Enap Escola Nacional de Administração Pública

Regulamentação da LAI nos Municípios

Módulo 1 Acesso à Informação - Um direito de todos

Brasília - 2015

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Gleisson Rubin

Diretor de Desenvolvimento Gerencial
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância
Natália Teles da Mota Teixeira

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação TécnicaFUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.

© Enap, 2015

Enap Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 - Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

1.1 O Que é Acesso à Informação? **5**

1.2 Acesso à Informação Pública: Um Direito Universal **11**

1.2.1 Jurisprudência Internacional *13*
1.2.2 Transformações Sociais *14*

1.3 Abrangência da LAI **15**

Módulo 1 Acesso à Informação - Um direito de todos

1.1 O Que é Acesso à Informação?

Recentemente, milhões de pessoas realizaram uma demonstração pública de cidadania, protestando nas ruas por melhores condições nos transportes, na saúde e na educação, entre outras coisas. Os principais motivos apontados pelos manifestantes para a ocorrência desses protestos foram ineficiência da gestão pública e corrupção. Mas como todas essas pessoas tomaram conhecimento dos bilhões que foram gastos nessas áreas e de que os serviços deixam muito a desejar a quem quer usá-los?

A resposta é: por meio da transparência. Há vários modos de se garantir a transparência da gestão pública. A liberdade de imprensa é uma delas. Em uma democracia, a imprensa deve mostrar para a população o que acontece com o dinheiro dos impostos sem ser repreendida por isso.

Outra iniciativa de transparência é garantir ao cidadão o direito de obter informações diretamente do Estado, isto é, possibilitar que qualquer pessoa possa ter acesso às informações produzidas ou guardadas por órgãos e entidades públicos, estejam elas em documentos, vídeos, atas de reunião, gravações, apresentações em *power point* ou qualquer outro tipo de suporte para guardar a informação.Vamos tomar como exemplo os gastos do governo. Todas as despesas públicas devem estar disponíveis na internet, em tempo real. Ou seja, cada real que é gasto por qualquer órgão governamental deve ser publicado na internet imediatamente. Assim, a sociedade pode acompanhar em que seus impostos estão sendo gastos.

Voltando ao assunto das manifestações, caso a sociedade não tivesse acesso às informações das despesas públicas pela internet e pela imprensa, o cidadão não teria ideia dos valores

Enap

gastos com educação, saúde e transporte, e nem saberia dizer se a qualidade desses serviços é eficiente fora do bairro onde mora. Portanto, não seria capaz de exigir a eficiência desses gastos.

Diz o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º (...) 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.

Mas, e na prática?

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o acesso à informação como um direito fundamental dos indivíduos, reforçou a publicidade como princípio basilar da Administração Pública e criou instrumentos para aumentar a participação dos cidadãos nas decisões do governo.

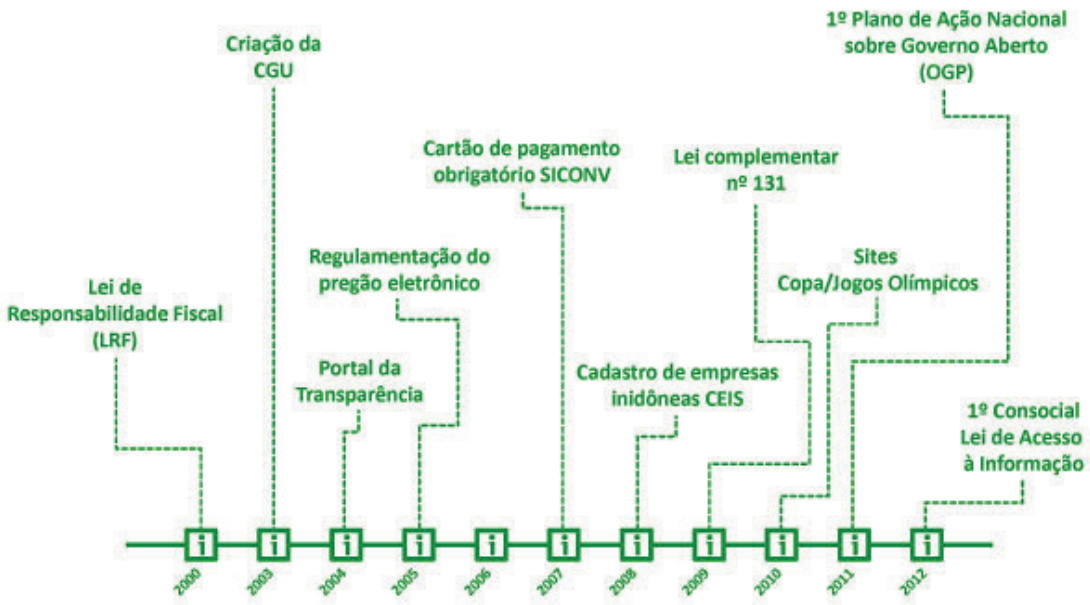
Após a Constituição, várias medidas foram adotadas para promover a divulgação de informações à sociedade, sobretudo no âmbito do Governo Federal, e principalmente da aplicação de recursos públicos.

Embora fossem grandes os avanços alcançados, em termos de transparência ativa, faltava uma lei que definisse como qualquer cidadão poderia solicitar informações públicas de seu interesse. A Lei de Acesso à Informação (LAI) veio, então, preencher essa lacuna.

Além de consolidar a política de transparência governamental, a LAI estabeleceu procedimentos e regras específicas para possibilitar o exercício do direito constitucional de acesso a informações públicas pela sociedade.

Os avanços alcançados pelo Brasil na adoção de medidas concretas voltadas à transparência pública e ao acesso à informação, a partir dos anos 2000, podem ser resumidos na seguinte linha do tempo.

Enap



2000 - Lei Complementar nº 101: Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi um dos marcos fundamentais da política de transparência pública governamental brasileira.

Essa importante norma instituiu os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deveria ser dada ampla divulgação para o acompanhamento pela sociedade, são eles: planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e parecer prévio, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: 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.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

2003 – Criação da CGU

Criada em 28 de maio de 2003, com a publicação da Lei nº 10.683, a Controladoria-Geral da União (CGU), típica agência anticorrupção do país, é o órgão encarregado de assistir direta e imediatamente o Presidente da República, no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria.

A CGU é ainda órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição, ambos do Poder Executivo Federal.

2004 - Portal da Transparência do Governo Federal

Além das leis, iniciativas administrativas também compõem o quadro de ações que, historicamente, têm contribuído para estabelecer uma cultura da transparência em nosso País. Após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o grande marco das políticas de transparência do governo foi a criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, em 2004.

Por meio do Portal, a sociedade pode consultar os gastos do Poder Executivo Federal, sem necessidade de cadastro ou senha, podendo colaborar com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam. O objetivo do Portal é apoiar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, por meio do acompanhamento e da fiscalização pela sociedade.

Desde a sua criação, o Portal recebeu inúmeros aprimoramentos, com o intuito de ampliar o volume de recursos disponíveis para consulta e também para facilitar o acesso dos cidadãos por meio de consultas mais simplificadas e adoção da linguagem cidadã.

2005 - Decreto nº 5.450: Regulamenta o pregão eletrônico

Este decreto regulamenta o pregão na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns. Essa modalidade de licitação está prevista na Lei nº 10.520, de 2002. Tal regulamento aplica-se aos órgãos da administração pública federal direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

2007 - Decreto nº 6.170: SICONV

Em 2007, o Governo Federal deu mais um importante passo na busca pela melhoria da aplicação de recursos públicos. O Decreto nº 6.170 regulamentou os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas, ou privadas sem fins lucrativos, que envolvessem a transferência de recursos dos orçamentos da União.

Essa norma criou o SICONV (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse), no qual as entidades privadas sem fins lucrativos devem se cadastrar antes de celebrarem qualquer convênio ou contrato de repasse com órgãos e entidades públicas.

Art. 3º As entidades privadas sem fins lucrativos que pretendam celebrar convênio ou contrato de repasse com órgãos e entidades da administração pública federal deverão realizar cadastro prévio no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, conforme normas do órgão central do sistema.

Art. 13. A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores - *Internet*, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios.

2008 - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)

Em 2008, foi lançado o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, instituído formalmente pela Portaria nº 516, de 15 de março de 2010, da Controladoria-Geral da União: Art. 1º Fica instituído o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, banco de

Enap

dados que tem por finalidade consolidar e divulgar a relação de empresas ou profissionais que sofreram sanções que tenham como efeito restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública.

Trata-se de um banco de informações, mantido pela Controladoria-Geral da União, que tem como objetivo consolidar a relação das empresas e pessoas físicas que sofreram sanções das quais decorra, como efeito, restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública.

Vários entes federados possuem cadastros sobre o assunto, alguns possibilitam a consulta mediante o CNPJ das empresas e outros em forma de lista. O CEIS pretende reunir em único local uma relação de apenados proveniente das diversas fontes disponíveis.

O CEIS é fonte de referência para os órgãos da administração pública, no tocante aos seus processos de compras. Serve, ainda, como ferramenta de transparência para a sociedade em geral.

2009 - Lei Complementar nº 131
(acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal)

Esta Lei Complementar trouxe melhorias aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, ampliando os mecanismos de transparência, com o objetivo de possibilitar a inclusão da participação popular no acompanhamento dos gastos públicos. Criou também a obrigatoriedade de todos os entes da Federação disponibilizarem a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes às suas despesas e receitas.

2010 – Sítios Copa e Jogos Olímpicos

Em dezembro de 2009, foram editados os Decretos Federais 7.033 e 7.034, os quais dispõem sobre a divulgação, por meio do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, de dados e informações relativos à Copa do Mundo de Futebol de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, respectivamente.

Os sítios Copa 2014 - Transparência em 1º lugar e Jogos Rio 2016 - Transparência em 1º lugar foram lançados em 2010, pelo Governo Federal, com o objetivo de dar transparência às ações e despesas do Poder Executivo Federal relativas aos dois eventos esportivos, seja na forma de gastos diretos ou de transferências aos estados e municípios envolvidos com esses eventos.

A manutenção dos sítios está sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União. Estão obrigados a enviar dados para publicação nos sítios os "órgãos e entidades que administrem recursos e bens da União, inclusive mediante patrocínio, incentivos fiscais, subsídios, subvenções e operações de crédito." A CGU recebe e publica esses dados à medida que são enviados. A integridade e veracidade das informações publicadas são de responsabilidade dos órgãos que enviam as informações à CGU.

Os Decretos 7.033 e 7.034, de 2009, obrigam o envio das informações referentes à contrapartida de convênio ou de operações de crédito. Nos demais casos, o envio de dados sobre gastos estaduais e municipais não é obrigatório, mas a CGU os publicará caso sejam informados oficialmente pelos responsáveis nos estados e municípios.

2011 - *Open Government Partnership*

No ano de 2011, em reconhecimento aos esforços brasileiros na área de transparência pública, o Brasil foi convidado pelo Governo dos Estados Unidos da América para copresidir a iniciativa

chamada de *Open Government Partnership* (OGP), ou Parceria para Governo Aberto, que tem o objetivo de assegurar compromissos concretos de governos em todo o mundo, nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis.

2012 – 1ª Consocial

A 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial) foi um processo nacional coordenado pela Controladoria-Geral da União (CGU) e realizada entre 2011 e 2012.

Os cidadãos dos municípios e estados participantes foram convidados a se reunirem para discutirem a participação da sociedade na administração pública, especialmente, no controle social. Os 150 mil cidadãos que participaram, em todo o país, puderam apresentar duas propostas e ainda eleger seus representantes (delegados) para a etapa nacional.

Essa etapa, que contou com 1.200 delegados, escolheu as 80 melhores propostas, que foram, então, entregues para o Governo Federal como sendo o resultado final do que a sociedade espera do Estado.

A 1ª Consocial teve como tema central "A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública". Seu objetivo principal foi promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública, contribuindo para um controle social mais efetivo e democrático.

2012 – Lei nº 12.527: Lei de Acesso à Informação

Ainda em 2011, foi publicada a Lei nº 12.527. A publicação da Lei de Acesso à Informação representa a consolidação das políticas de transparência governamental que vêm sendo adotadas nos últimos anos, ao instituir o princípio fundamental de que o acesso à informação pública é a regra e o sigilo somente a exceção, garantindo o exercício pleno do direito de acesso previsto na Constituição Federal.

A Lei define os mecanismos, prazos e procedimentos para a entrega das informações solicitadas à administração pública pelos cidadãos e avança na área de transparência ativa, ao estabelecer obrigações de transparência a todos os poderes e a todos os entes federativos, proporcionando regulação sistêmica e harmônica do tema acesso à informação no Brasil.

1.2 Acesso à Informação Pública: Um Direito Universal

O cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais. Por esse e outros motivos, o acesso à informação pública tem sido cada vez mais reconhecido como um direito em várias partes do mundo. Cerca de 90 países possuem leis que o regulamentam.

A primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre o acesso foi a Suécia, em 1766. Na América Latina, a Colômbia foi pioneira, ao estabelecer, em 1888, um Código que franqueou o acesso a documentos de governo. Já os Estados Unidos aprovaram sua Lei de Liberdade de Informação, conhecida como FOIA (*Freedom of Information Act*), em 1966, que recebeu, desde então, diferentes emendas visando a sua adequação à passagem do tempo. A legislação do México, de 2002, é considerada uma referência, tendo previsto a instauração de

Enap

sistemas rápidos de acesso a serem supervisionados por órgão independente. Chile, Uruguai, entre outros, também já aprovaram leis de acesso à informação.
Hoje, o acesso à informação é reconhecido como direito humano fundamental em tratados internacionais, decisões judiciais e no próprio contexto social, como veremos a seguir.

O acesso à informação como direito fundamental também é reconhecido por importantes organismos da comunidade internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

SAIBA MAIS

Os tratados internacionais são documentos assinados por países e podem ser feitos por intermédio de organismos internacionais. Os participantes definem compromissos em comum acordo. Após assinados e aprovados em cada país, esses tratados geram obrigação de cumprimento.

ONU (Organização das Nações Unidas)

Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19) - 1948

> *Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras.*

OEA (Organização dos Estados Americanos)

Convenção Americana sobre Direitos Humanos (artigo 13) - 1969

> *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.*

UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime)

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13) - 2003

> *Cada Estado-parte deverá(...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...).*

As convenções internacionais contra a corrupção consideram o acesso à informação um mecanismo essencial de prevenção e combate à corrupção, estabelecendo medidas para promover transparência pública e participação social nas ações governamentais, nos países participantes.

1.2.1 Jurisprudência Internacional

Como visto anteriormente, as cláusulas de acesso à informação dos tratados internacionais geram uma obrigação para todos os países participantes. Porém muitos países demoraram a providenciar uma legislação própria a respeito.

Assim, vários casos concretos de pedidos de informação negados foram discutidos nos tribunais internacionais, gerando uma jurisprudência favorável à transparência. Essa jurisprudência serviu para estimular os países a formularem suas leis de transparência, assim como serviram de base para elas.

Caso Claude-Reyes

Uma organização não governamental chilena solicitou ao governo de seu país informações a respeito de um projeto de desmatamento que estava sendo executado. O órgão responsável negou-se a entregar parte das informações solicitadas, sem uma justificativa válida.

Após a tentativa de conseguir as informações com o governo, os membros da ONG procuraram a justiça do Chile, que também negou o acesso às informações, considerando a ação judicial inadmissível.

Enap

Assim, como o Chile é Estado-parte da Convenção Americana de Direitos Humanos, o caso foi submetido a julgamento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

No julgamento, a Corte Interamericana considerou, por unanimidade, que o Estado do Chile violou o direito de liberdade de expressão garantido pelo Artigo 13 da Convenção. A Corte decidiu que o Estado do Chile deveria fornecer as informações às vítimas e indenizá-las. Além de dar ganho à causa, a Corte determinou que o país adotasse as medidas necessárias para que o direito de acesso à informação passasse a funcionar na prática, com a elaboração de legislação específica e capacitação dos servidores públicos.

1.2.2 Transformações Sociais

Além dos tratados internacionais e das jurisprudências, transformações sociais ocorridas no final do século XX contribuíram para o reconhecimento do acesso à informação como um direito humano fundamental.

A democratização de vários países, a partir dos anos 80, e os grandes avanços nas tecnologias de informação e comunicação, como, por exemplo, a internet, mudaram completamente a relação das sociedades com a informação e o uso que fazem dela.

Essas novas tecnologias intensificaram a velocidade com que os poderes públicos e outros setores da sociedade produzem, circulam e demandam informações.

1.3 Abrangência da LAI

Enap

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

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

Cabe destacar que a lei subordina, também, as Cortes de Contas e o Ministério Público.

Além das entidades governamentais, a LAI abrange, também, as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para a realização de ações de interesse público, diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênio, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Nesse caso, a publicidade a que estão submetidas refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação.

Parabéns, você concluiu o Módulo 1 do curso. Nesta etapa, você:

- Conheceu o histórico recente dos normativos de transparência e acesso à informação pública no Brasil.
- Compreendeu que o acesso à informação pública é um direito universal.
- Aprendeu que a Lei de Acesso abrange todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta.