagar os custos da ação.

A Lei de Acesso à Informação Chilena é fruto dessa condenação do Estado

³⁰ Essas exceções estão previstas no artigo 13 da Convenção que dispõe sobre a Liberdade de pensamento e de expressão:

“1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:

a. o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou
b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas”.

chileno ocorrido na Corte Interamericana em setembro de 2006. Após o caso, em 11 de agosto de 2008, a então presidente chilena, Michelle Bachelet, sancionou a Lei de Transparência da Função Pública e de Acesso à Informação da Administração do Estado, a Lei nº 20.285³¹.

A Lei chilena, que somente entrou em vigor em abril de 2009, tinha aplicação para todo o Poder Executivo, mas não para os outros dois poderes. A Lei afirma, em seu art. 3º, que a “função pública é exercida com transparência, de modo a permitir e promover o conhecimento dos procedimentos, conteúdos e decisões que sejam adotadas em seu exercício”³². Dessa maneira, consagrou-se o princípio da publicidade de todos os atos dos agentes públicos, restando claro que todas as informações, documentos e procedimentos são públicos.

A Lei trouxe, em um capítulo específico, o dever de transparência ativa ao qual estão submetidos os órgãos. Sobre esse dever, o Estado chileno adotou rol muito semelhante àquele previsto na Lei mexicana.

Já no capítulo subsequente, versou sobre o direito que toda a pessoa tem de solicitar e receber informação. Sobre esse direito, estabeleceu que os princípios que o rege são: o da relevância, o da liberdade de informação, da abertura e transparências, da máxima divulgação, da divisibilidade, da facilitação, da não discriminação, da oportunidade, do controle, da responsabilidade e da gratuidade.

O prazo adotado para que o pedido de acesso seja respondido é o mesmo que o previsto na LAI (20 dias prorrogáveis por mais 10 dias)³³. A Lei chilena trouxe apenas dois graus de sigilo: o secreto e o reservado. Caso tenha o seu pedido negado, o requerente pode recorrer ao *Consejo para la Transparencia*, Conselho autônomo de direito público. Caso o Conselho não conceda acesso, pode-se recorrer à Corte de

³¹ Todo o histórico de tramitação da Lei de Acesso à Informação chilena pode ser lido no site do Congresso Nacional do Chile, disponível em: http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20285. Acessado em: 12 de dezembro de 2015.

³² Tradução livre do art. 3º, que assim dispõe: “La función pública se ejerce con transparencia, de modo que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y decisiones que se adopten en ejercicio de ella”.

³³ Toda a análise dos prazos e instâncias do pedido de acesso à informação feito no Brasil será detalhado mais adiante.

Apelações do domicílio do reclamante.

Compete ao Conselho a promoção da transparência, a fiscalização do cumprimento das normas legais, bem como garantir o direito de acesso à informação. Além de expedir instruções gerais para o cumprimento e melhor implementação da legislação. Ademais, compete à ele, dentre outras coisas, capacitar os agentes públicos, realizar campanhas sobre o direito de acesso e elaborar relatórios estatísticos sobre o cumprimento da Lei pelo Estado.

Ademais, a Lei chilena previu sanções específicas para os agentes que negarem o acesso à informação, tais como multas de até 50% da remuneração do agente, podendo chegar até mesmo a suspensão do exercício do cargo. Por fim, traz um capítulo sobre disposições transitórias.

Dessa maneira, pode-se observar a razão para que ambas as leis, a mexicana e a chilena, influenciasssem sobremaneira a legislação brasileira sobre acesso à informação que foi sancionada em 2011.

Além dessas legislações específicas editadas pelos países analisados, cabe também destacar a importância dada ao tema em diversos atos, desde declarações, convenções e tratados internacionais.

Um dos primeiros marcos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos³⁴, foi proclamado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. Em seu art. 10, a Declaração dispõe que “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”

Pode-se observar, nesse artigo, alguns pontos importantes para o direito de acesso à informação. O primeiro deles é que esse direito não é restrito ao cidadão de um determinado país, mas é válido para toda e qualquer pessoa que o requeira. O segundo ponto diz respeito ao dever de não interferência no exercício desse direito. O terceiro ponto refere-se à dimensão do direito, já que compete ao Estado fornecer informações sem solicitação do requerente (dever de transparência ativa – expressa

³⁴ A Declaração pode ser lida na íntegra em: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acessado em: 12 de dezembro de 2015.

pelo verbo receber), bem como quando solicitado (dever de transparência passiva – expressa pelo verbo procurar).

Em 16 de dezembro de 1966 foi firmado o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que em seu art. 19 prevê o direito de liberdade de expressão, bem como o de “procurar, receber e difundir informações”. Apesar dos termos serem semelhantes aos previstos na Declaração Universal de Direitos Humanos, esse tratado inovou ao prever de que esses direitos só podem ser restritos desde que seja expresso em uma Lei, como pode-se observar:

ARTIGO 19

1. ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.
2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.
3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:
 - a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
 - b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.”

O Brasil internalizou o Pacto no governo do Presidente Fernando Collor por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992³⁵. Outro marco internacional significativo é a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecido como Pacto de São José da Costa Rica, promulgada em 22 de novembro de 1969. A Convenção é fruto da Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos, ocorrida entre os Estados membros da Organização dos Estados Americanos – OEA, um organismo regional, “principal fórum governamental político, jurídico e social do Hemisfério”³⁶ que congrega, atualmente, 35 Estados americanos.

Essa Convenção consagrou uma série de direitos essenciais do homem, especialmente os direitos civis e políticos. A entrada em vigor da Convenção só

³⁵ Decreto disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acessado em: 11 de janeiro de 2016.

³⁶ Como a própria definição do Organização é feita. Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp

ocorreu em julho de 1978, tendo sido internalizada no Brasil somente no governo Itamar Franco, mais de 10 anos após sua vigência, por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992³⁷.

A Convenção também dispunha em seu art. 13 sobre a “Liberdade de Pensamento e Expressão”:

toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha”

Como se pôde observar por meio do Caso Claude Reyes vs. Chile e por outras resoluções da Assembleia Geral da OEA³⁸, há o entendimento de que o direito de acesso à informação é essencial para que haja Estados Democráticos de Direito e para

³⁷ O texto do Decreto nº 678, de 2002, bem como a íntegra da Convenção, podem ser visto em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acessado em: 20 de janeiro de 2016.

³⁸ Há uma série de resoluções que versam sobre o direito de acesso à informação expedidas pela Assembleia Geral da OEA, tais como a Resolução AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) de 10 de junho de 2003, Resolução AG/RES. (XXXIV-O/04) de 8 de junho de 2004, ”; Resolução AG/RES. 2121 (XXXV-O/05) de 7 de junho de 2005, y AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) de 6 de junho de 2006, AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07) de 5 de junho de 2007, AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08) de 3 de junho de 2008, AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de 4 de junho de 2009, todas sobre “Acesso à Informação Pública: Fortalecimento da Democracia”. A título exemplificativo, segue a resolução de 2003:

“1. Reafirmar que toda pessoa tem a liberdade de buscar, receber, acessar e divulgar informações, e que o acesso à informação pública é um requisito indispensável para o próprio funcionamento da democracia.

2. Reiterar que os Estados têm a obrigação de respeitar e fazer respeitar o acesso à informação pública por todas as pessoas e promover a adoção de disposições legais ou de outra natureza que forem necessárias para assegurar seu reconhecimento e aplicação eficaz.

3. Instar os Estados membros a que tenham presentes os princípios de acesso à informação ao elaborar e adaptar sua legislação em matéria de segurança nacional.

4. Incentivar os esforços dos Estados membros para que, por meio de sua respectiva legislação nacional e outros meios apropriados, adotem as medidas necessárias para facilitar a disponibilidade eletrônica da informação pública.

5. Encarregar o Conselho Permanente de promover a realização de seminários e fóruns destinados a promover, divulgar e intercambiar experiências e conhecimentos relativos ao acesso à informação pública, a fim de contribuir para os esforços dos Estados membros em sua plena implementação.

6. Encarregar a Comissão Interamericana de Direitos Humanos de, por meio da Relatoria para a Liberdade de Expressão, continuar incluindo em seu relatório anual um relatório sobre o acesso à informação pública na região.

7. Solicitar ao Conselho Permanente que informe a Assembleia Geral, em seu próximo período ordinário de sessões, sobre o cumprimento desta resolução, que será executada de acordo com os recursos alocados no orçamento-programa da Organização e outros recursos.”

Todas as declarações e resoluções estão disponíveis em:

<http://www.oas.org/consejo/pr/AG/resoluciones%20y%20declaraciones.asp>. Acessado em: 11 de janeiro de 2016.

que haja o exercício adequado dos direitos constitucionais assegurados aos cidadãos. Os Estados devem, portanto, serem pautados pela maior transparência possível em suas ações, devendo elaborar uma legislação específica para assegurar a concretização desse direito e se esforçar para disponibilizar as informações públicas por ele geradas. Além do caso *Claude Reyes vs. Chile*, o próprio Brasil foi demandado em uma ação na Corte Interamericana, no caso conhecido como *Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) versus Brasil*³⁹.

Apesar de não ser uma demanda direta por acesso à informação como no caso Chileno analisado, o caso diz respeito à responsabilidade internacional do Estado brasileiro pelos desaparecimentos forçados dos membros da Guerrilha do Araguaia, que ocorreu na década de 70, bem como pela ausência de investigação desses desaparecimentos.

O julgamento consistiu na análise da incompatibilidade da Lei de Anistia adotada pelo Brasil com a Convenção Americana de Direitos Humanos. E que o Estado tem o dever de investigar as violações que ocorreram no período. De acordo com extrato da análise de fundo realizada na sentença, observa-se a importância do acesso à informação, do direito à verdade:

196. La Corte ha establecido que, de acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. (...)

197. El Tribunal también ha establecido que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. (...)

199. (...) [L]a Corte Interamericana ha determinado que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.

³⁹ A ficha resumo sobre o caso está disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/jurisprudencia>. Acessado em 14 de janeiro de 2016. Para ver toda a jurisprudência sobre esse caso, vide: <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/jurisprudencia>. Acessado em: 11 de janeiro de 2016.

200. Asimismo, este Tribunal ha determinado que toda persona, incluyendo los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas, y la sociedad, deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones. (...)

202. (...) [E]l Tribunal también ha establecido que en casos de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes. (...)

211. A criterio de este Tribunal, el Estado no puede ampararse en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados sino que, por el contrario, debe fundamentar la negativa a proveerlos, demostrando que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía. Resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho, especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos como las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial del presente caso.”

O Estado brasileiro foi condenado a uma série de medidas, sendo as principais: a indenizar os familiares, a investigar penalmente os desaparecimentos ocorridos, a realizar esforços para determinar o paradeiro das vítimas, identificá-las e devolver os restos mortais para os seus parentes e a continuar desenvolvendo iniciativas de busca, sistematização e publicação de toda a informação sobre a Guerrilha, bem como as informações sobre as violações praticadas pelo Estado brasileiro no período de regime militar. Resta claro nesse caso, que apesar de não ser a demanda central, o direito de acesso à informação é um direito instrumental para que outros direitos fundamentais possam ser concretizados.

O tema tem tamanha relevância para a OEA, que foi criado uma Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação⁴⁰ e um guia de implementação dessa Lei. A Lei Modelo foi aprovada por meio da Resolução AG/RES. 2607 (XL-O/10) de 8 de junho de 2010.

A Lei Modelo estrutura-se da seguinte forma: uma parte inicial com as definições relevantes, seguida pelo âmbito de aplicação e finalidade da lei, passando ao cerne de definição do direito de acesso à informação. Na Lei construída, defende-se que a aplicação seja feita para os três Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário –

⁴⁰ A Lei Modelo foi aprovada em 8 de junho de 2010 pela Assembleia Geral. Disponível em: http://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/americas_model-int-am-law-on-ati_portuguese. Acessado em: 11 de janeiro de 2016.

em todos os entes do Estado – federal/central, estadual/regional e provincial/municipal e para as organizações privadas que recebam recursos públicos ou que desempenhem função pública.

Ao versar sobre o direito de acesso à informação, os principais pontos defendidos são o fornecimento, de maneira mais rápida possível, do documento que contém a informação, a realização do pedido de acesso de maneira anônima, sem necessidade de justificativa e de maneira não discriminatória e gratuita – ou apenas cobrando o custo de reprodução do documento.

A segunda parte da Lei consiste nas medidas para promoção da abertura. Estão previstas as formas de publicidade da informação, a aprovação de um esquema de publicação, classes de informações relevantes a serem publicadas como transparência ativa – elencando em um rol as informações que deverão ser divulgadas de maneira proativa, rol esse muito similar ao que foi adotado pela legislação mexicana, e a divulgação das políticas públicas realizadas pelo Estado. Ademais, dispõe que o ato normativo proposto não afeta outras leis ou atos que porventura já existam. Encerrando essa segunda parte, versa sobre os registros das informações públicas, bem como os registros das solicitações e das divulgações já realizadas pelo órgão.

A terceira parte da Lei versa sobre o acesso à informação em poder das autoridades públicas. Integram essa parte a forma de solicitação da informação, a notificação de terceiros interessados na informação, os custos de reprodução da informação solicitada, a forma de acesso, o chamado “Oficial de Informação”, que nada mais é do que a autoridade responsável pela implementação da Lei, a busca e manutenção dos documentos, o extravio da informação, o período de resposta ao pedido, determinados tipos de avisos que podem ser dados aos requerente da informação.

Destaca-se nessa parte a defesa de que o pedido de acesso à informação possa ser realizado por distintos meios: escrito, eletrônico, verbal, por telefone ou qualquer outro meio análogo. Nota-se, pelas legislações já vistas, e pelo que será analisado na LAI, que normalmente há somente um meio obrigatório – o mais comum é que seja feito via eletrônica. Os outros modos são opcionais, dependendo da boa vontade do gestor/autoridade de monitoramento do órgão.

Outro ponto que é interessante nessa Lei Modelo é a previsão de que a autoridade que receba o pedido de acesso realize uma interpretação da natureza e alcance da demanda, de maneira razoável. E, caso haja dúvidas sobre o que está sendo solicitado, a previsão de que a autoridade entre em contato com o requerente para esclarecer o que está sendo solicitado⁴¹. A autoridade que está respondendo ao pedido tem a obrigação de ajudar o requerente e de responder ao pedido de forma precisa e completa ao que foi solicitado⁴².

A quarta parte da Lei versa sobre as exceções. Traz, portanto, os casos em que podem ser excepcionados da divulgação, a divulgação parcial da informação, a divulgação histórica e, por fim, a supremacia do interesse público.

Na Lei Modelo cabe o sigilo quando: 1 - o acesso puder causar danos a interesses privados - hipótese de dados pessoais, interesses comerciais e referentes aos direitos autorais; 2 - o acesso puder gerar um risco claro, provável e específico aos interesses públicos - segurança/defesa nacional, no processo preparatório de um ato/decisão do órgão/autoridade, elaboração e desenvolvimento de políticas públicas, relações internacionais ou intergovernamentais, na execução de leis, bem como na prevenção, investigação e persecução de crimes; política econômica do país, nos legítimos interesses financeiros do órgão/autoridade, e, por fim, afetar prestação de contas e auditorias; 3 - constituir uma violação às comunicações confidenciais, bem como a informação legal que deve ser considerada sigilosa.

A quinta parte versa sobre os mecanismos recursais, de apelação, tanto interna, quanto externa, além da previsão de que haja uma revisão judicial da decisão administrativa negativa. Ademais, traz a previsão de que o ônus da prova deve recair sobre a autoridade pública.

⁴¹ Mais adiante, na análise das respostas aos pedidos de acesso realizados para avaliar a transparência passiva, será possível perceber que essa não é a prática adotada no Brasil.

⁴² O art. 24 da Lei Modelo assim dispõe:

“1. La autoridad pública que reciba una solicitud deberá realizar una interpretación razonable acerca del alcance y la naturaleza de la solicitud.

2. En caso de que la autoridad pública tenga dudas acerca del alcance o naturaleza de la información solicitada, deberá ponerse en contacto con el solicitante con el objetivo de clarificar lo solicitado. La autoridad pública tiene la obligación de asistir al solicitante en relación con su solicitud y de responder a la solicitud en forma precisa y completa.”

A previsão é de que cabe apelação em um prazo de 60 dias a partir da falta de resposta do órgão requerido ou quando houver descumprimento de algum dispositivo da Lei. Na LAI há uma diferenciação entre o instituto da reclamação e do recurso, como será explicado mais adiante. De acordo com o modelo proposto pode-se inicialmente apresentar uma apelação interna apresentada para o titular do órgão requerido, que não é obrigatória, mas que caso seja apresentada deve ser respeitado o prazo para que se avance para a segunda possibilidade recursal, que é a apelação externa. Esta apelação, por sua vez, é apresentada diante da Comissão de Informação.

Destaca-se nessa parte a possibilidade de mediação entre o requerente e o órgão requerido, que pode ser exercida pela Comissão. Ademais, a Comissão tem competência para analisar o pedido feito, podendo rechaçar a apelação ou requerer da autoridade a adoção de medidas necessárias para que haja o cumprimento da Lei.

Caso não se cumpra o demandado pela Comissão ou caso a decisão da Comissão seja negativa, pode-se apresentar uma denúncia (tanto a Comissão, quanto o requerente) ao tribunal competente para que se faça cumprir a decisão da Comissão. Por fim, vale destacar que o ônus da prova recai sobre a autoridade pública que deve demonstrar ter atuado em consonância com as exceções previstas na Lei, que a divulgação pode ser dano substancial e que esse dano é “superior” ao interesse público.

A sexta parte versa sobre a Comissão de informação, com vistas à implementação da Lei. Trata, dessa maneira, do estabelecimento da Comissão, das competências e atribuições a ela designadas e dos relatórios que devem ser produzidos sobre a implementação da Lei. Em um item específico, aborda a questão da responsabilidade penal e civil.

Desenhou-se, nessa parte, uma Comissão que contasse com autonomia operacional, financeira e deliberativa, devendo ser uma pessoa jurídica, que fosse integrada por 5 membros comissionados, que seriam designados pelo Executivo depois de terem sido indicados por maioria de 2/3 dos membros do Poder Legislativo.

A proposta é de que haja mandato de 5 anos para, prevendo hipóteses para o afastamento ou suspensão do cargo em período menor do que o proposto. Além das competências anteriormente ditas, cabe à Comissão, entre outras, interpretar a Lei,

apoiar e orientar as autoridades públicas a implementar a Lei e formular recomendações.

A sétima parte traz as medidas de promoção e cumprimento da Lei. Abrange o monitoramento, o cumprimento e a capacitação do corpo de agentes públicos. Ademais, prevê módulos educacionais básicos sobre o direito de acesso para alunos da educação primária e secundária.

Por fim, dispõe em sua oitava parte sobre as medidas transitórias, basicamente com a data de promulgação e entrada em vigor. A Lei Modelo conta com 72 artigos ao total, além de alguns comentários ao longo do texto para que a Lei seja adequada à realidade do país que a adotará. De maneira mais concisa, tem-se:

Tabela 05 - Lei Interamericana esquematizada

LEI MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO	
Capítulo I	Definições, Alcance, Finalidade, Direito de Acesso e Interpretação <ul style="list-style-type: none"> ▪ Definições ▪ Alcance e finalidade ▪ Direito de acesso à informação ▪ Interpretação
Capítulo II	Medidas para promover a abertura <ul style="list-style-type: none"> ▪ Adoção de esquemas de publicação ▪ Aprovação de esquemas de publicação ▪ Esquemas de publicação modelo ▪ Classes de informação essencial ▪ Políticas públicas e populações específicas ▪ Outras leis e mecanismos que contemplam a divulgação de informação ▪ Registros de ativos de informação ▪ Registros de solicitações e divulgações ▪ Informação divulgada anteriormente
Capítulo III	Acesso à informação em poder das autoridades públicas <ul style="list-style-type: none"> ▪ Solicitação de informação ▪ Notificação a terceiros interessados ▪ Custos de reprodução ▪ Forma de acesso ▪ Encarregado de informação ▪ Busca de documentos ▪ Manutenção de documentos ▪ Informação extraviada ▪ Período de resposta ▪ Prorrogação ▪ Avisos ao solicitante
Capítulo IV	Exceções <ul style="list-style-type: none"> ▪ Exceções à divulgação ▪ Divulgação parcial e histórica ▪ Supremacia do interesse público

Capítulo V	Apelações <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apelação interna e externa ▪ Revisão judicial ▪ Ônus da prova
Capítulo VI	A Comissão de Informação <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estabelecimento da Comissão de Informação ▪ Faculdades e atribuições da Comissão
Capítulo VII	Medidas de Promoção e Cumprimento <ol style="list-style-type: none"> i. Monitoramento e cumprimento ii. Capacitação iii. Educação formal
Capítulo VIII	Medidas Transitórias <ol style="list-style-type: none"> 4 Título abreviado e entrada em vigor 5 Regulamento

Elaboração Própria. Fonte: Lei Modelo Interamericana

Além das Convenções e Declarações que, basicamente, versam sobre Direitos Humanos, vale destacar mais alguns atos que contêm como cerne a concepção de transparência e, por consequência, o direito à informação. Não pode restar dúvidas de que o entendimento defendido neste trabalho é o de que a política pública de acesso à informação do Estado brasileiro foi construída por meio de inúmeras ações e atos que culminaram na edição da LAI, mas que não se encerram nela.

A LAI é o ato normativo que mais congrega mecanismos de viabilização de desse direito, mas não é, nem de longe, o único. A superação da cultura de segredo – para se alcançar a cultura de acesso - perpassa pela adoção de uma série de medidas relacionadas à transparência pública, muitas dessas já foram tomadas e estão institucionalizadas por meio de atos normativos específicos, outras tantas que ainda precisam ser concretizadas. Em razão da limitação de espaço e tempo, algumas pinceladas serão fornecidas ao longo do trabalho, sem a pretensão, muito longe disso, de exauri-las.

Um dos primeiros atos normativos, no âmbito internacional, é a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, internalizada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002⁴³. Em seu art. III, que versa sobre medidas preventivas, afirma que os Estados Partes devem considerar medidas “destinadas a criar, manter e fortalecer” os sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de

⁴³ O Decreto nº 4.410, de 2002, está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm. Acessado em: 05 de dezembro de 2015.

aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência.”

Outro ato que foi promulgado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 é a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, mas internalizada somente pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006⁴⁴.

Em seu art. 10, dispõe que, tendo em vista a necessidade de se combater a corrupção, o Estado Parte “adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder”

No âmbito nacional, de maneira muito sucinta pode-se destacar alguns atos para o fortalecimento da transparência no Brasil. A primeira delas é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000⁴⁵, a Lei de Responsabilidade Fiscal que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”.

Destaca-se nesse ato normativo o estabelecimento de instrumentos de transparência da gestão fiscal, os quais deveriam ser amplamente divulgados, já constando a previsão de disponibilização em meios eletrônicos de acesso, “os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”.

Posteriormente, a Lei Complementar foi alterada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009⁴⁶, conhecida como Lei da Transparência, para prever e institucionalizar legalmente três mecanismos essenciais na política de transparência ativa do governo (que alguns anos depois foram incorporados à LAI como se verá mais adiante), quais sejam: o “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes

⁴⁴ O Decreto nº 5.687, de 2006, pode ser visto em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acessado em: 07 de janeiro de 2016.

⁴⁵ A Lei Complementar está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acessado em: 07 de janeiro de 2016.

⁴⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acessado em 07 de janeiro de 2016.

orçamentárias e orçamentos”, a criação de um sistema integrado de administração financeira e controle e “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios de eletrônicos de acesso público”.

Esse sistema integrado, conhecido como Portal da Transparência, já existia quando da edição da Lei Complementar nº 131, de 2009. Na verdade, ele havia sido criado como projeto piloto em 2004 e institucionalizado infra legalmente por meio do Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005⁴⁷.

Além das Lei Complementares citadas, destaque-se a criação da Corregedoria-Geral da União, órgão criado pela Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001⁴⁸, que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios do Poder Executivo Federal. Objetiva-se por meio desse órgão combater a fraude e corrupção, bem como defender o patrimônio público.

Dois anos após a edição da MP, foi criada a Controladoria Geral da União como órgão integrante da Presidência da República, por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003⁴⁹. O titular do órgão era intitulado como Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

Ao órgão recém criado coube incrementar a transparência da gestão da Administração Federal, a defesa do patrimônio público, o controle interno, a auditoria pública e as atividades de ouvidoria-geral.

Por fim, vale destacar que essa Lei também instituiu o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção cujas atribuições foram posteriormente regulamentadas pelo Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003⁵⁰. Objetivava-se com o Conselho “sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e

⁴⁷ Um detalhamento sobre o Portal da Transparência e o que ele traz de informações serão abordadas mais a frente.

⁴⁸ A Medida Provisória pode ser vista em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2143-31.htm Acessado em: 08 de janeiro de 2016.

⁴⁹ Lei disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm. Acessado em: 10 de janeiro de 2016.

⁵⁰ Decreto disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4923.htm. Acessado em: 10 de janeiro de 2016.

sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública, e estratégias de combate à corrupção e à impunidade.”.

1.3 MARCO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

1.3.1 PRÉ-CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Política do Império do Brasil, outorgada pelo Imperador Dom Pedro I em 25 de março de 1824, previa em seu art. 179⁵¹, IV o direito à liberdade de expressão e comunicação, conforme pode-se observar:

“Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.
IV. Todos podem communicar os seus pensamentos, por palavras, escriptos, e publicar-os pela Imprensa, sem dependencia de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercicio deste Direito, nos casos, e pela fórma, que a Lei determinar”.

Após essa Constituição outorgada de 1824, a 1ª Constituição da então República dos Estados Unidos do Brasil, datada de 24 de fevereiro de 1891, reafirmava o direito à liberdade de expressão tanto para os brasileiros como estrangeiros residentes, bem como trazia como inovação a vedação ao anonimato, conforme disposto em seu art. 72, §12⁵²:

Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
§ 12 - Em qualquer assunto é livre a manifestação de pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependência de censura, respondendo cada um pelos abusos que cometer nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonimato.

⁵¹ A íntegra da Constituição Política do Império está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acessado em: 10 de janeiro de 2016.

⁵² A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acessado em: 10 de janeiro de 2016.

Já a Constituição de 1934, elaborada pela então Assembleia Nacional Constituinte, mantinha em seu art. 113, §9º o direito já consagrado nas outras duas Constituições. A inovação apenas consistiu na previsão do Direito de resposta, bem como na vedação de propaganda de guerra ou processos violentos, conforme pode-se observar:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

9) Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento, sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos independe de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda, de guerra ou de processos violentos, para subverter a ordem política ou social.”

Já sob a égide do Governo de Getúlio Vargas, em 1937, o §15 do art. 122 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada no dia 10 de novembro de 1937⁵³, assegurava a manifestação nos mais distintos meios:

“Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

15) todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei.”

Apesar de aparentar uma ampliação do escopo do Direito ora estudado, havia previsão de uma Lei específica que poderia prever censuras à distintos meios de comunicação, desde que estivesse atrelado à garantia da paz, ordem e segurança pública.

Após a edição dessa Constituição, o Brasil passou por um período ditatorial comanda por Vargas que permaneceu até 1945. Como todo período de governo autoritário, a liberdade de expressão foi um dos direitos a serem revogados por meio de um Decreto.

⁵³ A Constituição de 1937 está disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acessado em: 10 de janeiro de 2015.

Com o fim da Ditadura do Estado Novo e a promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil em 18 de setembro de 1946⁵⁴, esse direito voltou a figurar no rol de direitos e garantias individuais, por meio do art. 141, §5º:

“Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 5º - É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe.”

Com a tomada do Poder pelos Militares em 31 de março de 1964, o Brasil entrou, novamente, em um regime de exceção. Em 1965, o General Militar Castello Branco editou o Ato Institucional nº 2⁵⁵, de 27 de outubro, que restringiu o disposto no §5º do art. 141 que passou a vigorar com a seguinte redação:

§ 5º - É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de subversão, da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe.

Dois anos após a edição do AI nº 2, ainda sob a égide de Castello Branco, foi editada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967⁵⁶, que dispôs, pela primeira vez em âmbito constitucional sobre a “prestação de informação”, conforme previsão no art. 150, §8º:

⁵⁴ A Constituição de 1946 está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acessado em: 10 de janeiro de 2016.

⁵⁵ O Ato Institucional nº 2 está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm. Acessado em: 10 de janeiro de 2016.

⁵⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acessado em: 10 de janeiro de 2016.

“Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 8º - É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação sem sujeição à censura, salvo quanto a espetáculos de diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independe de licença da autoridade. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe”.

1.3.2 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Antes de se analisar o dispositivo específico base da Lei de Acesso à Informação, vale lembrar que a República Brasileira é regida pela publicidade, que foi consagrada como princípio constitucional previsto no art. 37, §3º, II da Constituição Federal:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.”

De acordo com o elencado no artigo, a Administração Pública, disciplinará as formas de participação do “usuário” em uma lei em consonância com o disposto em dois incisos do art. 5º, o X e o XXXIII. De acordo com o art. 37, §3º, II, a Administração tem a obrigação de possibilitar o acesso aos registros e às informações sobre atos governamentais.

Em uma leitura mais estrita desse inciso, pode-se depreender que apenas cabe regulamentação em ato normativo específico o dever de transparência passiva, isto é,

aquele pedido de acesso aos registros e informações solicitados por uma determinada pessoa.

O art. 5º da Constituição Federal, que versa sobre os Direitos e Garantias Fundamentais, prevê o direito de uma pessoa receber informações, tanto de seu interesse particular, como do coletivo.

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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”

Depreende-se desse dispositivo o caráter bidimensional que direito de acesso à informação tem: em um primeiro momento há o dever de transparência ativa e espontânea que o Estado tem de disponibilizar informações para todos e, em um segundo momento, o dever de transparência passiva, que ocorre quando uma pessoa, seja física ou jurídica, exerce o seu direito de demandar determinada informação do Estado, que deve responder na forma e prazo legal.

Entretanto, como todos os direitos há uma limitação, trazida pelo próprio dispositivo constitucional, que relativiza essa obrigação nos casos “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” e as demais hipóteses de sigilo que encontram amparo constitucional, como a proteção da esfera individual.

No primeiro caso, o do sigilo imprescindível à segurança, Luiz Armando Badin (2007) denomina de “publicidade condicionada, restrita ou diferida no tempo”. Havendo essa condicionante, depara-se com o seguinte dilema: como conciliar o sigilo imposto em nome da segurança com o dever de publicidade das ações do Estado?

De acordo com Badin (2007, p. 65), “a segurança da sociedade e do Estado a que se refere o texto da Constituição não delimita um campo absolutamente imune às exigências impostas pela concreta realização do direito à informação e dos princípios republicano e democrático”.

Deve haver portanto “uma fundamentação jurídica, metódica, racional e transparente” (BADIN, 2007, p. 65). No próximo capítulo será abordado, com o detalhamento necessário, o tratamento infraconstitucional do tema. Adiantando um pouco a conclusão sobre esse recorrido da legislação, pode-se observar que até a edição da Lei de Acesso à Informação o paradigma que regia o Estado brasileiro era o de regime de exceção, ou seja, a parte final do disposto no art. 5º, XXXVIII era adotado como referência para se abordar o direito de acesso à informação.

O giro paradigmático onde o sigilo deixou de pautar o direito à transparência das ações somente ocorreu com a edição da LAI, que consagrou, por meio de um ato normativo, a cultura de acesso - que tem a publicidade como regra e o sigilo como exceção - prometida no texto constitucional, mas não entregue à população brasileira (ou entregue muito timidamente, na maioria das vezes por intermédio do Poder Judiciário).

O Judiciário manifestava – e ainda manifesta – seu poder e consagrava a eficácia do princípio da publicidade e do direito de acesso à informação para os casos que se adequavam à ação judicial específica prevista no art. 5º, LXXII da Constituição:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

Ou seja, analisando casos julgados pelo STF, o Judiciário basicamente atuava quando as informações eram relativas à uma determinada pessoa e somente em caso de negativa de acesso a esse dados ou inexatidão de informações com comprovação recusa de corrigir o equívoco, conforme pode ser observado a seguir⁵⁷:

⁵⁷ RHD 22, Rel. p/ o ac. Min. Celso de Mello, julgamento em 19-9-1991, Plenário, DJ de 10-9-1995. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/Completo.pdf>. Acessado em: 03 de fevereiro de 2016.

O *habeas data* configura remédio jurídico-processual, de natureza constitucional, que se destina a garantir, em favor da pessoa interessada, o exercício de pretensão jurídica discernível em seu tríplice aspecto: (a) direito de acesso aos registros; (b) direito de retificação dos registros; e (c) direito de complementação dos registros. Trata-se de relevante instrumento de ativação da jurisdição constitucional das liberdades, a qual representa, no plano institucional, a mais expressiva reação jurídica do Estado às situações que lesem, efetiva ou potencialmente, os direitos fundamentais da pessoa, quaisquer que sejam as dimensões em que estes se projetem. O acesso ao *habeas data* pressupõe, entre outras condições de admissibilidade, a existência do interesse de agir. Ausente o interesse legitimador da ação, torna-se inviável o exercício desse remédio constitucional. A prova do anterior indeferimento do pedido de informação de dados pessoais, ou da omissão em atendê-lo, constitui requisito indispensável para que se concretize o interesse de agir no *habeas data*. Sem que se configure situação previa de pretensão resistida, há carência da ação constitucional do *habeas data*.” (RHD 22, Rel. p/ o ac. Min. Celso de Mello, julgamento em 19-9-1991, Plenário, *DJ* de 1o-9-1995.) No mesmo sentido: HD 87-AgR, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 25-11-2009, Plenário, *DJE* de 5-2-2010.”

O presente trabalho poderia versar exclusivamente sobre o sigilo e o arcabouço jurídico e a cultura do segredo que vigeu e ainda não está totalmente superada – infelizmente – no Brasil.

Um estado sobre os limites, parâmetros e paradoxos que cabem na exceção da parte final do art. 5º, XXXIII é válido e um importante mecanismo de monitoramento da cultura do segredo. Entretanto, buscar-se-á aqui analisar como a Lei de Acesso à Informação, uma mudança paradigmática no âmbito normativo do Brasil, tem vocalizado o princípio da publicidade, a cultura da transparência e, especificamente, o direito de acesso à informação.

Analisar-se-á se a LAI, bem como o seu Decreto, tem conseguido concretizar de maneira adequada, ao menos no Poder Executivo federal, esse direito fundamental consagrado pela Constituição Federal de 1988, cuja promessa ainda não havia sido cumprida e que é, conforme Badin (2007, p. 12) ressalta:

“concretização normativa dos princípios republicano e democrático, pois de um lado, é condição necessária para controle, fiscalização e limitação de poder e, de outro, seu exercício favorece a participação democrática nas decisões de interesse coletivo.”

Capítulo 2 – O Acesso à Informação no Estado Democrático Brasileiro

2.1 TRATAMENTO INFRACONSTITUCIONAL ATÉ EDIÇÃO DA LAI

É consabido que a Lei nº 12.527, de 2011, foi o ato normativo que disciplinou de maneira mais sistemática e completa o direito de acesso à informação. Isso não significa, entretanto, que não houvessem atos normativos dispersos que versassem sobre o tema antes da edição da LAI. Analisar-se-á, neste tópico, o arranjo jurídico infraconstitucional que assegurava a o acesso à informação até a edição da LAI.

O primeiro instrumento com maior pertinência sobre o tema é a Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991⁵⁸, que versa sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados. Essa Lei já continha previsão específica sobre acesso e sigilo aos documentos públicos. Em seu Capítulo V, a Lei do Arquivo assegurava, mais especificamente no art. 22, “o direito de acesso pleno aos documentos públicos”.

A Lei da Política de Arquivos já classificava, de pronto, os “documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas”. As categorias de sigilo para regulamentar o disposto na Lei foram estabelecidas seis anos após a sua edição, por meio do Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997⁵⁹.

Esse Decreto previa quatro graus de sigilo para os documentos que pudessem colocar em risco a segurança da sociedade e do Estado: ultrassecreto, secreto, confidencial e reservado, bem como o que deveria ser levado em consideração para classificá-lo em determinado grau. Os prazos de sigilo eram de, respectivamente, 30, 20, 10 e 5 anos. Ademais, dispunha que somente caberia renovação do grau de sigilo uma única vez, por igual período adotado, hipótese cabível somente se levasse em

⁵⁸ A Lei nº 8.159, de 1992, está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm. Acessado em: 29 de janeiro de 2016.

⁵⁹ A íntegra do Decreto pode ser lida em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2134.htm. Acessado em: 29 de janeiro de 2016.

consideração o interesse da segurança da sociedade e do Estado. Quanto ao sigilo em decorrência da preservação da intimidade e da vida privada, previu-se o prazo de 100 anos.

O Decreto também dispunha sobre a necessidade de se constituírem Comissões Permanentes de Acesso para que o disposto na normativa fosse cumprido. Além da competência de implementação, cabia à comissão o controle de acesso aos documentos sigilosos.

Cinco anos após a edição do Decreto que regulamentava a Lei da Política de Arquivos foi editado, no apagar das luzes do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC, o Decreto nº 4.553, de 27 dezembro de 2002. Já na ementa pode-se notar a mudança de visão institucional sobre o direito de acesso. Como foi visto, o Decreto de 1997 dispunha sobre os documentos públicos sigilosos e a forma de acesso a eles. O seu art. 3º reafirmava o “direito de acesso pleno aos documentos públicos” conforme assegurado na Lei nº 8.159, de 1991, e depois tratava do sigilo, como foi visto anteriormente. Já o Decreto de 2002 não dispunha sobre o acesso, mas somente sobre o sigilo.

Esse Decreto considerava originalmente sigilosos todos os “dados ou informações cujo conhecimento irrestrito ou divulgação” que pudessem “acarretar qualquer risco à segurança da sociedade e do Estado”, conforme disposto em seu art. 2º. O ato impunha o sigilo, mas a tal classificação de risco não constava na Lei de Arquivos ou no próprio Decreto.

Em que pese o retrocesso, o Decreto nº 4.553, de 2002, bem como posteriormente a LAI, trouxe definições importantes para versar sobre o tema, como: autenticidade, integridade, legitimidade, classificação, desclassificação, reclassificação, grau de sigilo, entre outras. Diferentemente da LAI, que conta apenas com três graus de classificação de restrição à informação, quais sejam: ultrassecreta, secreta e reservada, o Decreto estabelecia quatro graus: ultrassecreto, secreto, confidencial e reservado.

Outra inovação advinda do Decreto foi o estabelecimento de prazos bem maiores para manutenção de sigilo quais sejam: 50, 30, 20 e 10 anos respectivamente. O problema mais grave do Decreto estava disposto no art. 7º, §1º que afirmava “o prazo

de duração da classificação ultrassecreto poderá ser renovado indefinidamente, de acordo com o interesse da segurança da sociedade e do Estado”.

Ou seja, o Presidente, o Vice, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os únicos com a capacidade de definir o interesse de segurança da sociedade e do Estado, poderiam manter determinadas informações sob sigilo eterno. Ademais, findo o prazo de sigilo, a reclassificação ou a desclassificação só poderiam ocorrer mediante decisão da autoridade responsável pela classificação, conforme disposto no art. 8º do Decreto.

Além de somente um pequeno grupo, que já conta com inúmeras atribuições, poder analisar a informação que está sob sigilo, não havia um limite temporal para manutenção do desse grau de classificação e não havia desclassificação imediata da informação ao término do prazo, fatos que vão de encontro à cultura do acesso e da transparência. Isso significou um grande retrocesso na obrigação de acesso aos documentos públicos no Brasil.

Há quem aponte o edição desse Decreto, no final do mandato do FHC, como uma medida preventiva para uma possível abertura de documentos que um governo de esquerda poderia promover (o Luiz Inácio Lula da Silva iria tomar posse no dia 1º de janeiro de 2003). Alguns dizem que em razão desse receio, especialmente advindo das forças militares, levaram a proposição e edição do ato.

Entretanto, muitos anos após a sua assinatura, o ex-presidente FHC admitiu ter assinado o Decreto sem ler. Essa “confissão” foi realizada em 2011. Os jornais chegaram a noticiar a fala do FHC anos depois defendendo a abertura de documentos quando da discussão no Senado Federal do então Projeto de Lei de Acesso à Informação⁶⁰:

“Não precisa ter sigilo eterno. Mas podem perguntar: ‘por que você fez?’. Fiz sem tomar conhecimento, no último dia de mandato, uma pilha de documentos e só vi dois anos depois. O que é isso? Mandei reconstituir para saber o que era. Agora, o presidente da República pode alterar o sigilo. Então, não vejo mais razão para sigilo”.

⁶⁰ Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/06/nao-vejo-mais-razao-para-sigilo-de-documentos-do-governo-diz-fhc.html>. Acessado em: 13 de fevereiro de 2016.

De acordo com o FHC, não houve pressão nem por parte dos militares, nem por parte do Itamaraty. Ele afirmou que o Decreto havia sido colocado para sua assinatura sem que tivesse sido avaliado e validado pela Casa Civil, órgão que tem essa competência. De acordo com outra entrevista mais detalhada, FHC reiterou o arrependimento e a não leitura desse ato em específico⁶¹:

“Mas não lê, né? Porque o que acontece é o seguinte: tudo passa por vários crivos, os dois principais são o advogado-geral da União e o chefe da Casa Civil. Passou pelo ministro, passou pela Casa Civil, pela AGU e depois pela Presidência. O chefe da Casa Civil, quando passa, ele te informa do que se trata. Se for uma coisa mais delicada, você discute. Nesta discussão que está aí hoje (sobre a manutenção do sigilo eterno para documentos de Estado)... Foi no dia 31 de dezembro de 2002, último dia do governo. Porque tem dois canais, ou vem pela Casa Militar ou vem pela Casa Civil. Bem, quando veio esse negócio, eu disse (depois): não é possível que eu tenha assinado isso. Aí chamei o Pedro Parente: vê se é possível que eu tenha assinado isso. Reconstituiu, não passou pela Casa Civil. Foi pela Casa Militar. Sem a assinatura do general Cardoso. Mas eu não sabia. E uma coisa me chama a atenção: nunca nem o Itamaraty nem as Forças Armadas falaram nesse assunto comigo, nunca pressionaram.”

Na época, o então Presidente do Senado, José Sarney, estava defendendo a manutenção do sigilo eterno sobre documentos históricos para evitar “danos” às relações diplomáticas do Brasil. De acordo com algumas entrevistas feitas para este trabalho, a preocupação consistia mais especificamente na divulgação de documentos sobre a disputa ocorrida entre o Brasil e a Bolívia sobre o atual Estado do Acre e, também, sobre a Guerrilha do Araguaia.

Retomando o histórico de legislação, outros dois atos que merecem um breve registro é a Lei nº 9.051, de 18 de maio de 1995⁶², que “dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimento de situações” para estabelecer o prazo de 15 dias para que a Administração Direta e Indireta expeça essa

⁶¹ Disponível em: <http://www.jogodopoder.com/blog/politica/fhc-faz-80-anos-engajado-nas-causas-do-mundo-faz-um-balanco-do-pais-lula-e-mesquinho-ao-renegar-o-que-houve-antes-disse/>. Acessado em: 13 de fevereiro de 2016.

⁶² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9051.htm. Acessado em: 26 de janeiro de 2016.

documentação, e a Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996⁶³, que estabelece a gratuidade para um determinado rol de atos necessários ao exercício da cidadania, dentre os quais se encontra, conforme disposto no inciso III do art. 1º “os pedidos de informações ao poder público, em todos os seus âmbitos, objetivando a instrução de defesa ou a denúncia de irregularidades administrativas na órbita pública”. Apesar da limitação condicional da gratuidade, essa ideia foi mantida na LAI.

Um outro ato normativo que regulou o direito de acesso às informações foi a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997⁶⁴. Essa Lei disciplinou o *habeas data*, que nada mais é do que um “remédio jurídico” que, por meio de uma ação, visa assegurar o acesso de uma pessoa às informações que existam sobre ela própria, quando essas informações fizerem parte de um arquivo ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público, conforme dispõe o art. 7º, I da referida Lei.

Dessa maneira, assegura-se a possibilidade de se conhecer tais dados e informações que estejam sob poder desse órgão ou entidade, bem como retificá-los ou acrescentar determinadas informações nos assentamentos do interessado, quando necessário.

Vale notar, aqui, dois aspectos: o primeiro é o escopo de incidência da Lei que, apesar de regulamentar o direito de acesso às informações, só o faz sobre as informações específicas de uma determinada pessoa, ou seja, não serve para requerer informações gerais constantes no arquivo/banco de dados das entidades governamentais ou de caráter público. O segundo aspecto é o momento de utilização desse remédio constitucional, que só pode ser utilizado após esgotadas todas as vias administrativas do pedido de acesso ou quando ocorrer a negativa de acesso pela autoridade coatora.

Antes de analisarmos as ações do Poder Executivo a partir do Governo Lula, vale mostrar quem ocupou determinados cargos que foram relevantes para a

⁶³ A Lei pode ser acessada em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9265.htm. Acessado em: 26 de janeiro de 2016.

⁶⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9507.htm. Acessado em: 02 de janeiro de 2016.

elaboração dos atos normativos dentro do Poder Executivo Federal. A primeira tabela traz a lista de Ministros da Casa Civil da Presidência da República:

Tabela 06 – Ocupação do cargo de Ministro da Casa Civil

MINISTROS DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	
01/2003 – 06/2005	José Dirceu
06/2005 – 03/2010	Dilma Rousseff
03/2010 – 09/2010	Erenice Guerra
09/2010 – 12/2010	Carlos Eduardo Esteves Lima
01/2011 – 06/2011	Antônio Palocci
06/2011 – 02/2014	Gleisi Hoffmann

Elaboração própria. Fonte: wikipédia.

Já essa segunda tabela, por sua vez, traz os ocupantes da Subchefia de Assuntos Jurídicos, que é uma unidade que compõe a Casa Civil da Presidência da República e tem como competência, de acordo com o disposto no art. 16 do Decreto nº 5.135, de 7 de julho de 2004⁶⁵, o assessoramento jurídico do Ministro da Casa Civil, em seus variados aspectos.

⁶⁵ Vide o que dispõe o art. 16 do Decreto nº 5.135, de 2004:

Art. 16. À Subchefia para Assuntos Jurídicos compete:

- I - assessorar o Ministro de Estado em questões de natureza jurídica;
- II - verificar, previamente, a constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais;
- III - estabelecer articulação com os Ministérios e respectivas Consultorias Jurídicas, ou órgãos equivalentes, sobre assuntos de natureza jurídica;
- IV - examinar os fundamentos jurídicos e a forma dos atos propostos ao Presidente da República, estando autorizada a devolver aos órgãos de origem aqueles em desacordo com as normas vigentes;
- V - proceder a estudos e diligências quanto à juridicidade dos atos, projetos, processos e outros documentos, emitindo parecer;
- VI - supervisionar a elaboração de projetos e atos normativos de iniciativa do Poder Executivo;
- VII - prestar assessoramento jurídico aos órgãos da Presidência da República;
- VIII - manter e atualizar, em banco de dados, arquivos de referência legislativa, jurisprudencial e assuntos correlatos, inclusive na internet;
- IX - coordenar as atividades de elaboração, redação e tramitação de atos normativos a serem encaminhados ao Presidente da República;
- X - gerir o Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais - SIDOF; e
- XI - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5135.htm. Acessado em: 14 de fevereiro de 2016.

Tabela 07 – Ocupação do cargo de subchefe de assuntos jurídicos da Casa Civil

SUBCHEFES DE ASSUNTOS JURÍDICOS	
01/2003 – 07/2005	José Antônio Dias Tóffoli
08/2005 – 12/2006	Sérgio Tamm Renault
01/2007 – 12/2010	Beto Vasconcelos
01/2011 – 01/2011	Jaime César Oliveira
01/2011 – 06/2015	Ivo Corrêa

Elaboração própria. Fontes diversas.

Em 9 de dezembro de 2004, por meio da Exposição de Motivos Interministerial nº 196, de 2004⁶⁶, os Ministros da Justiça, Chefe da Casa Civil, Chefe do Gabinete de Segurança Institucional e o Advogado-Geral da União propuseram uma Medida Provisória com vistas à regulamentar a parte final do art. 5º, XXXIII da Constituição Federal. O escopo dessa Medida Provisória era “alterar a sistemática criada pelo Decreto nº 4.553, de 2002, permitindo o retorno do prazo anteriormente fixado na Lei nº 8.159, de 1991.”

Para isso, propunha-se a criação de uma Comissão Interministerial, a qual caberia a análise dos documentos para classificá-los com um grau de sigilo, em razão de sua natureza imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. A Medida foi editada sob o nº 228, de 9 de dezembro de 2004⁶⁷ e, posteriormente, convertida na Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005⁶⁸.

A Lei nº 11.111, de 2005, é considerada uma das principais ações do Poder Executivo sobre a temática do direito de acesso à informação, antes da edição da LAI.

⁶⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Exm/EMI-196-MJ-CCV-GSI-AGU-04.htm . Acessado em 10 de janeiro de 2016.

⁶⁷ O inteiro teor da MP nº 228, de 2004: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Mpv/228.htm

⁶⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111111.htm . Acessado em 10 de janeiro de 2016.

Percebe-se, entretanto, que foi uma ação bem tímida⁶⁹, já que só houve a regulamentação da parte final do inciso XXXIII do art. 5º.

Ao invés de se regulamentar efetivamente o direito de acesso à informação, criando um sistema adequado para tanto, afirmava-se que o “acesso aos documentos públicos de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral” seria ressalvado “exclusivamente nas hipóteses em que o sigilo seja ou permaneça imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”, conforme dispunha o seu art. 2º.

A inovação da Lei consistia na criação de uma Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas dentro do Poder Executivo, inserida dentro da Casa Civil da Presidência da República.

Apesar de ser algo muito significativo e positivo a criação de uma Comissão sobre o tema, o §2º do art. 6º da Lei abria uma brecha muito crucial para a manutenção da cultura de segredo que vigia no país ao possibilitar a prorrogação indefinida do mais alto grau de sigilo de uma informação, desde que de maneira justificada, quando a informação fosse capaz de ameaçar a soberania, a integridade territorial nacional ou as relações internacionais do País.

Antes de ser transformada em Lei e exatamente no mesmo dia em que foi editada, a MP nº 228, de 2004, foi regulamentada pelo Decreto nº 5.301, de 09 de dezembro de 2004. Como pontos relevantes, destaque-se a composição da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas e a possibilidade de provocação da Comissão para que esta realizasse a revisão do grau de sigilo de determinada

⁶⁹ Ao entrevistar alguns atores foi destacado que, apesar de já se estar em um governo de esquerda, havia uma resistência por parte da Casa Civil em realizar a mudança de paradigma quanto ao direito de acesso.

A Casa Civil, nos primeiros anos do Governo Lula, tinha José Dirceu como Ministro, como pode ser observado na tabela acima e, como Subchefe de Assuntos Jurídicos - SAJ, José Dias Tóffoli. A posição da casa civil, naquela época, era pautada pela leitura de que a Constituição abria uma exceção para o exercício de acesso, desde que não fosse caso imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, conforme disposto no art. 5º, XXXIII.

Se persistisse a questão da segurança, o acesso permaneceria ressalvado, em razão dessa “condicionante”. Apesar da edição da MP poder ser considerada um avanço, especialmente quando comparado ao Decreto editado no final do Governo FHC, o ato ainda não regulamentava de maneira plena o acesso e mantinha a possibilidade de sigilo após o fim dos prazos, que haviam sido reduzidos, por sinal.

informação por meio de pedido de uma “pessoa que demonstrasse possuir efetivo interesse no acesso à informação”⁷⁰.

Ademais, o Decreto nº 5.301, de 2004, que regulamentou a MP, modificou os prazos antes vigentes no Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002, reduzindo-os consideravelmente: de 50 anos para 30 anos o sigilo do grau ultrassecreto, de 30 para 20 anos o sigilo do grau confidencial, de 20 para 10 anos o sigilo do grau confidencial e, por último, o de 10 para 5 anos o do grau reservado.

Vale notar que quando houve a conversão da MP para a Lei nº 11.111, de 2005, o Decreto que ficou como regulamentador da Lei foi o Decreto nº 5.301, de 2004, que havia sido criado para regulamentar a MP. Em que pese terem ocorridos algumas modificações entre o texto da MP e, posteriormente, da Lei, o Decreto não foi alterado. Ele ficou desatualizado, e somente foi revogado com a edição do Decreto nº 7.845, de 2012, que regulamentou a LAI.

Após essa ação – edição da MP e de seu respectivo Decreto – que estava no escopo do Poder Executivo, vale destacar algumas ações tomadas nos anos subsequentes antes do envio do Projeto de Lei nº 5.228, em maio de 2009, do Executivo para o Congresso Nacional.

Em 2005, Dilma Rousseff foi nomeada Ministra da Casa Civil, pelo então Presidente Lula, cargo em que permaneceu por quase 5 anos, até a sua saída em 2010, conforme pode ser observado na tabela acima. Mais adiante, será abordado com maior detalhamento como se dá a entrada de um tema na agenda governamental e como são formadas as chamadas janelas de oportunidade para a edição de determinados atos ou elaboração de políticas públicas.

Sem querer antecipar a temática, vale a pena destacar que a entrada da Dilma na Casa Civil foi um dos fatores fundamentais, talvez o principal, para que a discussão

⁷⁰ Vide o disposto no art. 5º:

“A autoridade competente para classificar o documento público no mais alto grau de sigilo poderá, após vencido o prazo ou sua prorrogação, previstos no [§ 2º do art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991](#), provocar, de modo justificado, a manifestação da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas para que avalie, previamente a qualquer divulgação, se o acesso ao documento acarretará dano à segurança da sociedade e do Estado.

§ 1º A decisão de ressalva de acesso a documento público classificado no mais alto grau de sigilo poderá ser revista, a qualquer tempo, pela Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, após provocação de pessoa que demonstre possuir efetivo interesse no acesso à informação nele contida.”

sobre concretização do direito fundamental à informação, bem como para que a abertura dos arquivos, especialmente os relacionados ao período da ditadura, ocorresse.

O direito de acesso à informação, bem como o direito à memória e verdade eram temas bem caros à então Ministra da Casa Civil, em razão de sua trajetória pessoal no combate ao Regime Militar. Como Ministra, Dilma co-assinou, em 18 de novembro de 2005, o Decreto nº 5.584, que dispunha sobre “recolhimento ao Arquivo Nacional dos documentos arquivísticos públicos produzidos e recebidos pelos extintos Conselho de Segurança Nacional – CSN, Comissão Geral de Investigações – CGI e Serviço Nacional de Informações – SNI, que estejam sob a custódia da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN”.

Esse Decreto é muito significativo, pois ordenava que toda a documentação produzida ou custodiada por órgãos que tinham, e ainda têm, em certa medida, a cultura do segredo como norte, fosse encaminhada para o Arquivo Nacional, para que fossem tratados como arquivos públicos, conforme estabelece a Lei da Política de Arquivos, em seu art. 7º. Tratava-se, portanto, da organização e transferência dessa documentação para o Arquivo Nacional, o que possibilitaria o acesso, antes negado, ao acervo documental desse período.

O recolhimento dessa documentação foi coordenada diretamente pela Casa Civil, que teve que contornar alguns entraves colocados pelos órgãos que deveriam ceder os documentos à época. Os órgãos alegaram que os arquivos se deteriorariam, em razão da ausência de climatização, que eram arquivos sigilosos e sensíveis, que poderiam ser objeto de roubo/furto em razão do seu conteúdo e que não se poderia ter acesso integral a essas informações em razão das hipóteses de sigilo.

Para contornar esses entraves criados, a Casa Civil, que coordenava o grupo, criou uma sala especial climatizada e monitorada por um sistema de segurança avançado para resolver os dois primeiros levantados e, quanto ao terceiro entrave, foi tomada a decisão de que só não seriam divulgados os trechos que contivessem informações pessoais (que só poderia ser acessado pelo dono das informações). Isso significava que todas as outras partes seriam divulgadas, ao contrário do que ocorria quando a documentação estava sob custódia da ABIN.

Além disso, nesse mesmo período, começou a ser discutido fortemente dentro da Casa Civil, pela Subchefia de Assuntos Jurídicos, um Anteprojeto de Lei a ser encaminhado para o Congresso Nacional sobre o direito de acesso, a partir de subsídios da CGU e do MJ, como será visto adiante.

Nesse interim, vale destacar a edição da Portaria Interministerial nº 204, de 13 de maio de 2009⁷¹, que em sua parte dispositiva deixava clara a consideração de que o “acesso à informação é parte dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição” e de que havia a “necessidade de apoiar a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a gestão, preservação e divulgação do patrimônio documental nacional, valorizando a memória como direito humano fundamental”, para criar o Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil” denominado Memórias Reveladas.

No mesmo dia, foi editada a Portaria Interministerial nº 205, de 2009⁷², que realizou uma chamada pública para que as pessoas, físicas ou jurídicas, servidores públicos e militares entregassem documentos relativos ao período do regime militar que vigorou no Brasil de 1º de abril de 1964 até 15 de março de 1985. Objetivou-se, por meio desse ato, a promoção de “amplo acesso às fontes de informação e conhecimento” sobre o período.

Ademais, ainda em 2009, foi editado o Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direito Humanos – PNDH-3, que continha como Eixo Orientador VI: Direito à Memória e à Verdade. Apesar dessas ações, em específico, não estarem diretamente relacionada ao direito de acesso à informação, elas são significativas por demonstrarem a vontade da então Ministra da Casa Civil de tocar os temas de acesso à informação, de acesso aos documentos de um modo geral, e do período de Regime Militar, em específico.

No próximo tópico, analisar-se-á a tramitação do Projeto de Lei que deu origem a LAI, bem como o Anteprojeto que foi elaborado dentro do Poder Executivo e encaminhado, no ano de 2009, para o Congresso Nacional.

⁷¹ Portaria nº 204, de 2009, está disponível em: <http://www.portalmemoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/media/Portaria%20204.pdf>. Acessado em: 14 de fevereiro de 2016.

⁷² Disponível em: <http://www.portalmemoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/media/Portaria%20205.pdf>. Acessado em: 14 de fevereiro de 2016.

2.2 CONTEXTO DE ELABORAÇÃO DA LAI

2.2.1 O PROJETO DE LEI Nº 219, DE 2003

Antes de se abordar a Lei propriamente dita, é interessante – e necessário – compreender um pouco melhor o momento histórico que precedeu a edição da norma. Para tanto, iniciar-se-á com a reconstrução do tramitação do Projeto de Lei nº 219, de 2003⁷³, na Câmara dos Deputados e, posteriormente, Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010, no Senado Federal.

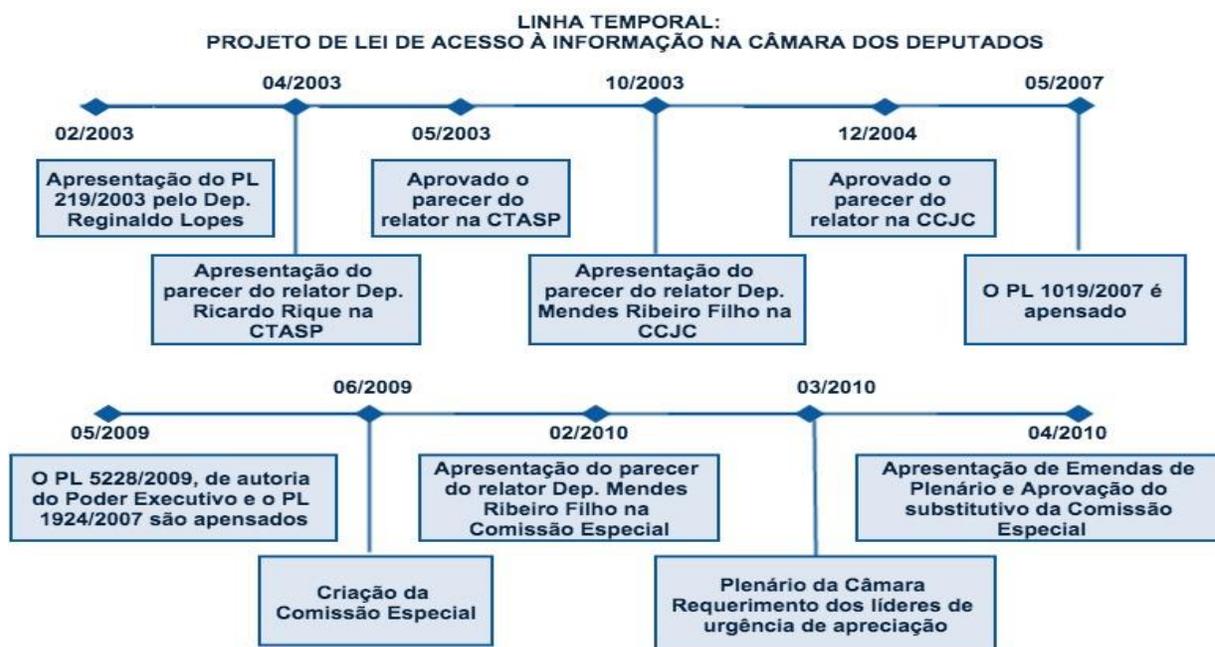
Foi esse Projeto que culminou na edição da Lei de Acesso à Informação. Cabe, então, realizar uma explicação geral sobre processo legislativo para que se consiga, a partir dessa interlocução entre o direito e a política pública, uma visão mais completa desse pilar principal da política de acesso à informação que é a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

De maneira resumida, um projeto de lei ordinário pode ser de iniciativa de qualquer membro da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Procurador Geral da República ou dos cidadãos, conforme dispõe o art. 61 da Constituição Federal.

Determinados temas, entretanto, podem ter algumas limitações de iniciativa de proposição. Esse não é o caso do direito aqui analisado, já que não há limitação de iniciativa para legislar sobre o direito de acesso à informação. Este foi consagrado constitucionalmente, necessitando, apenas, de regulamentação na forma de lei federal ordinária, já que não se demandava no texto constitucional, necessidade de lei complementar. Sendo esse o cenário, foi apresentado um Projeto de Lei sobre o tema na Câmara dos Deputados. Abaixo tem-se a linha de tramitação do Projeto, para facilitar a compreensão da dimensão temporal e do percurso da Proposição.

⁷³ Toda a tramitação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados pode ser acessada em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>. Já no Senado Federal em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96674>. Acessada em: 03 de fevereiro de 2016.

Figura 02 – Linha Temporal do Projeto de Lei de Acesso à Informação na Câmara dos Deputados



Elaboração própria. Fonte: Câmara dos Deputados

Em 26 de fevereiro de 2003, o Deputado Federal Reginaldo Lopes, do Partido dos Trabalhadores de Minas Gerais, apresentou o Projeto de Lei ordinária que visava, de acordo com a própria ementa da Proposição, regulamentar “o inciso XXXIII do art. 5º, da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública”⁷⁴.

Ao ser recebido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, encaminhou-se o Projeto às Comissões de: Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP e de Constituição, Justiça e de Cidadania – CCJC. Exatamente um mês após a proposição do Projeto, no dia 26 de março de 2003, houve a designação do relator da matéria, o Deputado Ricardo Rique, nessa primeira comissão, a CTASP.

No dia 30 de abril de 2003, o relator apresentou o seu parecer, que somente foi aprovado no dia 14 de maio de 2003, pela aprovação da matéria. Em seu breve voto, o relator da CTASP afirmou ser “inquestionavelmente oportuno, pois vem preencher

⁷⁴ A íntegra da proposta inicial apresentada pelo Deputado Reginaldo Lopes pode ser acessada em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=115054&filename=Tramitacao-PL+219/2003. Acessado em: 10 de novembro de 2015.

lacuna em nosso ordenamento jurídico”. A única ressalva apresentada versou sobre a aplicação das normas procedimentais previstas no Projeto para as demais esferas de governo. Estando aprovada, a matéria foi encaminhada para a CCJC.

Em 16 de junho de 2003, o Deputado Mendes Ribeiro Filho foi designado como relator na CCJC. O seu parecer, apresentado no dia 24 de outubro de 2003, foi pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Em razão da importância do tema, o Deputado apresentou sugestão de realização de audiência pública sobre o tema à presidência da Comissão, bem como três emendas, sendo a mais importante delas a substituição da palavra “cidadão” por “pessoa” no art. 1º do Projeto, por tratar-se de termo mais abrangente.

A proposição não foi apreciada em nenhuma outra sessão do ano de 2003. Somente em 14 de dezembro de 2004, decorrido mais de um ano da apresentação do parecer pelo relator Mendes Ribeiro Filho, a matéria foi aprovada pela CCJC.

Em 24 de fevereiro de 2005, a matéria foi encaminhada à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. O Projeto permaneceu sem ser pautado por mais de dois anos. Só foi registrada movimentação no dia 17 de maio de 2007, quando, por despacho da Mesa, foi apensado o Projeto de Lei nº 1.019, de 2007⁷⁵, de autoria do Deputado Celso Russomano, do PP de São Paulo.

O Projeto, diferentemente do apresentado pelo Deputado Reginaldo Lopes, que versava sobre todo o procedimento de acesso à informação, era mais simplista. Basicamente, dispunha que os órgãos públicos deveriam prestar informações no prazo improrrogável de 30 dias e propunha alterações na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, para incluir como hipótese de incidência de crime de responsabilidade contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais a negativa de prestação da informação no prazo da Lei, bem como para incluir como passíveis de imputação do crime o Presidente do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e os Prefeitos Municipais, por meio da inclusão de incisos na Lei nº 1.079, de 1950, e de alteração no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, respectivamente.

⁷⁵ A íntegra do Projeto de Lei proposto, bem como sua justificativa podem ser obtidas em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=458469&filename=PL+1019/2007. Acessado em: 10 de novembro de 2015.

Novamente se passaram mais dois anos até que houvesse movimentação na matéria. No dia 19 de maio de 2009, foi apresentado o requerimento nº 4807, de 2009, pelo Deputado Reginaldo Lopes, para que fosse apensado ao Projeto de Lei nº 219, de 2003, o Projeto de Lei nº 5.228, de 2009⁷⁶, de autoria do Poder Executivo Federal⁷⁷. Esse Projeto, como foi visto anteriormente, foi fruto de uma longa discussão dentro do Poder Executivo Federal entre diversos órgãos afetos ao tema.

A análise mais atenta da proposição do Poder Executivo será feita no próximo tópico. Prosseguir-se-á , aqui, com a tramitação do Projeto originário que culminou na edição da LAI, mas isso não significa que a proposta do Executivo não tenha interferido – e muito – no processo de construção do ato normativo que estrutura o direito à informação no país hoje.

Retomando a tramitação do Projeto originário, em 21 de maio de 2009, a Mesa Diretora da Câmara se manifestou pelo apensamento do Projeto de autoria do Executivo e pelo Projeto de Lei nº 1.924, de 2007, de autoria do Deputado Chico Alencar, do PSOL do Rio de Janeiro, bem como pela constituição de Comissão Especial sobre o tema.

O Projeto apresentado pelo Deputado Chico Alencar⁷⁸, diferentemente dos outros Projetos de Lei apensados à matéria original, tinha um escopo mais específico, que era o de dispor sobre o acesso a documentos sigilosos, por meio da alteração da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e da Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Com essa proposição, o Deputado, como apontou na própria justificativa do Projeto, procurou “estabelecer uma forma mais democrática de decisão quanto à necessidade

⁷⁶ Pode-se obter o inteiro teor da proposição encaminhado pelo Poder Executivo em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>. Acessado em: 10 de novembro de 2015.

⁷⁷ Vale aqui registrar uma explicação sobre um dos princípios que norteiam o trâmite de proposições no congresso, qual seja o da tramitação conjunta. Quando os projetos tem objetos semelhantes, busca-se, sempre que seja possível, a tramitação dos projetos de maneira conjunta, fato que geram as chamadas árvores de apensados de proposições legislativas. A lógica é que toda a proposta semelhante mais recente sobre o tema seja apensada ao projeto mais antigo. O relator da matéria deve elaborar um parecer único sobre o tema, mas tem a obrigação de se pronunciar sobre todas as proposições apensadas ao projeto original.

⁷⁸ De igual maneira, a íntegra do Projeto do Deputado Chico Alencar, bem como sua justificativa podem ser lidas em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=498337&filename=PL+1924/2007. Acessado em: 10 de novembro de 2015.

de manutenção do sigilo ou liberação do documento”. Para atingir tal fim, propôs-se a criação de uma Comissão de Sistematização e Análise de Informações Sigilosas, comissão não adstrita ao Poder Executivo, pois contaria com representantes do Poder Legislativo, do Ministério Público, da Universidade Pública e da sociedade civil organizada.

Por meio dessa Comissão, inventariar-se-ia e cadastrar-se-ia, de maneira unificada, todos os documentos que fossem mantidos sob sigilo. A preocupação, portanto, não era especificamente com a regulamentação do acesso à informação de maneira ampla, mas com a adequação e correto exercício do preceito constitucional que permite, de maneira excepcional, o sigilo, quando da imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado.

Somente em 27 de agosto de 2009, por meio de ato da Presidência da Câmara, é constituída a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 219, de 2003, assim como das proposições apensadas ao Projeto, quais sejam os Projetos nº 5.228, de 2009; 1.924, de 2007; 4.611, de 2009 e 1.019, de 2007.

O Deputado Mendes Ribeiro Filho foi designado relator da Comissão Especial, ele já havia relatado a matéria na CCJC. Ao longo das sessões da Comissão Especial, o relator apresentou uma série de requerimentos, entre os quais pode-se destacar os convites para o então Ministro de Estado da Justiça, Tarso Genro, e para o Diretor Executivo do site Transparência Brasil.

No dia 9 de dezembro de 2009, o Dep. Mendes Ribeiro Filho apresentou seu parecer pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das proposições mas, no mérito, pela aprovação da matéria na forma do substitutivo por ele apresentado.

Em razão de um pedido de vista e do fim do ano legislativo, o parecer do relator somente foi apreciado em 2010, tendo sido aprovado no dia 24 de fevereiro daquele ano. Após aprovação pela Comissão Especial, a matéria foi encaminhada para apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados. No dia 16 de março de 2010, os líderes requereram, conforme previsão no art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁷⁹, a urgência na apreciação do Projeto.

⁷⁹ Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata,

A primeira sessão deliberativa sobre a matéria ocorreu nesse mesmo dia, mas o tema foi retirado de pauta. Uma nova sessão foi tentada no dia 30 de março, mas, novamente, o tema foi retirado de pauta. No dia 13 de abril ocorreu discussão em turno único. Foram apresentadas, ao total, oito emendas de plenário ao Projeto.

Em seu parecer⁸⁰, o relator se manifestou sobre pela aprovação das emendas de nº 1, 2, 3, 4 e 7 e pela rejeição das emendas nº 5, 6 e 8. A emenda nº 1, de autoria do Dep. Bonifácio de Andrada, alterava o art. 16 para dispor que, caso o acesso fosse negado, o requerente poderia recorrer à Comissão de Reavaliação de Informações. A emenda nº 2, também de autoria do Dep. Andrada, alterava o art. 35 do substitutivo do Projeto, para instituir a Comissão de Reavaliação de Informações, cuja composição contaria com representantes do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

A emenda nº 3 e 4, de autoria do Dep. Miro Teixeira, alteravam o art. 16 (caput e §1º) para estabelecer prazo de três dias para a deliberação Controladoria-Geral da União sobre recurso interposto pelo requerente, após apreciação de ao menos uma autoridade hierarquicamente superior.

As emenda nº 5, 6, 7 e 8, foram todas de autoria do Dep. Raul Jungmann. A nº 5 propunha o acréscimo de mecanismos de filtros na ferramenta de pesquisa dos sítios dos órgãos e entidades públicas, com o escopo de aprimorar tecnicamente a acessibilidade às informações divulgadas pelo órgão. A nº 6 diminuía o prazo anual para semestral do encaminhamento do Poder Executivo para o Poder Legislativo do relatório sobre a implementação da Lei, com vistas à prestigiar a função fiscalizatória do Poder Legislativo. A nº 7 substituiu o termo familiares por cônjuges e filhos para evitar que houvesse interpretações muito extensivas sobre o termo. Por fim, a de nº 8 objetivava, assim como a emenda nº 6, reduzir o prazo de publicação do rol de informações desclassificadas pelo órgão de doze para seis meses, possibilitando,

ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.

⁸⁰ A manifestação do relator às emendas pode ser obtida em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=760411&filename=Tramitacao-PL+219/2003. Acessado em: 11 de novembro de 2015.

desse maneira, maior transparência e forma de controle sobre a atuação dos órgãos públicos.

No dia 13 de abril de 2010, foi aprovado o substitutivo proposto pela Comissão Especial, sendo prejudicados os PLs nº 1.019, de 2007; 1.924 de 2007; 4.611, de 2009; e 5.228, de 2009. Foi aprovada a emenda de plenário nº 7, rejeitadas as de nº 5, 6 e 8 e foram consideradas prejudicadas as de nº 1, 2, 3 e 4.

Decorridos 7 anos desde a data de proposição da matéria feita pelo Deputado Reginaldo Lopes, o texto foi aprovado na Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal, no dia 29 de abril de 2010.

No Senado Federal, a matéria foi numerada como Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010. Diferentemente do ocorrido com a tramitação na Câmara, não foi criada uma Comissão Especial para apreciar a matéria. Encaminhou-se a matéria para análise das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática - CCT; e de Direitos Humanos e Legislação Participativa - CDH.

Figura 03 – Linha Temporal do Projeto de Lei de Acesso à Informação no Senado Federal



Elaboração própria. Fonte: Senado Federal

Na CCJC, o presidente da Comissão, Senador Demóstenes Torres, avocou a relatoria do Projeto. Em 02 de junho de 2010, o relator apresentou relatório favorável e, sem propor nenhuma alteração, manifestou-se pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto. No dia 16 de junho, o parecer proposto foi aprovado na Comissão.

Após aprovação, a matéria foi encaminhada à CCT. No dia 01 de setembro de 2010, coube ao Senador José Bezerra a relatoria da Proposição. Por não pertencer aos quadros da Comissão, a relatoria foi redistribuída para o Senador Antônio Carlos Junior, no dia 17 de novembro. Com a mudança de ano, a matéria foi distribuída, no dia 16 de março de 2011, ao Senador Walter Pinheiro para relatar.

Vale ressaltar que a CCT, em ação conjunta com a Comissão de Direitos Humanos, realizou, no dia 13 de abril de 2011, audiência pública para debater o tema. A audiência contou o Ministro Chefe da Controladoria Geral da União, o Chefe da Coordenação-Geral de Documentação Diplomática do MRE e com o Coordenador do

Setor de Comunicação e Informação da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.

No dia 14 de abril, o relator, Senador Walter Pinheiro, apresentou seu relatório favorável à matéria. No relatório, ressaltou a importância do País consolidar o compromisso firmado na Declaração Universal de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, bem como apontou que esse instrumento legal que estava sendo criado seria de grande valia, pois “os brasileiros precisam saber que a informação não é um privilégio de alguns poucos, mas sim um direito de todos”⁸¹.

Somente no dia 19 do mesmo mês, a matéria entrou na pauta da Comissão. A excepcionalidade nesse caso, foi o requerimento nº 16, que solicitava a reunião deliberativa conjunta para apreciação da matéria tanto pela CCT, como pela CDH. Com o requerimento aprovado, iniciou-se a sessão deliberativa. O relator da CCT apresentou 4 emendas de redação.

A matéria foi aprovada com as emendas e seguiu para apreciação da CDH. O Senador que relatava a Proposta nessa comissão, o Senador Humberto Costa, acatou as emendas propostas pela CCT, bem como o parecer. De igual maneira, o parecer foi aprovado na Comissão⁸².

Após essa aprovação “conjunta”, o Projeto foi encaminhado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CRE. Em 22 de agosto de 2011, a CRE designou como relator do Projeto o Senador Fernando Collor.

O relator propôs um substitutivo ao Projeto e, por isso, considerou as emendas aprovadas nas outras duas comissões prejudicadas, já que os temas foram incorporados no substitutivo apresentado.

O Senador Collor manifestou preocupação com a desclassificação automática de informações sigilosas, bem como com a impossibilidade de se renovar o prazo para manutenção do sigilo. De acordo com o seu entendimento, a ausência desses mecanismos poderiam colocar em risco conhecimento tecnológicos produzidos pelo

⁸¹ Todo o relatório pode ser visualizado em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/88885.pdf>. Acessado em: 10 de novembro de 2015.

⁸² A íntegra do parecer do relator Humberto Costa pode ser lida em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/89098.pdf>. Acessado em: 10 de novembro de 2015.

país, planos estratégicos e negociações diplomáticas, vulnerabilidades do país e determinados segredos de Estado.

Segundo seu entendimento, haveria no Projeto um propósito excessivo “em se tornar públicas informações cuja natureza seja eminentemente sigilosa em qualquer nação do globo”⁸³. Destacou que determinadas informações, especialmente as diplomáticas e as militares, caso fossem divulgadas constituiriam “verdadeira oficialização do *Wikileaks*”⁸⁴.

O relatório⁸⁵ trouxe mudanças significativas ao texto que havia sido aprovado pelas Comissões anteriores. As principais mudanças propostas estão abaixo elencadas:

⁸³ Relatório do Senador Fernando Collor de Mello, p. 5

⁸⁴ *Idem*.

Cabe aqui uma explicação geral sobre o *Wikileaks*. Disponível em: www.wikileaks.org. Acessado em 22 de dezembro de 2015. O *Wikileaks* é uma organização sem fins lucrativos, com sede na Suécia, cujo escopo é a divulgação de notícias e informações ao público. Os princípios que norteiam essa organização são a liberdade de expressão e informação.

Desde 2007 a organização tem atuado para divulgar informações, na maioria governamentais, que não são disponibilizados à sociedade. Por meio de fontes anônimas e após verificar a veracidade das histórias, as informações e os documentos são disponibilizados em seu portal. A importância disso, como é colocado no portal da organização, é de que a publicidade dessas informações e documentos fortalece a transparência o que acarreta em uma sociedade melhor.

Dessa maneira, o escrutínio que ocorre dessas informações e documentos levam a uma redução da corrupção e ao fortalecimento da democracia. A organização ganhou destaque na mídia mundial após divulgar, em 2007, um grande número de documentos classificados como Secretos do governo americano, especialmente com relação à Guerra do Afeganistão.

Em 2013, um ex-agente do órgão de inteligência americana – a CIA, Edward Snowden, revelou que a Agência Nacional de Segurança – NSA do governo Norte-Americano realizava práticas de espionagem, práticas essas que incluíam a presidenta Dilma Rousseff. O fato foi amplamente divulgado à época. Ver: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/09/documentos-da-nsa-apontam-dilma-rousseff-como-alvo-de-espionagem.html> e <http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2013/09/02/dilma-foi-alvo-de-espionagem-dos-eua-diz-reportagem.htm>. Acessados em: 22 de dezembro de 2015.

Naquele ano, a presidenta Dilma chegou a cancelar uma viagem que faria à Washington em razão dessas revelações. Nesse mesmo ano, ao abrir a Assembleia-Geral da ONU, a presidenta manifestou indignação e repúdio às ações do governo norte-americano. Ela ressaltou que lutou contra o arbítrio e a censura, mas que isso não significava ofensa ao direito à privacidade. A íntegra do discurso de abertura pode ser visto em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>. Acessado em: 22 de dezembro de 2015.

⁸⁵ Em razão da extensão da proposição, bem como das inúmeras modificações propostas pelo Senador Collor, consta como anexo deste trabalho a tabela comparativa dos textos – aquele que foi aprovado na

Tabela 08 – Mudanças propostas pelo relatório do Senador Collor

MUDANÇAS RELATÓRIO DO SENADOR COLLOR
I – Conceito de Informação
II – Retirada de competência da CMRI
III – Inclusão da categoria de sigilo confidencial
IV – Aumento do prazo do grau sigiloso
V – Publicidade dos documentos via DOU
VI – Comissão
VII – Comissão Mista não teria competência para rever classificação de informações ultrassecretas
VIII – Âmbito de incidência da Lei apenas para a União

Elaboração própria. Fonte: Relatório do Senador Collor

De maneira breve, as principais mudanças foram: I - a retirada da associação do conceito de informação a dados não processados, bem como da obrigatoriedade de divulgação na internet das informações; II - a supressão de atribuição recursal da Comissão Mista de Reavaliação de Informações para as entidades pertencentes às Forças Armadas; III - a reinserção do grau confidencial com a respectiva atribuição do prazo de 10 anos de classificação, aumentando, dessa maneira, para quatro os graus de documentos sigilosos, quais sejam: reservado, confidencial, secreto e ultrassecreto; IV - a inclusão da possibilidade de prorrogação do caráter sigiloso da informação por mais de uma vez; a inversão da lógica proposta sobre a classificação da informação passando a ser de acordo com o conteúdo e não de acordo com o nível hierárquico da autoridade que a classifica; V - a modificação da lógica de publicização de documentos sigilosos por meio da internet para publicização pelo Diário Oficial da União; VI - além disso, elencou a composição da Comissão Mista de Reavaliação, elencando representantes de todos os poderes e do Ministério Público; VII – retirou-se a

Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado e o texto proposto pelo Senador. Buscou-se, dessa maneira facilitar a visualização das modificações.

competência da Comissão Mista de rever a classificação de informações ultrassecretas, já que, de acordo com seu entendimento, essa revisão só poderia ser feita pela mesma autoridade que a classificou ou por seu sucessor, “jamais por um grupo hierarquicamente inferior”⁸⁶; e, finalmente, VIII – modificou-se o âmbito de escopo da Lei, pois acreditava que Lei Federal não poderia impor obrigação para Estados, Municípios e Distrito Federal, pois isso afrontaria o princípio federativo.

Pode-se perceber que o relatório proposto pelo Senador Collor modificou – e muito – o texto que havia sido aprovado nas Comissões anteriores. Muitas dessas modificações que estavam sendo propostas aparentavam querer dificultar, a qualquer custo, o acesso do cidadão às informações Estatais. Com todas essas modificações, restou claro a intenção do Senador Collor em abandonar o dever de transparência ativa, em limitar os procedimentos recursais em caso de negativa de acesso, em restringir o acesso às informações necessárias à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, bem como em criar mais entrave à divulgação com a inserção de mais um grau de sigilo.

Muitos retrocessos, portanto, foram propostos pelo Senador⁸⁷, exemplo claro disso é o item V, que almejava publicizar documentos sigilosos via Diário Oficial da União, retirando a obrigatoriedade de divulgação das informações que fossem desclassificadas na internet. Sabe-se que, apesar de ser o meio oficial de divulgação de informações, não é de fácil acesso aos cidadãos, nem o local de busca mais fácil da informação. Ademais, vale lembrar que a desclassificação de uma informação dentro de um órgão possui caráter interno. Não compondo, portanto, o rol de atos oficiais

⁸⁶ Idem. p. 12

⁸⁷ Na época o parecer foi recebido muito mal pela sociedade civil. Chegaram a criar uma petição pública contrária ao sigilo eterno, disponível em: <http://www.peticaopublica.com.br/?pi=P2011N11816>. Acessado em: 14 fevereiro de 2016.

Algumas matérias divulgaram o posicionamento do Senador Collor e do Senador Sarney como escandalosas. Veja: <http://noticias.uol.com.br/politica/escandalos-no-congresso/sarney-pmdb-ap-e-collor-ptb-al-defendem-sigilo-eterno-para-documentos-publicos.htm>, <http://www1.folha.uol.com.br/poder/929206-fim-do-sigilo-eterno-de-documentos-pode-abrir-feridas-diz-sarney.shtml>, <https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/collor-e-sarney-manobram-para-adiar-votacao-de-lei-de-acesso-informacao-no-senado>. Acessados em: 14 de fevereiro de 2016.

A Artigo 19 chegou a publicar uma crítica ao parecer apresentado pelo Collor, afirmando que caso fosse aprovado não haveria no Brasil uma Lei na “qual o acesso é a regra e o sigilo a exceção”. Para ler a crítica, vide: <http://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=714>. Acessado em: 14 de fevereiro de 2016.

obrigatoriamente publicados conforme previsão no art. 2º do Anexo do Decreto nº 4.520, de 16 de dezembro de 2012⁸⁸.

O relator propôs a supressão do §3º do art. 10 da Proposição original, que vedava a exigência de motivação do pedido de acesso à informação. Ao retirar tal vedação, caberia ao agente público analisar a motivação do requerente, de maneira discricionária, fato que daria ensejo ao não fornecimento da informação, que além de ser pública, já deveria estar disponível – um verdadeiro contrassenso.

Outra mudança bem significativa proposta por Collor foi a de inclusão do grau confidencial na categoria de documentos sigilosos. Essa proposta tinha um objetivo muito claro por de trás, o de não enfrentamento de uma série de documentos gerados pelo Estado brasileiro com o grau confidencial, especialmente no período ditatorial do país.

Com essa proposta, esses documentos estariam sob sigilo por mais 10 anos, desde a vigência da Lei, sem passar por uma análise para a manutenção desse sigilo, já que, conforme uma outra proposta defendida pelo relator previa, o grau de classificação da informação não seria atribuído por determinadas autoridades, mas sim pelo conteúdo da informação.

Uma mudança considerável foi a supressão da desclassificação automática da informação. Com isso, determinada autoridade deveria autorizar, de maneira prévia, a divulgação da informação que já não conta com grau de sigilo. Essa mudança, além de fortalecer a burocracia – entendida aqui sob o aspecto negativo, não inseria o Estado na cultura de transparência, mas sim reforçava a cultura de segredo.

Não bastassem todas as mudanças, outra proposta de alto impacto apresentado pelo relator foi a supressão da possibilidade recursal à CGU e à CMRI, quando o tema fosse da competência das Forças Armadas. Cabendo, somente, a instância recursal para o Ministro de Estado da Defesa.

No dia 25 de agosto de 2011, o relatório do Senador Collor foi lido, mas foi concedida vista coletiva da matéria. Houve apresentação de uma série de emendas: o

⁸⁸ Esse Decreto é o que dispõe sobre as publicações do Diário Oficial da União. Seu conteúdo pode ser acessado em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4520.htm. Acessado em: 20 de novembro de 2015.

Senador Sérgio Souza apresentou as emendas de nºs 01 a 08; o Senador Marcelo Crivella, as de nºs 09 a 16; e o Senador Blairo Maggi as de nºs 17 a 20.

Houve a apresentação de voto em separado pelos Senadores Aníbal Diniz e Eduardo Suplicy, no dia 13 de setembro. Nesse voto em separado, os Senadores afirmam que o substitutivo apresentado pelo Senador Collor introduzia “retrocessos inaceitáveis”⁸⁹ ao texto do PLC.

Além de reiterar a leitura acima feita, apontaram, também, preocupação com o parecer do relator quanto a: retirada de prerrogativas decisórias da CMRI, tornando-a um órgão meramente consultivo; supressão da redação explícita sobre o dever geral do Estado de garantir o direito de acesso à informação de forma transparente, clara e com linguagem com fácil compreensão⁹⁰; exclusão da responsabilização do agente público quando fornecer negativa não fundamentado ou quando houver o extravio de informação.

Em 22 de setembro de 2011, o requerimento de urgência sobre a matéria, que havia sido subscrito por líderes partidários, foi aprovado. Com a aprovação desse requerimento, o Projeto foi remetido ao Plenário do Senado para apreciação.

A matéria foi votada no Plenário no dia 25 de outubro de 2011. Em que pese o esforço do Senador Collor em ter o seu substitutivo apresentado aprovado, quando submetido à votação, ele foi rejeitado por ampla maioria, 43 votos contrários e 9 votos favoráveis. Após a derrota, o Senador Collor ainda apresentou pedidos de destaque de votação para determinados artigos, quais sejam o 24, 27, 35 e 39 do Projeto (art. 22, 34, 18 e 30 do substitutivo apresentado por ele). Todos os requerimentos feitos foram lidos e rejeitados.

Retomou-se, portanto, a redação aprovada na Comissão anterior e passou-se para a apreciação das Emendas nº 1 a 4 da CCT/CDH, todas aprovadas. Dessa maneira, apesar dos esforços contrários, a matéria permaneceu com o texto similar ao que havia sido encaminhado pela Câmara dos Deputados, muito mais favorável ao

⁸⁹ Voto em separado dos Senadores Aníbal Diniz e Eduardo Suplicy. p. 2. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/96056.pdf>. Acessado em: 20 de novembro de 2015.

⁹⁰ Idem. p. 7.

direito de acesso e à transparência de maneira geral. Após a aprovação, a matéria foi encaminhada para a sanção da Presidenta, que no dia 18 de novembro de 2011 sancionou, ao mesmo tempo, o Projeto de Lei de Acesso à Informação, bem como o Projeto de Lei que instituiu a Comissão Nacional da Verdade⁹¹. Esta Lei, visa “efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional”⁹² por meio de esclarecimentos “dos casos de graves violações de direitos humanos”⁹³.

Em seu discurso, a Presidenta afirmou que tratava-se de um dia histórico para o Brasil, pois se estava comemorando a transparência e a verdade. Afirmou que, apesar de tratarem de assuntos diferentes, as Leis estavam “diretamente ligadas uma à outra”⁹⁴. Destacou, portanto, a importância de se conhecer o passado do país para que determinados fatos não voltassem a ocorrer.

De acordo com a competência disposta no art. 66, §1º da Constituição, a Presidenta optou por vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, dois pontos: o caput e §1º do art. 19 – por contradição ao disposto no caput do art. 21 que versava sobre a proibição de negativa de acesso quando a informação for para tutela judicial, administrativa ou versar sobre direitos humanos e o caput do art. 35, que dispunha sobre a composição da CMRI, inserindo representantes dos três Poderes – tal dispositivo foi vetado por violar a separação dos Poderes, já que competia somente à Comissão a análise de pedidos que fossem realizados no Poder Executivo, não cabendo a ela versar ou servir de instância recursal para os outros dois Poderes, que contavam, e ainda contam, com autonomia para dispor sobre o tema em regulamento próprio.

⁹¹ A Lei que criou a Comissão pode ser obtida em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112528.htm. Acessado em: 20 de novembro de 2015.

⁹² Art. 1º da Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011.

⁹³ Art. 3º da supracitada Lei.

⁹⁴ A íntegra do Discurso proferida pela Presidenta na Cerimônia pode ser obtido em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-sancao-do-projeto-de-lei-que-garante-o-acesso-a-informacoes-publicas-e-do-projeto-de-lei-que-cria-a-comissao-nacional-da-verdade>. Acessado em: 20 de janeiro de 2016.

2.2.2 A PROPOSTA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL PARA REGULAMENTAR O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO.

Conforme mencionado anteriormente, analisar-se-á, de maneira específica, o Projeto de Lei nº 5.228, de 2009. Para tanto, cabe aqui uma explicação sobre a forma que as proposições normativas tramitam dentro do Poder Executivo Federal.

O Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002⁹⁵, é o ato que “estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal”.

De acordo com o Decreto, compete aos Ministérios e aos órgãos da estrutura da Presidência da República a proposição de atos normativos – entendidos como leis, medidas provisórias ou decretos-, desde que estejam em suas áreas de competência. Caso o tema seja afeto a mais de um órgão, a proposição deverá ser elaborada e encaminhada conjuntamente para a Casa Civil da Presidência da República.

Dessa maneira, quando o ato proposto extrapola a competência do órgão, o titular de cada órgão precisa assinar a Exposição de Motivos e inserir um parecer jurídico sobre o tema no Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal – SIDOF.

A Exposição de Motivos nada mais é que a justificativa e fundamentação do ato que está sendo proposto. Lá, explicitam-se as razões para proposição de tal ato, apontam-se os efeitos em outras normas (a título de exemplo, deve haver a indicação do ato normativo que está sendo revogado com a proposição desse novo ato), indica-se, caso haja, o impacto orçamentário da proposição e demonstra-se, caso seja necessário, a relevância e a urgência da proposição, item aplicável somente para proposta de medida provisória.

Já no parecer jurídico, a consultoria jurídica do órgão, ou no caso do Ministério da Justiça, a Secretaria de Assuntos Legislativos – SAL, realizam a análise sobre a constitucionalidade (formal e material), bem como o mérito da proposta.

⁹⁵ A íntegra do Decreto nº 4.176, de 2002, pode ser vista em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm. Acessado em: 20 de janeiro de 2016.

Após a inserção desses documentos no SIDOF, a proposição é encaminhada para Casa Civil, a quem compete o exame da constitucionalidade, legalidade, mérito, oportunidade e conveniência do ato proposto. Ademais, compete à Casa Civil, articular com os órgãos interessados modificações que se façam necessárias para edição do ato.

Após esse trabalho minucioso, a Casa Civil pode rejeitar a proposição, devolvendo-a, portanto, para o órgão que a propôs ou pode, de maneira diversa, levar para apreciação do Presidente da República.

De acordo com o art. 84 da Constituição, compete ao Presidente da República propor projetos de leis, desde que não sejam de competência privativa do Congresso; sancionar leis ou vetar projetos de leis; bem como expedir decretos e editar medidas provisórias.

Para facilitar a compreensão do processo de elaboração normativa dentro do Poder Executivo e Legislativo, segue a figura:

Figura 04 – Processo de elaboração normativa



Elaboração própria. Fontes diversas.

Quanto à regulamentação de maneira mais ampla do direito de acesso à informação, a Exposição de Motivos Interministerial sobre o tema, a EMI nº 0007 CC/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR⁹⁶, de autoria da Casa Civil, do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, Advocacia Geral da União, Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Comunicação Social e Controladoria-Geral da União, deu origem ao Projeto de Lei nº 5.228, de 2009, de autoria do Poder Executivo que foi encaminhado à Câmara dos Deputados no dia 5 de maio de 2009.

Isso não significa, entretanto, que o debate sobre o tema somente tenha ocorrido em 2009. Uma das primeiras tentativas formais dentro do Poder Executivo Federal de regulamentação do tema ocorreu em 2006, onde foram construídos, pelo Ministério da Justiça, uma minuta de anteprojeto de lei e uma minuta de decreto.

A minuta foi construída quando o Luiz Armando Badin era o Secretário de Assuntos Legislativos. Para facilitar a linha de cronológica de Secretários de Assuntos Legislativos, vide:

Tabela 09 – Ocupação do cargo de Secretários de Assuntos Legislativos

SECRETÁRIOS DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS	
1994 – 09/2005	Ivete Lund Viegas
09/2005 – 12/2006	Luiz Armando Badin
01/2007 – 05/2010	Pedro Abramovay
05/2010 – 01/2011	Felipe de Paula
01/2011 – 06/2014	Marivaldo de Castro Pereira

Elaboração própria. Fontes diversas.

⁹⁶ O inteiro teor da Exposição de Motivos pode ser vista no inteiro teor do Projeto de Lei nº 5.228, de 2009. Da mesma maneira que um projeto de lei demanda uma justificativa da pessoa que o propõe, no caso do PL nº 219, de 2003, uma justificativa do Deputado Reginaldo, um projeto de lei encaminhado pelo Presidente da República também o demanda. A única diferença é que nesse último caso a justificativa é a própria exposição de motivos que ensejou a proposição do ato quando do início do trâmite interno dentro do Poder Executivo Federal. Disponível em:

http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=656530&filename=PL+5228/2009

Os atos elaborados visavam a consolidação sobre o acesso à informação⁹⁷, por meio da unificação do conteúdo material das Leis nº 8.159, de 1991; Lei nº 9.507, de 1997 e Lei nº 11.111, de 2005, bem como dos Decretos nº 4.553, de 2002; Decreto nº 4.073, de 2002 e do Decreto nº 5.301, de 2004.

Nessa primeira tentativa de sistematização geral, elegeu-se como matriz das Leis a Lei nº 8.159, de 1991, aquela que versa sobre a Política de Arquivos e como matriz dos Decretos o Decreto nº 4.073, de 2002, que regulamenta a referida Lei.

Dessa maneira, a minuta de Anteprojeto de Lei dispunha sobre “documentos públicos e privados, instituições arquivísticas públicas, acesso e sigilo de documentos públicos e *habeas data*. Tratava-se de um ato dividido em seis capítulos: Capítulo I – sobre disposições gerais; Capítulo II – sobre Arquivos; Capítulo III – sobre Instituições Arquivísticas Públicas; Capítulo IV – sobre Sigilo e do Acesso aos Documentos Públicos; Capítulo V – sobre Acesso a Registros e Banco de Dados Públicos ou de Caráter Público e *Habeas Data*; e o VI – sobre disposições finais.

O art. 5º continha o cerne o direito à informação:

“Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas classificadas”

A ressalva de divulgação de documentos que ponham em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como a hipótese de preservação da vida privada, intimidade, honra e imagem só foram trazidas no capítulo quatro. As categorias de sigilo, no entanto, seriam deixadas para o Decreto. Fixou-se, entretanto, o prazo máximo de sigilo, 30 anos para os documentos referentes à segurança e 100 anos para os relacionados aos dados pessoais.

Dois pontos muito pertinentes para promoção da cultura da transparência previstos na minuta de Anteprojeto, eram a criação de Comissão de Averiguação de

⁹⁷ O Decreto nº 4.176, de 2002, dispõe, em seu art. 29, sobre a forma de consolidação de atos normativos. Dá-se o nome de matriz de consolidação, quando opta-se por uma lei geral básica a qual é integrada outros atos normativos de caráter extravagante que versem sobre matérias conexas ou afins daquela disciplinada pela matriz.

Informações Sigilosas, que seria instituída no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, e a desclassificação imediata da informação findo o prazo de sigilo. Somente para manutenção do sigilo deveria ser encaminhado para análise da Comissão, que poderia deliberar sobre a manutenção, por meio de decisão fundamentada.

Na minuta de Decreto⁹⁸, que foi construída com base no Anteprojeto de Lei, quatro graus de classificação de sigilo foram previstos: ultrassecreto, secreto, confidenciais e reservados. A minuta de Decreto contava, ao total, com 14 capítulos e 102 artigos.

Apesar da elaboração dessa minuta de Anteprojeto realizada pelo Ministério da Justiça, a minuta que, de uma certa maneira, prosperou e acabou por “se tornar” a Exposição de Motivos Interministerial nº 0007 de 5 de maio de 2009, foi uma versão menos complexa e mais direta que tomou como base a minuta construída no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção⁹⁹.

Esse Conselho é um órgão colegiado – que conta com representantes governamentais e não governamentais – que tem caráter consultivo e é vinculado à Controladoria-Geral da União, cuja finalidade é, como dispõe o Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003, “sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública, e estratégias de combate à corrupção à impunidade”¹⁰⁰

⁹⁸ Vale esclarecer que a minuta de Decreto foi elaborada sem ao menos haver uma previsão mínima da aprovação do Projeto de Lei que estava tramitando sobre o tema no Congresso e, até mesmo, antes dessa proposta de Anteprojeto de Lei que estava sendo construída internamente no Poder Executivo tramitar via SIDOF para a Casa Civil da Presidência da República.

Não é a praxe no Poder Executivo elaborar minuta de Decreto tão detalhada com esse nível de antecipação. Costuma-se pensar em linhas gerais e pontos que merecerão atenção quando da regulamentação da Lei já no momento de elaboração do Anteprojeto, mas a real estruturação da regulamentação ocorre com a proximidade da aprovação da Lei e, em muitos casos, após a aprovação da Lei.

⁹⁹ Sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, vide: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia>. Acessado em: 22 de dezembro de 2015.

¹⁰⁰ Art. 1º do Decreto nº 4.923, de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4923.htm. Acessado em: 22 de dezembro de 2015.

Em 2005¹⁰¹, foi apresentado ao Conselho minuta de Anteprojeto de Lei elaborado pela CGU, que versava sobre a temática. A minuta contava com 10 artigos e era dividida em três partes. De acordo com a ata da reunião do Conselho, tem-se:

“A primeira porção, constituída pelos dois primeiros artigos, trata essencialmente da enunciação da garantia de acesso. A segunda porção, representada pelos arts. 3º a 6º, trata de mecanismos procedimentais, instrumentos de garantia de acesso, para assegurar que o cidadão possa comparecer perante a administração e ter acesso a documentos e informações de seu interesse em poder do Estado. E, por fim, a terceira porção, representada pelos arts. 7º a 9º, cuida do sigilo, compreendendo situações em que, em nome da garantia dos interesses e da proteção da sociedade e do Estado, pode-se excepcionalmente apor sigilo a documentos mantidos pela Administração Pública.”

A partir daí, criou-se um grupo de trabalho composto por conselheiros para versar mais especificamente sobre o tema. Seis meses após a criação, em março de 2006, foi apresentada proposta que visava regulamentar o princípio da publicidade. Dessa maneira, o grupo ressaltou a importância de serem realizadas algumas alterações na minuta de Anteprojeto, tais como: escopo de aplicação, que deveria contemplar tanto a Administração Direta como a Indireta; inclusão de um mecanismo de busca e coleta pelo cidadão das informações constantes nos bancos de natureza pública; inclusão de penalidades e não apenas responsabilização de agentes públicos e estabelecimento de prazo máximo para classificação de uma informação ou documento como sigilosos – sugeriu-se que o prazo fosse de 30 anos.

Em uma reunião ocorrida em junho de 2007, o então Secretário Executivo do Conselho, Luiz Navarro, afirmou que a minuta de Anteprojeto de acesso à informação havia sido encaminhada à Casa Civil com uma recomendação de que o tema fosse submetido a consulta pública.

Entretanto, ressaltou que outros órgãos já haviam encaminhado propostas de regulamentação do tema¹⁰², bem como ponderou a questão de um possível

¹⁰¹ Para ler extrato dos debates firmados na reunião de 2005, vide: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-4a-reuniao-set-2005.pdf>. Acessado em 22 de dezembro de 2015.

¹⁰² Apesar de constar na declaração do Secretário Executivo do Conselho a tramitação da minuta de anteprojeto da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, minuta essa abordada anteriormente, não há registro no SIDOF sobre o encaminhamento da matéria. De igual maneira, o Secretário Executivo menciona uma proposta sobre o tema elaborada pelo Ministério público, que havia contado com a participação da Agência Brasileira de Inteligência. Para ver a declaração, vide ata da 7ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção em:

retardamento do processo com uma consulta pública, enquanto já havia uma proposição tramitando no Congresso Nacional.

Como pode-se perceber, mesmo dentro do governo, há posições distintas que estavam sendo pensadas como propostas de legislação para regulamentar o direito de acesso à informação. E, da mesma maneira que há uma montagem de agenda entre Poder Executivo e Poder Legislativo, há um *timing* específico para que determinado tema passe a integrar a agenda dentro do Poder Executivo.

Em 2007, portanto, a Casa Civil iniciou de maneira mais incisiva as discussões sobre acesso à informação com os órgãos do Poder Executivo afetos ao tema. Além dessas propostas encaminhadas pelos Ministérios por meio do SIDOF, a Casa Civil recebeu outras minutas de Anteprojeto, como o do Ministério Público¹⁰³, bem como inputs de diversos atores interessados no tema.

Apesar das minutas de Anteprojeto de Lei e de Decreto do Ministério da Justiça não terem “prosperado”, o Ministério participou ativamente das discussões conduzidas pela Casa Civil, quando o Pedro Abramovay era o Secretário de Assuntos Legislativo, conforme pode ser visto na tabela 09.

Após dois anos de trabalho, em 05 de maio de 2009, foi proposta a EMI nº 0007, que consolidou um posicionamento do variados órgãos do Poder Executivo afetos ao tema.

Na EMI afirmava-se que a proposta apresentada de Anteprojeto foi “resultado de aprofundada discussão travada no âmbito do grupo formado por representantes dos Ministérios co-autores, e de órgãos a eles relacionados”.

O Anteprojeto, fruto do consenso do Executivo, contava com 6 capítulos. O primeiro sobre as disposições gerais, o segundo sobre o acesso e divulgação da informação, o terceiro que estabelecia o procedimento para realizar o acesso, o quarto que elencava as restrições ao acesso, o quinto sobre as responsabilidades aplicáveis

<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-7a-reuniao-jun-2007.pdf>. Acessado em: 22 de novembro de 2015.

¹⁰³ Como essas minutas não são encaminhadas por um Sistema Oficial, muitas delas recebidas por ofícios ou mesmo informalmente no email de atores responsáveis pela condução do grupo de trabalho que construiu a minuta de anteprojeto, não foi obtido acesso à essa documentação. Apesar disso, a informação sobre as distintas manifestações de atores e sobre o recebimento de uma minuta elaborada pelo Ministério Público foi confirmada por meio das entrevistas realizadas com atores essenciais na construção de proposta do Poder Executivo.

aos agentes públicos e, finalmente, o sexto capítulo que versava sobre as disposições finais e transitórias.

Após a manifestação favorável de todos os órgãos, o Projeto de Lei foi encaminhado pela Presidência da República, no dia 15 de maio de 2009, ao Congresso Nacional. Lá a proposição foi apensada ao PL nº 219, de 2003, conforme já visto anteriormente.

A redação final do Projeto de Lei que foi aprovada na Câmara dos Deputados é claramente baseada na proposição que foi encaminhada pelo Poder Executivo para o Congresso¹⁰⁴. A proposição inicial que continha 21 artigos passou a contar com mais de 40 artigos.

Quanto ao aspecto mais valioso para a análise do trabalho, o de implementação, o Projeto proposto pelo Executivo já trazia a competência atribuída a cada órgão de realizar a transparência ativa sobre suas informações, previsão contida no art. 6º, e a criação de um Serviço de Informações aos Cidadãos, em cada um desses órgãos, previsto no art. 7º, I.

Não havia, entretanto, a previsão de que a autoridade máxima de cada órgão indicaria uma autoridade à ela subordinada para monitorar e implementar a LAI. Podia-se depreender que havia a previsão de que a própria autoridade máxima do órgão cumpriria essa atribuição, a exemplo do disposto no art. 25, que previa que essa autoridade divulgaria o rol de informações desclassificadas.

Conforme foi possível observar, quando da análise do ciclo da política pública de maneira geral, há determinados grupos que se mobilizam em torno de determinado tópico, demandando do Estado uma ação específica para atingir o fim almejado. Ao longo desse processo, a Presidência da República recebeu manifestações de algumas entidades tais como a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos. Essa Comissão chegou até minutar um Anteprojeto para disciplinar o dever de informação do Poder Público.

¹⁰⁴ A tabela comparativa entre o Projeto de Lei nº 219, de 2003, o Projeto de autoria do Executivo nº 5228, de 2009 e o texto final aprovado na câmara não deixa dúvidas sobre a aceitação da proposta elaborada pelo Poder Executivo.

A título exemplificativo, em um outro momento do processo legislativo, quando o Projeto de Lei já estava em sua tramitação final, a “*Alianza Regional para Libre Expresión e Información*”, uma coalizão que reúne 24 organizações de 18 países da América Latina e dos Estados Unidos, também encaminhou uma Carta Aberta¹⁰⁵, demandando que o governo promovesse e impulsionasse a votação do PLC nº 41, de 2010.

Outra manifestação muito pertinente, divulgada em julho de 2011, sobre o PLC nº 41, de 2010, foi a elaborada pela Artigo 19. Em uma série nomeada de Estudos em Liberdade de Informação, a organização divulgou uma publicação intitulada “Leis de Acesso à Informação: dilemas da implementação”¹⁰⁶.

Muitas dessas sugestões foram levadas em consideração, tanto na construção do Projeto de Lei de autoria do Executivo, como na construção do Decreto que veio regulamentar a Lei posteriormente à sanção.

Encerra-se aqui a reconstrução do momento histórico tanto da tramitação do Projeto de Lei que deu origem à LAI no Congresso Nacional, bem como da análise dos trabalhos que foram realizados dentro do Poder Executivo para encaminhar o seu anteprojeto para o Congresso, que como foi visto, foi acatado quase na integralidade. As alterações textuais enquanto da tramitação do Projeto poderão ser vista com maior detalhe na parte final do trabalho.

Agora, tendo como base a Lei de Acesso que foi sancionada e o seu Decreto, será feita a análise do cumprimento desses atos normativos pelo Poder Executivo Federal. A pergunta que deve nortear a análise é: será que a promessa de concretização do direito de acesso foi cumprida com a edição da LAI? Quais são os desafios que o Poder Executivo ainda enfrenta nessa temática? Qual balanço pode ser feito da Lei a partir da avaliação realizada neste trabalho?

¹⁰⁵ A carta está disponível em: <https://abaixosigiloeterno.wordpress.com/2011/07/06/alianza-regional-carta-aberta-a-dilma-rousseff/>. Acessado em: 20 de dezembro de 2015.

¹⁰⁶ A publicação está disponível em: [http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informação%201%20\(web\).pdf](http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informação%201%20(web).pdf). Acessado em: 15 de novembro de 2015.

Capítulo 3 – Análise sobre a Implementação da Lei de Acesso à Informação

Algumas questões que foram colocadas no final do capítulo anterior serão objeto de exame tanto neste capítulo 4, como no 5. Pata tanto, vale aqui retomar alguns conceitos teóricos que serão úteis para compreensão da análise realizada.

3.1 OVERVIEW SOBRE O CICLO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Segundo Leonardo Secchi (2010, p.1), há uma dificuldade de distinção entre os termos *politics* e *policy*. Isso porque, em nos países de língua latina, a palavra política pode significar duas coisas: política e política pública. O primeiro significado, o de *politics*, diz respeito à forma de atividade humana intimamente relacionada ao poder. De acordo com Bobbio (1998, p. 955):

“O conceito de Política, entendida como forma de atividade ou de práxis humana, está estreitamente ligado ao de poder. Este tem sido tradicionalmente definido como "consistente nos meios adequados à obtenção de qualquer vantagem" (Hobbes) ou, analogamente, como "conjunto dos meios que permitem alcançar os efeitos desejados" (Russell).

(...)

O poder político pertence à categoria do poder do homem sobre outro homem, não à do poder do homem sobre a natureza. Esta relação de poder é expressa de mil maneiras, onde se reconhecem fórmulas típicas da linguagem política: como relação entre governantes e governados, entre soberano e súditos, entre Estado e cidadãos, entre autoridade e obediência, etc “

O enfoque desse significado recai, portanto, sobre poder político, que diz respeito ao “uso da força em relação à totalidade dos grupos que atuam num determinado contexto social” (BOBBIO, 1998, p. 956). Já o segundo significado, entendido como *policy*, diz respeito ao “conteúdo concreto e conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2010, p. 2). Vale apontar que o estudo das políticas públicas surgiu como uma subárea da Ciência Política.

A definição desse termo não é consenso na literatura sobre o tema. Isso em razão de três nós conceituais, como bem aponta Secchi. O primeiro nó diz respeito ao

ator responsável pelo por uma política pública. Para uma vertente, a estatista, apenas atores estatais podem ser protagonistas de uma política pública, mas já para a outra vertente, a multicêntrica, distintos atores, governamentais ou não, podem ser responsáveis por uma política (SECCHI, 2010, p. 3-5).

O segundo nó versa sobre o estado passivo ou ativo desse ator, que é protagonista da política pública, ou seja, se deve haver uma ação específica intencional ou se uma omissão ou não ação pode caracterizar uma política pública (SECCHI, 2010, p. 3-5).

Por fim, o terceiro nó diz respeito ao nível de operacionalização de uma política pública. De um lado, há os que consideram como política pública apenas as diretrizes estruturantes, de nível estratégico, já de outro, há os que creem que pode haver uma política pública que atue apenas no nível operacional (SECCHI, 2010, p. 3-5).

Diante desses nós, filia-se, aqui, à concepção de política pública adotada por Secchi (2010, p. 2), qual seja:

uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante

Durante muito tempo, os estudos conduzidos no mundo jurídico ignoraram essa temática, pois, como bem apontou Maria Paula Dallari Bucci (2001, p. 5), “não seria suficiente tratar da política pelos ângulos tradicionais da Teoria do Estado, do Direito Constitucional, do Direitos Administrativo ou do Direito Financeiro?”.

A inclusão das políticas públicas como um objeto do estudo jurídico ocorreu com a “onda, relativamente recente, de interdisciplinaridade no direito”(BUCCI, 2001, p. 5). De acordo com Bucci, “a necessidade do estudo das políticas públicas vai se mostrando à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais” (2011, p. 7).

Esta dissertação é fruto dessa necessidade de se demonstrar como o direito fundamental de acesso à informação está sendo concretizado, a partir da análise de uma Lei que regulamentou a previsão, exatamente como na explicação da Bucci.

Nessa perspectiva, a Constituição deixou de ser apenas um documento político

para ser uma “Constituição normativa, isto é, aquela dotada de força jurídica para a realização dos direitos” (BUCCI apud BONAVIDES, 2001, p. 9).

Para a concretização dos direitos previstos na Constituição, não se depende apenas de uma Constituição bem elaborada, faz-se necessário um arcabouço jurídico infraconstitucional bem estruturado capaz de detalhar e viabilizar os direitos elencados constitucionalmente.

Isso pode ser percebido com a mudança de paradigma que uma Lei gerou sobre o direito à informação. A Constituição Federal de 1988 já consagrava o direito à informação em inúmeros artigos ao longo de seu texto, especialmente o direito de acesso à informação em seu art. 5º, XXXIII, como foi visto anteriormente. Apesar da consagração, esse direito, que contava com experiências tímidas de concretização, viabilizadas em grande parte por ações tramitadas no Poder Judiciário, passou a ser concretizado, de modo sistemático, após a edição da LAI.

A LAI, além ser esse arcabouço jurídico que disciplinou os procedimentos a serem observados pelos Entes que estão à ela sujeitos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios - , enunciou conceitos fundamentais para a concretização do direito, bem como diretrizes que mudaram de forma paradigmática a ação do Estado brasileiro. Cabe lembrar que a primeira diretriz disposta no art. 3º, I da LAI é “ observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”.

É notável que antes da edição da LAI e sem a atribuição clara de competências entre os órgãos e sem uma estrutura de governança e monitoramento, que é exercida pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações e pela Controladoria Geral da União, no caso de incidência da LAI no Poder Executivo federal, o direito de acesso à informação era regido pela cultura do segredo, aquela que enxerga o sigilo como regra e a publicidade dos atos como exceção, bem como só era exercido de maneira tímida, por experiências esparsas que contava com a boa vontade de determinados servidores públicos. Nem sempre os servidores enxergavam que esse direito era traduzido em duas obrigações: a de transparência ativa e a de transparência passiva.

A LAI surgiu em um contexto específico, já com certo atraso do Brasil em legislar sobre o tema (não se pode esquecer dos casos da OEA, das Leis que outros países editaram com mais de 50 anos de diferença da editada pelo Brasil), com vistas à

intervir na realidade para atingir/viabilizar um fim específico, o de permitir que as pessoas tivessem acesso às informações produzidas pelo Poder Público que as rege.

Por essa razão, estuda-se a implementação da LAI dentro do Poder Executivo federal com um objetivo identificar como o desenho institucional estabelecido pela LAI tem sido implementado nesses últimos 3 anos.

3.2 O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

A literatura sobre o tema tem entendido, de maneira geral, a política pública como um ciclo, conforme abaixo:

Figura 05 – Ciclo de um política pública



Elaboração própria. Fonte: diversas

A primeira fase é a da formação ou da montagem da agenda. O segundo momento é o da formulação da política. O terceiro consiste na tomada de decisão política. A quarta fase, sobre a qual recaem os interesses deste trabalho, é a da implementação da política e, por fim, há o quinto momento que consiste na avaliação da política. Analisar-se-á com maior profundidade dois momentos: o da montagem da agenda e o da implementação da política.

3.2.1 A MONTAGEM DA AGENDA

O foco nessa primeira fase é importante para que haja uma compreensão sobre a forma do processo de elaboração normativa, tanto dentro do Poder Executivo Federal, como dentro do Congresso Nacional.

Há diferentes momentos e instâncias de definição da agenda no Poder Executivo. Cabe antes explicar que a agenda é, de acordo com a definição proposta por Kingdon, “uma lista de matérias sobre as quais alguns agentes detêm uma grande atenção em um determinado momento” (2003, p. 196, tradução minha).

O motivo pelo qual determinados assuntos surgem na agenda e outros não pode ser explicado de maneiras diversas. Aqui será adotada a noção trabalhada por Kingdon, que explica esse processo de definição da agenda por meio da análise de três componentes/fluxos: fluxo de problemas, de políticas públicas e o fluxo da política.

O primeiro fluxo, o dos problemas (KINGDON, 2003, p. 197), diz respeito à concepção de que uma determinada situação ou condição possa ocorrer/existir sem que dela decorra o entendimento, por parte dos elaboradores de políticas públicas, de que esse tema deva ser objeto de tratamento específico, ou seja, sem que haja necessidade de ser tomada uma determinada ação com relação à esse a condição ou situação. De acordo com Kingdon (2003), um problema passa a ser enxergado como passível de uma tomada de ação, por meio de indicadores, determinados eventos (como desastre, crise, experiência pessoal ou por um poderoso símbolo) ou através de um feedback das ações regulares (sejam elas oficiais ou não).

Portanto, quando uma situação se torna um problema há uma chance dele entrar na agenda de decisão governamental. De acordo com o autor, essa mudança de status pode ocorrer quando uma situação viola valores importantes ou quando há uma comparação do tratamento dado àquela situação/condição com outros países ou unidades.

Pode-se depreender, partindo do arcabouço proposto por Kingdon (2003), que a ausência de uma legislação que concretizasse o direito à informação se encaixa perfeitamente nessa concepção. O Capítulo 2 conseguiu demonstrar que a ausência de uma Lei sobre o tema no Brasil já era observada por atores internacionais e que o país

estava atrasado na temática, se comparados países da América Latina, bem como se fosse utilizado o parâmetro proposto e aprovado pela OEA, organização da qual o Brasil já fazia parte. Ademais, com a difusão de ferramentas e com o desenvolvimento e propagação exponencial da Internet, o direito à comunicação, como um todo, passou a ganhar mais destaque como valor, como direito humano fundamental.

O segundo fluxo que influencia a entrada de um tema na agenda é o fluxo das políticas públicas. Para Kingdon (2003, p. 200-201), há um série de alternativas e ideias, como se formassem uma espécie de sopa, que ficam flutuando e, às vezes, se encontram e formam uma determinada combinação ou recombinação que podem ser escolhidas e, dessa maneira, sobreviverem, como podem ser descartadas. Tudo isso é desenvolvido de maneira aleatória e caótica. Um fluxo de ideias/alternativas tem mais chance de ser bem sucedido caso esteja em consonância com os valores daquela sociedade, que seja adequado financeiramente, e que não conte com oposição de determinados atores (entre outras questões).

Percebe-se, pelo forma de construção da Lei e, especialmente, pelos atos normativos que antecederam a LAI, como ideias e soluções pairam durante um determinado tempo como se estivessem aguardando um momento para se sobressaírem. A tentativa de construção de um Anteprojeto de Lei elaborado pelo Ministério da Justiça é um exemplo disso – vale lembrar que em 2007 havia uma minuta pronta com base em uma matriz de consolidação e não partia de uma nova legislação que regulamentasse de maneira mais direta o acesso à informação.

Esse fluxo das políticas públicas é influenciado por atores visíveis e invisíveis. Kingdon (2003, p. 199-200) afirma que os atores visíveis são aqueles que recebem uma considerável atenção midiática, tais como: presidente, altos cargos, determinados parlamentares, entre outros. Já o invisíveis são os que estão mais isolados, como corpo acadêmico, os burocratas de carreira, os funcionários/staff do Congresso.

Da mesma maneira, vale destacar que para construção do Anteprojeto, bem com do Projeto de Lei de Acesso pode-se, claramente, identificar a atuação desses tipos de atores. Não há dúvidas, por exemplo, do papel exercido pelo então Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, em tocar a temática, com a edição de decretos, portarias e criação de grupos de trabalho, tanto para criação do texto do Anteprojeto, que seria

encaminhado para o Congresso, como para abertura dos documentos referentes ao Regime Militar, conduzidos pelo seu Subchefe de Assuntos Jurídicos, Beto Vasconcelos.

Nessa identificação de atores, o Senador Collor significou uma ameaça para a edição da Lei. Conforme foi visto, ele chegou a atuar na protelação da apreciação da temática no Senado Federal. Houve, também, atuação e participação de determinados atores ditos invisíveis, mas que influenciaram fortemente a Lei, como a própria ONG Artigo 19, que pressionou para que houve movimentação do governo sobre o tema, e que acompanhou de perto a tramitação do Projeto de Lei no Congresso, mobilizando atores, produzindo análises críticas sobre os distintos relatórios e mudanças propostas e que, até hoje, monitora a implementação da Lei. Vale destacar que esse monitoramento, como já foi dito, serviu de base para parte da análise feita neste trabalho.

Já o terceiro e último fluxo é o da política. De acordo com Kingdon, “eventos políticos fluem de acordo com sua dinâmica própria, com suas regras próprias” (2003. p. 198, tradução minha). Vale destacar que esse fluxo é afetado quando há uma nova maioria no congresso, ou novos mandatos (em decorrência de processo eleitoral), bem como pelo humor nacional (entendido como o sentimento que prevalece na sociedade acerca de um determinado tema em uma dada situação – muito influenciável pela mídia), movimentos sociais, mudanças de atores (em determinadas posições/cargos relevantes) e mudanças de competências de instituições.

Esse terceiro fluxo pode ser compreendido se o olhar recair sobre a quantidade de tempo que o Projeto inicial, proposto em 2003 pelo então Deputado Reginaldo Lopes e sobre o qual foram apensados uma série de proposições – inclusive o Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo –, ficou sem movimentação na Câmara dos Deputados. A partir de uma dinâmica própria nada controlável e com o encaminhamento do Projeto de autoria do Executivo em 2009, houve uma mudança na forma e celeridade de tramitação do tema no Congresso Nacional (fatores não controláveis que funcionam de acordo com a dinâmica própria e aleatória da política).

De acordo com a teoria de Kingdon (2003), esses três distintos fluxos (o de problemas, o de políticas públicas e o fluxo da política) contêm vida própria. Entretanto,

em determinados momentos, de maneira efêmera e imprevisível, há uma convergência entre os fluxos – momento ao qual Kingdon atribui o termo “*coupling*”, tornando-se um só e gerando uma janela de oportunidade, conforme pode-se observar da figura a seguir:

Figura 06 – Formação da agenda governamental



Elaboração própria. Fonte: John Kingdon

Essa janela de oportunidade se abre quando os empreendedores de políticas, chamados por Kingdon (2003) como “*entrepreneurs*”, que estão preocupados com um determinado problema, obtêm êxito ao encontrar uma determinada proposta/solução para o problema – aquelas que estavam pairando na “sopa” – e mais, conseguem aproveitar de um determinado momento político e pautar o tema como relevante para a agenda de decisões governamentais.

Um exemplo de aproveitamento de uma janela de oportunidade foi o de decisão quanto ao momento de encaminhamento da minuta construída no Conselho de Combate à Corrupção atrelado à CGU. Cogitou-se, como foi visto brevemente, submeter a minuta construída pelo GT do Conselho a uma consulta pública para discutir o tema com a sociedade.

A ideia de realização de uma Consulta foi descartada ao se perceber que outras propostas, que versavam sobre o tema, haviam sido encaminhadas para a Casa Civil da Presidência da República, e que haveria uma deliberação, a adoção de uma solução, contemplada no encaminhamento de um Projeto de Lei que tratava da matéria, para o Congresso Nacional.

Em razão da escassez e da pequena duração de uma janela de oportunidade, quando ela ocorre há uma competição acirrada para que o problema/situação entre na agenda. Vale lembrar que a capacidade de processamento do sistema político é limitado e, por essa razão, há a necessidade de se estabelecer prioridades.

O fechamento de uma janela, de acordo com Kingdon (2003), pode ocorrer por algumas razões: uma é a percepção, feita pelos atores envolvidos, de que encaminharam o assunto, a segunda ocorre quando há falhas na tomada de iniciativa para resolução do problema/situação e um outro motivo se dá pela mudança dos tomadores de decisão sobre o tema.

No caso da construção de uma marco de acesso à informação no Brasil, apesar de ser uma ação esperada quando o então presidente Lula assumiu o Poder, em razão de ser um representante do Partido dos Trabalhadores, conhecido por sua posição mais esquerdista, em parte em razão do sofrimento com o Estado de exceção que aconteceu na década de 60 no Brasil, isso não ocorreu. Nos primeiros anos de mandato do presidente Lula, conforme foi visto anteriormente, havia resistência na Casa Civil para tratar do tema e, durante a gestão do Ministro José Dirceu, só houve a edição da MP nº 228, de 2004, que regulamentou a parte final do inciso XXXIII do art. 5º, já analisado anteriormente.

Percebe-se que, entre outros fatores que existem, talvez o mais determinante para o surgimento da janela de oportunidade sobre o acesso à informação no Brasil ocorreu em razão da mudança de cargo político, quando a então Ministra Dilma Rousseff assumiu a Casa Civil da Presidência da República e cuja experiência pessoal com a ditadura a motivou a encampar a construção de uma legislação sobre o direito à informação.

3.2.2 A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA E A TOMADA DE DECISÃO POLÍTICA

Também fazem parte do ciclo da política pública a fase da formulação da política em si e a tomada de decisão sobre o a política. A análise, mais do que extensiva, sobre a elaboração do Anteprojeto do Poder Executivo sobre o tema, bem com a tramitação do Projeto de Lei no Congresso Nacional até a fase final de sanção do Projeto e edição do Decreto nº 7.724, de 2012, demonstraram como se deram essas duas fases do ciclo da política pública cujo pilar central é a Lei de Acesso à Informação.

3.2.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

Finalmente chegamos a fase sobre a qual recai a análise principal desta dissertação. Após a entrada do problema na agenda, que no caso estudado era a necessidade de regulamentação mais detalhada do direito de acesso à informação, depois de formulada e ocorrida a decisão política pela edição de uma lei específica para o tema, iniciou-se o próximo passo, que nada mais é do que o momento de colocar em prática a decisão tomada. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 179), o “esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio de implementação do ciclo político”.

A implementação de uma política não envolve somente os atores que ajudaram a formulá-la. No caso da LAI, a incumbência do monitoramento e implementação da LAI coube a dois setores: à CGU, como órgão encarregado pelas diretrizes gerais, e a cada órgão do Poder Executivo Federal dentro de seu respectivo âmbito.

3.2.3.1 COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

Ao longo do trabalho, pode-se perceber a importância da CGU para a LAI. Em um primeiro momento, viu-se a importância do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo que é vinculado à CGU e por ela

presidido¹⁰⁷, para a construção da minuta de Anteprojeto de Lei, que foi encaminhada para a Casa Civil e, após longo debate, acabou por originar o Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo Federal.

Na LAI, a primeira menção à CGU é feita no art. 16, que versa sobre o papel do órgão como instância recursal em quatro casos: 1º - no caso de negativa de acesso para informação não sigilosa; 2º - quando não houver menção a autoridade classificadora a quem se possa solicitar a desclassificação da informação, caso a resposta seja negativa total ou parcialmente de acesso à informação em razão de sigilo; 3º - quando não forem observados os procedimentos de classificação previstos na Lei; e, por fim, a 4ª hipótese, quando estiverem sendo descumpridos prazos e procedimentos estipulados pela Lei.

Já nessa primeira previsão, quanto ao papel do órgão, pode-se observar que para além de mera instância recursal, cabe à CGU fiscalizar se os procedimentos e prazos estão sendo cumpridos, competência essencial para o bom cumprimento da LAI.

Apesar de se ter atribuído essas competências, o art. 41 da LAI, não define que é à Controladoria-Geral da União que compete o monitoramento da implementação da LAI como um todo, apenas afirmando que haveria a designação de um órgão para tanto:

“Art. 41. O Poder Executivo Federal designará órgão da administração pública federal responsável:

I - pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II - pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

III - pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30;

IV - pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei.”

Somente no Decreto regulamentador houve a designação de fato de todas as competências da CGU sobre essa temática, quais sejam:

¹⁰⁷ A presidência do Conselho foi atribuída ao Ministro de Estado Chefe da CGU por meio do Decreto nº 7.857, de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7857.htm. Acessado em 24 de janeiro de 2016.

“Art. 68. Compete à Controladoria-Geral da União, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto:

I - definir o formulário padrão, disponibilizado em meio físico e eletrônico, que estará à disposição no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades, de acordo com o § 1º do art. 11;

II - promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação;

III - promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

IV - monitorar a implementação da Lei nº 12.527, de 2011, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 45;

V - preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei nº 12.527, de 2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional;

VI - monitorar a aplicação deste Decreto, especialmente o cumprimento dos prazos e procedimentos; e

VII - definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da Lei nº 12.527, de 2011.”

Destaque-se, para este trabalho, as competências de monitoramento e implementação da Lei e do Decreto. No art. 69 da LAI, elenca-se uma competência conjunta da CGU e do MPOG para edição de ato conjunto que estabeleça “procedimentos, regras e padrões de divulgação de informações ao público, fixando prazo máximo para atualização” e “detalhar os procedimentos necessários à busca, estruturação e prestação de informações no âmbito do SIC.”.

Ademais, depreende-se como competência implícita à CGU a consolidação dos distintos relatórios anuais dos demais órgãos que são encaminhados elaborados pelas respectivas autoridades de monitoramento e apresentado ao dirigente máximo de cada órgão, conforme disposto no art. 67, II do Decreto.

De maneira bem simples e didática, conforme disponibilizado no sítio de acesso à informação, as ações de monitoramento que são desempenhadas pela CGU são quatro¹⁰⁸:

Figura 07 – Acompanhamento da LAI

¹⁰⁸ Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/politica-monitoramento>. Acessado em: 25 de janeiro de 2016.



**Verificar o cumprimento
da LAI e do Decreto
7.724/2012**

Fonte: www.acessoinformacao.gov.br

A primeira delas, a de verificar o cumprimento, consiste em: “acompanhar, periodicamente, se os órgãos e entidades do Governo Federal estão cumprindo a LAI e seu Decreto regulamentador, com o objetivo de identificar desvios e recomendar ações para correção dos problemas”.¹⁰⁹

Figura 08 – Orientação dos órgãos



**Orientar órgãos e
entidades para o
cumprimento da LAI**

Fonte: www.acessoinformacao.gov.br

A segunda, de orientação, abrange o atendimento a “órgãos e entidades, esclarecendo suas dúvidas sobre a Lei de Acesso à Informação”, bem como a coleta e disseminação de “boas práticas para garantia Direito à Informação.”.

Figura 09 – Relatórios e estatísticas



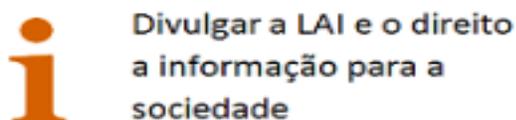
**Disponibilizar relatórios
e informações
estatísticas**

¹⁰⁹ Ver-se-á, mais adiante, os mecanismos que são utilizados pela CGU para realizar o acompanhamento indicado.

Fonte: www.acessoainformacao.gov.br

A terceira, sobre relatórios e informações estatísticas, versa sobre “elaborar, publicar e encaminhar para o Congresso Nacional relatório anual sobre a implementação”, bem como “publicar relatórios estatísticos que permitam acompanhar a implementação da Lei nos diversos órgãos e entidades.”.

Figura 10 – Promoção de campanhas



Fonte: www.acessoainformacao.gov.br

Por fim, a quarta consiste em “promover campanhas de divulgação da Lei de Acesso à Informação e do Direito à Informação para toda a sociedade”. Para melhor compreensão de como a CGU realiza essas atividades, vale conhecer a estrutura organizacional do órgão.

O principal órgão específico singular dentro da CGU que cuida da LAI é a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. As primeiras quatro competências, elencadas no art. 17 do Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013¹¹⁰, que é o Decreto de estrutura do órgão, são diretamente relacionadas à cultura da transparência e ao direito de acesso à informação:

Art. 17. À Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção compete:
I - formular, coordenar, fomentar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e normas voltados à prevenção da corrupção e à promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social na administração pública;
II - estimular e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e normas voltados à prevenção da corrupção e ao fortalecimento da transparência, da integridade e da conduta ética no setor privado e na sua relação com o setor público;

¹¹⁰ O Decreto nº 8.109, de 2013, está disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8109.htm. Acessado em: 15 de fevereiro de 2016.

III - promover, coordenar e fomentar a realização de estudos e pesquisas, visando à produção e à disseminação do conhecimento nas áreas de prevenção da corrupção, promoção da transparência, acesso à informação, conduta ética, integridade e controle social;

IV - promover a articulação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuem no campo da prevenção da corrupção, de promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social;

V - participar em fóruns ou organismos nacionais e internacionais relacionados ao combate e à prevenção da corrupção, à promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social;

VI - gerenciar, acompanhar e avaliar os programas de cooperação internacional e os compromissos e convenções internacionais assumidos pela União inseridos em assuntos de sua competência;

VII - promover e monitorar o cumprimento do disposto nos [artigos 68 e 69 do Decreto nº 7.724, de 2012](#), em articulação com as demais unidades da Controladoria-Geral da União; e

VIII - orientar e supervisionar tecnicamente, no âmbito de sua competência, as ações realizadas pelas Controladorias-Regionais da União nos Estados.

Essa Secretaria é dividida em duas diretorias: a Diretoria de Transparência e Controle Social e a Diretoria de Promoção da Integridade, Acordos e Cooperação Internacional. É nessa primeira Diretoria que há um detalhamento das competências da Secretaria como um todo e fica concentradas as competências elencadas no Decreto da LAI:

Art. 18. À Diretoria de Transparência e Controle Social compete:

I - promover a articulação com órgãos e entidades federais, inclusive instâncias multissetoriais do Governo federal, visando à elaboração e à implementação de políticas de transparência e governo aberto;

II - executar o disposto nos artigos 68 e 69 do Decreto nº 7.724, de 2012, em articulação com as unidades da Controladoria-Geral da União, observadas as competências dos demais órgãos e entidades;

III - apoiar e orientar os Estados, Municípios e Distrito Federal na implementação de políticas e programas de prevenção da corrupção, de promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social;

IV - propor e coordenar a realização de ações que estimulem a participação dos cidadãos no controle social;

V - gerir o sistema eletrônico específico para registro de pedidos de acesso à informação estabelecido pelo Decreto nº 7.724, de 2012; e

VI - gerir o Portal da Transparência do Governo Federal.

Compete à esse Diretoria o monitoramento previsto na LAI. Os arts. 68 e 69 do Decreto são os que versam sobre as competências relativas ao monitoramento, como foi visto anteriormente. Destaca-se que o inciso I do art. 18 acima apresentado fala na obrigação de que haja articulação entre os órgãos, tanto para elaboração, quanto para

a implementação da política de transparência. Ou seja, depreende-se do dispositivo que não é uma tarefa que deva ser executada de maneira isolada pela CGU, mas sim pelos órgãos e entidades, incluindo-se aí até instâncias multissetoriais.

Cabe a essa Diretoria a gestão do e-SIC e do Portal da Transparência, que é responsável pela divulgação das informações orçamentárias, como será visto no monitoramento realizado para avaliar a implementação da LAI logo adiante.

Apesar dessa Diretoria concentrar quase todas as competências relativas à LAI na CGU, vale destacar que há outra estrutura dentro do Ministério que também detém competências sobre a LAI, que é a Ouvidoria-Geral da União. O art. 14 do Decreto nº 8.109, de 2013, assim dispõe:

“Art. 14. À Ouvidoria-Geral da União compete:

I - realizar a coordenação técnica das atividades de ouvidoria no Poder Executivo federal, e sugerir a expedição de atos normativos e de orientações;

II - receber as denúncias direcionadas à Controladoria-Geral da União e encaminhá-las, conforme a matéria, à unidade, órgão ou entidade competente;

III - receber e analisar as manifestações referentes a serviços públicos prestados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação desses serviços;

IV - receber e responder os pedidos de acesso à informação de que trata a [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#), apresentados na Controladoria-Geral da União, e submetê-los, quando couber, à unidade responsável pelo fornecimento da informação;

V - assistir o Ministro de Estado na deliberação dos recursos referidos no [parágrafo único do art. 21](#) e no [caput do art. 23 do Decreto no 7.724, de 16 de maio de 2012](#);

VI - acompanhar, em articulação com as demais unidades da Controladoria-Geral da União, o cumprimento das decisões proferidas no âmbito do [art. 23 do Decreto nº 7.724, de 2012](#);

VII - promover capacitação e treinamento relacionados às atividades de ouvidoria no âmbito do Poder Executivo federal;

VIII - promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos evidenciados no desempenho das atividades de ouvidoria entre cidadãos e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal;

IX - produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo federal; e

X - promover formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos.”

Vale explicar que é a Ouvidoria o órgão competente para receber o pedido de acesso à informação, quando este é feito para a CGU, e distribuí-lo para a unidade interna que deverá responder a solicitação. Ademais, é a Ouvidoria que serve de instância recursal para os recursos que tenham sido indeferidos ou caso a reclamação

não tenha obtido êxito, cabendo até auxiliar o Ministro do órgão em sua decisão sobre esses casos. Vê-se, portanto, que até mesmo dentro da CGU deve haver articulação entre as unidades internas para que haja uma implementação adequada do disposto na LAI e em seu Decreto.

3.2.3.2 COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Em que pese a existência de duas estruturas dentro da CGU conterem competência para tratar da LAI, não há que se falar em exclusão de competência que cada órgão da Administração Direta tem de exercer o seu monitoramento. Conforme pode-se observar no art. 40 da LAI, o dirigente máximo de cada órgão deve designar autoridade em seu órgão, que lhe seja diretamente subordinada, para exercer o monitoramento da implementação da Lei. Ou seja, a LAI é clara em elencar que compete também ao órgão o monitoramento da Lei:

“Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;

III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e

IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.”

De igual maneira, conforme visto anteriormente, dispõe o Decreto regulamentador em seu art. 67:

“Art. 67. O dirigente máximo de cada órgão ou entidade designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da [Lei nº 12.527, de 2011](#);

II - avaliar e monitorar a implementação do disposto neste Decreto e apresentar ao dirigente máximo de cada órgão ou entidade relatório anual sobre o seu cumprimento, encaminhando-o à Controladoria-Geral da União;

III - recomendar medidas para aperfeiçoar as normas e procedimentos

necessários à implementação deste Decreto;
IV - orientar as unidades no que se refere ao cumprimento deste Decreto; e
V - manifestar-se sobre reclamação apresentada contra omissão de autoridade competente, observado o disposto no art. 22.”

Diferentemente do disposto, entretanto, é o entendimento e reconhecimento por parte dos outros órgãos do seu dever no monitoramento da Lei. Essa questão poderá ser confirmada por meio das respostas fornecidas por parte dos órgão aos pedidos de acesso realizados para monitorar a transparência passiva. Avaliar-se-á, no próximo tópico, as práticas adotadas pelos Ministérios para verificar o cumprimento do disposto na LAI e em seu Decreto por meio de itens específicos.

3.3 MONITORAMENTO E TRANSPARÊNCIA ATIVA: ANÁLISE DO CONTEÚDO MÍNIMO PARA CUMPRIMENTO DO DECRETO

Uma das formas mais diretas de se realizar o monitoramento sobre a política brasileira de acesso à informação é por meio da análise direta dos quesitos mínimos do dever de transparência ativa, que estão dispostos na LAI e em seu Decreto. O dever de transparência ativa dos órgãos e das entidades é estabelecido no art. 8º da Lei, que de maneira bem clara e específica, cria a obrigação de divulgação, independentemente de requerimentos, das informações de interesse coletivo ou geral que são elaboradas ou estão sob a guarda daquele órgão ou entidade.

“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.”

A Lei estabelece seis itens como um rol mínimo que essa divulgação ativa deve conter. Ademais, estipula como meio obrigatório para divulgação dessas informações o sítio oficial do órgão na internet. Vale notar que o sítio na internet não é o único meio e

instrumento legítimo para divulgação, podendo o órgão utilizar outros meios que achar pertinente¹¹¹.

Dentro de um País em que nem todos têm acesso à Internet, outros meios de divulgação das atividades e ações dos órgãos e entidades devem, ou melhor, precisam ser buscados. Em um primeiro momento, pode-se pensar na obrigatoriedade que a própria LAI dispõe sobre a necessidade de um espaço físico para o atendimento ao cidadão (o SIC). Além desse espaço dentro do órgão, a ocupação de outros espaços, seja por envio de material impresso ou por outros mecanismos, em outros órgãos e esferas (especialmente a Municipal – a mais próxima da realidade do cidadão) se fazem necessárias e pertinentes. Ademais, alguns órgãos mantêm a possibilidade de prestação de serviço de informação por meio telefônico, bem como por via postal.

O Decreto, por sua vez, cumprindo o seu papel de especificar a Lei para a sua melhor implementação, detalha o rol de informações e a forma de disponibilização nos sítios dos órgãos. A análise realizada sobre o cumprimento da transparência ativa foi baseada no critérios estabelecidos pelo §3º do art. 7º do Decreto nº 7.724, de 2012.

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.

(...)

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;

III - repasses ou transferências de recursos financeiros;

IV - execução orçamentária e financeira detalhada;

V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;

¹¹¹ No início deste trabalho, ao olhar a dissertação do Guilherme Sena, viu-se que a Internet tem um papel de promoção de *accountability*, desde que preenchidos alguns requisitos, e que só o mero canal não promove/concretiza sozinho tudo o que a ele atribuem.

Mas antes da discussão sobre o alcance da Internet, deve-se fazer uma discussão de que nem todos no Brasil tem acesso à essa tecnologia. De acordo com dados levantados pela Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), quase metade dos brasileiros estão conectados à internet. Disponível em:

<http://www.ebc.com.br/tecnologia/2015/04/aceso-internet-chega-494-da-populacao-brasileira>. Acessado em: 20 de janeiro de 2016.

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, **jetons** e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;

VIII - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC; e

IX - programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.”

A verificação do cumprimento desse dever foi feita, por essa pesquisa, de duas maneiras. A primeira valeu-se das seguintes perguntas:

Tabela 10 – Questionário de transparência ativa

PERGUNTAS SOBRE TRANSPARÊNCIA ATIVA PARA OS ÓRGÃOS	
1.	Há outros meios/locais onde o Ministério divulga o conteúdo mínimo sobre as informações do órgão, além da divulgação obrigatória em sítio oficial da rede mundial de computadores (art. 8º LAI) ?
1.1	Se a resposta for sim, em quais meios (cite-os e indique os meios de acesso)?
2.	Há um controle sobre a periodicidade de atualização das informações mínimas exigidas pelo art. 8º, §1º da LAI no sítio oficial da rede mundial de computadores?
2.1	Se a resposta for sim, qual é a periodicidade?
2.2	Se a resposta for sim, como é feito esse controle?
3.	Quando foi a última vez que a seção ações e programas do sítio oficial do órgão foi atualizada (responda por data/mês/ano)?
3.1	Qual foi o conteúdo dessa última atualização?

Elaboração própria

A segunda maneira adotada foi muito similar ao proposto pela Artigo 19 em seu estudo, que versa sobre monitoramento da LAI, qual seja o de avaliar, por meio de um checklist, as informações disponibilizadas pelos órgãos em seus sítios oficiais. Tem-se apenas algumas diferenças entre o que foi realizado pela Artigo 19 e o que está sendo examinado aqui: a primeira, consiste na diferença do marco temporal da análise. A última verificação do cumprimento desse dever feita pela Artigo 19 ocorreu ao longo do

mês de fevereiro de 2015, enquanto a verificação feita para esta dissertação ocorreu no mês de dezembro de 2015 e janeiro de 2016.

A segunda consiste na quantidade de órgãos analisados. Enquanto a análise do Artigo 19 abrangeu 51 órgãos federais, a análise aqui proposta se restringiu aos 38¹¹² órgãos, sejam ministérios ou secretarias e órgãos com status de ministérios.

A terceira diferença, talvez a mais importante de todas, foram os critérios e subitens analisados. A pesquisa do Artigo 19 foi feita estritamente com base na LAI e em seu Decreto regulamentador, enquanto a pesquisa aqui realizada extrapolou esses itens, ao se basear no Guia de Publicação Ativa nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal¹¹³.

Esse guia é um manual de boas práticas de transparência ativa elaborado pela Controladoria Geral da União. Como o próprio Guia explicita em sua introdução, o seu objetivo é orientar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal sobre as informações de interesse coletivo ou geral que devem ser disponibilizadas pelos órgãos. O guia visa, ao fornecer essa orientação, “oferecer ao cidadão um padrão que facilite a localização e obtenção das informações disponíveis”¹¹⁴.

Adotou-se o parâmetro proposto nesse guia, já que todos os órgãos do Governo Federal receberam esse guia pela Controladoria Geral da União que, além de elaborar esse material didático para os gestores dos órgãos, colocou à disposição a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção.

Ademais, cabe o registro de que, para além da disponibilização do conteúdo mínimo elencado na legislação e no guia elaborado pela CGU, a forma de apresentação desse conteúdo nos sítios dos órgãos deve seguir as diretrizes previstas

¹¹² Vale deixar registrado que todas as avaliações, compostas pelo checklist acima explicado, estão disponibilizadas como apêndices desta dissertação.

¹¹³ O guia pode ser visto na integralidade em: http://www.acessoinformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/guia_3a-versao-publicado-agosto-2015.pdf

¹¹⁴ União, Controladoria Geral da. 2015. p. 3

no Manual de Diretrizes de Comunicação Digital do Governo Federal¹¹⁵ elaborado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM.

Vale notar, portanto, que, ao afirmar que houve uma extrapolação dos critérios e itens, não se quer dizer que foi analisado um critério que não tem base legal, até mesmo porque se assim o fosse, o órgão não teria a obrigação de divulgar, mas sim que foram analisados mais critérios e subitens que, além de terem base legal, foram melhor detalhados no Decreto e no manual de boas práticas da CGU.

Foram analisados, ao total, doze categorias gerais com os seus respectivos subitens, que variam conforme a categoria. Elencar-se-á de maneira esquemática para facilitar a compreensão.

3.3.1 CATEGORIAS E SUBITENS ANALISADOS

3.3.1.1 INFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS

Essa categoria tem como base no art. 8º, §1º, I da LAI e no art. 7º, §3º, I do Decreto nº 7.724, de 2012. Para todos os subitens, a recomendação da CGU é de haja a divulgação até o nível hierárquico equivalente às coordenações-gerais (5º nível). As exceções são o número 6, cuja recomendação da CGU é de no mínimo até o nível hierárquico do DAS 5 (4º nível) e o número 7, que não conta com recomendação específica da CGU, já que se deve divulgar os horários de atendimento de todos os órgãos que contem com serviço de atendimento ao cidadão.

O critério para avaliar o cumprimento do dever de divulgação dessa categoria é o da divulgação de, ao menos, 6 subitens dos 7 totais. A Artigo 19 considera a categoria como cumprida caso o órgão divulgue pelo menos um dos dois subitens que são elencados (estrutura organizacional e endereço e telefones das respectivas unidades).

Tabela 11 – Informações institucionais do órgão

¹¹⁵ Para um aprofundamento maior sobre as diretrizes para a identidade visual dos sítios governamentais, vide: <http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/comunicacao-digital/diretrizes-comunicacao-digital-governo-federa-jan2014.pdf/view>

INFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS
1. Estrutura organizacional
2. Competências
3. Base jurídica da estrutura organizacional e das competências do órgão/entidade (legislação aplicável, regimentos internos...)
4. Lista dos principais cargos e seus respectivos ocupantes (Quem é quem?)
5. Endereço, telefones e e-mails dos ocupantes dos principais cargos/unidades
6. Agenda das autoridades
7. horários de atendimento ao público.

Elaboração própria.

Quanto à esse tópico, todos os órgãos conseguiram cumprir o critério de avaliação. Registra-se apenas a falta de padronização, especialmente quanto ao item 5 e 7. Todos os órgão apresentaram os dados referentes ao item 5, composto pelos principais cargos e unidades, mas nem todos (9 órgãos ao total, quais sejam: AGU, BACEN, Casa Civil, MD, MDIC, ME, MF, SMPE e MRE) conseguiram apresentar as três informações solicitadas do item, quais sejam: endereço, telefone e e-mail. A maioria apresenta apenas os nomes e os telefones gerais da unidade.

Já quanto ao item 7, cabe registrar a confusão entre o funcionamento do SIC e o funcionamento do órgão como um todo. Alguns órgãos apesar de terem a informação, a disponibilizaram na coluna de acesso à informação, outros na parte final do site.

3.3.1.2 INFORMAÇÕES SOBRE AÇÕES E PROGRAMAS

Essa segunda categoria tem como fundamento o art. 8º, §1º, V da LAI e o art. 7º, §3º, II do Decreto nº 7.724, de 2012. A Artigo 19 considera como cumprido o critério quando há a divulgação de dados gerais, compreendido como nome e descrição, das ações, programas, obras e projetos do órgão. A análise aqui proposta, diferencia-se ao propor subitens, como se pode observar mais abaixo, que visam fornecer maiores informações, ou ao menos informações mais atualizadas, sobre o status dos programas e ações finalísticas do órgão.

Tabela 12 – Ações e Programas

AÇÕES E PROGRAMAS
1. Lista dos programas e ações executados pelo órgão/entidade
2. Indicação da unidade responsável pelo desenvolvimento e implementação;
3. Principais metas;
4. Indicadores de resultado e impacto, quando existentes;
5. Principais resultados.
6. Carta de serviços ao cidadão

Elaboração própria

Vale registrar, aqui, a ponderação que toda Lei que institui o Plano Plurianual da União – PPA¹¹⁶, que tem vigência de 4 anos, conta com um Decreto regulamentador que contem obrigações mínimas para os órgãos responsáveis pelos programas e ações do Estado brasileiro.

A Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012¹¹⁷, instituiu o PPA para o período de 2012 a 2015 e o Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012, por sua vez, regulamentou o PPA desse período. A LAI foi sancionada no dia 18 de novembro de 2011. Entretanto, somente em 16 de maio de 2012, ela entrou em vigor, 180 dias após sua publicação. A LAI, portanto, já “nasceu” sob égide do PPA 2012/2015.

No art. 1º do Decreto do PPA, pode-se observar o seu objetivo primordial, qual seja o de definir “princípios, competências e procedimentos para a sua gestão, que compreende a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA”¹¹⁸.

Conforme preconizado no art. 7º do supracitado Decreto, o Poder Executivo tem a obrigação de encaminhar para o Congresso Nacional o Relatório Anual de

¹¹⁶ Os entes federados – Estados, Municípios e Distrito Federal – também contam com os seus próprios instrumentos orçamentários, inclusive com os seus respectivos Planos Plurianuais, já que a cada ente a Constituição Federal elencou determinadas competências. Como o foco é Poder Executivo da União, abordar-se-á apenas o PPA da União.

¹¹⁷ A Lei que instituiu o PPA está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm. Acessado: em 20 de janeiro de 2015.

¹¹⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7866.htm. Acessado em: 13 de outubro de 2015.

Avaliação do PPA 2012/2015, até o dia 31 de maio do ano subsequente ao avaliado. Ademais, compete ao Poder Executivo adotar as providências necessárias para que haja ampla divulgação desse relatório junto à sociedade.

Ora, se há a elaboração de um Relatório Anual de Avaliação, todos os órgãos e entidades responsáveis por um programa ou ação devem contar com mecanismos de controle e avaliação desses programas e ações, como forma de cumprimento do disposto na Lei e no Decreto do PPA.

Depara-se, portanto, com um dos primeiros pontos problemáticos no monitoramento do cumprimento da LAI. Se os órgãos são obrigados a gerar esses dados específicos porque não divulgá-los em seus respectivos sítios eletrônicos na seção de Programas e Ações?

Considerando uma hipótese pouco favorável, porque não há uma atualização dos dados com as informações que são disponibilizadas no Relatório Anual, já depois do trabalho de consolidação e crivo elaborado pelo MPOG, órgão responsável por consolidar todas essas informações para elaboração do Relatório Anual? Ou, no mínimo, a inserção do link para o relatório consolidado pelo MPOG?

Considerou-se o item cumprido quando 5 dos 6 itens estiverem disponíveis na página do órgão. Apenas 14 órgãos (SAC, CGU, ME, MF, MJ, MMA, ME, SPM, MPS, MRE, MS, SG, MT e MTur) apresentaram o cumprimento de 5 ou 6 itens. Nesse número ainda está contabilizado o caso de o órgão não ter ação ou programa, mas ter avisado da ausência desse tópico, como no caso da Casa Civil da Presidência da República.

Figura 11 – Ações e programas



Elaboração própria

Após a análise desse item, observou-se que a maior parte dos Ministérios (63%) não divulgam de maneira adequada e atualizada esses dados sobre seus programas e ações ou, quando os dados são divulgados, eles estão defasados. Dos seis itens mais problemáticos, aqueles que a minoria dos órgãos trazem são os indicadores de resultado e impacto e os resultados efetivamente alcançados.

Da não divulgação desses dados, que já foram elaborados pelos órgãos, pode-se tirar duas conclusões: a primeira conclusão possível, que é a mais direta, é a de que o órgão não zela pelo dever de transparência ativa como deveria, ou até mesmo pior, que o órgão não tem interesse em divulgar a informação para a sociedade.

A segunda conclusão cabível é a de que não há uma articulação adequada entre as distintas unidades daquele órgão, o que acarreta na não divulgação de informações de grande relevância, diga-se de passagem, que já foram produzidas, ou seja, informações que foram elaboradas e verificadas por um servidor ou um corpo de servidores destacados para realizar esse monitoramento e que foram encaminhadas aos MPOG que, por sua vez, consolidou todos os dados para encaminhar para o Congresso Nacional.

O PPA é, conforme dispõe o próprio art. 3º da Lei, “instrumento de planejamento que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a

implementação e a gestão de políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável”¹¹⁹.

O PPA, ao identificar as prioridades nacionais e regionais por meio de diagnósticos e estudos prospectivos, “orienta as escolhas de políticas públicas”¹²⁰, fazendo o vínculo entre o planejamento estratégico do país e o orçamento anual do país, que é estabelecido por outro instrumento financeiro, que é a Lei Orçamentária Anual - LOA.

O PPA 2012/2015¹²¹ foi dividido em quatro grandes eixos: Políticas Sociais, Políticas de Infraestrutura, Desenvolvimento Produtivo e Ambiental e Soberania Território e Gestão.

Cada eixo, por sua vez, é dividido em áreas programáticas. Dentro do eixo de políticas sociais há três áreas programáticas: Direitos Humanos e Segurança Pública; Educação, Esportes e Cultura; e Seguridade Social Ampliada.

As áreas programáticas, ao seu turno, são divididas em programas temáticos. Os programas temáticos são desdobrados em objetivos, que expressam “o que deve ser feito, reflete as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas”¹²².

Para uma melhor compreensão sobre o PPA, vide a figura abaixo:

Figura 12 – Plano plurianual

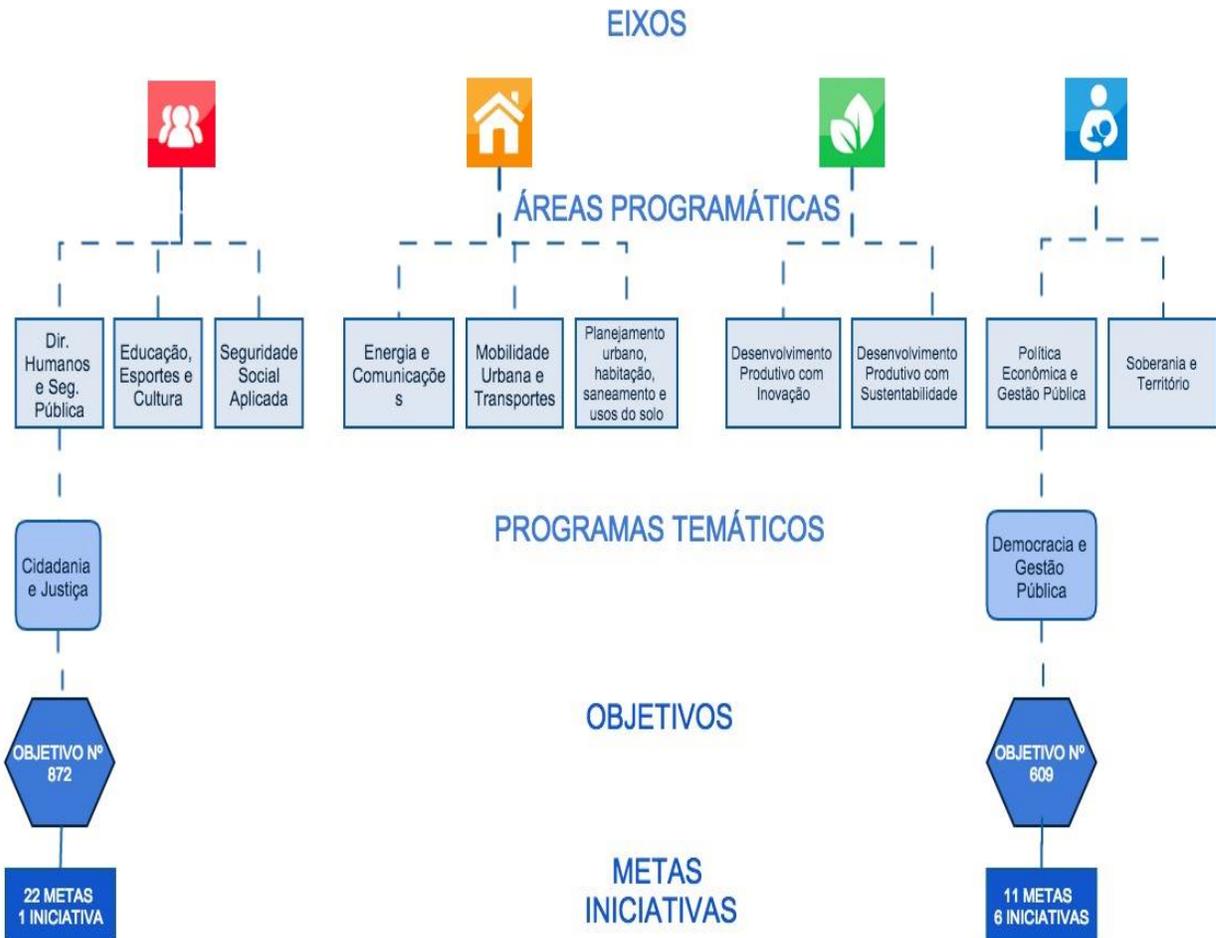
¹¹⁹ Art. 3º da Lei nº 12.593, de 2012.

¹²⁰ Art. 2º da Lei nº 12.593, de 2012.

¹²¹ O PPA 2012/2015 do Governo Federal é conhecido como Plano Mais Brasil. Para facilitar o monitoramento, o Ministério do Planejamento criou um sítio oficial específico para o PPA. Assim, é possível visualizar de forma mais fácil e interativa os Programas, Objetivos, Metas e Iniciativas. Nesse sítio, pode-se filtrar informações e, assim, criar o seu próprio PPA. Ademais, nesse sítio, é possível visualizar os Programas Federais, bem como as Agendas Transversais que perpassam o Plano.

¹²² Art. 6º, §1º da Lei nº 12.593, de 2012

PLANO PLURIANUAL



Elaboração própria. Fonte: <http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br>

Dois objetivos se correlacionam diretamente com o direito de acesso à informação. O primeiro está dentro da área Direitos Humanos e Segurança Pública, onde há o Programa Cidadania e Justiça. É o de nº 872¹²³, cujo escopo é:

“Consolidar a política nacional de arquivos, modernizar os serviços arquivísticos governamentais e preservar o patrimônio arquivístico nacional de forma a harmonizar a responsabilidade do poder público com o direito constitucional dos

¹²³ O conteúdo do objetivo nº 872 pode ser encontrado em: <http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/todo-ppa/metas-iniciativas.xhtml?objetivo=0872>. Acessado em: 15 de novembro de 2015.

cidadãos de acesso à informação e contribuir para a promoção do direito à memória e à verdade.”

Nesse primeiro objetivo analisado, tanto as vinte e duas metas existentes quanto a única iniciativa atrelada ao objetivo têm como foco o Arquivo Nacional. Como já se pôde perceber, a estruturação de uma boa Política Nacional de Arquivos é fundamental para haja a gestão adequada de documentos e, conseqüentemente, a concretização do direito de acesso à informação, quando esse demandar esses tipos de documentos.

Desse objetivo, entre 2012 e 2014, pode-se destacar como principal realização relacionada mais diretamente com a LAI uma cartilha sobre “Criação e desenvolvimento de arquivos públicos Municipais: transparência e acesso à informação para o exercício da cidadania”¹²⁴. Outra realização importante foram as inúmeras orientações técnicas fornecidas pelo Arquivo Nacional a mais de 800 órgãos e entidades da Administração Pública Federal sobre classificação, tabelas de temporalidade e destinação de documentos de arquivo¹²⁵.

Já o segundo objetivo previsto no PPA, que é o de nº 609¹²⁶, está inserido no eixo Soberania, Território e Gestão, que conta como a área programática de Política Econômica e Gestão Pública e, por sua vez, tem como programa Democracia e Gestão Pública. Lá encontra-se o objetivo.

As metas do objetivo nº 609¹²⁷ são bem claras: Assegurar que a sociedade tenha conhecimento dos atos oficiais; Aumentar a efetividade no atendimento às demandas de pautas nacionais; Criar e aprimorar serviços de informação ao cidadão em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; Criar proposta de Sistema Nacional de Participação Social; Aumentar a efetividade da participação da sociedade

¹²⁴ A análise situacional desse objetivo, cujo órgão responsável é o Ministério da Justiça, pode ser vista no relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015. Essa informação foi retirada do relatório ano base 2014, que consolidou as informações sobre 2012, 2013 e 2014. O relatório de 2014 está disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/670/Tomo%20I%20-%20Programas%20Sociais.pdf?sequence=2> p. 310. Acessado em: 15 de novembro de 2015.

¹²⁵ Idem. p. 311

¹²⁶ De igual maneira, o objetivo nº 609, bem como suas metas e iniciativas podem ser visualizados em: <http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/todo-ppa/metas-iniciativas.xhtml?objetivo=0609>. Acessado em: 15 de novembro de 2015.

civil em espaços institucionalizados de participação social; Capacitar servidores públicos sobre temas relacionados ao acesso à informações públicas; Criar e potencializar novas formas, linguagens e instrumentos de participação social; Fortalecer os Conselhos de Políticas Públicas; Incorporar mecanismos de participação social à metodologia de monitoramento do Plano Plurianual; Reestruturar o Portal da Transparência do Governo Federal e Interagir com a sociedade civil e estimular o uso de dados públicos¹²⁸.

Já as iniciativas atreladas aos objetivos consistem em: Aperfeiçoamento de instrumentos de transparência na Administração Pública Federal e de divulgação de informações oficiais para a sociedade; Estabelecimento e manutenção de interfaces de diálogo social; Implementação do Sistema Nacional de Acesso à Informação; Aperfeiçoamento dos instrumentos de transparência na Administração Pública Federal e de divulgação de informações oficiais para a sociedade; Fortalecimento dos espaços de participação social e criação de novos mecanismos para ampliar a transparência e a participação da sociedade civil na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas; e Promoção da participação da sociedade na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM.

Atrelado a esse objetivo, encontram-se dois Programas Federais: O de apoio à implantação e ao Fortalecimento de Conselhos de Direitos das Pessoas com Deficiência em Estados e Municípios e o Brasil Transparente.

Pode-se notar, dessas metas relacionadas ao objetivo, que quatro tem impacto direto no monitoramento da LAI, quais sejam: assegurar que a sociedade tenha conhecimento dos atos oficiais, criar e aprimorar serviços de informação ao cidadão, capacitar servidores públicos sobre temas relacionados ao acesso à informações públicas e reestruturar o Portal da Transparência.

A primeira delas, de dar ciência sobre atos oficiais, deve ser feita, preponderantemente por meio da transparência ativa. Cabe aos órgãos divulgar os atos oficiais que tem realizado e publicizá-los ao máximo, assegurando, assim, ampla divulgação. A meta foi quantificada por meio de atos publicados no DOU. A

¹²⁸ Vale notar que muitas dessas metas serão abordadas de maneira mais detalhada ao longo dos tópicos de análise de cumprimento do dever de transparência ativa.

transparência ativa nesse caso é diminuta, isso por alguns motivos: em primeiro lugar, a publicação no DOU tem um valor elevado¹²⁹, por essa razão, tendem a publicar apenas um extrato do ato que o órgão está realizando; em segundo lugar, em razão do conteúdo que é divulgado lá, que é muito técnico¹³⁰; e, por fim, a dificuldade em se pesquisar as informações disponíveis no DOU, já que cada página do diário consiste em um PDF assinado digitalmente pela autoridade competente, fato que assegura a veracidade do ato, mas que é contrário à Política de Dados Abertos.

A segunda meta abrange de maneira igualitária tanto a transparência ativa, como passiva por meio do fortalecimento dos SICs. Apesar de terem sido atribuídos aos SICs muito mais um papel de monitoramento da transparência passiva, conforme o art. 9º do Decreto da LAI, pôde-se perceber com as respostas fornecidas aos questionamentos feitos via E-SIC, que, em grande parte dos órgãos do Poder Executivo, compete às Assessorias de Comunicação, conjuntamente com os SICs, o controle das informações que são divulgadas nos sítios eletrônicos dos órgãos, principal instrumento de transparência ativa.

A terceira meta também é, muito provavelmente, o maior desafio da implementação da LAI, especialmente no que tange o dever de transparência passiva. Compete ao servidor público produzir conteúdos que são inseridos no sítio oficial do órgão e responder aos pedidos de acesso. Esse componente será melhor analisado no próximo capítulo.

A quarta meta, qual seja a de reestruturar o Portal da Transparência, é também medida diretamente relacionada ao monitoramento e avaliação da LAI. O Portal da

¹²⁹ O preço por centímetro de coluna do Diário oficial da União passa dos trinta reais, conforme informação disponibilizada no portal da Imprensa Nacional. Disponível em: <http://portal.impresanacional.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/a-imprensa-nacional/carta-de-servicos/como-publicar-no-diario-oficial-da-uniao>. Acessado em: 27 de fevereiro de 2016.

¹³⁰ O DOU é dividido em três seções, de acordo com a explicação fornecida no sítio da Imprensa Nacional: A 1ª que contém os atos normativos de interesse geral, a 2ª que contém os atos de interesse dos servidores da Administração Pública Federal e a 3ª que contém os contratos, editais, avisos e ineditoriais. Disponível em: <http://portal.impresanacional.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/a-imprensa-nacional/carta-de-servicos/conteudo-dos-jornais-oficiais>. Acessado em: 27 de fevereiro de 2016.

Transparência¹³¹ é o sítio responsável pela transparência ativa sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal. Lá podem ser vistos dados detalhados sobre as receitas, despesas, convênios realizados pelo governo. O cidadão pode, portanto, acompanhar o que é feito com o dinheiro público.

Vale registrar que o Portal abriga parte das categorias e subitens analisadas no checklist do cumprimento do dever de transparência ativa, como será visto mais adiante. Os sítios dos órgãos remetem ao Portal da Transparência quando os assuntos versam sobre execução financeira.

Diferentemente dos SICs, o Portal não é fruto da LAI. Ele foi desenvolvido em 2004, pela CGU, como ferramenta de transparência pública. Como já foi visto, o Portal foi instituído infra legalmente por meio do Decreto nº 5.482, de 30 junho de 2006 e, posteriormente, consagrado legalmente por meio da Lei Complementar nº 131, de 2009.

O Decreto foi disciplinado pela Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006¹³², do então Ministro de Estado do Controle e da Transparência e pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A portaria dispunha sobre o tipo informações que seriam disponibilizadas no Portal da Transparência, informações que foram utilizadas como parâmetro tanto na LAI, como no manual de boas práticas da CGU – detalhamento sobre licitações, contratos, convênios, diárias e passagens.

Apesar de ser um instrumento importante de divulgação sobre a execução orçamentária e financeira da União, de já ter ganhado inúmeros prêmios¹³³ pelo seu caráter e de a Portaria que o disciplinou ter previsto como obrigação a apresentação “de forma simples, com a utilização de recursos de navegação intuitiva a qualquer

¹³¹ O endereço do Portal da Transparência é <http://transparencia.gov.br>. O Decreto nº 5.482, de 30 junho de 2006, que o instituiu está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm. Acessado em: 15 de dezembro de 2015.

¹³² A íntegra da Portaria pode ser lida em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu-mpog_140_2006.pdf. Acessado em: 20 de novembro de 2015.

¹³³ Todos os prêmios conquistados pelo Portal podem ser vistos em: <http://transparencia.gov.br/sobre/Premios.asp>. Acessado em: 20 de novembro de 2015.

cidadão, independentemente de senhas ou conhecimentos específicos de informática”, o Portal não é o mais intuitivo e de fácil utilização.

Ciente dessas dificuldades, o Portal foi incluído como uma meta do objetivo nº 609. Pode-se observar, ao longo deste trabalho, que apesar de uma informação existir e estar disponível em um determinado sítio, se o “caminho” para acessá-la é complicado, sob a perspectiva de quem busca a informação, é como se a informação não existisse.

Isso é um sério desafio para a Administração como um todo, já que está em um terceiro nível de problema. O primeiro nível sendo entendido como o da não existência de registro de uma determinada ação da administração. O segundo nível entendido como aquele em que há registro dessa ação da administração, mas não há divulgação dela no local adequado para tanto, qual seja o sítio eletrônico do órgão responsável pela ação, e o terceiro nível é esse que pode ser encontrado no Portal da Transparência, no qual a informação existe, ela está sendo divulgada no local esperado para tanto, mas ela não é inteligível ou não é encontrada nesse local. Nesse último caso, em razão da necessidade de se seguir um longo caminho para chegar até a informação, o cidadão que a está buscando, acaba por desistir.

O aperfeiçoamento e reformulação do Portal, que já existe há mais de uma década, já foi, e ainda é, pautado em distintos momentos por interlocutores variados. Um exemplo foi inclusão do tópico na Parceria para o Governo Aberto, bem como em ações específicas da CGU. Para compreender a demanda, vale explicar que em 2011, o Brasil fundou com mais sete países uma Parceria para o Governo Aberto – OGP (*Open Government Partnership*¹³⁴), cujo objetivo é a difusão e incentivo de “práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social”.

A parceria tem como referência a Declaração de Governo Aberto que foi firmada entre os países fundadores e, posteriormente pelos outros que ingressaram na parceria, cujo primeiro compromisso é o de “aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais”, descrição do compromisso é:

¹³⁴ Maiores informações sobre a OGP podem ser vistas em: <http://www.opengovpartnership.org> e na versão brasileira <http://www.governoaberto.cgu.gov.br>. Acessado em 25 de janeiro de 2016.

Os governos coletam e retêm informações em nome das pessoas e os cidadãos têm o direito de buscar informações sobre atividades governamentais. Comprometemo-nos a promover o acesso crescente a informações e divulgação de atividades governamentais em todos os níveis de governo. Comprometemo-nos a intensificar nossos esforços de coletar e publicar sistematicamente dados sobre os gastos e o desempenho governamentais relativos a serviços e atividades essenciais. Comprometemo-nos a fornecer informações valiosas de maneira proativa, entre as quais dados básicos, de forma oportuna, em formatos fáceis de localizar, compreender e utilizar, e que facilitem a reutilização. Comprometemo-nos a disponibilizar o acesso a soluções eficazes quando as informações ou seus registros correspondentes sejam incorretamente negados, inclusive através de fiscalização eficaz do processo de recurso. Reconhecemos a importância de normas transparentes para promover o acesso da sociedade civil às informações públicas, bem como para facilitar a interoperabilidade dos sistemas de informação. Comprometemo-nos a pedir a opinião pública para identificar as informações que lhes sejam de maior valia e prometemos levar tal opinião à máxima consideração.

Para cumprir com os compromissos da Declaração, a cada dois anos, os países elaboram um plano de ação. Em 2011 foi firmado o 1º Plano de Ação, que contou com 32 compromissos. Vale destacar que os compromissos devem ser transversais, isto é, elaborados em parceria com a sociedade, e devem objetivar a transformação da realidade. Dentre esses compromissos, havia um cuja previsão era a reestruturação do Portal, para que houvesse a “publicação de dados em padrões abertos e a maior interatividade com os cidadão”¹³⁵. Esse compromisso foi apenas parcialmente implementado. À época, a CGU trabalhava juntamente à SECOM para construir uma nova identidade visual, mas para a nova identidade fosse implementada fez-se necessário o desenvolvimento de uma das bases que constituía o Portal.

Já o 2º Plano, firmado em 2013 e com duração até 2015, contou com 52 compromissos (um número significativamente maior do que no 1º Plano), também contou com compromissos relacionados ao direito à informação. Durante esse período, especificamente em 2014, o Portal da Transparência passou por mudanças¹³⁶, com o objetivo de melhorar a navegação, consolidando determinadas informações em um único campo e criando ícones para determinados atalhos.

¹³⁵ Os compromissos do 1º Plano podem ser vistos em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/balanco-primeiro-plano.pdf>. Acessado em: 26 de janeiro de 2016.

¹³⁶ As mudanças podem ser vistas em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2014/12/portal-da-transparencia-traz-mudancas-que-tornam-navegacao-mais-rapida-e-intuitiva>. Acessado em: 26 de janeiro de 2016.

Em 2015, a Parceria para o Governo Aberto estabeleceu, novamente, como compromisso, em seu eixo sobre melhoria de serviços públicos (presente no item 3.1), a reestruturação do Portal¹³⁷. Nessa reestruturação, estão previstas a adaptação do Portal a novas modalidades de acesso (celular e tablet), a melhoria da navegabilidade de forma para dar visibilidade a determinados dados e conteúdos – evitando que o problema acima narrado ocorra, bem como uma mudança na linguagem, tornando-a mais acessível aos cidadãos.

Os protótipos sobre a reestruturação devem ter sido concluídos¹³⁸. De acordo com o cronograma apresentado na análise situacional da meta, durante o período de novembro de 2015 até abril de 2016 alguns testes serão realizados com distintos atores da sociedade civil. Após uma fase de ajustes e aperfeiçoamento, espera-se divulgar a reestruturação do Portal em agosto deste ano.

Retomando as metas do PPA, tem-se como terceira meta a de capacitação de servidores públicos, que tem sido viabilizada por meio do Programa Brasil Transparente. Restringir-se-á ao Brasil Transparente, por ser o programa federal atrelado ao objetivo e por viabilizar as metas elencadas. O Brasil Transparente é um programa instituído pela CGU, por meio da Portaria nº 277, de 07 de fevereiro de 2013¹³⁹. Vale destacar três objetivos do Programa, previstos no art. 2º da supracitada Portaria:

Art. 2º - O Programa tem como objetivos principais:

- I - promover uma administração pública mais transparente e aberta à participação social;
- II - apoiar a adoção de medidas para a implementação da Lei de Acesso à Informação e outros diplomas legais sobre transparência;

¹³⁷ O compromisso pode ser visto em: <http://www.participa.br/governoaberto/consulta-relatorio-independente-de-progresso/avale-individualmente-os-52-compromissos/3.1-reestruturacao-do-portal-da-transparencia-do-governo-federal-brasileiro>. Acessado em: 26 de janeiro de 2016.

¹³⁸ Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/670/Tomo%20IV%20-%20Programas%20de%20Soberania%20Territ%20Gestao.pdf?sequence=5>. Acessado em: 26 de janeiro de 2016.

¹³⁹ A Portaria nº 277 pode ser visualizada em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_277_2013-1.pdf. Acessado em: 02 de fevereiro de 2016.

III - conscientizar e capacitar servidores públicos para que atuem como agentes de mudança na implementação de uma cultura de acesso à informação.

De acordo com o disposto no relatório do PPA (ano base 2014), com vistas à atingir a meta de capacitação, são feitos cursos presenciais e à distância, bem como elaboração e distribuição de materiais específicos que contem orientações sobre a implementação, para que o modelo seja replicado nos estados e nos municípios. Ademais, a meta também foi desdobrada na realização dos encontros da RedeSic, que será melhor abordado no próximo capítulo.

Pode-se perceber, portanto, a utilização do PPA dentro da lógica da cultura da transparência de duas formas: uma ao prever programas, objetivos e metas diretamente relacionados à melhor implementação da Lei de Acesso à Informação, bem como ao de fortalecimento da cultura de transparência; já a segunda diz respeito ao próprio monitoramento do PPA. É por meio desse monitoramento que se tem um panorama geral de todos os programas do governo federal. Ou seja, as grandes ações do governo estão lá e são atualizadas/ajustadas de acordo com o progresso dos órgãos ao criar e implementar os objetivos que foram traçados para aqueles quatro anos.

Essa segunda forma talvez seja a mais impactante de todas. É a partir dela que se faz, ou pelo menos que se deveria fazer, o controle social das grandes ações e políticas públicas do país. Somente por meio da compreensão dos programas que foram propostos com o respectivo desdobramento deles em metas a serem cumpridas é que se pode cobrar uma determinada ação específica do governante ou do órgão responsável pela temática.

Apesar de nem todas as atividades de um determinado órgão serem pautadas pelo PPA, não há razão para esse instrumento, que é o guia da nação naquele ciclo temporal e que contém suas grandes diretrizes, não ser divulgado de maneira adequada, como não tem sido em quase todos os órgãos do Poder Executivo analisados.

3.3.1.3 INFORMAÇÕES SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A LAI dispõe em seu art. 9º que uma das formas de assegurar o acesso à informações públicas se dará mediante a “realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação”. Para análise desse quesito, o guia da CGU dividiu a participação em 5 categorias, quais sejam:

Tabela 13 – Participação Social

PARTICIPAÇÃO SOCIAL	
1.	Ouvidoria (Denúncias, Solicitações, Sugestões, Reclamações e elogios)
2.	Audiências e Consultas Públicas
i.	Previstas
ii.	Realizadas
3.	Conselhos e órgãos colegiados
4.	Conferências
i.	Previstas
ii.	Realizadas
5.	Outras ações

Elaboração própria

Durante as décadas de 70 e 80 já era possível identificar a demanda da sociedade brasileira por participação social. Para além da luta contra o regime ditatorial que havia se instalado no país, havia demanda por uma série de direitos.

Em uma publicação sobre participação social no Brasil¹⁴⁰, a então Secretária-Geral da Presidência da República, atualmente Secretária de Governo, destacou determinados episódios como comprovação dessa demanda, como a sucessão de greves ocorridas no ABC paulista, a criação/articulação de diversos movimentos e centrais, tais como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra e a Central Única dos Trabalhadores, além de dois momentos muito peculiares na história do Brasil: a campanha pelas Diretas Já, ocorrida em 1983/1984 e o processo da Constituinte, ocorrido em 1987/1988.

¹⁴⁰ Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2014/julho/19-12-2014-secretaria-geral-lanca-publicacao-sobre-conquistas-e-desafios-da-participacao-social-no-brasil>. Acessado em: 26 de dezembro de 2015.

Nas Diretas Já houve manifestações populares que contaram com distintos movimentos, partidos e cidadãos em prol da realização das eleições diretas para presidente da república. Apesar da grande mobilização, a votação direta só ocorreu em 1989.

O processo de construção da Constituição de 1988 também contou com a participação e engajamento popular. Desde a composição em comitês, ao encaminhamento de propostas para apreciação da Assembleia Nacional Constituinte e, até mesmo, por meio da vinda de caravanas para Brasília. A Constituição que foi promulgada em 1988 assegurou a participação social em distintas áreas, tais como saúde (art. 198), assistência social (art. 204), educação (art. 206) e cultura (art. 216-A).

A década de 90, primeira década após a promulgação da Constituição Federal, foi marcada pelo desafio de instituir de fato os canais de participação social que foram conquistados, especialmente sobre os artigos que demandavam legislação infraconstitucional específica.

Essa década foi marcada pela *boom* na quantidade de conselhos nas mais distintas áreas – saúde, defesa da criança, educação e assistência social¹⁴¹ – e por algumas dezenas de experiências na construção participativa do orçamento público. Além disso, ocorreram muitas conferências. Dentre estas, pode-se destacar as conferências de direitos humanos. Esse tipo de participação social é muito relevante, pois as discussões que são feitas nos municípios conseguem chegar, em parte, ao âmbito federal e, assim, têm mais chances de impactar a política pública nessa esfera.

Nos anos 2000, o processo de participação social, especialmente no plano federal, foi ampliado. Mais de 70 conferências nacionais foram realizadas, mais de 30 conselhos e comissões nacionais foram criadas e novas formas de participação inseridas, como as chamadas mesas de diálogo, que são “mecanismos de debate e negociação entre diferentes atores da sociedade civil e governo com o objetivo de debater pautas específicas, além de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais”¹⁴².

¹⁴¹ Para mais detalhes, alguns números estão disponíveis na publicação de participação social da Secretaria-Geral da Presidência da República. p. 42. Acessado em 10 de janeiro de 2016.

¹⁴² Secretaria-Geral da Presidência da República. p. 77

A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, atribuiu como competência da Secretaria-Geral da Presidência a “assistência direta e imediata do Presidente da República no relacionamento e articulação com entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular”¹⁴³

Outra inovação ocorrida nessa década foi a participação social no PPA 2003/2007. Apesar de na década anterior terem ocorrido experiências participativas com o orçamento participativo, isso não alcançava o esfera federal. Somente a partir do PPA 2003/2007 houve a participação social no ciclo orçamentário nacional.

Outro instrumento importante que permite a participação e controle social do cidadão é a ouvidoria. De acordo com a Secretaria-Geral (2014), “as ouvidorias garantem uma dimensão individual à participação social, oferecendo ao cidadão a possibilidade de buscar diretamente informações, avaliar, criticar e melhorar os serviços e as políticas públicas.”¹⁴⁴

Todos os três poderes da República contam com esse canal das ouvidorias. Dentro do Poder Executivo federal, o Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013¹⁴⁵, que versa sobre a CGU, contempla dentro de sua estrutura organizacional a Ouvidoria-Geral da União, a qual compete coordenar as atividades das ouvidorias, receber denúncias, solicitações, sugestões, reclamações e elogias referentes aos serviços públicos prestados, bem como responder aos pedidos de acesso submetidos à CGU e auxiliar o Ministro da CGU quanto aos recursos previstos após apreciação da autoridade máxima do órgão ao qual foi feito o pedido de acesso à informação.

Do mesmo modo que o SIC central do Poder Executivo Federal é de competência da CGU, assim também o é a Ouvidoria-Geral. Apesar de exercer a “cabeça” do sistema, cada órgão desse poder conta com um canal próprio para receber denúncias, solicitações, sugestões, reclamações e elogios. Esse é, portanto, o primeiro tópico a ser avaliado no *checklist* de transparência ativa sobre participação social.

¹⁴³ Art. 3º da Lei nº 10.683, de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm. Acessado em: 26 de janeiro de 2016.

¹⁴⁴ Secretaria-Geral da Presidência da República. p. 78

¹⁴⁵ O Decreto nº 8.109, de 2013, está disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8109.htm. Acessado em: 25 de janeiro de 2016.

Retomando as previsões feitas pelo PPA 2012/2015 para participação social, uma das metas lá elencadas era a de criar uma proposta de Sistema Nacional de Participação Social¹⁴⁶. Em 23 de maio de 2014, a presidenta Dilma Rousseff editou o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014¹⁴⁷, que instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. A PNPS visa “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”¹⁴⁸.

Ao lançar o Decreto, além de cumprir a meta, houve a consolidação de uma série de conceitos sobre as distintas instâncias e mecanismos de participação social existentes no país. No lançamento, a Presidenta ressaltou a importância de definições de “diretrizes claras para as instâncias e os mecanismos de participação social em toda a administração pública federal”¹⁴⁹, mencionou a evolução da participação social no país, citando inclusive a LAI.

Vale notar a interlocução direta da PNPS com o direito de acesso à informação. Como diretriz geral da PNPS está o “direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige”, bem como a “ampliação dos mecanismos de controle social”¹⁵⁰.

O segundo ponto analisado do *checklist*, o da realização de audiências e consultas públicas, está presente no PNPS. As audiências são “mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo aberto a qualquer interessado com possibilidade de manifestação oral dos participantes”, já a consulta é um “mecanismo de caráter

¹⁴⁶ <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/670/Tomo%20IV%20-%20Programas%20de%20Soberania%20Territ%20Gestao.pdf?sequence=5>. p. 270. Acessado em: 26 de janeiro de 2016.

¹⁴⁷ O Decreto nº 8.243, de 2014, pode ser visto em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acessado em: 26 de janeiro de 2016.

¹⁴⁸ Art. 1º do Decreto nº 8.243, de 2014.

¹⁴⁹ Discurso disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-lancamento-da-politica-nacional-de-participacao-social-e-entrega-da-5a-edicao-do-premio-odm-brasil>. Acessado em: 26 de dezembro de 2015.

¹⁵⁰ Art. 3º, IV e VII respectivamente do Decreto nº 8.243, de 2014.

consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto”¹⁵¹.

Apesar de não constar no guia da CGU sobre transparência ativa e de já constar no PNPS, o chamado ambiente virtual de participação social é um instrumento que tem sido muito utilizado para viabilização tanto das audiências, como das consultas públicas dentro do Executivo federal. Esse mecanismo se insere na meta do PPA de criar e potencializar novas formas, linguagens e instrumentos de participação social¹⁵².

O terceiro ponto do *checklist* diz respeito à indicação de Conselhos e órgãos colegiados dos quais o órgão participa. De acordo com o estudo da Secretaria-Geral (2014), no ano de 2014 havia 50 conselhos, 16 comissões e 4 comitês em funcionamento no âmbito federal. A disponibilização de informações sobre esses espaços é fundamental para controle social da atuação dos órgãos nessas instâncias. A divulgação é uma forma de fortalecer os Conselhos de Políticas Públicas, meta prevista no PPA 2012/2015¹⁵³.

O quarto e penúltimo ponto diz respeito à realização de conferências. De acordo com a Secretaria-Geral, só entre 2011 e 2014 foram realizadas 29 conferências nacionais. Entre 2015 e 2016 há mais 14 conferências que estão sendo ou serão realizadas, de acordo com o participa.br¹⁵⁴. O item se subdivide em conferências previstas – devendo constar o instrumento de convocação, o regimento, os membros da comissão organizadora, documentos gerais sobre a conferência – e conferências realizadas – com todas as informações anteriores mais os participantes, principais resultados e desdobramentos.

¹⁵¹ Art. 2º do Decreto nº 8.243, de 2014.

¹⁵² Vide: <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/670/Tomo%20IV%20-%20Programas%20de%20Soberania%20Territ%20Gestao.pdf?sequence=5> pp. 269/270. Cita-se como exemplo a Consulta Pública do Marco Civil da Internet, realizada pelo Ministério da Justiça, e a Biblioteca Digital de Participação Social, disponível em: www.biblioteca.participa.br. Acessado em: 26 de janeiro de 2016.

¹⁵³ Idem. p. 270

¹⁵⁴ A lista das conferências desse ciclo está disponível em: <http://www.participa.br/portal/blog/calendario-das-conferencias-nacionais-2015-2016>. Acessado em: 27 de dezembro de 2015.

Por fim, o último ponto analisado diz respeito a outras ações que o órgão faça que se referem à participação social. O manual da CGU sugere os outros mecanismos de participação previstos na PNPS que não foram listados nos itens anteriores.

O item foi considerado cumprido quando o órgão apresentava 5 dos 7¹⁵⁵ itens analisados. Apenas 8 órgãos (CGU, MINC, SDH, MI, MJ, MME, SPM e MS) dos 38 conseguiram cumprir esse parâmetro. Nem a própria CGU cumpriu o critério na integralidade.

Figura 13 – Gráfico sobre participação social



Elaboração própria

Alguns fatores podem explicar esse índice tão baixo. O primeiro é que nem todos os órgãos contam com uma aba específica sobre participação social, o que facilitaria significativamente a análise do item. O segundo fator que pode explicar esse índice diz respeito à compreensão limitada das informações que podem ser inseridas no item de audiências públicas. Não necessariamente apenas podem ser inseridas aquelas audiências promovidas pelo órgão, poderiam ser inseridas também

¹⁵⁵ Foi considerado 7 itens ao contabilizar os subitens listados. Dessa maneira, um ponto foi concedido para as audiência/consultas públicas já realizadas e outro ponto caso o órgão trouxesse informações sobre audiências/consultas públicas que estão previstas.

informações sobre as audiências nas quais o órgão, por meio de seus representantes, participou. Com uma articulação melhor entre a assessoria parlamentar do órgão e o setor responsável por gerenciar o conteúdo do Portal muitas informações de audiências públicas realizadas por uma das casas do Congresso sobre matérias afetas à pasta poderiam ser inseridas nesse item.

Importante ressaltar que esse é um dos principais desafios de todos os órgãos, não só para poder cumprir o disposto no Manual da CGU sobre transparência ativa, mas também para efetivamente criar mecanismos de interlocução entre os cidadãos e as inúmeras atividades que são exercidas pelos órgãos.

3.3.1.4 INFORMAÇÕES SOBRE AUDITORIAS

O quarto tópico analisado sobre transparência ativa versa sobre as auditorias. Não há, no estudo sobre implementação realizado pela Artigo 19, uma análise específica sobre esse tema. A base legal desse tópico está disposta no art. 7º, VII, b da LAI:

“Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

VII - informação relativa:

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.”

Apesar da previsão legal ser da LAI, a transparência sobre as formas de prestações de contas de um órgão foi estabelecido pelo Decreto nº 5.481, de 30 de junho de 2005¹⁵⁶. A Portaria nº 262, de 30 de agosto de 2005¹⁵⁷, por sua vez, foi o instrumento que especificou os 5 itens que foram analisados para verificar o cumprimento a esse tópico, quais sejam: o exercício a que se referem, o código e nome da unidade responsável, o número do processo no órgão, o número do processo no

¹⁵⁶ O Decreto está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5481.htm. Acessado em: 20 de fevereiro de 2016.

¹⁵⁷ A Portaria pode ser lida em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_262_2005.pdf. Acessado em: 20 de fevereiro de 2016.

TCU e a situação desse processo no órgão de controle. Dessa maneira, tem-se o seguinte *checklist*:

Tabela 14 – Auditorias

AUDITORIAS
1. Exercício ao qual se referem
2. Código e nome da respectiva unidade
3. Número do processo no órgão ou entidade
4. Número do processo no TCU
5. Situação junto ao TCU

Elaboração própria

Vale explicar, de maneira breve, que o relatório de gestão é um documento que contem a prestação de contas¹⁵⁸ anual que o órgão prepara com vistas a apresentar aos órgãos de controle, tanto interno quanto externo, bem como para toda a sociedade. O relatório está disciplinado na Lei Complementar nº 101, de 2000, instrumento que dispõe sobre normas de finanças públicas, já mencionado anteriormente.

Já auditoria é, de acordo com o glossário de termos do controle externo elaborado pelo TCU¹⁵⁹:

processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual os critérios aplicáveis são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado.

Nesse tópico foram analisados 5 itens, listados na tabela acima. O critério foi considerado cumprido quando, ao menos 4 itens, estivessem disponíveis. Parte significativa dos órgãos, 15 no total (SAC, SAE, MAPA, MC, MCTI, CGU, MDA, MDIC,

¹⁵⁸ O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal dispõe sobre essa obrigação de prestação de contas: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.” O TCU, por meio de instruções normativas, estabelece as normas para elaboração e apresentação da prestação de contas para a Administração Pública Federal.

¹⁵⁹ O glossário está disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/home.htm>. Acessado em: 27 de fevereiro de 2016.

SDH, SEPIR, SMPE, MS, SPM, GSI e MTur) só cumpriu 3 itens, deixando de apresentar as seguintes informações: o número do processo no TCU e a situação desse processo junto ao TCU. Essas informações são essenciais para entender a situação de prestação de contas que foi feita. O Guia da CGU¹⁶⁰ traz como sugestão a atualização de forma automática desses dois itens:

“Sugerimos que essas informações sejam atualizadas de forma automática. Para isso, o órgão/entidade deverá acessar o Portal do TCU, disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>, e realizar a busca na aba “Processos”, pelo número e ano. Após selecionar o resultado correspondente ao processo de contas, deverá copiar o link e disponibilizá-lo no item “Auditoria.”

O item só foi cumprido integralmente por 18 órgãos. Dois órgãos (o MDS e a AGU) não cumpriram nenhum dos itens por apresentarem suas páginas indisponíveis em três tentativas de conferência em dias e horários distintos .

3.3.1.5 INFORMAÇÕES SOBRE CONVÊNIOS E TRANSFERÊNCIAS

O quinto tópico analisado versa sobre as distintas formas de realização de transferências voluntárias de recurso por parte do órgão da Administração Federal para Estados, Municípios, Distrito Federal ou entidades privadas por meio de instrumentos legais previstos para tanto: convênios, contratos de repasse, termos de cooperação ou outros instrumentos legais cabíveis.

Cabe aqui diferenciar as metodologias utilizadas. No monitoramento que está sendo proposto neste trabalho, com base no guia de boas práticas da CGU, há uma diferenciação entre o que a Artigo 19 denomina de “Conteúdo executivo-orçamentário”. A ONG analisa de maneira conjunta a divulgação de registros de repasses e transferências de recursos financeiros, o registro das despesas e as informações sobre licitações, inclusive os respectivos editais, resultados e contratos celebrado. A entidade considera o tópico cumprido quando dois, dos três itens que são monitorados, estejam corretamente disponibilizados.

Já a análise aqui adotada diferencia esse conteúdo em tópicos distintos. O primeiro tópico sobre essa matéria orçamentária consiste na análise dos Convênios e

¹⁶⁰ União, Controladoria Geral da. Guia de publicação ativa nos sítios eletrônicos dos órgão e entidades do Poder Executivo Federal.p. 14

Transferências. O segundo tópico nas Receitas e Despesas (tópico 6). O terceiro, e último tópico dessa matéria, versa sobre as Licitações e Contratos (tópico 7).

Tabela 15 – Convênios e Transferências

CONVÊNIOS E TRANSFERÊNCIAS	
1.	Órgão superior
2.	Órgão subordinado ou entidade vinculada
3.	Unidade gestora
4.	Nome do conveniado
5.	Número do convênio
6.	Número do processo
7.	Objeto
8.	Valor de repasse
9.	Valor da contrapartida do conveniado
10.	Valor total dos recursos
11.	Período de vigência

Elaboração própria

Antes desse tópico 5 ser detalhado, vale destacar que os convênios¹⁶¹ são instrumento formal que viabilizam o alcance de um objetivo comum entre esse órgão da Administração e o ente/entidade com o qual é firmado o instrumento.

A Portaria Interministerial nº 140, de março de 2006, foi o instrumento que disciplinou as informações mínimas que deveriam ser divulgadas sobre um convênio firmado, composto pelos 11 subitens acima analisados.

Essas informações que estão disponibilizadas no Portal da Transparência são extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI. O SIAFI é um

¹⁶¹ A definição legal do que é o convênio está no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que assim dispõe em seu art. 1º, §1º, I: “convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”

Sistema do Tesouro Nacional cujo objetivo principal é o “controle diário da execução orçamentária, financeira e patrimonial”¹⁶². Dessa maneira, permite-se o acompanhamento e avaliação, bem como gera-se transparência quanto aos recursos obtidos e gastos realizados pelo Governo Federal.

De acordo com o disposto na supracitada Portaria, as informações devem ser divulgadas e atualizadas a cada 15 dias, bem como devem permanecer no Portal por pelo menos 4 anos após o encerramento da vigência do convênio. A análise recaiu, portanto, no preenchimento dos 11 itens sobre um convênio feito pelo órgão.

O item é considerado satisfeito quando o órgão disponibiliza o link para que as consultas sejam realizadas no Portal da Transparência e, ao ser consultado um convênio aleatório realizado pelo órgão, ele esteja com a informação completa de, pelo menos, 10 itens.

Os órgãos apresentaram um alto desempenho nesse item. Dos 38 órgãos analisados, 34 cumpriram integralmente o tópico. Os únicos órgãos que apresentaram problema foram a SMPE, o MAPA, o GSI e o MTur. Esses órgãos trouxeram dados incompletos sobre os convênios realizados e, em alguns casos, dados defasados, datados de 2012 – caso do Ministério da Pesca e Aquicultura.

3.3.1.6 INFORMAÇÃO SOBRE RECEITAS E DESPESAS

O sexto tópico analisado versa sobre receitas e despesas públicas. Esse é mais um tópico que é analisado com base nas informações divulgadas no Portal da Transparência.

A base para essa divulgação está presente no art. 7º, VI da LAI. Ademais, quanto ao dever de transparência ativa, a LAI dispõe no art. 8º, §1º, III a necessidade de o órgão/entidade divulgar o registro das despesas. O Decreto nº 7.724, de 2012, por sua vez, dispõe sobre a divulgação da execução orçamentária e financeira detalhada em seu art. 7º, §3º, IV.

A análise do tópico foi dividida em duas partes. Uma específica para as receitas e outra para as despesas. Destaca-se aqui a dificuldade quanto à primeira parte, que

¹⁶² Para saber mais sobre o SIAFI, vide: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/objetivos>

consiste na análise sobre a receita, dos órgãos objeto da pesquisa. Apenas 2 órgãos disponibilizaram informações sobre as receitas, o Ministério das Cidades e a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

Tabela 16 – Receitas e Despesas

RECEITAS E DESPESAS	
1. Receitas	
i.	Previsão atualizada
ii.	Receita realizada
iii.	Receita lançada
iv.	Categoria da receita
v.	origem da receita
2. Despesas	
i.	Quadro de detalhamento de programas, por unidade orçamentária do órgão
ii.	Quadro de execução de despesas
iii.	Despesas com diárias e passagens

Elaboração própria

Obviamente que o interesse maior está na maneira com a verba é gasta, ou seja, como aquele órgão emprega os seus recursos. Muitos desses órgãos não possuem arrecadação própria e, todos eles, dependem de verba da União. Mas isso não obsta de que haja informação sobre o quanto o órgão recebeu desse ente e se houve alguma outra forma de obtenção de receita além dessa.

Sete órgãos (AGU, MAPA, SAC, SECOM, SEPPIR, SPM e SEP) não apresentaram informações completas sobre as despesas, não tendo apresentado o quadro detalhado por programa, unidade orçamentário do órgão, o quadro de execução de despesas e despesas com diárias e passagens. Os 30 restantes apresentaram as informações completas.

3.3.1.7 INFORMAÇÃO SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATOS

O sétimo tópico também está disponibilizado no Portal da Transparência. O tópico tem como base legal o art. 8º, §1º, IV da LAI. O art. 7º, §3º, V do Decreto nº 7.724, de 2012, dispõe exatamente sobre a necessidade de serem divulgados três dos itens analisados, quais sejam: licitações com editais e resultados, além dos contratos

firmados conforme a LAI, mas especifica adicionando a necessidade de se apresentar informações sobre licitações tanto já realizadas como as em andamento, também prevê a apresentação de anexos e das notas de empenho emitidas.

A única alteração substancial é a inclusão da necessidade de apresentação das notas de empenho, que nada mais são do que documentos que indicam o “nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria”¹⁶³

Tabela 17 – Licitações e Contratos

LICITAÇÕES E CONTRATOS	
1. Licitações já realizadas	
i. Editais;	
ii. anexos; e	
iii. resultados (3pts)	
2. Licitações em andamento	
i. Editais; e	
ii. Anexos (2pts)	
3. Contratos firmados e notas de empenho emitidas (2pts)	

Elaboração própria

O tópico foi analisado, portanto, com base nos 3 itens dispostos acima. Cada item, entretanto, é desdobrado em subitens. Nas licitações já realizadas foi analisado se elas contêm 3 subitens: editais, anexos e resultados. Já nas que estão em andamento, a exigência abarca apenas 2 subitens: os editais e os anexos. Por fim, nos contratos firmados foi demandado que constassem as notas de empenho emitidas.

Vale registrar que nenhum dos 38 órgãos apresentou notas de empenho. As notas de empenho, conforme definição trazida pelo Portal da Transparência, “permite registrar o comprometimento de despesa, bem como os casos em que se faça necessário o reforço ou a anulação desse compromisso”¹⁶⁴.

¹⁶³ Definição feita na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acessada em: 15 de fevereiro de 2016.

¹⁶⁴ Definição disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetailGlossario.asp?letra=n>. Acessada em: 27 de fevereiro de 2016.

Cabe aqui realizar uma crítica ao Portal da Transparência. Para se obter um detalhamento das informações de uma licitação encerrada, por exemplo, o Portal apresenta a seguinte mensagem: “Para obter a íntegra do edital, atas e informações adicionais, preencha o formulário”. Para conseguir essas informações, o cidadão é direcionado para uma nova janela que demanda o preenchimento de nome, e-mail, elaboração de uma mensagem (que aparenta ser uma espécie de justificativa, já que o cidadão entrou nessa janela com o intuito claro de receber informações) e, por fim, um código verificador. Conforme pode-se observar da imagem a seguir apresentada.

Ocorre que nem sempre após o preenchimento de todo esse cadastro com vistas a receber informações adicionais sobre a licitação realizada é possível obter tais informações, pois nem todos os órgãos possuem um canal para receber demandas desse tipo, fato tanto curioso. Quando essa situação ocorre, aparece a seguinte mensagem: “Este órgão não possui e-mail para este assunto!”. Sendo assim, somente é possível receber as ditas informações adicionais, aquelas que o guia da CGU recomenda que sejam disponibilizadas para os cidadãos, se for realizado um pedido de acesso à informação junto ao e-SIC do órgão, para que ele encaminhe uma documentação que já deveria ser pública e disponibilizada tanto no sítio do órgão ou no Portal da Transparência.

Figura 14 - Cadastro para solicitação de informações adicionais

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Contatos | Perguntas Frequentes | Denúncias | Links Relacionados | Glossário

Transparência Pública

Execução Orçamentária | **Licitações** | Contratos | Convênios | Diárias e Passagens | CEIS

Solicitação de informações adicionais

Nome*:

E-mail*:

Mensagem*:

restam 1000 caractere(s)

Código*:

298945

Enviar Voltar

Os campos com asterisco (*) são de preenchimento obrigatório

Todos os direitos reservados © 2008 - CGU

Fonte: Portal da Transparência.

Feito a crítica, o tópico foi considerado cumprido quando ao menos 5 dos 7 pontos totais foram apresentados. Nesse quesito, apenas 19 órgãos conseguiram cumprir esse item (SAC, BACEN, Casa Civil, MCTI, MC, SECOM, MINICOM, CGU, MINC, MDIC, SDH, ME, SMPE, MPOG, MRE, MS, SG, MTE e MTur) .

Figura 15 – Licitações e Contratos



3.3.1.5 INFORMAÇÕES SOBRE SERVIDORES

O oitavo tópico versa sobre os servidores que integram o quadro funcional do órgão analisado. A Artigo 19 não trouxe, em sua análise, um item específico para tanto. Já o guia da CGU trouxe o item com um nível de detalhamento tanto para os servidores, como para os terceirizados que integram o quadro do órgão.

Foram analisados nesse tópico 4 itens: o primeiro diz respeito ao cumprimento da disponibilização da remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada. Foram elencados 12 subitens que estão dispostos na tabela acima.

O segundo item versa sobre a disponibilização de informações sobre as formas de ingresso no quadro funcional do órgão, aqui fez-se a opção de buscar informação quanto ao último concurso realizado, atribuindo-se um ponto ao órgão que apresentasse essa informação.

Por fim, o terceiro e último item diz respeito à disponibilização de informações sobre os empregados terceirizados que integram a estrutura do órgão. Foram analisados 5 subitens nessa disponibilização: I – nome completo do empregado; II – CPF do empregado; III – cargo ou atividade exercida; IV – lotação; e V – local de exercício. A cada subitem foi atribuído um ponto.

Tabela 18 – Servidores

SERVIDORES
1. Apresentar remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada I - número de identificação funcional; II - nome completo; III - CPF (ocultando os três primeiros dígitos e os dois dígitos verificadores do CPF); IV - cargo e função;

V - lotação;
VI - Regime Jurídico;
VII - jornada de trabalho;
VIII - ato de nomeação ou contratação;
IX - respectiva data de publicação do ato;
X - cargo efetivo ou permanente ou emprego permanente;
XI - órgão ou entidade de origem, no caso de servidor requisitado ou cedido;
XII - remuneração individualizada. (12 pts)

2. Concursos já realizados (1 pt)

3. Lista completa de terceirizados

- I. Nome completo do empregado
- II. CPF do empregado (devem ser ocultados os três primeiros dígitos e os dois dígitos verificadores)
- III. Cargo ou atividade exercida
- IV. Lotação
- V. Local de exercício. (5 pts)

Elaboração própria

Vale lembrar que a divulgação da remuneração e subsídios recebidos pelos servidores públicos veio com a edição do Decreto da LAI, que assim dispõe em seu art. 7º, §3º, IV. Não foi uma discussão travada enquanto Anteprojeto ou Projeto de Lei, apesar de já haver menção expressa à divulgação desse item tanto na Lei mexicana de Acesso à Informação, bem como na Lei Modelo da OEA. Para o cumprimento desse item, foi elaborada a Portaria Interministerial nº 233, de 25 de maio de 2012, assinada pelo MPOG, CGU, MF e MD.

A referida Portaria dispõe basicamente da obrigação de encaminhamento pelos órgãos e entidades dos dados relacionados à remuneração e subsídios recebidos por seus servidores à CGU até o 10º dia útil de cada mês. À CGU compete, por sua vez, divulgar as informações até o último dia útil de cada mês no Portal da Transparência.

Ao analisar esse quesito de maneira global, pode-se constatar que ele é cumprido na integralidade entre os órgãos do Poder Executivo, já que todos remetem ao Portal da Transparência, onde é possível visualizar o valor da remuneração dos servidores públicos. O mais comum quanto à esse item é ler notícias sobre como os outros poderes e entes da federação ainda pecam por não fornecer essa informação à sociedade¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Um claro exemplo pode ser visto nessa matéria elaborada pela GloboNews. Na matéria afirma-se que os Ministérios Públicos ainda não se adequaram à legislação, bem como os governos estaduais. Muitos disponibilizam a informação, mas de uma maneira que inviabiliza o controle, já que o requerente precisa

Apesar disso, cabe aqui pequenas considerações que ainda são pontos a serem melhorados na implementação da LAI no Poder Executivo. O primeiro ponto diz respeito à periodicidade de atualização das informações. O Portal da Transparência tem atualização diária de vários itens, mas esse não é um deles. A informação é fornecida com, ao menos, um mês de atraso¹⁶⁶, descumprindo-se o disposto na Portaria nº 233, de 2012¹⁶⁷. Com isso, tem-se duas consequências diretas mensuráveis: a dificuldade de controle social, já que nem sempre é útil informação desatualizada e, talvez a mais complicada de todas, é a demora para serem incluídos os nomes dos novos servidores que ingressaram no Poder Executivo federal. Pode-se chegar ao caso de uma pessoa ser nomeada e exonerada sem seu nome ter aparecido no Portal da Transparência.

O segundo ponto diz respeito aos servidores que estão cedidos. A cessão é, de acordo com o Decreto nº 4.050, de 12 de dezembro de 2011:

“ato autorizativo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, ou para atender situações previstas em leis específicas, em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem alteração da lotação no órgão de origem”

Trata-se do exercício de um servidor em outro órgão. Ora, se o servidor for cedido para a União, pode-se demandar que o órgão ou entidade de origem forneça os dados necessários para que a remuneração e subsídios sejam disponibilizados, como os de todos os demais servidores os são no Portal da Transparência, mas não é isso que ocorre. Ao se realizar a busca pelo nome de um servidor cedido, é muito comum encontrar no Portal da Transparência a seguinte observação “os valores pagos pelo

saber o CPF da pessoa que quer consultar, dado não tão fácil de se obter. Vide: <http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2015/05/quase-60-dos-governos-estaduais-dificultam-informacoes-sobre-salarios.html>. Acessado em: 13 de janeiro de 2016.

¹⁶⁶ A título de exemplo, em uma consulta simples realizada em 13 de janeiro de 2016 somente é possível visualizar o salário recebido pelo servidor relativo ao mês novembro de 2015. Quando o esperado é de que já houvesse sido disponibilizado o recebido pelo servidor no mês de dezembro de 2015. Há casos em que nem o mês de novembro está disponível.

¹⁶⁷ Não há como saber pelo Portal da Transparência quem é o responsável por esse atraso. Se são os órgãos que fornecem com atraso os dados ou se é a CGU que não consegue inseri-los no prazo da Portaria.

órgão/empresa de origem ao servidor não estão informados”¹⁶⁸. Caso o servidor esteja exercendo algum cargo em comissão ou função de confiança, somente o valor correspondente ao cargo ou função é disponibilizado¹⁶⁹.

Apesar de o Decreto nº 4.050, de 2001, afirmar que a cessão tem prazo de até um ano, não há prazo máximo de renovação da cessão. Isso pode gerar casos de servidores cedidos há anos que nunca terão suas remunerações divulgadas, ou ao menos não na atual configuração do Portal da Transparência.

A divulgação dos salários dos servidores públicos foi um dos pontos mais polêmicos quando da discussão do Decreto regulamentador e da implementação da Lei tanto no Poder Executivo, quanto nas outras esferas governamentais. Tanto o foi que o tema chegou a ser judicializado, tendo sido proferida decisão unânime com repercussão geral no STF sobre o tema, ao julgar um Recurso Extraordinário com Agravo – o ARE 652777¹⁷⁰.

Nesse caso, uma servidora pública municipal solicitava a retirada de seu nome do sítio eletrônico do município que divulgava a remuneração paga aos servidores. Ademais, reivindicava danos morais em razão da divulgação. O cerne da discussão jurídica versava sobre o direito à intimidade e à vida privada *versus* o dever de publicidade do Estado, que só deve ser excepcionado nas hipóteses de risco à segurança da sociedade e do Estado.

A divulgação desses dados viabiliza o exercício do controle social nos casos em que não há aparente compatibilidade entre os bens que o servidor possui com a remuneração por ele percebida, ou de verbas recebidas a mais. É, portanto, forma de se investigar casos de corrupção e exercer o direito constitucional disposto no §2º do art. 74, que assim dispõe: “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o

¹⁶⁸ Essa observação é encontrada ao se pesquisar o nome do servidor(a) cedido e, ao tentar abrir o contracheque, no final da página, antes do SAIBA MAIS, consta dita observação.

¹⁶⁹ Casos de servidores cedidos muitas vezes são questionados pela mídia. Veja a matéria abordando um caso em: <http://oglobo.globo.com/brasil/ministerio-do-desenvolvimento-tem-funcionarios-com-salarios-ocultos-18453229>. Acessado em: 13 de janeiro de 2016.

¹⁷⁰ A íntegra da decisão pode ser lida em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4121428>. Acessado em: 13 de janeiro de 2016.

Tribunal de Contas da União.”

O Ministro relator, Teori Zavascki, cita o voto do Ministro Ayres Britto, para argumentar favoravelmente à divulgação desses dados:

14. O meu voto já se percebe. A situação dos agravantes cai sob a regência da 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade.

15. No tema, sintase que não cabe sequer falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. Estado que somente por explícita enunciação legal rimada com a Constituição é que deixa de atuar no espaço da transparência ou visibilidade dos seus atos, mormente os respeitantes àquelas rubricas necessariamente enfeixadas na lei orçamentária anual, como é o caso das receitas e despesas públicas. Não sendo por outra razão que os atentados a tal lei orçamentária são tipificados pela Constituição como “crimes de responsabilidade” (inciso VI do art. 85).

Superado o embate jurídico sobre o tema, cabe aqui uma última observação. Os dados constantes no Portal estão disponíveis em formato aberto e podem ser obtidos e utilizados por qualquer pessoa de maneira muito simples e rápida, apesar de não serem tão atualizados assim, como já foi visto. Entretanto, um dos maiores desafios que ainda se tem é a forma de pesquisar, cruzar e traduzir essa informação com outros dados e informações relevantes para a população.

Ao se pesquisar por servidores, pesquisa-se pelo nome, CPF, órgão de lotação/exercício ou função/cargo. Não há, por exemplo, opção de saber qual é o servidor que ganha mais dentro de um órgão ou qual é a remuneração base de uma determinada carreira do Poder Executivo.

Uma iniciativa muito interessante que serve como exemplo a ser seguido é uma

ferramenta, uma espécie de calculadora¹⁷¹ criada pelo Nexo, um jornal digital, que consegue comparar um determinado salário (a título exemplificativo, inseriu-se o valor de 5 mil reais e escolheu-se o Distrito Federal como Estado base) com o salário médio dos brasileiros, o rendimento das pessoas do seu Estado, o seu Estado em comparação com o resto do país.

Ademais, a ferramenta propõe uma comparação com os salários de um deputado federal, de um policial militar e de um professor. Para tanto, usa como base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística com o intuito de saber quais são as características tanto demográficas como socioeconômicas da população brasileira, dados fornecidos pelo Ministério da Educação e do Portal da Transparência.

Por meio dessa ferramenta é possível ter uma dimensão situacional e uma perspectiva comparada de maneira muito simples. Assim, o controle social ganha um outro nível por poder gerar perguntas simples diante da situação fática demonstrada pela ferramenta: por qual motivo eu ganho somente 14,8% do salário base de um deputado? Como pode o piso salarial dos professores dos professores de ensino fundamental, umas das carreiras mais importantes que o país pode ter, ser de somente R\$ 1.917,78?

Figura 17 – Rendimento

¹⁷¹ A calculadora está disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/interativo/2016/01/11/O-seu-salário-diante-da-realidade-brasileira#.VpPpIF-V2gl.facebook>. Acessado em: 12 de janeiro de 2016.

1 Você ganha mais do que 94% dos brasileiros



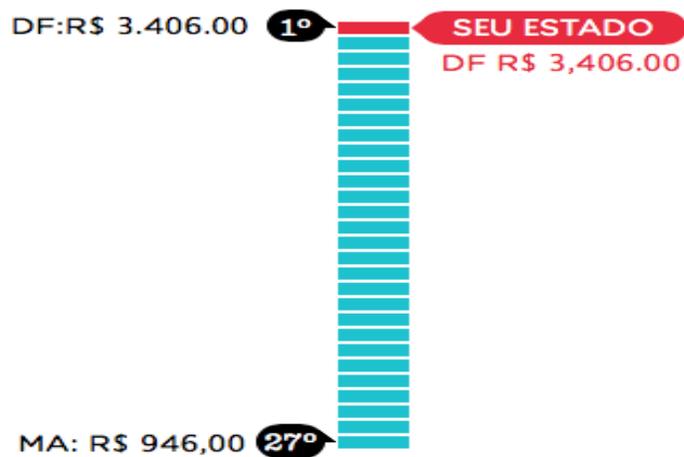
2 O seu rendimento é maior do que o de 81% das pessoas do seu Estado



Fonte: Nexo Jornal

Figura 18 – Ranking do Estado

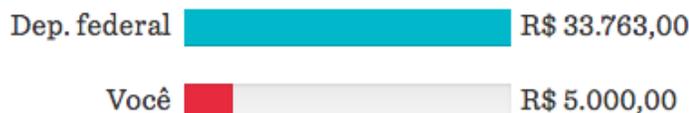
3 Seu Estado está em 1º lugar no ranking de rendimento médio do país



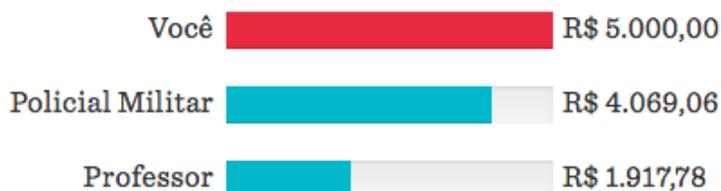
Fonte: Nexo Jornal

Figura 19 – Salário comparado

4 O seu salário é 14.8% do salário-base de um deputado federal.



5 Você ganha 260.% do piso salarial de um professor do ensino fundamental. E 122.% do salário de um soldado da polícia militar em início de carreira no seu Estado.



Fonte: Nexo Jornal

O terceiro ponto analisado nesse tópico diz respeito à divulgação dos concursos públicos realizados pelo órgão. A maioria dos órgãos não divulgou informações sobre as carreiras e/ou formas de ingresso na instituição. Apenas 17 órgãos continham informações sobre o tema. Em que pese a ausência de concursos realizados nos últimos anos para alguns órgãos, isso não justifica o fato da não menção ao tema, ou menos, da ausência de explicação de maneira genérica das carreiras que compõe o quadro do órgão. Todos eles contam com carreiras gerais, como a do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE ou a do plano de Analista Técnico de Políticas Sociais - ATPS.

O quarto ponto diz respeito às informações sobre os empregados terceirizados. De maneira bem sucinta, a terceirização é uma forma de execução indireta de atividade acessórias da Administração Pública. O tema foi regulamentado por meio do Decreto nº

2.271, de 7 de julho de 1997. Lá constam as atividades que podem ser objeto dessa execução indireta.

Apesar desses prestadores não serem servidores ou empregados públicos, as despesas realizadas para a sua contratação são contabilizadas para fins de apuração dos gastos com despesa pessoal, conforme dispõe o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 2000, já analisada sob alguns aspectos anteriormente.

O tópico foi considerado cumprido quando ao menos 15 pontos dos 18 totais passíveis de serem obtidos constassem nos sítios dos órgão. O resultado mostra que 17 órgãos não conseguiram cumprir o item e 21 cumpriram (AGU, SAE, SAC, MINICOM, CGU, MINC, MD, MDA, MDIC, ME, MF, MI, MJ, MMA, MME, MPA, MPOG, MPS, MS, MT e MTur) . Os maiores problemas consistiram nas informações sobre os terceirizados, muitos não informam a lotação e o local de trabalho desses servidores. Outro ponto problemático consistiu nas informações sobre os concursos para ingresso nos órgãos. A maioria dos órgãos, além de não explicar quais carreiras compõe o órgão, não continham nem o item dentro da aba de servidores.

Figura 16 – Gráfico sobre os servidores



Elaboração própria

3.3.1.5 INFORMAÇÕES SOBRE INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS

O nono tópico versa sobre as informações classificadas. Dentro dele são analisados dois itens: as informações classificadas e as informações desclassificadas.

A LAI dispõe em seu art. 30 a necessidade de publicação anual, por parte da autoridade máxima do órgão, do rol das informações que foram desclassificadas nos últimos 12 meses, bem como as informações que tenham sido classificadas também, com seu respectivo grau de sigilo, fundamentação da classificação e data de classificação. A própria LAI, portanto, já detalha as informações que devem ser apresentadas quando da classificação de uma informação.

Tabela 19 – Serviços de Informações Classificadas

SERVIÇO DE INFORMAÇÃO CLASSIFICADAS
1. Rol das informações classificadas em cada grau de sigilo, que deverá conter: i. código de indexação de documento; ii. categoria na qual se enquadra a informação; iii. indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação; e iv. data da produção, data da classificação e prazo da classificação.
2. Rol das informações desclassificadas nos últimos 12 meses
3. Formulário de classificação e desclassificação

Elaboração própria

O tópico é considerado cumprido quando, entre os IV subitens sobre as informações classificadas ele apresentar três e quando apresentar a lista de informações desclassificadas ou, ao menos, mencionar que não conta com esse rol em razão da ausência desse tipo de informação. Quase todos os órgãos cumpriram adequadamente a disponibilização da informação se tinham ou não documentos classificados, exceto: AGU, MAPA, MD, MRE e MTE.

Quanto aos documentos desclassificados, apenas 6 órgãos não apresentaram essa informação, quais sejam: AGU, MAPA, MPA, SEP, MTE e MT. O ponto mais problemático, quanto ao item como um todo, foi a disponibilização dos formulários para classificação ou desclassificação de uma informação para pessoas jurídicas ou físicas. O órgão deveria disponibilizar, ao todo, 4 formulários. Dos 38 órgãos, 23 não

disponibilizaram esse 4 formulários. Parte apenas disponibilizou formulário apenas um tipo de pessoa – a grande maioria a física.

3.3.1.10 INFORMAÇÕES SOBRE O SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO - SIC

O décimo tópico aborda informações sobre o Serviço de Informação ao cidadão. O SIC foi criado no art. 9º da LAI como forma de orientação geral para o público, para prestar informações sobre a tramitação de documentos e para protocolar os pedidos de acesso que sejam feitos ao órgão. O Decreto nº 7.724, de 2012 estipulou como conteúdo mínimo de divulgação o contato da autoridade de monitoramento, bem como o telefone e o e-mail do SIC, em seu art. 7º, §3º, VIII.

O Manual de Boas Práticas da CGU, por sua vez, expande esse rol inserindo para divulgação mais informações relacionadas ao SIC. Para avaliar o cumprimento do tópico, portanto, foram analisados os 6 itens elencados abaixo.

Tabela 20 – Serviço de Informação ao Cidadão

SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO – SIC
1. Localização, horário de funcionamento do SIC
2. Nome dos servidores responsáveis pelo SIC
3. Telefone e e-mails específicos para orientação e esclarecimento das dúvidas
4. Nome e cargo da autoridade responsável pelo monitoramento da implementação da LAI.
5. Relatório estatístico com a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos e indeferidos
6. Informações estatísticas agregadas dos requerentes

Elaboração própria

Vale ressaltar que, com relação ao 6 item, os órgãos costumam não divulgar as informações estatísticas sobre os requerentes e sobre os pedidos de acesso em geral, mas remeter ao site da CGU, na qual podem ser gerados distintos tipos de relatórios.

O item é considerado cumprido quando 5 itens de 6 são disponibilizados. No exame feito pela pesquisa, 8 órgãos não conseguiram cumprir (AGU, BACEN, MINICOM, MDA, MDS, MF, MI e MJ). Os gargalos consistiram na disponibilização dos relatórios estatísticos com a quantidade de pedidos de acesso deferidos e indeferidos e as informações sobre as pessoas que os requisitaram. Vale destacar que não era necessário que o órgão apresentasse tais relatórios, mas que apenas encaminhasse a pessoa para o sítio de acessoinformacao.gov.br para que lá essas informações fossem obtidas.

3.3.1.11 INFORMAÇÕES SOBRE PERGUNTAS FREQUENTES

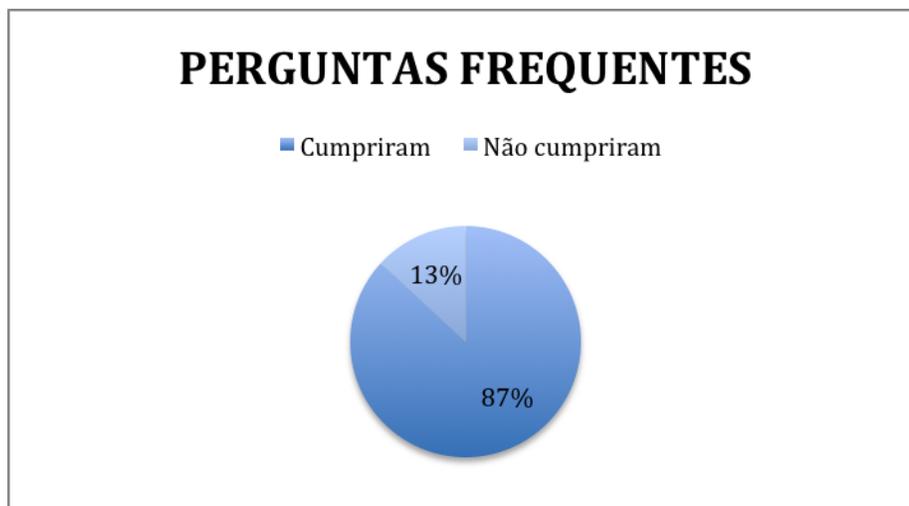
O décimo primeiro tópico versa sobre as respostas a perguntas mais frequentes realizadas pela sociedade para aquele órgão. Essa obrigação foi inserida no rol mínimo de transparência ativa no art. 8º, §1º, VI da LAI, bem como no Decreto nº 7.724, de 2012, que posteriormente foi alterado pelo Decreto nº 8.408, de 24 de fevereiro de 2015¹⁷².

Objetiva-se com isso evitar que pedidos sejam feitos quando já houve a resposta à esse questionamento anteriormente. Vale destacar que esse tópico, além de estar na barra lateral junto aos demais tópicos, contém um ícone específico para ele no menu superior dos sítios.

O tópico é considerado como cumprido quando consta no site o ícone no menu superior ou o seção específica na barra lateral. Apenas 5 órgãos não cumpriram o tópico (MJ, MEC, ME, SAC e Casa Civil). Sendo que este último tem uma seção específica para tanto, mas direciona o cidadão para uma página que não existe mais. Tem-se, portanto, o seguinte cenário:

Figura 20 - Gráfico sobre Perguntas Frequentes

¹⁷² O Decreto nº 8.408, de 2015 está disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8408.htm . Acessado em 15 de fevereiro de 2016.



Elaboração própria

3.3.1.12 INFORMAÇÕES SOBRE PROGRAMAS FINANCIADOS PELO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT

Da mesma forma que o tópico 11 foi inserido pelo Decreto nº 8.408, de 2015, esse 12º tópico também o foi. Esse item versa sobre uma aba específica para informações sobre o FAT. Esse fundo é um fundo de natureza contábil-financeira que é vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego. O único órgão que apresentou uma aba específica foi o próprio MTE. Os demais órgãos não continham nem aba específica, nem informações sobre o Fundo.

Termina aqui, portanto, a análise sobre os itens que compõe o conteúdo mínimo obrigatório do dever de transparência ativa da LAI. De todos os itens analisados, pode-se destacar que os três que precisam de uma atenção especial são: o que versou sobre servidores, especialmente quanto à divulgação das informações que se referem aos terceirizados; o tópico sobre licitações e contratos, pois como a grande maioria dos órgãos encaminha para o Portal da Transparência, nem sempre é possível ter acesso aos editais e anexos, fato que dificulta o controle social das licitações e contratos que são firmados por esses órgãos; e, por fim, o tópico sobre participação social, que traz poucas informações para os cidadãos, fechando umas das janelas mais importantes de interação da população com as ações e atividades que cada pasta desenvolve.

Capítulo 4 – O Dever de Transparência Passiva

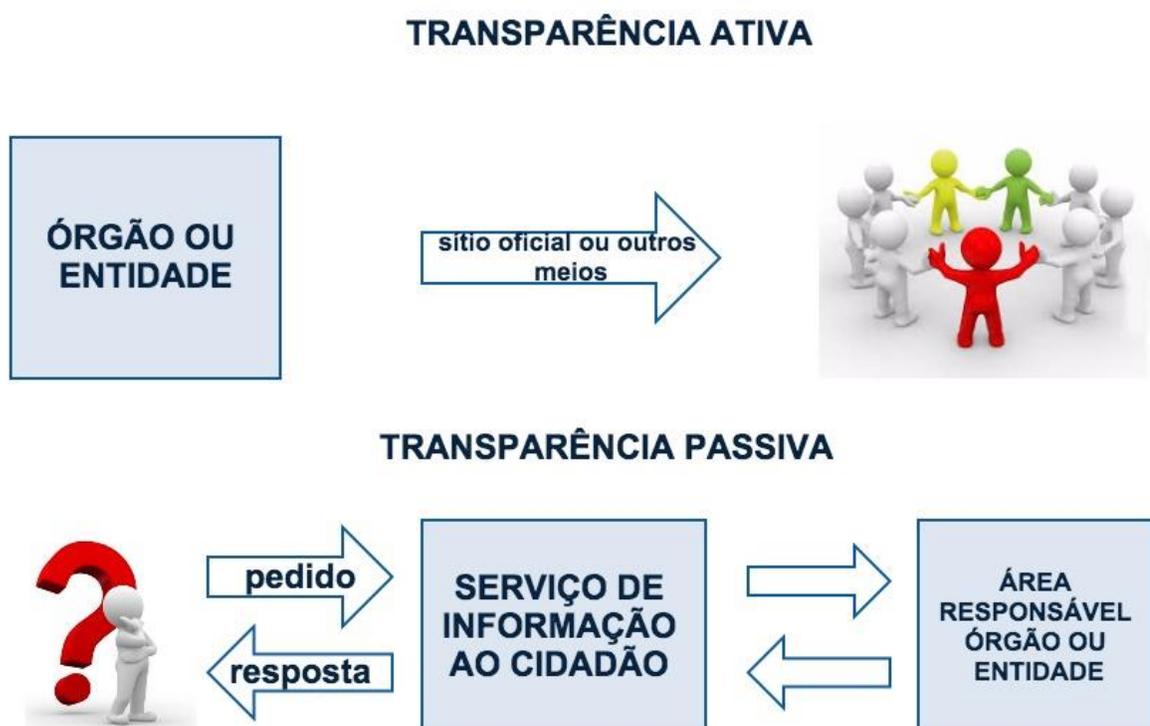
O dever de transparência passiva está previsto no art. 10 da LAI:

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”.

Nesse sentido, quando qualquer pessoa interessada, seja física ou jurídica, pode solicitar o acesso à determinadas informações, desde que não haja algum resguardo específico em razão de uma hipótese de sigilo, deve haver a prestação de informação solicitada.

De uma forma bem simples pode-se diferenciar os deveres elencados na LAI:

Figura 21 – Dever de transparência ativa e passiva



Sobre esses deveres há dois capítulos específicos no Decreto nº 7.724, de 2012. Especificamente quanto ao dever de transparência passiva, detalha-se o Serviço de Acesso à Informação, a forma e o procedimento de realização do Pedido de Acesso e os recursos cabíveis em caso de negativa de acesso à informação ou no caso de omissão de resposta ao pedido. Senso assim, essa pesquisa buscou analisar, também, como se dá a implementação desta normativa. Sob essa perspectiva, uma leitura deste processo está em compreender quais os parâmetros estabelecidos pela Lei para verificar o dever da transparência passiva.

4.1 FALTA DE PARAMETRIZAÇÃO

Diferentemente do que ocorre com o dever de transparência ativa, que é de fácil mensuração em razão da previsão de um conteúdo mínimo de informações que devem ser franqueadas a todos, conforme previsto no art. 8º da LAI e no art. 7º do Decreto nº 7.724, de 2012, o dever de transparência passiva não é de tão fácil mensuração.

Há que se ter em vista, quanto a transparência passiva, que a parte mais difícil de mensuração diz respeito a análise do mérito das respostas fornecidas ao cidadão, quando o pedido realizado é respondido. De acordo com o disposto na LAI, o pedido de acesso pode ocorrer por “qualquer meio legítimo”. Para assegurar esse meio legítimo, a LAI criou, em seu art. 9º, o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) que tem como objetivos:

- Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:
- I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:
 - a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
 - b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
 - c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações

¹⁷³ Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acessado em: 14 de fevereiro de 2016.

Além de criar o SIC, uma “unidade física identificada, de fácil acesso e aberta ao público”¹⁷⁴ de prestação de informação ao cidadão, a LAI também dispôs sobre a obrigação dos órgãos e entidades de viabilizarem uma “alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet”.

O Decreto determina que, conforme o art. 11, §1º “o pedido será apresentado em formulário padrão, disponibilizado em meio eletrônico e físico, no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades.” Logo na sequência, ainda no mesmo artigo, dispõe sobre a faculdade que os órgãos e entidades têm para receber os “pedidos de acesso à informação por qualquer outro meio legítimo, como contato telefônico, correspondência eletrônica ou física”. A única condicionante para esse recebimento alternativo consiste no atendimento dos requisitos previstos no art. 12 do Decreto, quais sejam: nome, número de identificação, especificação da informação solicitada e endereço (físico ou eletrônicos) para onde possa ser encaminhada a resposta.

São variadas, portanto, as formas de se solicitar uma informação dentro do Poder Executivo federal. A forma mais comum, entretanto, é pelo meio eletrônico. Apesar de ser bem posterior à edição da LAI e do Decreto, foi a Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015¹⁷⁵ que instituiu, “oficialmente”, o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) no âmbito do Poder Executivo federal.

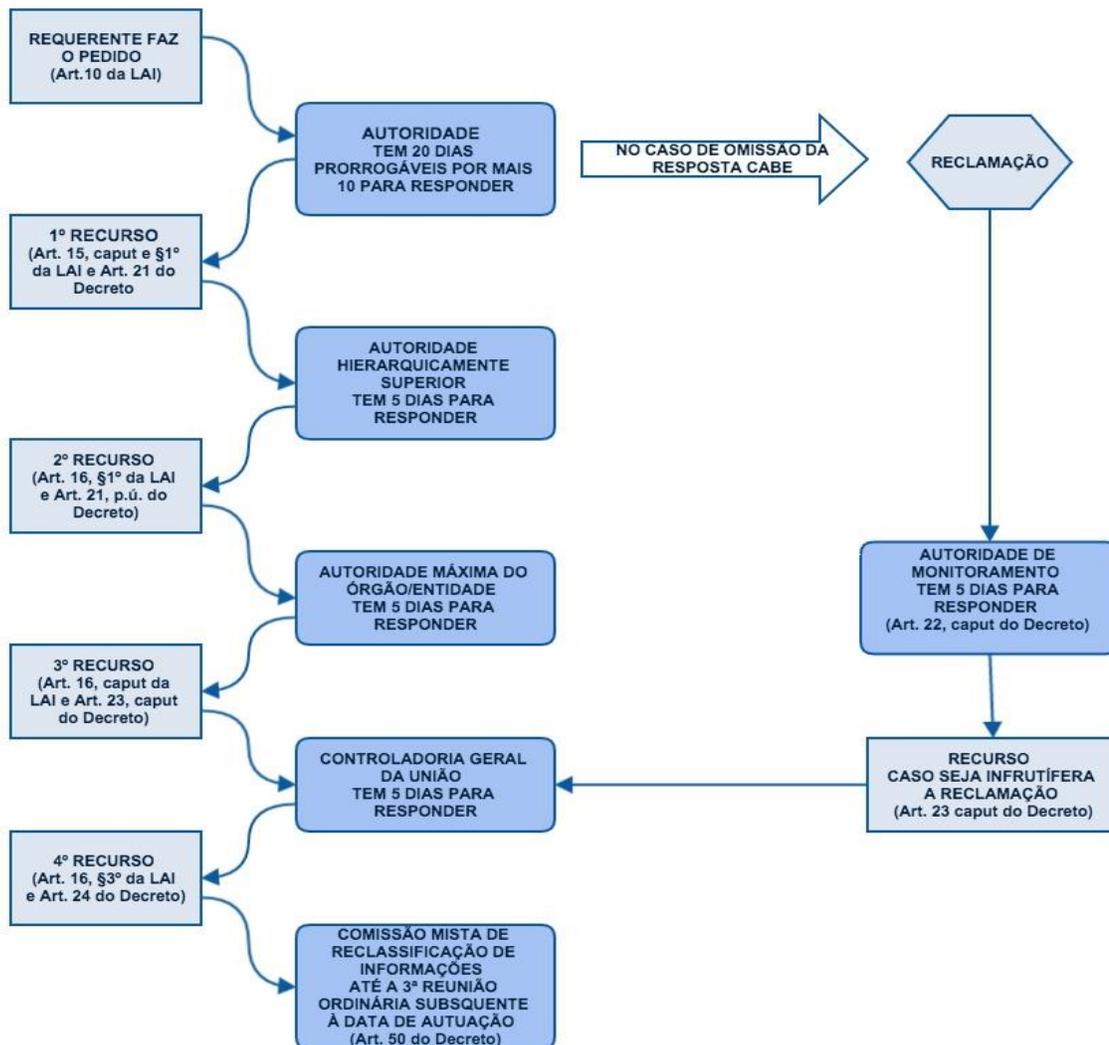
Independente do modo que é realizado (se por meio físico, eletrônico, telefônico, etc) o que pode acarretar apenas em uma divergência entre o início da contagem do prazo, um pedido de acesso à informação segue o seguinte trâmite:

Figura 22 – Linha do pedido de acesso à informação

¹⁷⁴ Essa caracterização do SIC está no art. 10 do Decreto nº 7.724, de 2012.

¹⁷⁵ A Portaria Interministerial pode ser lida em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/legislacao-relacionada-1/cgu-prt-inter-1254.pdf>. Acessado em: 24 de janeiro de 2016.

PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO



Obs: A partir do pedido, o requerente tem prazo de 10 dias para interposição de qualquer um dos recursos ou da reclamação

Elaboração própria. Fontes: Lei nº 12.527, de 2011 e Decreto nº 7.724, de 2012.

Após a realização do pedido e chegada dele no órgão competente para responder a demanda, enfrenta-se o primeiro desafio da transparência passiva: a ausência de um sistema de monitoramento interno, em moldes similares ao sistema e-SIC criado para monitorar o pedido em todas as suas instâncias recursais.

Alguns órgãos do Poder Executivo federal, por já contarem com o Sistema Eletrônico de Informações – o SEI¹⁷⁶, que viabiliza a tramitação eletrônica de informações e processos, conseguem monitorar o caminho percorrido pelo pedido internamente para que ele seja cumprido em seu prazo legal, qual seja o de 20 dias. Mas esse não é o procedimento comum dentro dos órgãos analisados. Mesmo com o SEI, há órgãos que estabelecem como prazo de resposta para suas áreas responsáveis o último dia de resposta ao questionamento feito.

Vale notar que nem sempre somente uma área interna do órgão é demandada para responder ao questionamento feito. Algumas dificuldades podem ser apontadas quando da tramitação do pedido. A primeira ocorre quando se estabelece que o prazo para resposta de todas as unidades é o último dia de prazo para fornecer a resposta do cidadão. Não há, nesse caso, a compreensão do disposto no **caput** art. 15 do Decreto nº 7.724, de 2012: “recebido o pedido e estando a informação disponível, o acesso será imediato.”. A priori, o acesso deve ser imediato e, somente caso não seja possível, deverá ser utilizado o prazo, conforme estabelece o §1º do mesmo artigo: “caso não seja possível o acesso imediato, o órgão ou entidade deverá, no prazo de até vinte dias”. Ocorre que os órgãos encaram os 20 dias estabelecidos no Decreto como o prazo mínimo, e não o acesso imediato.

¹⁷⁶ Esse Sistema, um software desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, tem viabilizado a tramitação eletrônica de documentos e processos na Esplanada dos Ministérios. Para maiores informações sobre o software, vide: <https://softwarepublico.gov.br/social/sei>. Já para se aprofundar em um dos mais inovadores projetos de gestão pública, veja: <https://processoeletronico.gov.br>. Acessado em: 18 de fevereiro de 2016.

A utilização do meio eletrônico como forma de viabilizar a processo administrativo foi instituído pelo Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. Esse Decreto é um dos atos mais inovadores editados no ano de 2015 seja por instituir formalmente, fornecendo segurança jurídica para os documentos elaborados nos processos que passaram a ser realizados no meio digital, seja por possibilitar maior controle social sobre os atos que os órgãos que se valem desse sistema. O grau de sigilo e a restrição de acesso para determinadas é um dos requisitos que devem ser preenchidos para que haja a criação de um documento nesse tipo de sistema. Nesse momento de transição do tipo de processo (de papel para eletrônico) dentro de alguns órgãos do Poder Executivo, o SEI só pode ser acessado por usuários cadastrados (corpo composto quase que integralmente por servidores dos respectivos órgãos), mas tem-se como próximo passo a concessão de acesso à todos os cidadãos. Dessa maneira, todos os atos sobre os quais não recaiam alguma hipótese de sigilo previsto na LAI serão disponibilizados, ou melhor, estarão acessíveis, em sua integralidade, para qualquer pessoa. Esse ato está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm. Acessado em: 18 de fevereiro de 2016.

Um segundo problema diz respeito a gestão interna do órgão. Se houver necessidade de manifestação de mais de uma unidade e as respostas fornecidas por elas sejam confusas e/ou contraditórias entre si, se o prazo é o último dia, quem irá realizar a análise e/ou consolidação das informações prestadas?

Percebe-se que o responsável pela distribuição do pedido de acesso à informação dentro do órgão carece de um sistema, mesmo que rudimentar, de gestão interna para monitorar o cumprimento dos prazos e ter tempo hábil de uma revisão da resposta elaborada, para que a informação prestada ao solicitante seja repassada da melhor maneira possível.

Retomando o trajeto percorrido pelo pedido, vale destacar que há uma diferenciação na forma de contagem dos prazos do pedido. De acordo com Manual do SIC elaborado pela CGU¹⁷⁷, os pedidos realizados após às 19h, serão “considerados como se tivessem sido realizados no dia útil seguinte e a contagem só terá início a partir do primeiro dia útil posterior” e quando o prazo final coincidir com final de semana ou feriado, o prazo é prorrogado para o próximo dia útil.

No começo deste tópico viu-se que uma dificuldade da transparência passiva reside na falta de parametrização das respostas concedidas. Em que pese o sistema de tramitação de pedido ser uma forma de parâmetro para esse dever, ele só consegue trazer dados objetivos que são subsídios para uma avaliação quantitativa, restando de fora uma avaliação qualitativa das respostas concedidas. Exatamente em razão da necessidade de avaliação qualitativa que foram feitos alguns questionamentos que serão abaixo analisados.

4.2 ANÁLISE DOS QUESTIONAMENTOS FEITOS: APLICAÇÃO DOS ASPECTOS DO DECRETO

Da mesma maneira que foi adotada para analisar a transparência ativa, buscou-se utilizar como referência o parâmetro de análise sobre a transparência passiva feita

¹⁷⁷ O Manual do SIC está disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20SIC.pdf>. Acessado em: 19 de fevereiro de 2016.

pela Artigo 19. O monitoramento realizado pela ONG contou com, conforme divulgado em seu último relatório de monitoramento, cinco pedidos-modelos: “uma pergunta sobre orçamento, uma sobre justificativas e uma sobre documentos classificados” e dois pedidos sobre participação popular¹⁷⁸. As perguntas feitas pela Organização foram as seguintes:

“Pedidos sobre a implementação da LAI

1. Com base na LAI, solicito saber qual foi o orçamento previsto e o orçamento aplicado para implementar a LAI de janeiro de 2014 até setembro de 2014, no âmbito do [NOME DO ÓRGÃO].
2. Com base na LAI, solicito saber qual o número total de pedidos de informação indeferidos pelo [ÓRGÃO] no período de janeiro de 2014 e setembro de 2014 e suas justificativas para cada indeferimento.
3. Com base no artigo 30, incisos I e II da LAI, solicito a lista de “documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura”, conforme previsto na lei.

Pedidos sobre participação popular

1. De que maneira o [ÓRGÃO] viabilizou a participação popular em 2013? Quais os mecanismos de participação popular que foram usados pelo [ÓRGÃO] (audiências públicas, consultas etc.) no período (incluindo detalhamento de cada tipo de mecanismo utilizado, data de realização e local)? Como foram divulgados e com qual antecedência (incluir os links de divulgação que foram utilizados)?
2. Solicitamos as atas e as listas de presença das audiências públicas realizadas em 2013 pelo [ÓRGÃO] (incluir os links correspondentes no portal do órgão).“

Para analisar as respostas concedidas, a Artigo 19 adotou 5 critérios:

Acesso integral: A informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa;

Acesso parcial: Os documentos fornecidos apresentam problemas ao abrir ou a resposta não contempla por completo o que foi perguntado, sem que o órgão tenha apresentado uma justificativa legal para deixar de fornecer a informação. Caso a autoridade responsável tenha indicado a base legal pertinente para deixar de fornecer uma parte da informação requisitada, o acesso parcial é considerado uma resposta satisfatória;

¹⁷⁸ A própria Artigo 19 incluiu duas perguntas sobre participação popular que, de acordo com eles, foi um dos itens mais problemáticos no monitoramento realizado pela entidade em 2013. Vale lembrar aqui que a Artigo 19 encaminhou as solicitações para os três Poderes, parâmetro de avaliação distinto do proposto neste trabalho, cujo foco é o Poder Executivo.

Outro ponto que merece destaque é que os pedidos referentes à participação popular não versaram sobre o ano anterior ao da pesquisa, o de 2014, mas sim sobre 2013. A opção por usar um parâmetro temporal distinto foi, de acordo com o relatório final de monitoramento apresentado, “para garantir que os órgãos tivessem tempo suficiente para digitalizar as suas informações (...). Esse recorte temporal foi utilizado para diminuir a possibilidade de respostas negativas e/ou parciais com o argumento de falta de tempo hábil para o processamento”.

No monitoramento aqui realizado, não houve diferenciação temporal para evitar respostas negativas.

Não possui a informação: O órgão alega que não possui a informação. Caso haja uma base legal pertinente para a justificativa, a resposta é considerada satisfatória;

Acesso negado: O órgão nega expressamente o acesso à informação, alegando sigilo ou outro motivo; impõe condições ou demandas de identificação ou de justificativa ilegais; ou a resposta não corresponde ao que foi demandado, como forma de se eximir da solicitação. Apenas se a justificativa corresponder às exceções ao acesso trazidas pela LAI a resposta será classificada como satisfatória;

Sem resposta: O órgão não respondeu ao pedido de informação no prazo estipulado pela LAI.”

Vale registrar que, inicialmente, a ideia para avaliar a transparência passiva dos órgãos neste estudo era propor um questionamento um pouco mais detalhado apenas sobre monitoramento. Apesar do planejamento inicial, ao tentar propor os questionamentos, o primeiro obstáculo¹⁷⁹ encontrado foi número de caracteres aceitos por pedido, já que no campo denominado “Detalhamento da Solicitação”, conforme pode ser observado na imagem abaixo, somente é possível realizar pedidos com 2000 caracteres.

Figura 23 – Registro do pedido de acesso à informação

¹⁷⁹ Creio que se trata de um obstáculo já que não há, em nenhum lugar, uma informação acerca do tamanho do questionamento que pode ser feito. Essa trava surge, somente quando se ultrapassa o número de caracteres estipulado pelo sistema.

Registrar Pedido de Informação

* Campos de preenchimento obrigatório

Preencher dados do pedido

Dicas para o seu pedido

1) O e-SIC não é o canal adequado para apresentação de reclamações, solicitação de serviços, consultas sobre interpretação de normativos ou denúncias.

2) Informações pessoais, inclusive identificação, não devem ser inseridas no detalhamento da solicitação a não ser que sejam essenciais para a caracterização do seu pedido.

3) Especifique detalhadamente sua demanda, seja claro e objetivo. É importante que o órgão compreenda corretamente qual é o seu pedido para lhe enviar uma resposta adequada.

Para conhecer mais sobre a Lei de Acesso à Informação acesso <http://www.acessoinformacao.gov.br>

* Solicitante

* Órgão Superior / Vinculado

* Forma de Recebimento da Resposta

* Resumo da Solicitação

O campo "Resumo Solicitação" deverá indicar o(s) principal(is) tema(s) abordado(s) neste pedido. A especificação detalhada do pedido deverá ser realizada no campo "Detalhamento da Solicitação", abaixo.

* Detalhamento da Solicitação

Fonte: <http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/Pedido/RegistroPedido.aspx>

Em razão dessa limitação, optou-se por reduzir as questões para que elas coubessem no número de caracteres permitidos. As perguntas que foram feitas aos órgãos, portanto, versaram somente sobre monitoramento da LAI e foram elaboradas com base na observação do sítios eletrônico dos órgãos. São elas:

Tabela 21 – Questionário elaborado para os órgãos

PEDIDO DE ACESSO PARA OS ÓRGÃOS	
1.	Qual é a política de capacitação dos servidores do órgão para responder às demandas feitas pelos cidadãos via sic ou e-sic?
2.	Como é feita e quais critérios/parâmetros são adotados para monitorar a política pública de acesso à informação do Poder Executivo Federal como um todo e da CGU?
3.	Há outros meios/locais onde o Ministério divulga o conteúdo mínimo sobre as informações do órgão, além da divulgação obrigatória em sítio oficial da rede mundial de computadores (art. 8º LAI) ?
3.1	Se a resposta for sim, em quais meios (cite-os e indique os meios de acesso)?

<p>4. Há um controle sobre a periodicidade de atualização das informações mínimas exigidas pelo art. 8º, §1º da LAI no sítio oficial da rede mundial de computadores?</p> <p>4.1 Se a resposta for sim, qual é a periodicidade?</p> <p>4.2 Se a resposta for sim, como é feito esse controle?</p>
<p>5. Quando foi a última vez que a seção ações e programas do sítio oficial do órgão foi atualizada (responda por data/mês/ano)?</p> <p>5.1 Qual foi o conteúdo dessa última atualização?</p>
<p>6. Conforme faculdade prevista no §3º do art. 11 do Decreto nº 7.724, de 2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, há algum outro canal que o órgão disponibiliza para obtenção de pedido de acesso à informação, além do SIC no próprio órgão e do E-SIC no portal do órgão (por exemplo: contato telefônico ou correspondência física)?</p> <p>6.1 Se sim, qual local e qual é a forma de acesso?</p>
<p>7. Conforme estabelecido no art. 67 do Decreto nº 7.724, de 2012, solicito:</p> <p>1 - Avaliação e monitoramento da implementação do que dispõe o Decreto supracitado;</p> <p>2 - Quais recomendações e medidas para aperfeiçoar a implementação do disposto na LAI e em seu Decreto regulamentador a autoridade que cuida da implementação da Lei de Acesso no órgão têm a apresentar?</p>
<p>8. Solicito acesso ao relatório anual do órgão (referente ao ano de 2014) conforme previsto no art. 67, II do Decreto nº 7.724, de 2012.</p>

Elaboração própria

Antes de iniciada a análise das respostas fornecidas pelos órgãos, vale registrar que houve a opção por realizar o monitoramento somente por meio de e-SIC, não tendo sido realizado nenhum pedido de acesso à informação por meio físico, ou seja, indo presencialmente ao Serviço de Informação ao Cidadão.

Essa opção ocorreu por dois motivos: o primeiro em razão da limitação temporal da pesquisa, apesar do fácil acesso aos SICs em razão da residência em Brasília, os 38 órgãos analisados não estão fisicamente concentrados na Esplanada

dos Ministérios¹⁸⁰, o que dificultaria, em certa medida, a realização do trabalho “em campo” e, em segundo lugar, para tentar seguir o parâmetro utilizado pela Artigo 19, que também só realizou pedidos via e-SIC.

Apesar da discussão sobre o acesso da população de modo geral à internet¹⁸¹, debate mais do que válido e que carece de atenção pelo Governo Federal, especialmente, na hora de divulgação das suas ações, optou-se por não trabalhar com esse tipo de análise no presente trabalho. Isso não significa, entretanto, que o tema não tenha sido avaliado por outros estudos de implementação da LAI¹⁸². Feito essa observação, analisar-se-á as respostas concedidas pelos órgãos.

Antes de detalhar o conteúdo de cada questão, vale deixar registrado fatos, no mínimo curiosos: O primeiro diz respeito ao entendimento que dois órgãos tiveram acerca dos questionamentos. De acordo com esses órgãos, os questionamentos não estavam abarcados pela Lei de Acesso à Informação. De acordo com resposta do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCT, sob o nº 01390001257201590, os primeiros 7 itens da solicitação não são demandas por informação ou documento.

“Em resposta ao seu Pedido de Informações nº 01390.001257/2015-90, postado no Sistema de Informações ao Cidadão, informamos a Vossa Senhoria que parte do referido pedido não se enquadra na Lei 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação – LAI, a qual dispõe sobre os procedimentos a

¹⁸⁰ Apesar do plano inicial de Oscar Niemeyer e de Lúcio Costa em concentrar todos os Ministérios em um único local em Brasília, em razão do crescimento do número de Ministérios e da cidade em si, hoje os órgãos, apesar de estarem majoritariamente na Esplanada, estão também em outros setores da cidade não inicialmente pensados para tanto.

¹⁸¹ Viu-se, anteriormente, que metade da população não tem acesso à Internet. Esse fato é preocupante, se for feita uma reflexão de que o foco da política de acesso do Poder Executivo é o meio digital, é o Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão.

¹⁸² Um exemplo de monitoramento sobre esse quesito é o chamado relatório “Cliente Oculto”. A *Red de Transparencia y Acceso a la Información* – RTA, uma rede que busca intercambiar informações entre órgãos e entidades que desenvolvem ações de transparência e promovem o direito de acesso à informação. Para saber um pouco mais sobre o RTA, vide: <http://redrta.org> Acessado em 24 de janeiro de 2016.

A CGU faz parte do RTA e participou do monitoramento realizado pela rede. A metodologia adotada pelo estudo de monitoramento tem um específico sobre pedido de acesso à informação presencial. No estudo, uma pessoa não identificada entra em um determinado órgão e, a partir daí, contabiliza-se o tempo, a forma e o tipo de resposta que é dado para essa pessoa. Caso haja um interesse de analisar os dados e o relatório, uma forma de obtê-los é realizando um pedido de acesso à informação para CGU. Apesar do Brasil ser membro e ter participado do monitoramento, o resultado não foi divulgado no sítio de <http://www.acessoainformacao.gov.br>

serem observados pela Administração com o fim de garantir o acesso a documentos e informações que tenha produzido ou estejam sob sua guarda.

Segundo o Artigo 4º, incisos I e II da LAI, define-se:

“I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;”

Logo, a resposta perguntas como as constantes de seu pedido não constitui informação ou documento que possa ser disponibilizado nos termos da referida Lei.

Já o item nº 8 de seu pedido, que solicita “acesso ao relatório anual do órgão (referente ao ano de 2014) que foi encaminhando à Controladoria-Geral da União, conforme previsto no art. 67, II do Decreto nº 7.724, de 2011”, o mesmo enquadra-se na LAI, de maneira que o referido Relatório segue anexo.

Com relação a esse Relatório, cabe esclarecer que, desde maio/2013, quando se completou o primeiro ano de vigência da LAI, a Controladoria-Geral da União – CGU tem realizado, conjuntamente ao Gestor do SIC e à Autoridade do Art. 40 da LAI no Ministério, um levantamento anual sobre a implementação dos dispositivos da LAI, cujo resultado substitui o envio obrigatório de relatório anual sobre monitoramento e implementação da LAI.

Os demais itens constantes de seu pedido serão encaminhados para resposta a cargo da Ouvidoria, para tratamento junto à(s) área(s) competente(s), com a finalidade de obter os esclarecimentos solicitados, caso disponíveis. Tal atendimento não se dará, contudo, ao amparo da LAI, nem nos prazos nela definidos, pelas razões já expostas.

Atenciosamente,

Serviço de Informações ao Cidadão - SIC
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação”

Apesar da interposição de recurso em 1ª e 2ª instância, o MCT manteve posicionamento, tendo as primeiras 7 perguntas sido respondidas fora do prazo pela Ouvidoria do órgão. Em razão de terem concedidos respostas, mesmo que pelo canal não adequado, a meu ver, não foi interposto recurso para à CGU.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao responder o pedido inicial, também teve o entendimento de que o que foi solicitado demandava consolidação e análise de informações, devendo ser questionado direto às unidades, vide resposta (protocolo nº 03950002167201559):

O Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão agradece o seu contato.

Em atenção à sua solicitação, esclarecemos que este Serviço de Informações ao Cidadão não consiste em canal para atendimento de pesquisas que demandem análise e consolidação de informações. Ressaltamos que tal entendimento encontra amparo no art. 13, inciso III, do Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011). Além disso, para garantia de eventuais especificidades metodológicas necessárias a pesquisas, orientamos que o contato seja realizado por meio dos canais

institucionais devidos, diretamente com as unidades responsáveis pelo conteúdo da pesquisa.

Sendo assim, encaminhamos os contatos da nossa Coordenação de Transparência e Acesso à Informação para que seja agendada uma entrevista sobre o tema:

a) telefone (61) 2020-5560;

b) e-mail: sic@planejamento.gov.br.

Atenciosamente,

Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)

No primeiro recurso apresentado, entretanto, reviu sua posição e forneceu respostas aos questionamentos feitos, no prazo legal para tanto.

O segundo fato “curioso” versa sobre a mensagem disposta na parte final da resposta concedida pelo Ministério da Cultura, protocolo nº01590001227201527, que continha as seguintes frases:

“Esta mensagem, incluindo quaisquer anexos, é de acesso restrito e destina-se, exclusivamente, à pessoa ou entidade para a qual foi endereçada. Se você a recebeu indevidamente, por favor, elimine-a e informe o equívoco ao emitente imediatamente. O uso não autorizado do conteúdo da mensagem ou anexos é proibido e sujeita o infrator às penalidades cabíveis.

This e-mail message, including any attachments, is of restricted access and intended, exclusively, to the person or entity to which it was addressed. If you have received it by mistake, please, delete the message and kindly notify the sender immediately. The unauthorized use of the contents of the message or any of the attachments is forbidden and the violator is subject to the penalties of law.”

Parece um tanto contraditório que uma resposta a um pedido de acesso à informação seja, de pronto, de acesso restrito. É exatamente a limitação às hipóteses de sigilo e a ampliação do direito de acesso às informações custodiadas/fornecidas pelos órgãos que se busca com a Lei de Acesso à Informação, de forma a se concretizar o direito à informação. É uma pequena contradição que demonstra como não há uma reflexão sobre a abertura/sigilo de todos os atos dos agentes públicos.

Vale registrar que, desde o ano passado, o próprio sítio de acessoinformacao.gov.br passou a disponibilizar tantos os pedidos realizados, quanto as respostas fornecidas que foram cadastradas por meio e-SIC, desde que eles tenham sido realizados após o dia 1º de julho de 2015. Apenas excluem-se dessa base os pedidos e respostas que contenham informação de caráter restrito. Esse serviço, denominado Busca de Pedidos e Respostas, permite “que o interessado verifique se as informações de seu interesse já estão disponíveis, dispensando a necessidade de

acionar o Governo, gerando economia de tempo e recursos tanto para o cidadão quanto para o Estado”¹⁸³. Nota-se, portanto, que essa mensagem contida na resposta do MINC vai de encontro a política de abertura que se tem implementado.

O terceiro ponto de dificuldade consistiu na forma como determinados servidores do SIC encararam os pedidos de acesso à informação, bem como os recursos interpostos às respostas concedidas. Muitos servidores entraram em contato se disponibilizando para entender a demanda, agindo de maneira prestativa e colaborativa, relatando dificuldades e realizando sugestões para aperfeiçoamento da Lei e do Decreto. Mas alguns interlocutores tiveram problemas com os questionamentos feitos e demonstraram a insatisfação por meio telefônico, bem como preocupação com a interposição de recurso.

4.2.1 CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES

O primeiro questionamento versava sobre a política de capacitação dos servidores do órgão para responder às demandas feitas pelos cidadãos, independente do meio (SIC ou e-SIC).

Por meio da análise das respostas fornecidas pelos órgãos, pode-se depreender que não há uma política de capacitação para todos os servidores do órgão e que, portanto, só há a capacitação dos servidores que trabalham no Serviço Informação ao Cidadão.

Em sua resposta, a CGU forneceu dados gerais sobre a capacitação presencial dos servidores, que sem realizar diferenciações entre esferas administrativas, contou com cerca de 700 servidores. Além do treinamento presencial, há um curso fornecido sobre a Lei de Acesso à Informação, o “Rumo a uma cultura de acesso à Informação: a Lei 12.527/2011”¹⁸⁴, que contou com 25 edições, desde seu lançamento, e com mais

¹⁸³ Para saber mais sobre esse sistema, vide: <http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/perguntas-frequentes#busca>. Já para acessar todo o conteúdo disponibilizado no sistema veja: <http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas>. Acessados em: 21 de fevereiro de 2016.

¹⁸⁴ Esse é um dos cursos da Escola Virtual da CGU, disponível em: <https://escolavirtual.cgu.gov.br/ead/mod/page/view.php?id=1140> Acessado em: 20 de fevereiro de 2016.

de 21 mil inscritos. Apesar do alto número, vale destacar que esse curso não é só para servidores. Nesse número contabilizam-se também os cidadãos que podem se inscrever nesse tipo de capacitação.

Além da capacitação por meio de turmas presenciais e do curso on-line, a CGU mantém a RedeSIC, que é um serviço de suporte e cooperação entre os órgãos, como a próprio sítio define, é um “espaço destinado ao diálogo, cooperação e intercâmbio de conhecimentos e experiências entre os Serviços de Informação ao Cidadão do Poder Executivo Federal”¹⁸⁵.

Objetiva-se com essa rede identificar práticas sobre transparência que tenham sido positivas, com o intuito de disseminá-las para que os outros órgãos as adotem, e realizar discussões sobre casos paradigmáticos, muitos que foram objeto de análise pela CMRI. Dessa maneira, busca-se qualificar ainda mais o atendimento que é fornecido ao cidadão. Para isso, a CGU em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão realiza encontros semestrais, desde 2014, para concretizar e promover o diálogo entre os órgãos que executam a LAI.

A promoção desse tipo de espaço é fundamental para o aprimoramento da implementação da Lei. É por meio da análise de casos concretos que os gestores dos órgãos podem exercitar os limites da abrangência da LAI e identificar as sutilezas sobre as restrições de acesso à informação, que devem sempre ser enxergadas como casos excepcionais, não como a regra geral a ser seguida, conforme já reiterado inúmeras vezes ao longo deste trabalho. De acordo com a informação fornecida ao pedido de acesso à informação respondido pela CGU, foram feitos, até hoje, 4 encontros presenciais dessa Rede¹⁸⁶ que contaram com a participação de 648 pessoas. Além dos

¹⁸⁵ Para maiores informações sobre o que é a RedeSIC, quais são seus objetivos e ver o que ocorreu nos encontros semestrais realizados pela CGU, acesse: <http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/redes-sics> Acessado em: 12 de dezembro de 2015.

¹⁸⁶ 1ª edição: 29 e 30/05/2014; 2ª edição: 20 e 21/11/2014; 3ª edição: 24 e 25/06/2015; e 4ª edição: 14 e 15/10/2015. Todas as programações e materiais utilizados para os encontros estão disponíveis em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/redes-sics>. Acessado em: 20 de fevereiro de 2016.

encontros presenciais, há um espaço virtual que serve para discussão de determinadas práticas que é chamado de fórum da RedeSIC.

4.2.2 CRITÉRIOS/PARÂMETROS PARA O MONITORAMENTO DA POLÍTICA

Nesse item foi questionado como é feita e quais critérios/parâmetros são adotados para monitorar a política pública de acesso à informação. Em suas respostas, de maneira geral, os órgãos fizeram menção aos parâmetros legais e àqueles previstos no sistema de monitoramento da CGU.

Restou claro a ausência de parametrização interna de monitoramento e de que há uma compreensão de que é a CGU o único órgão que exerce essa competência de monitoramento, como se o órgão não tivesse também essa atribuição. Vale destacar, reforçando esse pensamento geral, a resposta fornecida pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, sob o Protocolo de nº 00089000148201514, que afirma: “A CGU é responsável pela adoção de critérios/parâmetros, conduzindo este processo junto aos SICs em todo Governo Federal”

À exceção dessa linha de pensamento, destaca-se a resposta fornecida pela Secretaria de Direitos Humanos - SDH da Presidência da República, sob o Protocolo de nº 00083.000360/2015-23:

“O monitoramento é feito pela Autoridade Monitoramento designada com base no art. 40, da Lei e, art. 67, do Regulamento, tendo por critérios as atribuições estabelecidas nos referidos dispositivos. Nesse sentido, atualmente, a Autoridade conta com o apoio da Coordenação Geral de Logística e Tecnologia – CGLTI para desenvolvimento das ações de Transparência Ativa e do Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos – DONDH para as ações de Transparência Passiva (Gestão do SIC). Essa última, conta com uma Estrutura de Governança Matricial baseada em Pontos Focais e Unidade Informativas, além de uma ferramenta recentemente implementada (10/08/2015) para gerenciamento eletrônico da tramitação interna de pedidos e recursos decorrentes da lei.”

A SDH e o MMA foram um dos únicos órgão que perceberam a importância e necessidade de se construir um sistema de monitoramento interno, para que haja um controle dos pedidos que tramitam internamente no órgão, apesar da resposta da SDH não ter detalhado os parâmetros para além do controle interno. A única resposta que

detalhou parâmetros foi a concedida pelo MAPA, em 2ª instância, sob o nº 21900001364201528:

O monitoramento dos requerimentos é sistematizado com o objetivo de assegurar o acesso a informação nos estritos preceitos da legislação específica. O principal ponto que o SIC tem trabalhado no cumprimento dessa política é o acesso à informação de qualidade, disponibilizada de forma oportuna. Para tanto, realizamos reuniões periódicas e acompanhamento por índices de desempenho e de qualidade. Nova demanda: quais parâmetros são utilizados nesses índices de desempenho e qualidade? • Pesquisa de satisfação • Números de recursos • Tempo médio de resposta • Base de conhecimento como suporte ao atendimento • Acompanhamento diário dos canais de comunicação em relação a notícias inerentes ao MAPA com vistas a organização da informação de forma proativa.

Destaca-se aqui uma visão que não é partilhada por todos os órgãos de que o monitoramento é feito somente pelo SIC (que analisa obrigatoriamente aspectos quantitativos e temporais), mas também de maneira qualitativa, com base em pesquisa de satisfação.

Na Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015, que instituiu o e-SIC no Poder Executivo, dispõe sobre a compatibilidade de sistemas internos com o e-SIC, no parágrafo único do art. 2º, que assim dispõe:

Art. 2º A utilização do e-SIC é obrigatória para órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.
Parágrafo único. A obrigatoriedade do e-SIC não exclui a possibilidade de utilização, pelos órgãos e entidades, de outros sistemas para organização dos fluxos internos de tratamento dos pedidos de acesso à informação

Resta claro, portanto, que o e-SIC não desempenha esse papel de organização e monitoramento interno e que, ao dispor sobre o tema na Portaria, o MPOG e a CGU tiveram o cuidado de deixar claro a possibilidade de utilização e manutenção de sistemas estruturados internamente nos órgãos para cumprir essa função.

Partindo para análise da resposta da CGU, o órgão dividiu o monitoramento da política em duas formas: a análise da transparência ativa e a da passiva. Na primeira forma, a da ativa, a verificação ocorreu por meio de preenchimento manual de ficha de verificação da seção “Acesso à Informação” realizada por dois servidores do órgão (um

preenchia a ficha, o outro revisava). De acordo com a resposta fornecida, essa análise foi feita somente nos Ministérios, em razão da dificuldade operacional¹⁸⁷.

Além desse monitoramento feito por servidores da própria CGU, em 2015 criou-se um formulário, que foi encaminhado para todos os SICs preencherem, contendo um questionamento sobre as informações por eles disponibilizadas. Os órgãos precisam dizer se contem ou não a informação e informar o link exato de onde se encontra a informação questionada. Caso o link disponibilizado não esteja funcionando, o item é considerado como não cumprido pela CGU. Como esse mecanismo foi criado em agosto de 2015, até o final daquele ano, ainda não havia sido implementado um fluxo de monitoramento estabelecido para essa forma de controle.

Já o monitoramento da transparência passiva só é realizada pela CGU por meio da análise quantitativa dos dados fornecidos pelo sistema do acessoainformacao.gov.br quando os órgãos ou as entidades não respeitam os prazos ou não respondem as solicitações.

No final de 2015, a CGU começou um projeto de análise qualitativa do atendimento da LAI, que consiste na avaliação de mérito das perguntas realizadas por servidores do chamado Núcleo de Ação de Prevenção. De acordo com a CGU, “será adotada uma amostra probabilística, a fim de possibilitar a generalização dos resultados.”. Esse projeto ainda não foi finalizado, a previsão é de que ocorra até o final do 1º semestre de 2016.

Além desse projeto ainda não concluído, o único momento em que há uma análise qualitativa das respostas fornecidas pelos órgãos ocorre quando alguém realiza uma denúncia, por meio da ouvidoria, bem como quando há apreciação de recurso encaminhado para a CGU (após ter passado por outras duas instâncias recursais), hipótese prevista no art. 23 do Decreto nº 7.724, de 2012:

“Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.

§ 1º A Controladoria-Geral da União poderá determinar que o órgão ou entidade

¹⁸⁷ Essas fichas de verificação estão disponíveis em: <https://drive.google.com/folderview?id=0B8O6ct2f4GGKbEh3TVIMZWs2T3M&usp=sharing>. Acessado em: 20 de fevereiro de 2016.

preste esclarecimentos.”

Vale destacar que esse é, de fato, um ponto que precisa se avançar para que haja uma implementação adequada da LAI. Nem sempre os pedidos que são realizados são objetivos, como por exemplo o item 8 solicitado neste trabalho: “solicito acesso ao relatório anual do órgão (referente ao ano de 2014) conforme previsto no art. 67, II do Decreto nº 7.724, de 2012” ou como o item 2 dos pedidos de participação popular solicitado pela Artigo 19 “2. Solicitamos as atas e as listas de presença das audiências públicas realizadas em 2013 pelo [ÓRGÃO] (incluir os links correspondentes no portal do órgão).”

Alguns pedidos demandam uma informação que nem sempre está materializada em um documento específico, além de ocorrerem casos em que a informação presente em um determinado documento ser “ininteligível” para o cidadão. Deve-se lembrar que a tradução da informação, fornecendo ao cidadão de forma clara e compreensível, está presente tanto no art. 5º da LAI, como no art. 2º do Decreto nº 7.724, de 2012, que assim dispõem:

“Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.”

Art. 2º 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.”

Dessa maneira, resta claro a importância de que haja uma forma de controle qualitativo das respostas que são franqueadas pelos órgãos, de modo a se verificar o cumprimento do disposto no diploma legal e para concretizar, de maneira plena, o direito de acesso à informação do cidadão.

4.2.3 MEIOS DE DIVULGAÇÃO DO CONTEÚDO MÍNIMO

Nesse item foi questionado aos órgãos se há outros meios/locais onde o Ministério divulga o conteúdo mínimo sobre as informações do órgão, além da divulgação obrigatória em sítio oficial da rede mundial de computadores (previsto no art. 8º LAI e no art. 7º do Decreto nº 7.724, de 2012). Ademais, caso a resposta fosse positiva, solicitou-se que os meios fosse indicados.

Nas respostas fornecidas, pode-se notar que houve uma clara confusão sobre o entendimento do que é o conteúdo mínimo. O objetivo era questionar se os 11 itens que foram analisados no cumprimento do dever de transparência ativa eram disponibilizados em outro local além do site do órgão. Quase a totalidade dos órgãos responderam que divulgavam o conteúdo em suas respectivas páginas do *facebook* e do *twitter*. Houve, inclusive, menção a divulgação do Diário Oficial da União¹⁸⁸ e a Intranet do órgão.

Por mais que haja divulgação de informações sobre os órgãos nesses meios, elas não contemplam todos os itens do conteúdo mínimo obrigatório de divulgação. Não há, nesses meios, registros de competências e estrutura organizacional, nem de despesas, nem respostas a perguntas mais frequentes da sociedade, por exemplo. Também não constam nesses meios mecanismos de redirecionamento direto para esse conteúdo mínimo em seus respectivos sítios. Vale destacar a resposta da SMPE, sob Protocolo de nº 00123000149201597, que conseguiu diferenciar essa nuance:

“O Conteúdo mínimo sobre as informações do órgão, conforme estipulado no Decreto nº7.724/2012 está disponível no portal da SMPE/PR. Porém, a Secretaria divulga informações adicionais, conforme segue:
Estatísticas dos atos registrados no âmbito das Juntas Comerciais Estaduais e do DF - <http://drei.smpe.gov.br/assuntos/estatisticas/capa-editoria-b>
Orientações para procedimentos para legalização de empresas - <https://www.empresasimples.gov.br/>
Relatórios estatísticos do MEIs - <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatistica/relatorios-estatisticos-do-mei>
Instruções Normativas em vigor para procedimentos de legalização de empresas - <http://drei.smpe.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas>
Calculadora do Imposto na Nota - ferramenta desenvolvida pela SMPE/PR, em parceria com o Sebrae, que permite que o empresário informe o valor estimado dos tributos incidentes sobre seus produtos e/ou serviços, para atender as exigências da Lei 12.741/2012 – Lei do Imposto na Nota - <http://www.smpe.gov.br/assuntos/calculadora-do-imposto-na-nota>”

¹⁸⁸ A Casa Civil da Presidência da República indicou o Diário Oficial da União como meio de divulgação das informações mínimas.

A CGU indicou outros dois lugares onde disponibiliza parte conteúdo, em outro sítio, o da <http://www.acessoainformacao.gov.br> e o <http://www.ouvidorias.gov.br>. De igual maneira, a Secretaria Geral também indicou dois sítios: o <http://dialoga.gov.br> e o <http://juventude.gov.br/>.

A SPM, por sua vez, indicou o www.observatoriodegenero.gov.br. Todos esses sítios, apesar de não conterem os conteúdos mínimos na integralidade, disponibilizam forma de acesso à esse conteúdo.

Percebeu-se, portanto, uma dificuldade com o que compõe o conteúdo mínimo obrigatório do dever de transparência ativa e que esse conteúdo somente é disponibilizado no sítio oficial do órgão.

4.2.4 CONTROLE DE ATUALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

Nesse item foi questionado se há um controle sobre a periodicidade de atualização das informações mínimas exigidas pelo art. 8º, §1º da LAI no sítio oficial da rede mundial de computadores. Desdobrou-se a pergunta em mais duas, caso a resposta fosse positiva, questionando-se qual é a periodicidade e como é feito o controle para que as informações estejam sempre atualizadas.

A resposta mais comum fornecida pelos órgãos foi de que a atualização das informações ocorrem sempre que necessário. Isso demonstra que não há controle sobre a atualização das informações como um todo. Vide a resposta fornecida pela SAE, protocolo nº 00089000148201514: “Sim (há controle). No entanto não há periodicidade definida. Quando há alteração nas informações a autoridade supervisora do SIC do órgão encaminha à assessoria de comunicação solicitação de atualização da página.”.

É um tanto contraditória essa resposta. O órgão afirma que há controle periódico, mas que não há periodicidade. A própria CGU respondeu ao questionamento dessa maneira para determinados itens (retirou desses o item de informações classificadas, agenda das autoridades, informações sobre despesas e licitações e sobre terceirizados), de acordo com a resposta de protocolo nº 00075000967201511:

"Outras informações são atualizadas tão logo seja necessário, a exemplo de mudança de autoridades no "quem é quem", informações sobre realização de audiências públicas, no caso de "Participação Social", ou quando ocorre a publicação de relatórios, no caso de "Auditorias".

Percebe-se, ao analisar as respostas, que muitos órgãos se utilizam do exemplo de atualização diária da agenda das autoridades. Talvez esse seja de fato o item sobre o qual se tem mais controle, não por apreço à essa informação em específico, mas pelo impacto midiático que ela pode gerar¹⁸⁹.

Vale destacar que na maioria dos órgãos compete à Assessoria de Comunicação cuidar da inserção de informações nos sítios eletrônicos. Faz-se necessário, portanto, que haja um ajuste fino entre a Assessoria de Comunicação e as demais áreas do órgão para que o conteúdo seja inserido sempre que um fato novo surge, conforme as respostas afirmam ocorrer.

Ademais, percebe-se a necessidade de um controle mais forte da CGU para demandar dos órgãos a participação no mecanismo de controle temporal das informações disponibilizadas nos sítios.

4.2.5 ATUALIZAÇÃO DA SEÇÃO AÇÕES E PROGRAMAS

Nesse tópico foi questionado a data (dia/mês/ano) da última vez em que a seção ações e programas do sítio oficial do órgão foi atualizada, bem como o conteúdo dessa última atualização.

A importância da atualização desse item já foi discutido anteriormente, quando da análise do item "4.3.1.2 Informações sobre Ações e Programas" no capítulo anterior. Como os sítios de muitos órgãos não disponibilizam a data da inserção do conteúdo ou da última atualização, conforme pode ser visto abaixo do título Ações e Programas na

¹⁸⁹ Além da obrigação de atualização diária, visto anteriormente, há grande cuidado com esse item em específico em razão dessa repercussão midiática de encontros de determinadas autoridades que não constam na agenda pública. Algumas matérias, a título de exemplo: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/02/1595028-cardozo-e-procurador-geral-se-reunem-em-encontro-nao-registrado-em-agenda.shtml>, <http://oglobo.globo.com/brasil/toffoli-nega-que-tenha-discutido-lava-jato-em-encontro-com-dilma-15561415> e <http://oglobo.globo.com/brasil/ministro-da-justica-recebeu-advogados-da-odebrecht-em-seu-gabinete-15341511>. Acessadas em: 20 de fevereiro de 2016.

página da CGU, que informa que o conteúdo foi “publicado 04/06/2013 09h52, última modificação 15/01/2016 15h10”:

Figura 24 – Sítio Eletrônico da CGU



Fonte: www.cgu.gov.br

O site da CGU estabelece um parâmetro mais alto ao inserir, além da data de inserção e atualização do conteúdo, a hora e minuto em que esses fatos ocorreram. O questionamento feito para os órgãos, entretanto, demandava apenas a data da última vez em que a seção tenha sido atualizada, bem como o conteúdo dessa última atualização.

Alguns órgãos não têm o controle do que foi alterado, outros somente alteraram esse tópico, pois migraram seus sítios antigos para o novo *layout* proposto pela SECOM, que contém uma Identidade Padrão de Comunicação Digital no Governo Federal, e outros chegaram ao absurdo de fornecer uma resposta como a concedida pelo MAPA protocolo nº 21900001364201528:

“As informações originais foram inseridas no sítio do Mapa em meados de 2012 (seção “Acesso à Informação”, opção “Programas e Ações”), sendo que não

houve atualização posterior, porque não houve revisão substancial na programação do PPA nos anos subsequentes.”

Essa resposta traz dois problemas: a de que o órgão não compreende a importância dessa seção específica e ignora o controle e monitoramento que o órgão faz em seus relatórios de gestão anuais sobre atividades, ações e programas pelos quais ele é responsável e de que o cidadão não precisa saber de revisões não “substanciais” e nem sobre o monitoramento dessas ações.

O mesmo órgão, o MAPA, ao responder sobre o tópico do relatório de avaliação forneceu a seguinte resposta:

“A implementação da LAI, no âmbito do MAPA, tem como seu maior desafio a mudança de mentalidade do servidor público que tem resistência em fornecer a informação e disponibilizá-la. O servidor deve compreender a importância da divulgação e do acesso à informação pela sociedade. Para tanto, acreditamos que os órgãos devem ser orientados a repensar a sua cultura organizacional. O SIC possui mecanismos de monitoramento, em articulação com a Comissão Permanente de Acesso à Informação – CPAI. Sugerimos ainda a criação de um Prêmio para os órgãos que estão investindo ou tem boas práticas na área de transparência ativa. Além disso, devem ser melhoradas as condições técnicas do SIC/CGU para facilitar o acesso do cidadão e o acompanhamento dos SICs Setoriais.”

Um tanto contraditória as respostas fornecidas. Em uma delas, o órgão falou que não disponibilizou informações sobre um tópico relevante de sua atividade, pois não houve alteração substancial (note que não foi um período curto, mas mais de 3 anos sem alteração), mas quando questionado sobre a avaliação afirmou que o servidor precisa entender a importância de divulgar informações e a necessidade que os órgãos, de maneira geral, têm de repensar a cultura do segredo.

4.2.6 OUTROS CANAIS DE REALIZAÇÃO DO PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO.

Em consonância com a previsão do §3º do art. 11 do Decreto nº 7.724, de 2012, questionou-se se há algum outro canal que o órgão disponibiliza para obtenção de pedido de acesso à informação, além do SIC no próprio órgão e do e-SIC no portal do órgão. Colocou-se, a título exemplificativo, o meio telefônico e o de correspondência

física. Ademais, caso a resposta fosse positiva, questionou-se a indicação de local e a forma de acesso.

Restou claro, pela análise das respostas, que a grande maioria dos órgãos disponibilizam vários meios para que o pedido seja realizado. Destaca-se a solicitação feita pessoalmente, a via telefone e a via correspondência física. Todas são inseridas no sistema por um servidor do SIC e, depois de tramitadas internamente, devolvidas para o demandante na forma por ele indicada.

Cabe, aqui, retomar a ponderação da obrigação de inserção imediata, ou o mais rápido que possível, do pedido de acesso feito pelo cidadão. O momento no qual o pedido é inserido no sistema é importante para o início da contagem de prazo e para que o demandante tenha sua solicitação atendida com a maior rapidez possível, conforme dispõe o Decreto. Interessante notar nesse tópico que muitos órgãos orientam as pessoas a inserirem suas demandas no e-SIC, estimulando a utilização do canal central e adequado para realização dos pedidos.

O próprio sítio acessoinformacao.gov.br disponibiliza uma cartilha para que o cidadão possa aprender a fazer o pedido de informação conforme pode ser observado no site¹⁹⁰.

4.2.7 DEMANDAS PARA A AUTORIDADE DE MONITORAMENTO.

Conforme estabelecido no art. 67 do Decreto nº 7.724, de 2012, foi solicitado dois itens: o 1º a avaliação e monitoramento da implementação e o 2º as recomendações e medidas para aperfeiçoar a implementação do disposto na LAI e em seu Decreto regulamentador que a autoridade de monitoramento tem a apresentar.

Nesse item, quase a totalidade dos órgãos, ao responderem esse questionamento, informaram não ter medidas para aperfeiçoar a implementação da LAI e de seu Decreto.

A SECOM, por exemplo, apresentou recomendações de cunho interno, como a “produção de manual com orientações para procedimentos, que tem por objetivo

¹⁹⁰Esse ensinamento está disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/menu-de-apoio/entenda-a-lai>. Acessado em: 27 de fevereiro de 2016.

padronizar ações e fixar normas internas para o atendimento de pedidos”. O MPOG, por sua vez, apresentou as seguintes recomendações: a redução do tempo médio de atendimento das demandas, o aprimoramento das respostas concedidas aos pedidos iniciais, objetivando-se, assim, reduzir o número de interposição de recursos e manter a atualização do conteúdo mínimo da transparência ativa. Vale destacar que o atendimento em prazo mais rápido possível, até mesmo de maneira imediata e o a atualização do conteúdo mínimo são obrigações já previstas na legislação.

Em que pese a ausência de recomendações e medidas, conforme já foi dito anteriormente, ao realizar os pedidos de acesso, alguns responsáveis pelo SIC dos órgãos entraram em contato, tanto via e-mail quanto via telefone com os mais diversos intuitos. Apesar de não haver registro na forma questionada, foi relatado algumas medidas que serviriam para implementar de maneira mais adequada a LAI.

Uma delas é a ampliação do prazo concedido para as instâncias recursais. Foi relatado a dificuldade de se responder em 5 dias tanto na 1ª instância, na qual a autoridade máxima tem que responder, mas, especialmente, na 2ª instância recursal, na qual a autoridade máxima do órgão deve responder ao recurso interposto. Relatou-se dificuldade de disponibilidade para despacho com o dirigente máximo do órgão e situações que fugiam ao controle da autoridade de monitoramento, como uma viagem do dirigente máximo. Como o prazo de 5 dias é corrido, há situações em que a resposta não é concedida em razão dessa dificuldade de agenda.

Outra recomendação apontada por alguns atores, diz respeito a necessidade de a pessoa que realizou o pedido de acesso informar meios efetivos (telefone e/ou mais de um e-mail)¹⁹¹ para poder haver contato entre o servidor que responde ao pedido e o cidadão que solicitou a informação. Em que pese os esforços presentes no sitio de acessoinformacao.gov.br, onde há, no momento de registrar o pedido, a dica de especificar detalhadamente a demanda, de forma clara e objetiva, pois “é importante que o órgão compreenda corretamente qual é o seu pedido para lhe enviar uma

¹⁹¹ Para realizar o cadastro do solicitante no sitio de acessoinformacao.gov.br os únicos dados obrigatórios são: nome, CPF e e-mail. Algumas vezes o e-mail fornecido não é o correio eletrônico de acesso diário/semanal do solicitante. Alguns órgãos tentam contato por esse meio, mas nem sempre se tem êxito. A obrigatoriedade de cadastro de telefones, fixo ou celular, é enxergado como um ponto que facilitaria nesses casos em que não há uma compreensão clara do que foi demandado. Apesar de ser adequado do ponto de vista do órgão, a exigência desse dado pode dificultar a solicitação de informação por parte de quem não possui esse meio de comunicação.

resposta adequada”, nem sempre o pedido é realizado desse modo. As dúvidas que pairam sobre o que foi demandado aliado à ausência de uma forma de contato costumam descambar em respostas não adequadas.

Além disso, outra demanda manifestada é a necessidade de esclarecimento das hipóteses de não atendimento do pedido de acesso à informação, presente no art. 13 do Decreto:

“Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:
I - genéricos;
II - desproporcionais ou desarrazoados; ou
III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.”

A ausência de balizas sobre o que é pedido genérico, desarrazoado ou desproporcional cria dificuldades para fundamentação da negativa de acesso do órgão demandado – e da margem para a não permissão de acesso, sob a perspectiva do cidadão.

Há uma certa dificuldade quanto à caracterização de um documento ou informação como preparatórios e, em razão disso, certo receio de conceder acesso a determinada documentação. Uma discussão muito pertinente sobre isso, ainda embrionária no Brasil, é a da divulgação dos e-mails institucionais dos servidores públicos. A troca dessa tipo de mensagem é, muitas vezes, o que viabiliza a edição de um determinado ato. Dessa maneira, cabe o questionamento se isso é um documento/informação pública ou se caberia aí invocar o direito à intimidade.

Essa dificuldade de caracterização gerou como recomendação a alteração do texto do Decreto sobre acesso aos documentos e informações preparatórias “utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo”, hipótese prevista no art. 20 do normativo.

4.2.8 RELATÓRIO ANUAL DO ÓRGÃO

Nesse questionamento, foi solicitado ao órgão o relatório anual, que deve ser elaborado pela autoridade de monitoramento da LAI sobre o cumprimento da Lei e de

seu Decreto, referente ao exercício de 2014, conforme previsão no art. 67, II do Decreto nº 7.724, de 2011:

“Art. 67. O dirigente máximo de cada órgão ou entidade designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para exercer as seguintes atribuições:
(...)
II - avaliar e monitorar a implementação do disposto neste Decreto e apresentar ao dirigente máximo de cada órgão ou entidade relatório anual sobre o seu cumprimento, encaminhando-o à Controladoria-Geral da União”

Ao analisar as respostas concedidas, desenhou-se três situações: 1ª - a dos órgãos que entregaram o solicitado; 2ª - a dos que não entregaram o solicitado, sob alegação de não possuir tal relatório; e 3ª - a dos órgãos que não elaboraram esse documento, descumprindo, portanto, o disposto no Decreto.

A primeira situação, por sua vez, se desdobra em dois tipos de resposta: os que respondem ao relatório modelo encaminhado pela CGU e não disponibilizado no sítio de acessoinformacao.gov.br e os que se valem do sistema de monitoramento presente neste sítio.

Por todo o exposto neste trabalho, acredita-se que pautar a avaliação sobre a implementação da LAI apenas no relatório que é extraído do sítio de acessoinformacao.gov.br é equivocado, pois só há dados quantitativos e temporais. Não encontra-se uma avaliação interna (do que ocorreu desde a distribuição para o órgão, qual foi o trâmite interno percorrido pelo pedido) e, pior, não há uma análise da qualidade do que foi respondido.

Na segunda situação temos a SPM, por exemplo. O órgão afirma ter entregado o relatório (preenchido o formulário encaminhado pela CGU), mas afirma não ter acesso a tal documento, conforme informado na resposta de nº 00082000060201554:

“A avaliação e monitoramento da implementação é feita e apresentada à CGU através de questionário formulado pela própria Controladoria Geral da União e enviado à SPM pela internet. Não temos acesso a este questionário, somente respondemos via internet à CGU.”

Da análise das respostas concedidas, pode-se concluir que não há um padrão de relatório que serve para monitoramento e que o órgão não se sente na obrigação de ter um monitoramento próprio, para além do fornecido pelo site de acessoinformacao.gov.br. Não ter um monitoramento próprio é consequência de não

ter um sistema adequado para tanto e isso traz algumas implicações negativas, conforme foi visto no início deste tópico (item 4.2).

No terceiro caso, há um número considerados de órgãos que não elaboram o relatório, não por considerar os relatórios extraídos do sítio acessoinformacao.gov.br suficientes, mas em razão de problemas internos, como é o caso do Ministério da Cultura, que em sua resposta de protocolo nº 01590001227201527 informou que não tem relatório, pois a autoridade de monitoramento só havia sido nomeada em 2015, conforme pode-se observar: “a atual Autoridade de Monitoramento, foi nomeada pela Portaria n. 38 de 28-05-15, publ. em 29-05-15, ou seja, este ano será apresentado o 1º Relatório Anual.”

Encerra-se, aqui, a análise geral das respostas fornecidas pelos órgãos aos pedidos de acesso à informação realizados, que solicitaram, basicamente, informações sobre o dever de transparência ativa. O último item analisado nesse trabalho consiste em perguntas específicas realizadas apenas para resposta da CGU, órgão central da LAI.

4.3 QUESTIONAMENTOS PARA A CONTROLADORIA GERAL DE UNIÃO

Conforme já foi visto neste trabalho, é inegável o papel central da CGU na concretização do direito de acesso à informação. Por essa razão, aplicou-se, além dos oito questionamentos realizados para avaliar o monitoramento dos 38 órgãos, inclusive da própria CGU, um questionário adicional para avaliar a atuação da CGU na implementação da LAI e, dessa forma, obter mais dados empíricos sobre sua atuação.

Tabela 22 – Questionário elaborado para a CGU

PEDIDO DE ACESSO PARA A CGU
1) Conforme estabelece o art. 69 do Decreto nº 7.724, de 2011, qual é o ato conjunto da CGU e do MPOG que estabelece procedimentos, regras e padrões de divulgação de informações ao público, fixando prazo máximo para atualização?
2) Conforme estabelece o art. 69 do Decreto nº 7.724, de 2011, qual é o ato conjunto da CGU e do MPOG que detalha os procedimentos necessários à busca, estruturação e

prestação de informações no âmbito do SIC.
3) De qual órgão é a competência para fiscalizar se os procedimentos, regras e padrões de divulgação de informações ao público estão sendo cumpridas?
3.1) De qual ato normativo (ex: Lei, Decreto, Portaria ou Instrução Normativa) provem essa competência?
3.2 Como é feita essa fiscalização?
3.2.1 Qual é o procedimento?
3.2.2 Qual é a periodicidade que os 38 ministérios são submetidos à essa fiscalização?
3.2.3 Quando foi a última vez que os ministérios foram submetidos (separar a resposta por ministérios com a respectiva data/mês/ano)?
4) Há sanções aplicáveis aos órgãos ou ao gestor responsável em caso de descumprimento desses prazos?
4.1 Se sim, qual é a sanção?
4.2 Em qual ato normativo a sanção é baseada?
5) Quais órgãos, dentre os 38 ministérios do Poder Executivo Federal, não tem cumprido esses prazos?

Elaboração própria

4.3.1 ATO CONJUNTO CGU E MPOG QUE ESTABELECE DIRETRIZES

Ao primeiro questionamento feito, a CGU informou que o ato conjunto questionado, conforme dispõe a obrigação do art. 69 do Decreto nº 7.724, de 2012, é o “Guia de Publicação Ativa nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”. A terceira versão do Guia foi o parâmetro utilizado para a análise sobre transparência ativa no 38 órgãos, conforme visto anteriormente.

Não há nada de errado em se valer dos parâmetros do Guia, já que é uma publicação com instruções para os órgãos, entretanto, o mais comum seria a edição de um ato mais formal, sob o aspecto jurídico, como uma portaria interministerial sobre o tema, por exemplo.

Como se pôde perceber, o guia traz um detalhamento das exigências tanto da

LAI, quanto do Decreto. Detalhamento esse que não é cumprido na integralidade pelos órgãos, conforme análise dos itens avaliados anteriormente. Em que pese o guia ter sofrido atualizações (já está na 3ª edição), ainda há pontos que permanecem confusos para os órgãos. Da análise dos itens anteriores, pôde-se perceber a dificuldade de um controle periódico da atualização do conteúdo mínimo da transparência ativa e sobre a forma de entrega do relatório sobre o cumprimento e implementação da LAI.

4.3.2 ATO CONJUNTO CGU E MPOG NO ÂMBITO DO SIC

O segundo questionamento feito versa sobre o ato que detalha os procedimentos necessários à busca, estruturação e prestação de informações. De acordo com a resposta da CGU, esse ato é a Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio 2015, que instituiu o e-SIC no âmbito do Poder Executivo federal.

A Portaria dispõe sobre: os requisitos necessários para a realização do pedido (art. 1º, §2º), a competência da CGU como gestora do sistema (art. 3º), a competência dos órgãos do Poder Executivo federal (art.4º) e, por fim, atribuí à CGU a competência para resolver os casos omissos (art. 5º).

A única crítica que se faz, quanto à esse ponto, é a da formalização do e-SIC ter ocorrido com um lapso temporal grande da sua real implementação. Todos os órgãos analisados já utilizavam o e-SIC quando da edição do ato.

Ademais, apesar do gerenciamento do sistema ser da CGU, os órgãos precisam cadastrar perfis de servidores responsáveis por gerir o sistema em seu respectivo âmbito, bem como manter seus dados e informações atualizados. Todas as informações disponibilizadas são de responsabilidade dos órgãos e entidades que inseriram tais informações no sistema, não sendo a CGU, somente por ser gestora do sistema, responsável por tudo.

4.3.3 COMPETÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO

A terceira pergunta elaborada tinha como objetivo saber qual é a visão da CGU sobre a competência de fiscalização do cumprimento dos procedimentos e regras para

a divulgação da informação.

Ao analisar as respostas dos órgãos no item 5.3, percebe-se que muitos deles tem uma visão de que somente compete à CGU esse papel de fiscalização e monitoramento, o que gera uma visão distorcida da política de acesso à informação e, conseqüentemente, uma dificuldade de concretização plena do direito de acesso à informação.

A resposta da CGU deixa claro que a visão do órgão é de que a competência é dividida entre a CGU e cada órgão e entidade, de acordo com o estabelecido no art. 45, da LAI e no art. 68 do Decreto nº 7.724, de 2012.

Atualmente, são mais de 300 SICs cadastrados no sistema e-SIC. Se a competência de fiscalização e monitoramento fosse apenas da CGU, tal órgão deveria contar com uma super estrutura apenas para desempenhar esse papel. Entretanto, como pode ser visto ao analisar o Decreto que dispõe sobre a estrutura de cargos da CGU, não é isso que é encontrado.

E nem poderia ser assim, sob o ponto de vista da eficiência e eficácia, o SIC de cada órgão, coordenado por sua autoridade de monitoramento, é a estrutura mais adequada para fiscalizar os pedidos de acesso que a ele são encaminhados. Tanto se o foco for controle quantitativo, e, especialmente, se for qualitativo. É exatamente por isso que a CGU iniciou, em 2015, um novo modelo de monitoramento da transparência ativa, no qual cada órgão (os 309 cadastrados) preenche um formulário e, depois, a CGU somente os valida.

No modelo anterior, no qual a CGU, por meio da análise de dois servidores, analisavam item a item de cada órgão, o controle era pontual. Com esse modelo, o controle passa a ser integral, competindo à CGU apenas a função de verificação das informações.

4.3.4 SANÇÕES EM CASO DE DESCUMPRIMENTO

A quarta pergunta realizada questionava as sanções em caso de descumprimento aplicável aos órgãos ou ao gestor responsável. A CGU informou que as sanções variam, de acordo com o regime jurídico ao qual o servidor está

subordinado.

O art. 32 da LAI dispõe sobre as “condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar”, que são:

- I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;
- II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;
- III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;
- IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;
- V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;
- VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e
- VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

Além dessas, o agente público pode responder também por improbidade administrativa. Todas essas ações ocorrerão no âmbito de um processo administrativo disciplinar.

Não há para os órgãos públicos sanções quanto ao descumprimento da Lei. Os órgãos apenas respondem pelos danos causados caso haja “divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais”, conforme disposto no art. 34 da LAI. Apenas entidades privadas são passíveis de sofrer penalidades.

4.3.5 DESCUMPRIMENTO DE PRAZOS PELOS ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

A última pergunta feita à CGU versava sobre o não cumprimento dos prazos pelos 38 Ministérios, como forma de realizar uma análise geral da resposta concedida.

A resposta trouxe dados que podem ser obtidos pelo sítio de acessoinformacao.gov.br. Vale destacar a preocupação que o órgão teve em explicar os dados como um todo, os resultados que poderiam ser depreendidos dele e indicar a

fonte de onde eles foram extraídos (do e-SIC).

Ademais, ainda trouxe a observação de que ajustes ao sistema estavam sendo feitos em razão da Medida Provisória 696, de 2 de outubro de 2015, que promoveu uma reforma administrativa e acabou unindo algumas pastas e extinguindo outras.

Todas as respostas fornecidas pela CGU foram completas e concederam acesso integral ao que foi solicitado. Esse mesmo parâmetro, caso fosse aplicado a outros órgãos, não seria considerado satisfeito, já que muitos órgãos não concederam respostas completas, claras e explicativas. Termina aqui, a análise da transparência passiva com base nos questionamentos realizados para a CGU.

Considerações Finais

Este trabalho teve duas questões básicas que serviram de guia para análise realizada. São elas:

I - Os objetivos propostos quando da edição da Lei estão sendo cumpridos pelo Poder Executivo Federal?

II - Quais são os desafios que ainda se impõem ao Estado Brasileiro?

Essas considerações finais buscam responder as questões elencadas acima, a partir da análise geral do cumprimento dos quesitos avaliados para transparência ativa, e das respostas concedidas aos pedidos de acesso à informação, utilizados para avaliar o cumprimento da transparência passiva, bem como o monitoramento da LAI executada pelos órgãos.

Ademais, para compreender os desafios que ainda se impõe ao Estado Brasileiro, as entrevistas realizadas com determinados atores que participaram do processo de elaboração normativa tanto da minuta de Anteprojeto, do Anteprojeto em si elaborado pelo Executivo, da tramitação do Projeto de Lei no Congresso Nacional, da parte “final” do processo de elaboração da LAI, ou seja, no momento da sanção até a elaboração do Decreto regulamentador, foram determinantes para tecer algumas considerações relevantes sobre a implementação da LAI pelo Poder Executivo Federal.

Quanto a análise do cumprimento da transparência ativa, apesar dos Ministérios não seguirem à risca o 3º Manual de Boas Práticas que CGU elaborou, parâmetro aqui adotado combinado com o parâmetro proposto pela Artigo 19, pode-se avaliar a implementação da LAI no Poder Executivo Federal como um todo, como bom, partindo-se do indicador que contem 5 gradações, quais sejam: ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo. Esse parâmetro é baseado no indicador utilizado para avaliar a prestação de serviços públicos mantidos pelo governo em um estudo elaborado por Bonifácio e Schlegel (2012, p. 429).

Atribuiu-se essa gradação em razão de alguns descumprimentos, especialmente quanto aos itens “ações e programas”, “servidores” especificamente sobre as informações sobre os terceirizados e formas de ingresso no órgão e sobre a “participação social”.

Viu-se, ao longo dos Capítulos 3 e 4, a relevância de uma divulgação adequada, principalmente quanto às principais ações e programas que são realizados pelos órgãos. É por meio da diretriz traçada pelo PPA que as principais metas, objetivos e programas do órgão é estruturado, por exemplo. Não há motivos para se discorrer sobre a importância desses itens, vistos anteriormente, mas cabe aqui justificar a avaliação feita. É claro que se comparado com os outros Poderes (Legislativo e Judiciário) e com os outros Entes (Estados e Municípios) provavelmente a perspectiva mudasse. Há uma série de evidências que esses outros Poderes e Entes cumprem de maneira pífia a LAI¹⁹², alguns Estados, por exemplo, ainda não criaram legislação própria para regulamentar o tema. Mas então o que falta para que o Poder Executivo implemente a LAI de maneira ótima?

O primeiro ponto diz respeito à articulação interna, ou seja, à necessidade de melhoria de gestão de informação que precisa ocorrer internamente no órgão para que as informações mais relevantes que estejam sendo geradas dentro de cada secretaria, departamento, etc sejam disponibilizadas para a sociedade no respectivo sítio eletrônico oficial do órgão em um prazo razoável¹⁹³. Pode-se observar bem essa falta de articulação no momento da análise dos programas e ações sob responsabilidade do órgão.

Em muitos órgãos compete à Assessoria de Comunicação a inserção de conteúdo no respectivo sítio oficial do órgão. Se essa Assessoria não tem uma articulação direta com as secretarias e departamentos, o conteúdo disponibilizado ficará limitado ao interesse/linha de divulgação de notícias das pessoas que são responsáveis pela Assessoria. Faz-se necessário uma articulação para que conteúdos e ações importantes que estão sendo produzidas dentro do órgão sejam divulgados para a população. Ademais, vale lembrar que a LAI e o seu Decreto, estabeleceram um rol

¹⁹² Essa análise, entretanto, fica para um próximo estudo sobre o tema. Vale a leitura, por exemplo, do Estudo elaborado pelo Internetlab sobre a implementação da LAI no Tribunal de Justiça de São Paulo. Disponível em: http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2015/11/AcessoAInf_TJSP.pdf Acessado em: 06 de março de 2016.

¹⁹³ Ao longo do trabalho, pôde ser observado que essa periodicidade de divulgação é, de fato, variável. Alguns itens devem ser atualizados diariamente, outros mensalmente, por exemplo. Isso não impede, entretanto, que haja controles estabelecidos para todos os itens com uma periodicidade determinada. Não só para atendimento da demanda anual da CGU, mas em um período mais curto. E que determinados temas centrais sejam colocados a medida que são elaborados.

mínimo de conteúdo a ser divulgado, podendo – e devendo, ser ampliado pelo órgão de acordo com as atividades por ele exercidas.

O segundo ponto que carece de atenção diz respeito a compreensão, por parte dos órgãos, de quem é a responsabilidade pela política pública de acesso à informação. Os órgãos precisam entender e internalizar em seus procedimentos que não é só a CGU o órgão responsável pela LAI. Além de compreender que compete ao próprio órgão monitorar a LAI, se não houver uma capacitação geral dos servidores que produzem informações e documentos dentro dele sobre o que é a Lei, e sobre como os documentos e informações devem ser tratadas, ou seja, compreensão por parte do órgão de que todo o conteúdo por ele produzido é público, não ocorrerá a mudança de cultura que tanto se almeja para o Estado Brasileiro. Limitar a capacitação a um determinado grupo de servidores e não difundir conhecimentos acerca da Lei para todos o quadro do órgão perpetua a lógica de segredo nas ações do Estado.

O terceiro ponto, talvez o maior desafio de todos, versa sobre a necessidade de tradução da informação que está sendo divulgada para uma linguagem de fácil compreensão e que possibilite o controle social efetivo das ações e atividades exercidas pelos órgãos. Pode-se perceber como uma informação pode ser utilizada de maneira completamente diferente ao se analisar a divulgação da remuneração e subsídios recebidos pelos servidores dos órgãos.

A tradução dos dados disponibilizados no Portal da Transparência, por exemplo, é um desafio que ainda se impõe ao país. Um dos gestores responsáveis pela elaboração da LAI chegou a utilizar o termo “Transparência Ativa 2.0”, ou seja, a criação de mecanismos para melhorar a transparência.

Trata-se da tradução da informação para uma linguagem compreensível e, ainda mais, manipulável e interoperável para que a sociedade possa utilizar os dados fornecidos pelo governo da maneira que bem entender e, a partir daí, melhorar a prestação de serviços públicos realizados pelos distintos Entes da União. Nesse escopo, ações como o Concurso de Aplicativos para o Enfrentamento da Corrupção¹⁹⁴,

¹⁹⁴ O Concurso, que é uma iniciativa do Ministério da Justiça com outros parceiros institucionais, busca traduzir os dados de convênios e transferências (aqueles disponibilizados nos sítios dos órgãos e no Portal da Transparência) para uma linguagem acessível ao cidadão.

a partir da realização de um hackathon que utilizará distintas bases governamentais é um exemplo de transparência governamental, tanto na disponibilização das informações como no fornecimento dessas informações e dados em um formato adequado para que a partir deles sejam criados mecanismos de controle sociais efetivos.

O quarto e último ponto colocado aqui como desafio versa sobre a transparência passiva, onde ainda há uma mudança de cultura não implementada. Muito já foi alterado em razão da existência da obrigação legal *per se*, mas ainda há espaço para melhorias. O estudo aqui realizado mostrou casos absurdos, como o de não aceitação do pedido por dois órgãos, já que, de acordo com a resposta fornecida por eles, não se tratava de um pedido de informação.

Pode-se observar que a falta de parâmetros e capacitação dos servidores que respondem as perguntas, não só dos pontos focais do SIC do órgão, são um problema que atrapalham a implementação correta da LAI quanto ao cumprimento desse requisito.

A ausência de controle pelas autoridades de monitoramento, os *Artigos 40*, bem como pela CGU que, como pôde ser visto, só o faz, basicamente, quando há reclamações e quando os pedidos de acesso à informação chegam a instância recursal da CGU, é outro problema que deve ser superado. A alta quantidade de recursos que chegavam/chegam na CMRI e são deferidos é um indicativo de que as respostas fornecidas pelos órgãos não são adequadas.

Faz-se necessário uma capacitação mínima e um controle maior, por parte do órgão e por parte da CGU, para que esse quesito esteja adequado e, por conseguinte, consiga concretizar de maneira plena o direito de acesso do cidadão.

Nesse intuito, ações promovidas por pesquisadores ajudam a avançar, mas ainda há uma carência por uma ação institucional sistemática. Para o ano de 2016, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, estabeleceu como ação número 1 a avaliação da transparência “nos poderes

Dessa maneira, busca-se fornecer ao cidadão informações relevantes sobre políticas públicas que impactam o seu cotidiano, possibilitando que haja um controle e fiscalização da execução dessas políticas públicas. Maiores informações podem ser vistas em: <http://justica.gov.br/Hackathon%20-%20LabPi%20/labpi-editais>. Acessado em: 06 de março de 2016.

Legislativo (3 esferas), Judiciário (esfera Federal e Estadual), Ministério Público (esfera Federal e Estadual) e Tribunais de Contas (esfera Federal, Estadual e Municipal).”¹⁹⁵. Ações como essa são extremamente importantes para assegurar a correta implementação da Lei.

A LAI significou uma mudança efetiva de paradigma do Estado brasileiro, uma verdadeira reforma administrativa que passou a deixar de ter uma Administração pautada pelo segredo, para se ter uma Administração pautada pelo direito de acesso. Vale ressaltar que a superação dessa cultura de segredo é, de fato, complexa, já que a cultura que predominou no Estado brasileiro por séculos foi essa.

Pode-se dizer, ao analisar a LAI, que ela consagrou dois movimentos distintos: por um lado o da ampliação da obrigação de acesso para a Administração Pública e, por outro, o da restrição à possibilidade de reserva de acesso para determinados casos para a Administração Pública.

Após a análise aqui realizada, conclui-se que a implementação que está sendo conduzida no âmbito do Poder Executivo é, em boa parte, satisfatória, mas que ainda há muito em que se avançar para que o direito à informação seja concretizado em sua plenitude. Espera-se que a análise apresentada consiga contribuir para esse fim.

¹⁹⁵ Todas as ações podem ser vistas em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla>. Acessado em: 06 de março de 2016.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

▪ LIVROS, ARTIGOS, CAPÍTULOS DE LIVROS

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. **Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro**. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102. Disponível em:

http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10705_em_17_06_2011_10_24_34.pdf. Último acesso em: 15 de fevereiro de 2016.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de política. 12ª Ed. Universidade de Brasília. Brasília.1998. Disponível em:

http://www.filoczar.com.br/Dicionarios/Dicionario_De_Politica.pdf. Último acesso em: 20 de fevereiro de 2016.

BONIFÁCIO, Robert e SCHLEGEL, Rogério. **Panorama e determinantes da satisfação com os serviços públicos no Brasil**. In: Revista do Serviço Público Brasília. Out/dez 2012. Disponível em:

http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/852-RSP_63_4_1_2012_panorama_e_determinantes_da_satisfacao_com_os_servicos_publicos_no_brasil.pdf. Último acesso em: 22 de fevereiro de 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo. Pólis, 2001. 60p.

_____. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Org.). **Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas**. Brasília: Andi e Artigo 19, 2009. 132 p. Disponível em:

<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf>. Último acesso em: 25 de fevereiro de 2016.

COUTINHO, Diogo R. **O Direito nas Políticas Públicas**. In: Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria. (Org.). *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. 1ªed. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora Unesp e Editora Fiocruz, 2013, v. 1, p. 181-200.

DA MATTA, Roberto. **Sumário Executivo - Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Disponível em:

http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SUMARIO_FI_NAL.pdf. Último acesso em: 15 de fevereiro de 2016.

FARRANHA, Ana Claudia. **Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise do percurso da democracia**. In: *Congresso Consad de Gestão Pública*, 6, 2013, Brasília. (Anais). Disponível em <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/876>. Último acesso em: 27 de fevereiro de 2016.

_____ Governo eletrônico, democracia online e direito à informação: análise do perfil em redes sociais da secretaria de políticas de promoção da igualdade racial (seppir/brazil), Brasília, 2015.

FILHO, Márcio Camargo Cunha e Xavier, Vítor César Silva. *Lei de Acesso à Informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris, 2015.

JARDIM, José Maria. **A lei de acesso à informação pública: dimensões político-informacionais**. 2013. Disponível em: <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/bitstream/handle/123456789/1736/A%20LEI%20DE%20ACESSO.pdf?sequence=1>. Último acesso em: 03 de fevereiro de 2016.

KINGDON, John W. **Agenda, alternatives, and public policies**. 2ª Ed. Editora Longman, 2003.

MARTOS, José Antônio Montila, SARLET, Ingo Wolfgang e RUARO, Regina Linden (Coordenadores). **Acesso à Informação como Direito Fundamental e Dever Estatal**. Editora Livraria do Advogado, 2015.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. **Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais**. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745-775, Junho de 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122013000300010&lng=en&nrm=iso. Último acesso em: 10 de fevereiro de 2016.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2ª ed. Brasília: Unesco, 2009. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Último acesso em: 27 de janeiro de 2016.

NUNES, Alexandre Augusto Pereira. **Direito Fundamental de Acesso à Informação**. Rio de Janeiro. Editora Lumens Juris. 2014

PETERSON, Trudy Huskamp. **Um projeto sobre acesso**. In: Acervo: Revista do Arquivo Nacional. Volume 24, nº 01, jan/jun de 2011. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo. Cengage Learning. 2010.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36ª Ed. São Paulo. Editora Malheiros. 2012.

▪ **TESES E DISSERTAÇÕES**

BADIN, Luiz Armando. 2007. **O Direito Fundamental à Informação em Face da Segurança do Estado e da Sociedade**. Doutorado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

ASSUNÇÃO, Guilherme Sena. 2014. **Internet e democratização da representação política: desencontros de um casamento arranjado**. Mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília.

▪ **DOCUMENTOS, PROJETOS, RELATÓRIOS**

ARTIGO 19. **Entendendo a Lei Geral de Acesso à Informação**. Disponível em: http://artigo19.org/doc/entenda_a_lei_final_web.pdf. Último acesso em: 28 de fevereiro de 2016.

_____ **Análise do projeto de lei de acesso à informação pública**. Disponível em: http://www.artigo19.org/site/documentos/analise_do_projeto_de_lei_de_acesso_a_info_publica.pdf. Último acesso em: 28 de fevereiro de 2016.

_____ **Lei de Acesso à Informação: dilemas da implementação**. Disponível em: [http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informação%201%20\(web\).pdf](http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informação%201%20(web).pdf). Último acesso em: 28 de fevereiro de 2016.

_____ **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014**. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-À-Informação-Pública-em-2014.pdf>. Último acesso em: 28 de fevereiro de 2016.

_____ **Statement on the Right to Communicate**. Londres, 2003. Disponível em: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/right-to-communicate.pdf> Último acesso em: 20 de janeiro de 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Último acesso em: 28 de fevereiro de 2016.

_____ Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015. Institui o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/legislacao-relacionada-1/cgu-prt-inter-1254.pdf>. Último acesso em: 24 de janeiro de 2016.

_____ Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Último acesso em: 20 de janeiro de 2016.

_____ Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm. Último acesso em: 05 de dezembro de 2015.

_____ Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm. Último acesso em: 20 de janeiro de 2016.

_____ Decreto nº 5.482, de 30 de julho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelas entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm. Último acesso em: 15 de dezembro de 2015.

_____ Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm Último acesso em: 07 de janeiro de 2016.

_____ Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6061.htm Último acesso em: 31 de janeiro de 2016.

_____ Decreto nº 7.430, de 17 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a transferência do Arquivo Nacional e do Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Justiça. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2011/Decreto/D7430.htm#art4. Último acesso em: 31 de janeiro de 2016.

_____ 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 Último acesso em: 28 de fevereiro de 2016.

_____ Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011. Dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISF, do Poder Executivo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7579.htm. Último acesso em: 31 de janeiro de 2016.

_____ Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7866.htm Último acesso em: 15 de outubro de 2015.

_____ Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm Último acesso em: 25 de janeiro de 2016.

_____ Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Último acesso em: 26 de janeiro de 2016.

_____ Decreto nº 8.578, de 26 de novembro de 2015. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e dispõe sobre a criação da Comissão de Transição e Inventariança da Extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2015/Decreto/D8578.htm#art12ii. Último acesso em: 31 de janeiro de 2016.

_____ Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm. Último acesso em: 29 de janeiro de 2016.

_____ Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. Regula o direito de acesso à informações e disciplina o rito processual do habeas data. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9507.htm. Último acesso em: 02 de janeiro de 2016.

_____ Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm. Último acesso em: 25 de janeiro de 2016.

_____ Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11111.htm. Último acesso em: 10 de janeiro de 2016.

_____ Lei nº 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Último acesso em: 28 de fevereiro de 2016.

_____ Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm. Último acesso em: 20 de janeiro de 2016.

_____ Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Último acesso em: 07 de janeiro de 2016.

_____ Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Último acesso em: 07 de janeiro de 2016.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Secretaria-Geral da. Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2014/julho/19-12-2014-secretaria-geral-lanca-publicacao-sobre-conquistas-e-desafios-da-participacao-social-no-brasil> . Último acesso em: 10 de janeiro de 2016.

UNIÃO, Controladoria Geral da. 2015. Guia de Publicação Ativa nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal. p. 39. Disponível em: http://www.acessoinformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/guia_3a-versao-publicado-agosto-2015.pdf Último acesso em: 28 de fevereiro de 2016.

UNIÃO, Controladoria Geral da. 2013. Portaria nº 277, de 07 de fevereiro de 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_277_2013-1.pdf. Último acesso em: 02 de fevereiro de 2016.

APÊNDICES

APÊNDICE 1

AVISO SOBRE A UTILIZAÇÃO DAS RESPOSTAS FEITAS VIA LAI

O presente questionamento faz parte da pesquisa de mestrado “Lei de Acesso à Informação no Brasil: sua implementação e seus desafios” da estudante **MARIA EDUARDA RIBEIRO CINTRA** na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, feita sob a orientação da Profa. Dra. **ANA CLÁUDIA FARRANHA**. As informações e os resultados obtidos a partir da análise poderão ser veiculados através da sua dissertação de mestrado e em artigos científicos, revistas especializadas ou encontros científicos.

APÊNDICE 2

TERMO DE CONSENTIMENTO PARA AS ENTREVISTAS

A presente entrevista faz parte da pesquisa de mestrado da estudante **MARIA EDUARDA RIBEIRO CINTRA** na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, feita sob a orientação da Profa. Dra. **ANA CLAÚDIA FARRANHA**, a ser defendida até março de 2016.

O objetivo geral dessa pesquisa é analisar o monitoramento de parte da política pública de acesso à informação estabelecida pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, bem como pelo seu Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 a partir de parâmetros dispostos nessa legislação, nos dados da Controladoria Geral da União e na forma de monitoramento proposta pela Organização não governamental Artigo 19.

Com o intuito de avaliar a forma como o monitoramento da política pública está sendo feito, serão realizadas entrevistas com atores da sociedade civil envolvidos na discussão, assim como gestores públicos envolvidos no monitoramento atual e com os que participaram da construção do marco legal.

Para evitar qualquer perda de conteúdo, as entrevistas presenciais serão gravadas com a utilização de um aplicativo instalado no celular e, no caso das entrevistas realizadas via streaming, o áudio será gravado pelo computador da entrevistadora por meio de um outro aplicativo auxiliar.

Por se tratar da investigação acadêmica, entende-se que os nomes dos entrevistados poderão ser divulgados ao longo do texto da dissertação. No entanto, o(a) entrevistado(a) poderá exigir anonimato ao revelar determinada informação ou negar-se a responder qualquer pergunta se isso lhe faz sentir-se desconfortável.

Essas entrevistas são de uso exclusivo da pesquisadora, e os resultados poderão ser veiculados através da sua dissertação de mestrado e em artigos científicos, revistas especializadas ou encontros científicos.

Qualquer observação à entrevista ou ao trabalho como um todo poderá ser feito à pesquisadora por meio do email: dudacintra@gmail.com ou pelo telefone (61) 84877077.

Agradeço a gentileza de ceder o seu tempo para essa entrevista.

APÊNDICE 3

ANEXO DO TERMO DE CONSENTIMENTO PARA AS ENTREVISTAS

Declaro para os devidos fins que estou ciente do teor da pesquisa e concordo em participar de forma livre e esclarecida.

Nome: _____

Local e Data: _____

Assinatura: _____

APÊNDICE 4

TABELA UTILIZADA PARA AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE TRANSPARÊNCIA ATIVA

CATEGORIAS	CUMPRIU	NÃO CUMPRIU	NÃO SE APLICA
INSTITUCIONAL			
Estrutura organizacional			
Competências;			
Base jurídica da estrutura organizacional e das competências do órgão/entidade (legislação aplicável, regimentos internos...);			
Lista dos principais cargos e seus ocupantes (quem é quem)?			
Endereço, telefones e e-mails dos ocupantes dos principais cargos/unidades			
Agenda das autoridades			
Horários de atendimento ao público;			
AÇÕES E PROGRAMAS			
Lista dos programas e ações executados pelo órgão/entidade;			
Indicação da unidade responsável pelo desenvolvimento e implementação;			
Principais metas;			
Indicadores de resultado e impacto, quando existentes;			
Principais resultados.			
Carta de serviços ao cidadão			
PARTICIPAÇÃO SOCIAL			
Ouvidoria			
Denúncias			
Solicitações			
Sugestões			
Reclamações e elogios			
Audiência e consultas públicas			
Previstas			
Realizadas			
Conselhos e órgãos colegiados			
Conferências			
Previstas			
Realizadas			
Outras ações			
AUDITORIAS			

Exercício ao qual se referem			
Código e nome da respectiva unidade			
Número do processo no órgão ou entidade			
Número do processo no TCU			
Situação junto ao TCU			
CONVÊNIOS E TRANSFERÊNCIAS (INFORMAÇÕES NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA)			
Órgão superior			
Órgão subordinado ou entidade vinculada			
Unidade gestora			
Nome do conveniado			
Número do convênio			
Número do processo			
Objeto			
Valor de repasse			
Valor da contrapartida do conveniado			
Valor total dos recursos			
Período de vigência			
RECEITAS E DESPESAS (INFORMAÇÕES NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA)			
Receitas			
Previsão atualizada			
Receita realizada			
Receita lançada			
Categoria da receita			
origem da receita			
Despesas			
Quadro de detalhamento de programas, por unidade orçamentária do órgão			
Quadro de execução de despesas			
Despesas com diárias e passagens			
LICITAÇÕES E CONTRATOS (INFORMAÇÕES NO SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS)			
Licitações já realizadas			
Editais			
Anexos			
Resultados			
Contratos firmados e notas de empenho emitidas			
SERVIDORES			

remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada			
Número De Identificação Funcional			
Nome Completo			
CPF (Ocultando Os Três Primeiros Dígitos e Os Dois Dígitos Verificadores Do CPF)			
Cargo e Função			
Lotação			
Regime Jurídico			
Jornada De Trabalho			
Ato De Nomeação Ou Contratação			
Respectiva Data De Publicação Do Ato			
Cargo Efetivo Ou Permanente Ou Emprego Permanente			
Órgão Ou Entidade De Origem, No Caso De Servidor Requisitado Ou Cedido			
Remuneração Individualizada.			
Concursos públicos já realizados pelo órgão			
Lista completa dos terceirizados			
Nome completo do empregado			
CPF do empregado (devem ser ocultados os três primeiros dígitos e os dois dígitos verificadores)			
Cargo ou atividade exercida			
Lotação			
Local de exercício.			
SERVIÇO DE INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS			
Rol das informações classificadas em cada grau de sigilo, que deverá conter:			
código de indexação de documento;			
categoria na qual se enquadra a informação;			
indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação; e			
data da produção, data da classificação e prazo da classificação;			
Rol das informações desclassificadas nos			

últimos 12 meses			
Formulários de classificação e desclassificação			
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO			
Localização, horário de funcionamento do SIC			
Nome dos servidores responsáveis pelo SIC			
Telefone e e-mails específicos para orientação e esclarecimento das dúvidas			
Nome e cargo da autoridade responsável pelo monitoramento da implementação da LAI.			
Relatório estatístico com a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos e indeferidos			
Informações estatísticas agregadas dos requerentes			
SEÇÃO: “PERGUNTAS FREQUENTES”			
PROGRAMAS FINANCIADOS PELO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT.			

APÊNDICE 5

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011

TEXTO DA LEI	COMENTÁRIOS
LEI Nº 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.	Ementa
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS</p>	
Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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.	Abrangência da Lei: União, Estados, DF e Municípios
Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:	
I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;	
II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.	
Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.	Aplicação para entidades que contem com recursos públicos
Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.	
Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:	Objetivos dos procedimentos estabelecidos pela Lei
I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;	

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;	
III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;	
IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;	
V - desenvolvimento do controle social da administração pública.	
Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:	Definição dos principais conceitos
I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;	Informação
II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;	Documento
III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;	Informação sigilosa
IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;	Informação pessoal
V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;	Tratamento da Informação
VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;	Disponibilidade
VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;	Autenticidade
VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;	Integridade
IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.	Primariedade
Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.	Forma como se deve garantir o direito: por meio de procedimentos objetivos e ágeis.
CAPÍTULO II DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO	
Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:	Deveres dos órgãos:
I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua	Gestão transparente

divulgação;	
II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e	Proteção da informação
III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.	Proteção da informação sigilosa e pessoal
Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:	Direitos assegurados ao requerente
I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;	
II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;	
III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;	
IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;	
V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;	
VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e	
VII - informação relativa:	
a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;	
b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.	
§ 1º O acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.	
§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.	
§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.	Hipótese de documento preparatório
§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos	

órgãos e entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.	
§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.	
§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.	
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.	Dever de transparência ativa
§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:	Conteúdo mínimo da transparência ativa
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).	
§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:	Requisitos dos sítios eletrônicos.
I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;	
II - 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;	
III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;	
IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;	

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;	
VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;	
VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e	
VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.	
§ 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).	
Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:	Formas de assegurar o acesso:
I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:	Criação do SIC/ e-SIC
a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;	
b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;	
c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e	
II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.	
CAPÍTULO III DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO Seção I Do Pedido de Acesso	
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.	Dever de transparência passiva
§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.	
§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.	Ponto para ser analisado: órgãos deveriam viabilizar acesso por meio da internet. Mas esse deve ser o canal principal de acesso?

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.	
Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.	
§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:	
I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;	Inviabilização do acesso à informação de pessoas que não residam no local?
II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou	
III - comunicar que não possui a informação, 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.	
§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.	
§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.	
§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.	
§ 5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.	
§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.	
Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.	
Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no caput todo	

aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983.	
Art. 13. Quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original.	
Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original.	
Art. 14. É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia.	Direito à decisão que nega o acesso.
Seção II Dos Recursos	
Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.	Prazos recursais
Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.	1º Recurso – Autoridade hierarquicamente superior
Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:	2º Recurso – CGU
I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;	
II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;	
III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e	
IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.	
§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.	
§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências	

necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.	
§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.	3º Recurso – CMRI
Art. 17. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16.	
§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando.	
§ 2º Indeferido o recurso previsto no caput que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.	
Art. 18. Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.	
Art. 19. (VETADO).	
§ 1º (VETADO).	
§ 2º Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público informarão ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público.	
Art. 20. Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao procedimento de que trata este Capítulo.	
CAPÍTULO IV DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO Seção I Disposições Gerais	
Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.	Não cabimento de negativa
Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos	

ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.	
Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.	
Seção II Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo	
Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:	Hipóteses de sigilo
I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;	
II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;	
III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;	
IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;	
V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;	
VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;	
VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou	
VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.	
Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.	
§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:	Prazos para o sigilo
I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;	
II - secreta: 15 (quinze) anos; e	
III - reservada: 5 (cinco) anos.	

§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.	
§ 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.	
§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.	
§ 5º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:	
I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e	
II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.	
Seção III Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas	Controle de Acesso
Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção. (Regulamento)	
§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.	
§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.	
§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.	
Art. 26. As autoridades públicas adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.	
Parágrafo único. A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotará as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta	

Lei.	
Seção IV Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação	
Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência: (Regulamento)	Competência para classificação da informação
I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:	
a) Presidente da República;	
b) Vice-Presidente da República;	
c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;	
d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e	
e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;	
II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e	
III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.	
§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.	
§ 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.	
§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.	
Art. 28. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterá, no mínimo, os seguintes elementos:	
I - assunto sobre o qual versa a informação;	
II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;	
III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e	

IV - identificação da autoridade que a classificou.	
Parágrafo único. A decisão referida no caput será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.	
Art. 29. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à sua desclassificação ou à redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 24. (Regulamento)	Revisão da classificação da informação
§ 1º O regulamento a que se refere o caput deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.	
§ 2º Na reavaliação a que se refere o caput, deverão ser examinadas a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação.	
§ 3º Na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção.	
Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:	
I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;	
II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;	
III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.	
§ 1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no caput para consulta pública em suas sedes.	
§ 2º Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.	
Seção V Das Informações Pessoais	Informações/Dados pessoais
Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.	
§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:	

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e	
II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.	
§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.	
§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:	
I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;	
II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;	
III - ao cumprimento de ordem judicial;	
IV - à defesa de direitos humanos; ou	
V - à proteção do interesse público e geral preponderante.	
§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.	
§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.	
CAPÍTULO V DAS RESPONSABILIDADES	Responsabilização de agentes
Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:	
I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;	
II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;	
III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à	

informação;	
IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;	
V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;	
VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e	
VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.	
§ 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas:	
I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou	
II - para fins do disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.	
§ 2º Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.	
Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:	Sanções
I - advertência;	
II - multa;	
III - rescisão do vínculo com o poder público;	
IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e	
V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.	
§ 1º As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurado o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias.	
§ 2º A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso	

IV.	
§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista.	
Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.	
Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido.	
CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS	
Art. 35. (VETADO).	
§ 1º É instituída a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:	
I - requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;	
II - rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7º e demais dispositivos desta Lei; e	
III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1º do art. 24.	
§ 2º O prazo referido no inciso III é limitado a uma única renovação.	
§ 3º A revisão de ofício a que se refere o inciso II do § 1º deverá ocorrer, no máximo, a cada 4 (quatro) anos, após a reavaliação prevista no art. 39, quando se tratar de documentos ultrassecretos ou secretos.	
§ 4º A não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no § 3º implicará a desclassificação automática das informações.	
§ 5º Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento	

da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observado o mandato de 2 (dois) anos para seus integrantes e demais disposições desta Lei. (Regulamento)	
Art. 36. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos.	
Art. 37. É instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivos: (Regulamento)	
I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e	
II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.	
Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.	
Art. 38. Aplica-se, no que couber, a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.	
Art. 39. Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 (dois) anos, contado do termo inicial de vigência desta Lei.	
§ 1º A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no caput, deverá observar os prazos e condições previstos nesta Lei.	
§ 2º No âmbito da administração pública federal, a reavaliação prevista no caput poderá ser revista, a qualquer tempo, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os termos desta Lei.	
§ 3º Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no caput, será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente.	
§ 4º As informações classificadas como secretas e ultrassecretas não reavaliadas no prazo previsto no caput serão consideradas, automaticamente, de acesso público.	
Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes	

atribuições:	
I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;	
II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;	
III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e	
IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.	
Art. 41. O Poder Executivo Federal designará órgão da administração pública federal responsável:	Regulamentação para designação de órgão responsável sobre a LAI.
I - pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;	
II - pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;	
III - pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30;	
IV - pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei.	
Art. 42. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação.	
Art. 43. O inciso VI do art. 116 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:	
“Art. 116.	
.....	
VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;	
.....” (NR)	
Art. 44. O Capítulo IV do Título IV da Lei nº 8.112, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 126-A:	
“Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha	

conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.”	
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.	
Art. 46. Revogam-se:	
I - a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005; e	
II - os arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.	
Art. 47. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.	

APÊNDICE 6

Tabela Comparativa PL nº 219/2003 vs. PL nº 5.228/2009 vs. Proposta aprovada pela Câmara dos Deputados

Proposta Original PL nº 219 de 2003 Deputado Reginaldo Lopes	Projeto de Lei nº 5.228 de 2009 Encaminhado pelo Poder Executivo	Proposta aprovada pela Câmara Redação enviada ao Senado	Comentários
	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição e dá outras providências.	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.	
	CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS	CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS	
Art. 1º Qualquer cidadão ou residente no País tem direito de obter dos órgãos integrantes da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal informações constantes de documentos mantidos por esses órgãos, de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, nos termos desta Lei.	Art. 1º 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, observará, no que couber, o disposto nesta Lei.	Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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	Estabelece âmbito de incidência da Lei.
Parágrafo único. Os preceitos desta Lei têm aplicação nos Poderes Legislativo e Judiciário, exclusivamente no tocante ao exercício da função administrativa.			
		Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:	Enumera quais órgãos estão subordinados à Lei.

		I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;	Administração Direta
		II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.	Administração Indireta de Dir. Público
		Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.	Ou que recebam recursos públicos. Possível pergunta: Como foi pensado esse tópico? Quem controlaria a implementação para esse grupo?
		Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades referidas no <i>caput</i> refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.	
		Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:	Menção ao Direito Fundamental de Acesso à Informação
		I – observância da publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção;	Princípios que compõe a cultura da informação: Publicidade como regra

		II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;	Transparência ativa
		III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;	Novas tecnologias
		IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;	Cultura da transparência
		V – desenvolvimento do controle social da administração pública.	Controle social
	Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:	Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:	
I – documentos administrativos: os documentos escritos, sonoros ou visuais, armazenados eletronicamente ou por qualquer outro meio, elaborados pela Administração Pública, ou legalmente mantidos em seu poder, constantes ou não de processos devidamente autuados, tais como relatórios, estudos, pareceres, documentos normativos, despachos, instruções e assemelhados;			
II – informações nominativas : as constantes de documentos, administrativos ou não, que contenham dados pessoais.	I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;	I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;	
		II – documento : unidade de registro de informações qualquer que seja o suporte ou formato;	Inclusão do conceito de documento
	II - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a	III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da	

	segurança da sociedade e do Estado;	sociedade e do Estado;	
§ 1º. Consideram-se dados pessoais as informações sobre pessoa singular, identificada ou identificável, que envolvam apreciações, juízos de valor ou que sejam abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada.	III - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;	IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;	Conceito mais determinado.
§ 2º Não se consideram documentos administrativos as transcrições de assuntos tratados em reuniões, notas pessoais, esboços, apontamentos e outros registros de natureza semelhante.			Exclusão da ideia de documentos administrativos
	IV - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;	V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;	
	V - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;	VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;	
	VI - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; e	VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;	
	VII - integridade: qualidade da informação que não foi modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino.	VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;	
		IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem	Inclusão do conceito de primariedade

		modificações.	
	Art. 3º É dever do Estado assegurar o direito de acesso à informação, que será franqueado, mediante procedimentos simples e ágeis, de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, devendo ser prestados os eventuais esclarecimentos que forem solicitados.	Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.	
	CAPÍTULO II DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO	CAPÍTULO II DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO	
	Art. 4º Cabe aos órgãos e entidades públicas assegurar, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis:	Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público , observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:	
	I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso e divulgação a ela;	I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;	Ampla acesso e divulgação
	II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e	II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e	
	III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, assegurada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e acesso restrito.	III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.	Menção a eventual restrição de acesso
	Art. 5º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:	Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:	
	I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;	I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;	
	II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou	II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades,	

	entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;	recolhidos ou não a arquivos públicos;	
	III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;	III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;	
	IV - informação íntegra, autêntica e atualizada;	IV - informação primária , íntegra, autêntica e atualizada;	
	V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;	V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;	
	VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos administrativos; e	VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e	
	VII - informação relativa a:	VII - informação relativa:	
	a) implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; e	a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;	
	b) resultado de inspeções, auditorias e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, bem como de prestação de contas relativa a exercícios anteriores.	b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.	
	§ 1º O acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos, cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.	§ 1º O acesso à informação previsto no <i>caput</i> não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.	
	§ 2º Quando não for autorizado	§ 2º Quando não for autorizado acesso	

	acesso integral a informação por ser ela parcialmente sigilosa, fica assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia, se for possível a ocultação ou expurgo da parte sob sigilo.	integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, fica assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.	
	§ 3º O direito de acesso aos documentos utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.	§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações nele contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.	Hipótese de documento/informações preparatórias
		§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referenciadas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.	Inclusão de medida disciplinar pela negativa de acesso
		§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.	Abertura de sindicância caso a informação tenha sido extraviada
		§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.	Justificativa quando do extravio
	Art. 6º É dever dos órgãos e entidades públicas promover a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.	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.	Inclusão de redação para reforçar o dever de transparência ativa.
	§ 1º Na divulgação das informações	§ 1º Na divulgação das informações a	Rol mínimo de

	a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:	que se refere o <i>caput</i> , deverão constar, no mínimo:	informações da transparência ativa
	I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;	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;	II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;	
	III - registros das despesas;	III - registros das despesas;	
	IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;	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	V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e	
	VI - respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.	VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.	
	§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar-se de todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, preferencialmente sítios oficiais da rede mundial de computadores.	§ 2º Para cumprimento do disposto no <i>caput</i> , 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.	Cria a obrigação de divulgação em sítios oficiais dos órgãos.
	§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma do regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:	§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:	
	I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;	I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;	
		II - possibilitar a gravação de relatórios	Preocupação com dados

		em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;	abertos.
		III – possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;	Mesma preocupação
		IV – divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;	Detalhe da forma da informação
	II - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;	V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;	
	III - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;	VI – manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;	
	IV - conter local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e	VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e	
	V - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.	VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.	Acessibilidade
		§ 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	Exceção do cumprimento do dever para municípios pequenos. Manteve-se apenas a prestação de contas orçamentária/financeira

		e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.	
	Art. 7º O acesso a informações públicas será ainda assegurado mediante:	Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:	
	I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades públicas, em local com condições apropriadas para:	I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:	Criação do SIC
	a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;	a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;	
	b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;	b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;	
	c) protocolar documentos e requerimentos de acesso a informações; e	c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e	
	II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.	II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.	
	CAPÍTULO III DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO Seção I Do Pedido de Acesso	CAPÍTULO III DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO Seção I Do Pedido de Acesso	
Art. 10. O interessado em obter informações da Administração Pública deverá solicitá-las por escrito, mediante requerimento que contenha dados identificativos, em especial o nome completo, número do documento de registro civil, endereço e outras especificações que facilitem eventuais contatos.	Art. 8º O pedido de acesso será realizado por qualquer meio legítimo e deverá conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.		Retirou-se a necessidade de dados identificativos com especificações não exaustivas.
Art. 11. A informação pretendida deverá ser especificada de modo mais objetivo possível e indicada a forma de sua obtenção, dentre as	Art. 9º O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.	Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.	Acesso imediato

seguintes:			
Art. 15. As informações serão prestadas no prazo máximo de quinze dias úteis, ressalvado o disposto no art. 16, a contar da data do registro do respectivo pedido, sob pena de responsabilidade da autoridade ou do servidor competente.	§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a vinte dias corridos:	§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no <i>caput</i> , o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:	Prazo para resposta: 20 dias
Art. 11 I – vista de documentos; II – reprodução de documentos por qualquer meio adequado para tal; III – obtenção de certidão, expedida pelo órgão consultado.	I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;	I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;	Junção das hipóteses
	II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou	II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou	Justificar o não acesso
	III - comunicar ao requerente que não possui a informação, indicar qual o órgão ou a entidade que a detém, se for do seu conhecimento, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, comunicando o interessado sobre sua remessa.	III - comunicar que não possui a informação, 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.	
	§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais dez dias corridos, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.	§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.	Prazo inicial pode ser prorrogado por 10 dias.
	§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações, e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.	§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.	Indicação de meios para que possa pesquisar.
	§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação	§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total	Recurso para informação que seja

	total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.	ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.	sigilosa.
	§ 5º A informação armazenada em meio digital poderá ser fornecida por esse meio, a pedido ou com a anuência do requerente.	§ 5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.	
	§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público, por meio de impressos, em formato eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para tal mister.	§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.	
Art. 12. O interessado não é obrigado a aduzir razões no requerimento de informações, salvo a comprovação de legitimidade, quando se tratar dos casos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 8º.			
Art. 13. Será gratuita a concessão de vista a documento, cobrando-se do interessado, nas demais formas de prestação de informação, exclusivamente o valor necessário para ressarcir o custo dos serviços e materiais utilizados, segundo tabela previamente fixada pela	Art. 10. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do	Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais	Gratuidade na prestação de serviços, exceto quando houver custo para a administração

Administração.	custo dos serviços e dos materiais utilizados.	utilizados.	
§ 1º Estarão isentos de ressarcir os custos de que trata este artigo os que comprovarem incapacidade financeira para tal.	Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no caput todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983.	Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no caput todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983.	Isenção só para aqueles que preenchem o requisito legal.
Art. 11 Parágrafo único. Quando não for possível a reprodução pelos meios usuais em razão de risco de danos ao documento pesquisado, o interessado, a suas expensas e sob a supervisão de servidor da Administração, poderá proceder a cópia manual ou a reprodução do documento por outro meio que não altere o seu estado de conservação.	Art. 11. Quando se tratar de acesso à informação contida em meio cuja manipulação possa prejudicar a sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original.	Art. 13. Quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original.	
	Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do original, a suas expensas e sob supervisão de servidor público.	Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original.	
	Art. 12. É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia.	Art. 14. É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia.	Inteiro teor da decisão que nega acesso
	Parágrafo único. Na hipótese de recusa de concessão de certidão ou de cópia da decisão de negativa de acesso, ou na ausência de manifestação nos prazos estabelecidos nesta Lei, o requerente poderá recorrer à autoridade superior no mesmo órgão		

	ou entidade pública.		
	Seção II Dos Recursos no âmbito da Administração Pública Federal	Seção II Dos Recursos	
		Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.	Inserção de prazo para o cidadão recorrer: 10 dias
		Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.	Prazo para a autoridade hierarquicamente superior responder: 5 dias.
Art. 16. Durante o prazo de que trata o artigo anterior, a administração do órgão requerido poderá, conforme o caso:	Art. 13. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, se:	Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:	Possibilidade de se recorrer à CGU no prazo de 5 dias. Rol das possibilidades de recurso à CGU.
	I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;	I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;	
	II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;	II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;	
	III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa, estabelecidos nesta Lei, não tiverem sido observados; e	III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e	
	IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.	IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.	

	<p>§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria- Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada.</p>	<p>§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.</p>	<p>Deve ter passado antes por uma autoridade superior dentro do órgão. Prazo para a CGU responder: 5 dias</p>
	<p>§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.</p>	<p>§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.</p>	<p>CGU demandará o órgão para adotar providências caso o recurso seja provido.</p>
		<p>§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.</p>	<p>Possibilidade de recurso à CMRI.</p>
	<p>Art. 14. Sem prejuízo das competências da Comissão de Reavaliação de Informações, previstas no art. 30, e do disposto no art. 13, o requerente poderá recorrer ao Ministro de Estado da área, quando houver resposta negativa a pedido de desclassificação de informação reservada.</p>	<p>Art. 17. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16.</p>	<p>Caso seja informação sigilosa, há possibilidade de se recorrer para o Ministro de Estado da área.</p>
	<p>Parágrafo único. O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão</p>	<p>§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das</p>	

	impugnada, e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando.	Forças Armadas, ao respectivo Comando.	
		§ 2º Indeferido o recurso previsto no <i>caput</i> que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.	Recurso à CMRI caso seja negado desclassificação
		Art. 18. Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.	Previsão de legislação específica para o Poder Legislativo, Judiciário e MP
		Art. 19. Negado o acesso à informação e improvido o recurso a que se refere o art. 15, os órgãos e entidades públicas deverão informar aos Tribunais de Contas a cuja fiscalização estiverem submetidos os pedidos de informação indeferidos, acompanhados das razões da denegação, quando se tratar de matéria sujeita à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial das referidas Cortes.	Encaminhar para o TCU quando for de natureza orçamentária/contábil
		§ 1º Quando se tratar de informações essenciais à tutela de direitos fundamentais, os órgãos ou entidades públicas deverão encaminhar ao Ministério Público os pedidos de informação indeferidos acompanhados das razões da denegação.	Encaminhar para o MP no caso de Dir. Fundamentais
		§ 2º Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público informarão ao	CNJ e CNMP quando se tratar do judiciário e do

		Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público.	MP
	Art. 15. Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao procedimento de que trata este Capítulo.	Art. 20. Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao procedimento de que trata este Capítulo.	Aplicação subsidiária da Lei de Processo Administrativo
	CAPÍTULO IV DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO Seção I Das Disposições Gerais	CAPÍTULO IV DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO Seção I Disposições Gerais	
Art. 7º Todos têm direito a obter informação de caráter não nominativo, mediante acesso a documentos administrativos, observado o seguinte:	Art. 16. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.	Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.	Não cabe negativa em informação necessária à tutela judicial ou de dir. Fundamentais.
I - o direito de acesso aos documentos administrativos compreende não somente o direito de obter a sua reprodução, bem como o direito de ser informado sobre a sua existência e conteúdo;			
II – a manutenção de documentos em arquivos públicos não prejudica o exercício, a qualquer tempo, do direito de acesso às informações neles contidas, nos termos desta Lei;			
III – no caso de documentos constantes de processos não concluídos ou de documentos preparatórios de uma decisão, o acesso à informação ocorrerá após à tomada da decisão, ao arquivamento do processo ou decorrido um ano após sua elaboração;			

IV - os documentos de processos relativos a investigações e sindicâncias somente serão disponibilizados a terceiros após a conclusão da fase decisória.			
Art. 4º. O acesso a documentos classificados como sigilosos obedecerá ao disposto em legislação específica, podendo, no entanto, subsidiar informação parcial, sempre que possível expurgar as partes relativas à matéria sigilosa.			
Parágrafo único. Não poderá ser classificada como sigilosa qualquer informação necessária a subsidiar investigação de violações graves a direitos fundamentais ou de crimes contra a humanidade.	Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos, praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas, não poderão ser objeto de restrição de acesso.	Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.	Não cabe sigilo de informações que impliquem em violação de Dir. Humanos
	Art. 17. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça, nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o Poder Público.	Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.	Cabe respeitar os sigilos legais, os segredos de justiça e segredos industriais.
	Seção II Da Classificação de Informação como Sigilosa e dos Prazos de Sigilo	Seção II Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo	
	Art. 18. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultra-secreta, secreta ou reservada.	Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.	Hipótese de sigilo caso seja imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado.

	§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso a informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:	§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:	
	I - ultra-secreta: vinte e cinco anos;	I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;	Ultrassecreta 25 anos
	II - secreta: quinze anos; e	II - secreta: 15 (quinze) anos; e	Secreta 15 anos
	III - reservada: cinco anos.	III - reservada: 5 (cinco) anos.	Reservada 5 anos
	§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos familiares serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.	§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos (as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.	Diminuição do escopo para cônjuges e filhos.
	§ 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecido como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.	§ 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.	
	§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.	§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.	Findo o prazo. A informação é automaticamente de acesso público.
	§ 5º Na classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:	§ 5º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação, e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:	Necessidade de observação do interesse público.
	I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e	I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e	
	II - o prazo máximo de restrição de	II - o prazo máximo de restrição de	

	acesso ou o evento que defina seu termo final.	acesso ou o evento que defina seu termo final.	
Art. 3º Não serão prestadas informações ou permitida a consulta no caso de documentos cuja divulgação seja vedada em razão de segredo de justiça ou que possam por em risco ou causar danos:	Art. 19. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação, as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possa:	Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:	
I – à segurança nacional;	I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;	I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;	
II – à condução da política exterior;	II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros estados e organismos internacionais;	II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;	
III – à segurança pública ou dos indivíduos;	III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;	III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;	
	IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;	IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;	
	V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;	V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;	
		VI – prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;	
	VI - pôr em risco a segurança de instituições ou altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou	VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou	
IV – à investigação de infrações fiscais.	VII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a	VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou	

	prevenção ou repressão de infrações.	repressão de infrações.	
Art. 5º Em relação aos diretamente interessados, regem-se por legislação própria os procedimentos para acesso a processos administrativos no tocante ao direito de informação sobre seu andamento, conhecimento das decisões adotadas e manifestações cabíveis.			
Art. 6º O acesso a documentos cuja comunicação ponha em causa segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna das empresas, é restrito à própria empresa, através de seu representante legal, devidamente identificado como tal.			
	Seção III Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas	Seção III Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas	
	Art. 20. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.	Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.	Dever do Estado controlar o acesso à informações sigilosas.
	§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la, e devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.	§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.	
	§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve	§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o	Quando classifica-se uma informação, gera-se uma obrigação.

	de resguardar o sigilo.	sigilo.	
	§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.	§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.	
	Art. 21. Toda autoridade pública adotará as providências necessárias para que o pessoal de sua unidade conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.	Art. 26. As autoridades públicas adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.	Necessidade de conscientização das pessoas que trabalham com informação sigilosa.
	Parágrafo único. A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o Poder Público, tratar informações sigilosas adotará as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança para tratamento das informações resultantes da aplicação desta Lei.	Parágrafo único. A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotará as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta Lei.	
	Seção IV Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação	Seção IV Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação	
	Art. 22. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:	Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:	Rol de pessoas que podem classificar informações.
	I - no grau de ultra-secreto, das seguintes autoridades:	I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:	
	a) Presidente da República;	a) Presidente da República;	
	b) Vice-Presidente da República;	b) Vice-Presidente da República;	
	c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;	c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;	

	d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e	d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e	
	e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;	e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;	
	II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista e das autoridades que exerçam cargos ou funções de direção, comando ou chefia, de hierarquia equivalente ou superior ao nível DAS 101.5, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei; e	II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e	Diminuição do escopo ao excluir autoridades equivalentes à DAS 101.5
	III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.	III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, de hierarquia equivalente ou superior ao nível DAS 101.5, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.	Aumento do escopo ao incluir autoridades equivalentes à DAS 101.5
	§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultra-secreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.	§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.	Cabe delegação, mas não subdelegação
	§ 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultra-secreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de	§ 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas d e e do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no	Necessidade de ratificação no caso da classificação de sigilo ultrassecreta

	Estado, no prazo previsto em regulamento.	prazo previsto em regulamento.	
	§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 23 à Comissão de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 30, no prazo previsto em regulamento.	§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.	Necessidade de informar a CMRI sobre decisão de classificação ultrassecreta
	Art. 23. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterà, no mínimo, os seguintes elementos:	Art. 28. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterà, no mínimo, os seguintes elementos:	Classificação só com decisão que preencham os requisitos:
	I - assunto sobre o qual versa a informação;	I - assunto sobre o qual versa a informação;	
	II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 18;	II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;	
	III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 18; e	III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e	
	IV - identificação da autoridade que a classificou.	IV - identificação da autoridade que a classificou.	
	Parágrafo único. A decisão referida no caput será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.	Parágrafo único. A decisão referida no <i>caput</i> será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.	
	Art. 24. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à sua desclassificação ou redução do prazo de sigilo, observado o disposto	Art. 29. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas na sua desclassificação ou redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 24.	Possibilidade de reavaliação por ofício ou provocação.

	no art. 18.		
	§ 1º O regulamento a que se refere o caput deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.	§ 1º O regulamento a que se refere o <i>caput</i> deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.	
	§ 2º Na reavaliação a que se refere o caput, deverá ser examinada a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação.	§ 2º Na reavaliação a que se refere o <i>caput</i> , deverão ser examinadas a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação.	
	§ 3º Na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção.	§ 3º Na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção.	
	Art. 25. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na rede mundial de computadores e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos do regulamento:	Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:	Dever de transparência ativa quanto ao rol de informações classificadas
	I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos doze meses; e	I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;	Rol de informações desclassificadas
	II - o número de documentos classificados em cada grau de sigilo.	II – rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;	Rol de classificados
		III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.	Relatório sobre pedidos de acesso à informação.
	§ 1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no caput para consulta pública em suas sedes.	§ 1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no <i>caput</i> para consulta pública em suas sedes.	Dever de transparência ativa nas sedes dos órgãos
	§ 2º Os órgãos e entidades manterão	§ 2º Os órgãos e entidades manterão	

	extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.	extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.	
	Seção V Das Informações Pessoais	Seção V Das Informações Pessoais	
	Art. 26. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.	Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.	
	§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:	§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:	
	I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de cem anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e	I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e	Prazo máximo de classificação de 100 anos para informações pessoais.
Art. 8º O acesso aos documentos nominativos ou a informações deles constantes será facultado à pessoa a quem os dados digam respeito, bem como a terceiros por ela formalmente autorizados para tal.	II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.	II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.	Acesso de terceiros.
§ 3º Os dados pessoais comunicados a terceiros não podem ser utilizados para fins diversos dos que determinaram o acesso, sob pena de responsabilidade por perdas e danos, nos termos legais.	§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo responsabiliza-se pelo seu uso indevido.	§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.	Responsabilização por uso indevido;
	§ 3º O consentimento referido no	§ 3º O consentimento referido no inciso	

	inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias;	II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:	
§ 1º Os documentos de que trata o caput deste artigo poderão ser acessados por terceiros que comprovem legitimidade para agir na salvaguarda dos interesses da pessoa a que os documentos se referem, quando incapaz de conceder autorização para tal.	I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;	I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;	Casos de saúde
§ 2º Poderão, ainda, ter acesso às informações de que trata este artigo terceiros que comprovem deter interesse direto, pessoal e legítimo relativo a tais informações.			
	II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;	II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;	Fins de pesquisa
	III - ao cumprimento de ordem judicial; ou	III - ao cumprimento de ordem judicial;	Ordem judicial
		IV - à defesa de direitos humanos; ou	Inclusão da hipótese de Dir. Humanos.
	IV - à proteção do interesse público e geral preponderante.	V - à proteção do interesse público e geral preponderante.	Interesse público preponderante.
	§ 4º Observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que estiver envolvida ou ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.	§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.	Exclusão da observância do princípio da proporcionalidade ou razoabilidade.
	§ 5º Regulamento disporá sobre os	§ 5º Regulamento disporá sobre os	

	procedimentos para tratamento de informação pessoal.	procedimentos para tratamento de informação pessoal.	
	CAPÍTULO V DAS RESPONSABILIDADES		
	Art. 27. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:	Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:	Responsabilização de agente público ou militar
	I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;	I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;	Recusa de fornecer a informação ou fornecer de maneira incorreta, incompleta e imprecisa. Um dos dilemas da implementação diz respeito aos agentes
	II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda, ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;	II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;	Utilização indevida, subtração, destruição, desconfiguração da informação.
	III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;	III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;	Agir com dolo ou má-fé
	IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;	IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;	Divulgar ou permitir acesso à info sigilosa
	V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;	V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;	Impor sigilo para proveito pessoal ou de outrem
	VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e	VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e	

	VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.	VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.	Destruir ou subtrair documentos
	§ 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas:	§ 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no <i>caput</i> serão consideradas:	Respeito ao contraditório e ampla defesa
	I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou	I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou	
	II - para fins da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, infrações administrativas, que deverão ser apenadas no mínimo com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.	II - para fins do disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.	Punição mínima de suspensão
	§ 2º Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis no 1.079, de 10 de abril de 1950, e no 8.429, de 2 de junho de 1992.	§ 2º Pelas condutas descritas no <i>caput</i> , poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.	Cabe até improbidade administrativa
	Art. 28. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de qualquer vínculo com o Poder Público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:	Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:	Sanções cabíveis
	I - advertência;	I - advertência;	
	II - multa;	II - multa;	
	III - rescisão do vínculo com o poder público;	III - rescisão do vínculo com o poder público;	

	IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a dois anos; e	IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e	
	V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.	V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.	
	§ 1º As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurada o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de dez dias úteis.	§ 1º As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurado o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias.	
	§ 2º A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV.	§ 2º A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV.	Reabilitação pós sanções
	§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de dez dias da abertura de vista.	§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista.	
	Art. 29. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, assegurado o direito de apurar responsabilidade funcional nos casos de dolo ou	Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.	

	culpa.		
	Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de qualquer vínculo com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido.	Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido	
Art. 14. Não cabe atendimento a solicitações manifestamente abusivas e contrárias à razoabilidade em função da quantidade de pedidos feitos ou do seu caráter repetitivo e sistemático.			Hipóteses detalhadas no art. 13 do Decreto regulamentador.
	CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS	CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS	
	Art. 30. Fica instituída, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado ou autoridades com as mesmas prerrogativas.	Art. 35. Fica instituída, em contato permanente com a Casa Civil da Presidência da República, inserida na competência da União, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, indicados pelos respectivos presidentes, com mandato de 2 (dois) anos.	Proposta inicial da CMRI era dentro da estrutura da Casa Civil Composta por representantes de todos os poderes.
	§ 1º A Comissão de Reavaliação de Informações decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:	§ 1º A Comissão Mista de Reavaliação de Informações decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:	Competências da CMRI
	I - requisitar, da autoridade que classificar informação como ultra-secreta e secreta, esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;	I - requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;	Requisitar info
	II - rever a classificação de informações ultra-secretas ou secretas, de ofício ou mediante	II - rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa	Rever classificação

	provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 5º e demais dispositivos desta Lei; e	interessada, observado o disposto no art. 7º e demais dispositivos desta Lei; e	
	III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrasecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no art. 18, § 1º, em cada renovação.	III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrasecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1º do art. 24, limitado a uma única renovação.	Prorrogar prazo de sigilo de info ultrasecreta por prazo determinado.
		§ 2º A revisão de ofício a que se refere o inciso II do § 1º deverá ocorrer, no máximo, a cada 4 (quatro) anos, após a revisão prevista no art. 39, quando se tratar de documentos ultrasecretos ou secretos.	Período de revisão a cada 4 anos
		§ 3º A não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no § 2º implicará a desclassificação automática das informações.	Não revisão implica em desclassificação
	§ 2º Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão de Reavaliação de Informações, observadas as disposições desta Lei.	§ 4º Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observadas as disposições desta Lei.	
	Art. 31. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos.	Art. 36. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos.	Informações sigilosas internacionais deverão seguir o disposto na Lei.
	Art. 32. Fica instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e	Art. 37. Fica instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento - NSC,	Instituição do Núcleo de Segurança e Credenciamento

	Credenciamento - NSC, que tem por objetivos:	que tem por objetivos:	
	I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e	I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e	Competência
	II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.	II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.	
	Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.	Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.	
	Art. 33. Aplica-se, no que couber, a Lei no 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.	Art. 38. Aplica-se, no que couber, a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.	Lei que disciplina o habeas data
	Art. 34. Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultra-secretas e secretas no prazo máximo de dois anos, contados do termo inicial de vigência desta Lei.	Art. 39. Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 (dois) anos, contados do termo inicial de vigência desta Lei.	Reavaliação de informações ultrassecretas em até 2 anos da edição da Lei
	§ 1º A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no caput, deverá	§ 1º A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no <i>caput</i> , deverá observar os	

	observar os prazos e condições previstos nesta Lei.	prazos e condições previstos nesta Lei.	
	§ 2º No âmbito da administração pública federal, a reavaliação prevista no caput poderá ser revista, a qualquer tempo, pela Comissão de Reavaliação de Informações, observados os termos desta Lei.	§ 2º No âmbito da administração pública federal, a reavaliação prevista no <i>caput</i> poderá ser revista, a qualquer tempo, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os termos desta Lei.	Reavaliação a qualquer tempo pelo CMRI
	§ 3º Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no caput, será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente.	§ 3º Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no <i>caput</i> , será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente.	
	§ 4º As informações classificadas como secretas e ultra-secretas não reavaliadas no prazo previsto no caput serão consideradas, automaticamente, de acesso público.	§ 4º As informações classificadas como secretas e ultrassecretas não reavaliadas no prazo previsto no <i>caput</i> serão consideradas, automaticamente, de acesso público	Caso não haja reavaliação no prazo, a info é automaticamente pública.
	Art. 35. No prazo de sessenta dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta, autárquica e fundacional designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:	Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:	Autoridade responsável ada órgão pela LAI.
	I – assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;	I – assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;	Competências assegurar cumprimento
	II – monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;	II – monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;	Monitorar implementação
	III – recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao	III – recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto	Recomendar medidas

	correto cumprimento do disposto nesta Lei; e	cumprimento do disposto nesta Lei; e	
	IV – orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.	IV – orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.	Orientar unidades
		Art. 41. O Poder Executivo federal designará órgão da administração pública federal responsável:	Indicação de órgão responsável para:
		I – pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;	Campanha
		II – pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;	Treinamento
		III – pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30;	Monitoramento
		IV – pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei.	Encaminhamento ao Congresso de relatório anual
	Art. 36. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de cento e vinte dias a contar da data de sua publicação.	Art. 42. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação.	
	Art. 37. O inciso VI do art. 116 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:	Art. 43. O inciso VI do art. 116 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:	
	“VI - levar as irregularidades de que	VI - levar as irregularidades de que tiver	

	tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;" (NR)	ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;	
	Art. 38. O Capítulo IV do Título IV da Lei no 8.112, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:	Art. 44. O Capítulo IV do Título IV da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 126-A:	
	"Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública." (NR)	"Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública."	
		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.	Estados e municípios legislação própria.
	Art. 39. Esta Lei entrará em vigor após decorridos cento e vinte dias da data de sua publicação.	Art. 46. Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial	
	Art. 40. Revogam-se:	Art. 47. Revogam-se:	
	I - a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005; e	I - a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005; e	Regulava a parte final do inciso XXXIII da Constituição
	II - os arts. 22 a 24 da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991.	II – os arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991	

APÊNDICE 7
TABELA COMPARATIVA SENADO FEDERAL

PROPOSTA APROVADA PELA CÂMARA REDAÇÃO ENVIADA AO SENADO	SUBSTITUTIVO (parecer de plenário, em substituição à comissão de relações exteriores e defesa nacional)	COMENTÁRIOS
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.	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.	
CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS	CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS	
Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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	Art. 1º 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, observará, no que couber, o disposto nesta Lei.	Foi retirado a observância por parte dos Estados, DF e municípios
Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:		
I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;		Adm direta + Tribunal de Contas + MP

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.		Adm indireta
Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.		Princípio da publicidade para quem recebe recurso público
Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades referidas no <i>caput</i> refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.		
Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:		Princípios Gerais que norteiam a Lei
I – observância da publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção;		Publicidade como regra
II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;		Transparência Ativa
III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;		Novos meios de TI
IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;		Cultura de Transparência
V – desenvolvimento do controle social da administração pública.		Controle Social

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:	Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:	Conceituações importantes
I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;	I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;	
II – documento: unidade de registro de informações qualquer que seja o suporte ou formato;		Não há explicação sobre o que é documento
III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;	III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;	
IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;	IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;	
V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;	V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;	
VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;	VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;	
VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;	VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;	
VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;	VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;	
IX – primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.		Foi excluído o conceito de primariedade – o da não modificação da informação original

Art. 5º É dever do Estado à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.	Art. 3º É dever do Estado assegurar o direito de acesso à informação, que será franqueado, mediante procedimentos simples e ágeis, de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, devendo ser prestados os eventuais esclarecimentos que forem solicitados.	Abandono da Transparência Ativa, já que assegurado o acesso quando solicitado.
CAPÍTULO II DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO	CAPÍTULO II DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO	
Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:	Art. 4º Cabe aos órgãos e entidades públicas assegurar, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis:	
I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;	I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;	
II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e	II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e	
III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.	III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, assegurada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e acesso restrito.	Muda-se de eventual restrição que a informação possa ter para acesso restrito
Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:	Art. 5º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:	
I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;	I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;	
II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;	II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;	
III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha	III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha	

cessado;	cessado;	
IV - informação primária , íntegra, autêntica e atualizada;	IV - informação íntegra, autêntica e atualizada;	Exclusão do princípio da primariedade
V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;	V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;	
VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e	VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e	
VII - informação relativa:	VII - informação relativa:	
a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;	a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;	Cabe pedido de acesso sobre a implementação, acompanhamento e resultados das ações dos órgãos
b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.	b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, bem como de prestação de contas relativas a exercícios anteriores.	
§ 1º O acesso à informação previsto no <i>caput</i> não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.	§ 1º O acesso à informação previsto no <i>caput</i> não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.	Excluem-se projetos de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológicos imprescindíveis à segurança do País.
§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, fica assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.	§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, fica assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia, se for possível a ocultação ou expurgo da parte sob sigilo.	Quando a informação só é em parte sigilosa, cabe acesso à parte que não a é. Na CRE, entretanto, colocava apenas como possibilidade e não obrigação.
§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações nele contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.	§ 3º O direito de acesso aos documentos utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.	Substitutivo da CRE não trouxe a definição de informações

§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referenciadas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.		Cabimento de medidas disciplinares foi retirado do texto
§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.		Previsão de abertura de sindicância caso tenha ocorrido extravio da informação solicitada.
§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.		
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.	Art. 6º É dever dos órgãos e entidades públicas promover a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.	Retirado, mais um vez, a necessidade de transparência ativa.
§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o <i>caput</i> , deverão constar, no mínimo:	§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o <i>caput</i> , deverão constar, no mínimo:	Rol das informações a serem divulgadas
I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;	I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;	Competências e Estrutura
II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;	II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;	Itens financeiros
III - registros das despesas;	III - registros das despesas;	Despesas
IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;	IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;	Licitações
V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e	V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e	Dados gerais sobre ações

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.	VI - respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.	FAQ mais frequente
§ 2º Para cumprimento do disposto no <i>caput</i> , 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.	§ 2º Para cumprimento do disposto no <i>caput</i> , os órgãos e entidades públicas deverão utilizar-se de todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, preferencialmente em sítios oficiais da rede mundial de computadores	Retirada da obrigação de divulgação por meio da internet
§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:	§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:	Obrigação dos sítios oficiais:
I – conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;	I – conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;	Ferramenta de pesquisa
II – 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;		Possibilidade de obtenção dos dados foi excluída
III – possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;		Possibilidade de dados abertos foi retirado
IV – divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;		Divulgação detalhada dos formatos
V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;	II - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;	Autenticidade e integridade
VI – manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;	III – manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;	Atualização das informações
VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e	IV – conter local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e	Local para obtenção das informações
VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção Sobre os Direitos	V - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção Sobre os Direitos	Garantia da acessibilidade

das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.	das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.	
§ 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.		Hipótese de exceção para municípios pequenos
Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:	Art. 7º O acesso a informações públicas será ainda assegurado mediante:	Criação do SIC
I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:	I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades públicas , em local com condições apropriadas para:	
a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;	a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;	
b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;	b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;	
c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e	c) protocolar documentos e requerimentos de acesso a informações; e	
II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.	II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.	
CAPÍTULO III DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO Seção I Do Pedido de Acesso	CAPÍTULO III DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO Seção I Do Pedido de Acesso	
Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º	Art. 8º O pedido de acesso será realizado por qualquer meio legítimo e deverá conter a identificação do requerente e a especificação	Necessidade de identificação do requerente da informações

desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.	da informação requerida.	
§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.		Exclusão da proibição de aspectos que dificultam o acesso
§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na Internet.		Formas alternativas de pedidos
§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.		Exclusão da vedação de exigência de motivos determinantes.
Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.	Art. 9º O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.	
§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:	§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a vinte dias corridos:	Contagem dos prazos de forma corrida.
I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;	I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;	
II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou	II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou	
III - comunicar que não possui a informação, 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.	III - comunicar ao requerente que não possui a informação, indicar qual o órgão ou a entidade que a detém, se for do seu conhecimento, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, comunicando o interessado sobre sua remessa.	
§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.	§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais dez dias corridos, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.	10 dias de prorrogação de prazo

§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.	§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.	
§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.	§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.	Possibilidade de recurso
§ 5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato , caso haja anuência do requerente.	§ 5º A informação armazenada em meio digital poderá ser fornecida por esse meio, a pedido ou com a anuência do requerente	A entrega da informação em formato digital como possibilidade na CRE
§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.	§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público, por meio de impressos, em formato eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para tal mister	Acesso à informação in loco
Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.	Art. 10. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.	Serviço é gratuito
Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no <i>caput</i> todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983.	Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no <i>caput</i> todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983.	Isenção de pagamento na forma da Lei

Art. 13. Quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original.	Art. 11. Quando se tratar de acesso à informação contida em meio cuja manipulação possa prejudicar a sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original.	
Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original.	Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do original, a suas expensas e sob supervisão de servidor público.	
Art. 14. É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia.	Art. 12. É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia.	Inteiro teor da decisão que nega acesso à informação
	Parágrafo único. Na hipótese de recusa de concessão de certidão ou de cópia da decisão de negativa de acesso, ou na ausência de manifestação nos prazos estabelecidos nesta Lei, o requerente poderá recorrer à autoridade superior no mesmo órgão ou entidade pública.	
Seção II Dos Recursos	Seção II Dos Recursos no âmbito da Administração Pública Federal	
Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.		Exclusão da possibilidade de recurso à autoridade superior em 10 dias
Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.		
Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:	Art. 13. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, se:	Recurso direto à CGU, sem prazo específico.
I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;	I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;	

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;	II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;	
III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e	III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e	
IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.	IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.	
§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.	§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada	Exclusão do prazo para resposta.
§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.	§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.	
§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.		Exclusão de recurso à CMRI
Art. 17. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16.	Art. 14. Sem prejuízo das competências da Comissão de Reavaliação de Informações, previstas no art. 30, e do disposto no art. 13, o requerente poderá recorrer ao Ministro de Estado da área, quando houver resposta negativa a pedido de desclassificação de informação reservada.	Hipótese de recurso somente se for sobre pedido de desclassificação de informação reservada.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando.	Parágrafo único . O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando.	
§ 2º Indeferido o recurso previsto no <i>caput</i> que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.		Exclusão de recurso à CMRI para o caso de desclassificação de informação secreta e ultrassecreta
Art. 18. Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.		Regulamentação do procedimento de revisão de decisões denegatórias
Art. 19. Negado o acesso à informação e improvido o recurso a que se refere o art. 15, os órgãos e entidades públicas deverão informar aos Tribunais de Contas a cuja fiscalização estiverem submetidos os pedidos de informação indeferidos, acompanhados das razões da denegação, quando se tratar de matéria sujeita à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial das referidas Cortes.		Necessidade de informação ao Tribunal de Contas quando a negativa for de matéria de sua competência.
§ 1º Quando se tratar de informações essenciais à tutela de direitos fundamentais, os órgãos ou entidades públicas deverão encaminhar ao Ministério Público os pedidos de informação indeferidos acompanhados das razões da denegação.		Necessidade de informação ao MP quando versar sobre direitos fundamentais
§ 2º Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público informarão ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do		

Ministério Público, respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público.		
Art. 20. Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao procedimento de que trata este Capítulo.	Art. 15. Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao procedimento de que trata este Capítulo.	
CAPÍTULO IV DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO Seção I Disposições Gerais	CAPÍTULO IV DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO Seção I Das Disposições Gerais	
Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.	Art. 16. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.	Não cabe negativa de acesso à informação que verse sobre tutela judicial ou adm
Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.	Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.	
Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.	Art. 17. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.	Manutenção de hipóteses de sigilo legais.
Seção II Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo	Seção II Da Classificação de Informação como sigilosa e dos Prazos de Sigilo	
Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.	Art. 18. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta, confidencial ou reservada.	Possibilidade de classificação em razão da segurança da sociedade ou do Estado

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no <i>caput</i> , vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:	§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no <i>caput</i> , vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:	
I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;	I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;	
II - secreta: 15 (quinze) anos; e	II - secreta: 15 (quinze) anos;	
	III- confidencial: 10 (dez) anos; e	Inclusão do grau confidencial - retrocesso
III - reservada: 5 (cinco) anos.	IV - reservada: 5 (cinco) anos.	
§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos (as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.	§ 3º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como secretas.	Informação sobre Presidente, Vice e familiares são classificadas como secretas sem prazo para abertura
§ 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.	§ 4º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.	
§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.	§ 5º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público, à exceção dos documentos classificados como ultrassecretos e os de outras classificações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, cabendo à autoridade competente decidir por sua prorrogação, sempre por prazo limitado	As informações não são tornadas públicas após final do prazo.
§ 5º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação, e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:	§ 6º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:	Exclusão da observância do interesse público
I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e	I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e	

II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.	II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.	
	§ 7º São passíveis de classificação como ultrassecretos, dentre outros, dados ou informações referentes à soberania e à integridade territorial nacionais, a planos e operações militares, às relações internacionais do País, a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico de interesse da defesa nacional e a programas econômicos, cujo conhecimento não-autorizado possa acarretar dano excepcionalmente grave à segurança da sociedade e do Estado.	Informações passíveis de classificação como ultrassecretas
	§ 8º São passíveis de classificação como secretos, dentre outros, dados ou informações referentes a sistemas, instalações, programas, projetos, planos ou operações de interesse da defesa nacional, a assuntos diplomáticos e de inteligência e a planos ou detalhes, programas ou instalações estratégicos, cujo conhecimento não-autorizado possa acarretar dano grave à segurança da sociedade e do Estado.	Informações passíveis de classificação como secretas
	§ 9º São passíveis de classificação como confidenciais dados ou informações que, no interesse dos Poderes da República e das partes, devam ser de conhecimento restrito e cuja revelação não-autorizada possa frustrar seus objetivos ou acarretar dano à segurança da sociedade e do Estado.	Informações passíveis de classificação como confidenciais
	§ 10. São passíveis de classificação como reservados dados ou informações cuja revelação não-autorizada possa comprometer planos, operações ou objetivos neles previstos ou referidos	Informações passíveis de classificação como reservado
Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso	Art. 19. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso	Parâmetros de informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

irrestrito possam:	irrestrito possa:	
I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;	I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;	Defesa e soberania
II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;	II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;	Negociações internacionais
III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;	III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;	Segurança e saúde da população
IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;	IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;	Risco à estabilidade financeira
V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;	V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;	Planos estratégicos das Forças Armadas
VI – prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;	VI – prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;	Risco à pesquisa e desenvolvimento científico
VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou	VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou	Risco à segurança das instituições
VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.	VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.	Risco à investigação/fiscalização
Seção III Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas	Seção III Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas	
Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades,	Art. 20. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades,	Dever de proteção das informações sigilosas.

assegurando a sua proteção.	assegurando a sua proteção.	
§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.	§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.	Só pessoas credenciadas podem acessar informações sigilosas
§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.	§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.	Obrigação de resguardar o sigilo
§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.	§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.	Decreto para dispor sobre tratamento de informações sigilosas
Art. 26. As autoridades públicas adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.	Art. 21. Toda autoridade pública adotará as providências necessárias para que o pessoal de sua unidade conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.	Autoridade tem obrigação de repassar procedimentos e normas para os seus subordinados
Parágrafo único. A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotará as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta Lei.	Parágrafo único. A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o Poder Público, tratar informações sigilosas adotará as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança para tratamento das informações resultantes da aplicação desta Lei.	
Seção IV Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação	Seção IV Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação	

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:	Art. 22. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:	Competência para classificação
I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:	I - no grau de ultras-secreto, das seguintes autoridades:	
a) Presidente da República;	a) Presidente da República;	
b) Vice-Presidente da República;	b) Vice-Presidente da República;	
	c) Presidente do Senado Federal	Inclusão do presidente do Senado
	d) Presidente da Câmara dos Deputados	Inclusão do presidente da Câmara
c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;	e) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;	
d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e	f) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, e o Chefe do Estado-Maior Conjunto da Defesa; e	Inclusão do Chefe de Estado Maior conjunto da Defesa
e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;	g) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;	
	h) Titulares dos órgãos da administração pública que compõem o Sistema Brasileiro de Inteligência.	Autoridades do Sistema de Inteligência
II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e	II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista e das autoridades que exerçam cargos ou funções de direção, comando ou chefia, de hierarquia equivalente ou superior ao nível DAS 101.5, do Grupo Direção e Assessoramento Superiores, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei; e	Inclusão do DAS 101.5
III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, de hierarquia equivalente ou superior ao nível DAS 101.5, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de acordo com	III - nos confidencial e de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.	

regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.		
§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.	§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.	
§ 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas d e e do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.	§ 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas f , g e h do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.	
§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.		Decisão sobre classificação deve ir para a CMRI
Art. 28. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterá, no mínimo, os seguintes elementos:	Art. 23. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterá, no mínimo, os seguintes elementos:	Requisitos da decisão:
I - assunto sobre o qual versa a informação;	I - assunto sobre o qual versa a informação;	Assunto
II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;	II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 18;	Fundamento da Classificação
III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e	III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 18; e	Prazo de sigilo
IV - identificação da autoridade que a classificou.	IV - identificação da autoridade que a classificou.	Identificação da autoridade
Parágrafo único. A decisão referida no caput será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.		

Art. 29. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas na sua desclassificação ou redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 24.	Art. 24. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à na sua desclassificação ou redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 18.	
§ 1º O regulamento a que se refere o <i>caput</i> deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.	§ 1º O regulamento a que se refere o <i>caput</i> deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.	
§ 2º Na reavaliação a que se refere o <i>caput</i> , deverão ser examinadas a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação.	§ 2º Na reavaliação a que se refere o <i>caput</i> , deverá ser examinada a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação.	
§ 3º Na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção.	§ 3º Na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção.	
Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:	Art. 25. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na rede mundial de computadores e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:	Transparência ativa para documentos classificados
I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;	I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos doze meses;	Rol de informações desclassificadas
II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;	II - número de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;	CRE alterou só para número de documentos
III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.		Exclusão da previsão de relatório estatístico
§ 1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no <i>caput</i> para consulta pública em suas sedes.	§ 1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no <i>caput</i> para consulta pública em suas sedes.	

§ 2º Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.	§ 2º Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.	
Seção V Das Informações Pessoais	Seção V Das Informações Pessoais	
Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.	Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.	Preocupação com dados pessoais
§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:	§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:	
I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e	I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de cem anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e	
II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.	II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.	Previsão de acesso por terceiro a informações pessoais
§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.	§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabiliza-se pelo seu uso indevido.	
§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:	§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:	
I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;	I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;	Tratamento médico
II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;	II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;	Pesquisas científicas

III - ao cumprimento de ordem judicial;	III - ao cumprimento de ordem judicial;	Ordem judicial
IV - à defesa de direitos humanos; ou		CRE retirou hipótese de defesa de Dir. Humanos
V - à proteção do interesse público e geral preponderante.	IV - à proteção do interesse público e geral preponderante.	Proteção de interesse público
§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.	§ 4º Observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que estiver envolvida ou ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.	
§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.	§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.	
CAPÍTULO V DAS RESPONSABILIDADES	CAPÍTULO V DAS RESPONSABILIDADES	
Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:	Art. 27. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:	Responsabilização dos agentes
I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;	I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;	Recusa de fornecer a informação ou fornecer de forma incorreta, incompleta ou imprecisa
II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;	II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda, ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;	Utilizar de maneira inadequada
III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;	III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;	Dolo ou má-fé

IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;	IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;	Permitir ou acessar indevidamente
V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;	V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;	Impor sigilo para proveito pessoal ou de terceiro
VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e	VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e	Ocultar da revisão informação
VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.	VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.	Destruir ou subtrair documentos
§ 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no <i>caput</i> serão consideradas:	§ 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no <i>caput</i> serão consideradas:	
I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou	I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou	
II - para fins do disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.	II - para fins da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.	Pena mínima de suspensão
§ 2º Pelas condutas descritas no <i>caput</i> , poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.	§ 2º Pelas condutas descritas no <i>caput</i> , poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.	
Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:	Art. 28. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de qualquer vínculo com o Poder Público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:	Responsabilização de entidades privadas
I - advertência;	I - advertência;	

II - multa;	II - multa;	
III - rescisão do vínculo com o poder público;	III - rescisão do vínculo com o poder público;	
IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e	IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a dois anos; e	
V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.	V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.	
§ 1º As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurado o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias.	§ 1º As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurado o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de dez dias úteis .	
§ 2º A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV.	§ 2º A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV.	
§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista.	§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de dez dias da abertura de vista.	
Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.	Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais assegurado o direito de apurar responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa.	Responsabilização por divulgação não autorizada
Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer	Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de qualquer vínculo com	

natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido	órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido	
CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS	CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS	
Art. 35. Fica instituída, em contato permanente com a Casa Civil da Presidência da República, inserida na competência da União, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, indicados pelos respectivos presidentes, com mandato de 2 (dois) anos.	Art. 30. Fica instituída, em contato permanente com a Presidência da República, inserida na competência da União, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, com a seguinte composição:	CMRI antes estava vinculada à Casa Civil, na proposta da CRE ficaria em contato com a PR
	I – Vice-Presidente da República, que a coordenará;	CRE indicou composição da CMRI
	II – Ministro da Justiça;	
	III – Ministro de Estado da Defesa;	
	IV – Ministro das Relações Exteriores;	
	V – Ministro da Fazenda;	
	VI – Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República;	
	VII – Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;	
	VIII – Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;	
	IX – dois representantes do Senado Federal e dois representantes da Câmara dos Deputados, indicados pelos respectivos Presidentes;	
	X – um representante do Poder Judiciário, indicado pelo Conselho Nacional de Justiça;	
	XI – um representante do Ministério Público, indicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público.	

	§ 1º Os representantes a que se referem os incisos IX a XI do caput deste artigo terão mandato de dois anos, renovável por um única vez.	
	§ 2º O Presidente da República poderá designar membros eventuais para as reuniões da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, conforme a matéria a ser apreciada.	
§ 1º A Comissão Mista de Reavaliação de Informações decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:	§ 3º A Comissão Mista de Reavaliação de Informações decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:	Competências da CMRI
I - requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;	I - requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;	
II - rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7º e demais dispositivos desta Lei; e	II - propor a revisão da classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7º e demais dispositivos desta Lei; e	Modificação de revisão da classificação para propor a revisão
III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1º do art. 24, limitado a uma única renovação.	III - propor a prorrogação do prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, secreta, confidencial e reservada sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto art. 18, §1º, em cada renovação.	Modificação de prorrogar o sigilo para propor a prorrogação Retirou-se, na CRE, a limitação da renovação.
§ 2º A revisão de ofício a que se refere o inciso II do § 1º deverá ocorrer, no máximo, a cada 4 (quatro) anos, após a revisão prevista no art. 39, quando se tratar de documentos ultrassecretos ou secretos.	§ 4º A proposta de revisão de ofício a que se refere o inciso II do § 3º deverá ocorrer, no máximo, a cada 4 (quatro) anos, após a revisão prevista no art. 34, quando se tratar de documentos ultrassecretos ou secretos.	

§ 3º A não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no § 2º implicará a desclassificação automática das informações.		Retirou-se desclassificação automática das informações caso não houve revisão no prazo estipulado
§ 4º Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observadas as disposições desta Lei.	§ 5º Regulamento disporá sobre a organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observadas as disposições desta Lei.	
Art. 36. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos.	Art. 31 O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos.	
Art. 37. Fica instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento - NSC, que tem por objetivos:	Art. 32 Fica instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento - NSC, que tem por objetivos:	Instituição da NSC
I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e	I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e	
II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.	II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.	
Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.	Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.	
Art. 38. Aplica-se, no que couber, a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de	Art. 33 Aplica-se, no que couber, a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de	

caráter público.	caráter público.	
Art. 39. Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 (dois) anos, contados do termo inicial de vigência desta Lei.	Art. 34 Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de dois anos, contados do termo inicial de vigência desta Lei.	
§ 1º A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no <i>caput</i> , deverá observar os prazos e condições previstos nesta Lei.	§ 1º A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no <i>caput</i> , deverá observar os prazos e condições previstos nesta Lei.	
§ 2º No âmbito da administração pública federal, a reavaliação prevista no <i>caput</i> poderá ser revista, a qualquer tempo, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os termos desta Lei.	§ 2º No âmbito da administração pública federal, a reavaliação prevista no <i>caput</i> poderá ser revista, a qualquer tempo, pela autoridade competente, ouvida a Comissão de Reavaliação de Informações, observados os termos desta Lei.	Retirou-se da CMRI a possibilidade de revisão a qualquer tempo de informações classificadas como ultrassecretas
§ 3º Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no <i>caput</i> , será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente.	§ 3º Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no <i>caput</i> , será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente.	
§ 4º As informações classificadas como secretas e ultrassecretas não reavaliadas no prazo previsto no <i>caput</i> serão consideradas, automaticamente, de acesso público		Retirou-se desclassificação automática das informações caso não houve revisão no prazo estipulado
Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:	Art. 35. No prazo de sessenta dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta, autárquica e fundacional designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:	
I – assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;	I – assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;	

II – monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;	II – monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;	
III – recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e	III – recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e	
IV – orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.	IV – orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.	
Art. 41. O Poder Executivo federal designará órgão da administração pública federal responsável:		Retirou-se previsão de órgão responsável dentro do Poder Executivo Federal (CGU)
I – pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;		Campanhas
II – pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;		Treinamento de agentes
III – pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30;		Monitoramento da aplicação da Lei
IV – pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei.		Produção de relatório anual
Art. 42. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação.	Art. 36. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de cento e vinte dias a contar da data de sua publicação.	Modificação do prazo para regulamentação
Art. 43. O inciso VI do art. 116 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:	Art. 37. O inciso VI do art. 116 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:	

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;	VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;	
Art. 44. O Capítulo IV do Título IV da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 126-A:	Art. 38. O Capítulo IV do Título IV da Lei nº 8.112, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:	
"Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública."	"Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública."	
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.		Regras específicas para Estados e Municípios
Art. 46. Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial	Art. 39. Esta Lei entrará em vigor após decorridos cento e vinte dias da data de sua publicação.	
Art. 47. Revogam-se:	Art. 47. Revogam-se:	
I - a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005; e	I - a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005; e	
II – os arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991	II – os arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991	

