

Controladoria-Geral da União

1º RELATÓRIO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.527/2011

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO
2011-2012



1º Relatório sobre a Implementação
da Lei nº 12.527/2011

Lei de ACESSO À INFORMAÇÃO

2011-2012

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 – Brasília-DF
cgu@cgu.gov.br

Jorge Hage Sobrinho

Ministro de Estado Chefe da Controladoria Geral da União

Carlos Higino Ribeiro de Alencar

Secretário-Executivo

Valdir Agapito Teixeira

Secretário Federal de Controle Interno

José Eduardo Romão

Ouvidor-Geral da União

Waldir João Ferreira da Silva Júnior

Corregedor-Geral da União

Sérgio Nogueira Seabra

Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

Brasília, maio/2013.

SUMÁRIO

1. DESENVOLVIMENTO DO MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL.....	7
1.1. TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO.....	7
1.2. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: PRINCIPAIS DISPOSITIVOS.....	9
1.3. A REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL.....	10
2. PREPARAÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	12
2.1. ANTECEDENTES DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: PESQUISA-DIAGNÓSTICO SOBRE VALORES, CONHECIMENTO E CULTURA DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO PODER EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO.....	12
2.2. ESTABELECIMENTO DE PLANO DE AÇÃO ÚNICO.....	13
2.3. DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA ELETRÔNICO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO (E-SIC).....	17
2.4. CAPACITAÇÃO E CONSCIENTIZAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS.....	18
2.5. CRIAÇÃO DA REDE DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL.....	19

3. DIVULGAÇÃO DOS SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS: OPÇÃO PELA TRANSPARÊNCIA.....	22
4. 1º BALANÇO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO EXECUTIVO FEDERAL.....	23
4.1. ANÁLISE DAS ESTATÍSTICAS.....	23
4.1.1. Pedidos e respostas.....	23
4.1.2. Órgãos mais demandados.....	24
4.1.3. Distribuição das solicitações por região geográfica.....	25
4.1.4. Perfil geral dos solicitantes.....	27
4.1.5. Recursos.....	28
4.2. Atuação da Controladoria-Geral da União como instância recursal da Administração Pública Federal.....	29
4.3. Papel da Controladoria-Geral da União no monitoramento da aplicação da Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo Federal.....	34
4.4. Comissão Mista de Reavaliação de Informações.....	37
5. INICIATIVAS QUE REFORÇAM O CAMINHO DA TRANSPARÊNCIA NO BRASIL.....	39
5.1. Exemplos no âmbito do Governo Federal.....	39
5.2. Regulamentação da LAI nos estados.....	45
6. CONCLUSÃO.....	47

APRESENTAÇÃO

Este documento consiste no primeiro relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação - LAI, em cumprimento ao previsto em seu artigo 41, inciso IV.

O Relatório apresenta, em sua seção inicial, breve panorama sobre os avanços recentes do Brasil na área da transparência pública. Em seguida, apresenta os principais dispositivos da LAI e do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que a regulamentou no âmbito do Poder Executivo Federal.

No item seguinte, é explicitado o processo de preparação dos órgãos e entidades para a implementação da LAI. São elencados desafios existentes à época e o plano de ação adotado no âmbito do Poder Executivo Federal para superá-los: capacitação de servidores, desenvolvimento do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) e importância da atuação integrada dos agentes responsáveis pela operacionalização da Lei.

O Relatório analisa também os fundamentos da publicação da remuneração individualizada dos servidores e empregados públicos. Exigência do Decreto 7.724/2012, a publicação das remunerações foi objeto de muitas discussões e de grande repercussão na mídia, mas a opção pela transparência foi confirmada por entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Os resultados alcançados nos primeiros meses de vigência da LAI - 16 de maio a 31 de dezembro de 2012 - constam do balanço de implementação: estatísticas dos pedidos e respostas, órgãos mais demandados, distribuição das solicitações por região geográfica e perfil geral dos solicitantes. São apresentados, ainda, os resultados da atuação da Controladoria-Geral da União - CGU e da Comissão Mista de Reavaliação de Informações - CMRI na aplicação da LAI.

Por fim são destacadas iniciativas que reforçam o caminho da transparência no Brasil: medidas adotadas no âmbito do Poder Executivo Federal - relacionadas a abertura de dados, transparência nos processos decisórios, aprimoramento da gestão da informação, maior transparência no repasse de recursos financeiros, incentivos a servidores - bem como o avanço na regulamentação da LAI nos estados da Federação.

1. DESENVOLVIMENTO DO MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

1.1. TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO

A promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável ao fortalecimento das democracias modernas, uma vez que possibilita que o poder público seja exercido de forma aberta e às vistas dos cidadãos, os quais podem, dessa forma, acompanhar, avaliar e auxiliar no controle da gestão daquilo que é público.

No Brasil, o tema da transparência ganhou destaque a partir da Constituição Federal de 1988 que estabeleceu o acesso à informação como direito fundamental dos indivíduos, reforçou a publicidade como princípio basilar da Administração Pública e ampliou os canais de participação dos cidadãos nos processos decisórios de políticas públicas.

A partir da Constituição, foram publicadas várias leis, decretos e portarias que trataram de questões relacionadas à transparência governamental e ao acesso a informações públicas. Concretizadas, em especial, partir dos anos 2000, tiveram como principal característica o foco na divulgação de informações por decisão do próprio governo, mediante o que se denomina de transparência ativa.

Um dos grandes marcos nesse processo foi a edição da Lei Complementar nº 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, que estabeleceu instrumentos de transparência da gestão fiscal, incluindo os orçamentos, planos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e seu parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária e de gestão fiscal, determinando que fosse dada ampla divulgação à sociedade.

Além da LRF, outros normativos também contribuíram para o aumento da transparência de informações e ações governamentais, tais como a Lei nº 9.784/1999, que regulou o processo administrativo, a Lei nº 10.520/2002, que tratou do pregão presencial e eletrônico, o Decreto nº 6.170/2007, que instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, o Decreto nº 6.370/2008, que criou o cartão de pagamento do Governo Federal e extinguiu o fim das contas tipo “B” e a Lei Complementar nº 131/2009, que acrescentou dispositivos à LRF e ampliou os mecanismos de transparência pública.

A alteração legislativa operada pela Lei Complementar nº 131, de 2009, ampliou a institucionalização da transparência. Foi a primeira vez que uma lei obrigou todos os entes federativos – União, estados e municípios – e todos os Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – a colocarem na internet, em tempo real, todas as despesas e todas as receitas.

Em paralelo ao quadro normativo, iniciativas administrativas também compõem o cenário que recentemente tem contribuído para estabelecer a cultura de transparência no Brasil. Nesse sentido, o grande marco das políticas de transparência governamentais foi a criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, em 2004, pela Controladoria-Geral da União, com o objetivo de apoiar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, por meio do acompanhamento e fiscalização pela sociedade.

Devido ao reconhecimento de seus esforços ao longo das duas últimas décadas, o Brasil tem participado também de várias iniciativas internacionais na área de Transparência Pública e Governo Aberto. O foco dessas ações é a melhoria dos serviços públicos por meio do aumento da transparência e da responsabilidade dos governos, além do engajamento da sociedade nos esforços para o combate à corrupção. Entre elas podemos dar destaque à Open Government Partnership - OGP - ou Parceria para Governo Aberto, que é uma iniciativa internacional que objetiva assegurar compromissos concretos de governos 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.

Não obstante todos os avanços e contínua evolução na política de transparência ativa do governo federal e todo o reconhecimento do trabalho desenvolvido pelo Brasil nessa área, o país ainda carecia de uma Lei de Acesso à Informação. Isso gerava, inclusive, uma situação curiosa: enquanto os governos de outros países iniciaram suas políticas de transparência a partir da edição de leis de acesso à informação, o Brasil não tinha ainda uma lei que regulamentasse o direito de qualquer cidadão de solicitar o acesso a informações públicas, apesar de já ser reconhecido por uma política de vanguarda de transparência ativa.

Em um contexto de compromisso com a transparência, em 18 de novembro de 2011, o Brasil finalmente passou a contar com a sua Lei de Acesso à Informação, a Lei nº 12.527, que regulamenta o direito de qualquer pessoa, sem precisar apresentar o motivo, de receber dos órgãos e entidades públicas, de todos os entes e todos os Poderes, as informações requeridas.

1.2. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: principais dispositivos

A Lei de Acesso à Informação veio coroar e consolidar o processo de transparência conduzido pelo Governo Federal nos últimos anos. Avança no conceito de transparência para considerá-la não somente como uma forma de inibir a prática de más condutas e prevenir a corrupção, mas também como uma ferramenta poderosa para a melhoria da gestão pública e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Institui, ademais, novo paradigma para a Administração Pública brasileira, ao estabelecer como princípio que “o acesso é a regra e o sigilo é a exceção”, sendo dever do Estado atender as demandas da sociedade.

A LAI regulamenta o previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição da República Federativa do Brasil, tornando o direito de acesso passível de operacionalização. É constituída de conceitos e princípios norteadores do direito fundamental de acesso à informação e estabelece orientações gerais quanto aos procedimentos que devem ser seguidos pelo Poder Público, de forma a garantir ao cidadão o pleno exercício do seu direito.

No que diz respeito à transparência ativa, a LAI representou a consolidação das políticas de transparência governamental que vinham sendo adotadas nos últimos anos. Mesmo com todos os avanços alcançados anteriormente, ainda trouxe inovações, pois estabeleceu um conjunto mínimo de informações que obrigatoriamente devem ser publicadas na Internet por todos os órgãos e entidades públicas de todos os Poderes e esferas de governo. Detalha, ainda, elementos que devem estar nos sites, tais como ferramentas de pesquisa, publicação de dados em formato aberto – uma das primeiras leis de acesso do mundo que previram essa característica - e mecanismos de acessibilidade para pessoas com deficiência.

Por outro lado, para que a sociedade possa ter acesso também àquelas informações que não são divulgadas proativamente, a LAI criou obrigações de transparência passiva, ou seja, atendimento a pedidos específicos de qualquer pessoa, sem que haja qualquer necessidade de o requerente motivar o pedido. Nesse sentido, a Lei definiu procedimentos para possibilitar a solicitação de informação, estabeleceu prazos máximos de atendimento e criou mecanismos de recurso para o caso de negativa de acesso. Instituiu, ainda, como dever dos órgãos e entidades públicas, a criação de um ponto de contato entre a sociedade e o setor público, que é o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC).

Não obstante a Lei de Acesso à Informação ter como princípio central garantir os meios para que a sociedade tenha acesso à informação pública e que efetivamente a utilize,

ela também reconhece que há alguns tipos de informações que devem ser preservadas, pois, se forem divulgadas, podem colocar em risco a segurança do próprio Estado ou da sociedade. Nesse caso, portanto, o Estado tem o dever de protegê-las. Para tanto, a Lei estabelece que as informações pessoais e as informações sigilosas devem ter acesso restrito e serem protegidas não só quanto à sua integridade, mas também contra vazamentos e acessos indevidos, em virtude dos riscos que podem ser causados.

1.3. A REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

A Lei de Acesso à Informação é composta de dispositivos gerais, aplicáveis de imediato a todos os órgãos e entidades que a ela estão submetidos, e uma parte que se aplica somente ao Poder Executivo Federal, cabendo a cada um dos Poderes e entes federativos, de acordo com sua autonomia constitucional, adotar as providências para expedir suas próprias regulamentações específicas, observados os ditames gerais da Lei.

O Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, regulamentou a LAI no âmbito do Poder Executivo federal, definindo os procedimentos que devem ser adotados pelos órgãos e entidades para garantir o efetivo acesso às informações públicas pela sociedade.

O Decreto estabeleceu a forma como os órgãos e entidades devem publicar suas informações, em seção específica criada nas respectivas páginas na internet, conforme padrão visual estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM). Além disso, incluiu no rol mínimo de publicação obrigatória algumas informações de interesse geral, tais como a remuneração de ocupantes de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do artigo 40 da LAI, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC.

Detalhou, ademais, aspectos operacionais relativos à instalação e funcionamento do SIC, ao pedido de acesso à informação e aos procedimentos de resposta por parte dos órgãos e entidades.

Outro ponto importante do Decreto diz respeito às definições sobre o procedimento recursal, em caso de resposta insatisfatória ao cidadão. No âmbito do Executivo Federal, foram estabelecidas instâncias às quais o solicitante pode recorrer, se quiser questionar a resposta recebida de determinada instituição, ampliando dessa forma as possibilidades de que as informações sejam de fato acessadas pelo cidadão.

Primeiramente, o cidadão poderá recorrer à autoridade superior àquela que respondeu o pedido de acesso, conforme definido na própria Lei nº 12.527/2011. Caso persista a insatisfação com a resposta oferecida, abre-se a possibilidade de recurso ao dirigente máximo do próprio órgão ou entidade, ou seja, ministros de Estado, presidentes de autarquias, fundações e empresas públicas e autoridades equivalentes. Para efeitos didáticos, chamaremos os referidos recursos a partir de agora simplesmente de “recurso ao chefe hierárquico” e “recurso ao dirigente máximo”.

Em ocasiões em que se mantenha a insatisfação com a resposta final do órgão ou entidade, é possível ainda recorrer a outros órgãos. Nesses casos, o recurso é encaminhado à Controladoria-Geral da União, e, caso não concorde com a decisão da CGU, o cidadão poderá recorrer à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

Ainda sob o ponto de vista de manifestação do cidadão, o Decreto criou a possibilidade de o solicitante apresentar reclamação, em caso de omissão de resposta por parte do órgão ou entidade, passado o prazo de resposta estabelecido pela LAI. Neste caso, a reclamação é recebida pela autoridade de monitoramento da instituição, que deve adotar providências internas para que o pedido seja analisado e respondido ao requerente.

O Decreto aborda também questões relacionadas a informações pessoais, prestação de informações por parte de entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos, responsabilidades de agentes públicos e instituições privadas em caso de descumprimento das normas de acesso à informação e competências relativas ao monitoramento do cumprimento da Lei e do Decreto.

O Decreto conferiu à Controladoria-Geral da União importantes competências de monitoramento, que serão abordadas posteriormente. Estabeleceu também que compete à Controladoria-Geral da União e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelecer procedimentos, regras e padrões de divulgação de informações ao público e detalhar os procedimentos necessários à busca, estruturação e prestação de informações no âmbito do SIC. Ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República cabe estabelecer regras, atos complementares e procedimentos relativos ao tratamento de informações classificadas como sigilosas.

2. PREPARAÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

2.1. ANTECEDENTES DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: PESQUISA-DIAGNÓSTICO SOBRE VALORES, CONHECIMENTO E CULTURA DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO PODER EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO

No processo de preparação para a nova realidade que a Lei de Acesso à Informação traria para o setor público, em 2011, ainda quando o projeto de lei estava tramitando no Congresso Nacional, foi realizada a pesquisa “Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro”, divulgada em dezembro do mesmo ano.

O estudo avaliou a percepção de cerca de 1.000 servidores públicos sobre o tema e os desafios a serem enfrentados para a efetivação da Lei. Coordenada pelo Prof^o Dr. Roberto DaMatta¹, a pesquisa demonstrou de forma geral que, naquele momento, os servidores públicos eram favoráveis à garantia do direito de acesso a informações públicas. No entanto, demonstravam preocupação excessiva com o uso da informação pela sociedade e tinham a percepção de que o serviço público como um todo e suas organizações não estavam preparados para implementar a LAI.

As respostas emitidas pelos servidores participantes da pesquisa possibilitaram identificar os valores culturais que influenciavam instituições a manter uma cultura de segredo, e, por outro lado, os fatores que favoreceriam a transição para uma cultura de transparência. O estudo permitiu apontar, também, as mudanças de natureza organizacional e operacional necessárias à eficaz, efetiva e eficiente implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil.

Como principais conclusões, a Pesquisa demonstrou que o sucesso na transição da cul-

¹ Sumário executivo disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov/publicacoes/SUMARIO_FINAL.pdf

tura do segredo para uma cultura de transparência dependeria crucialmente de lideranças estratégicas, que ficariam encarregadas de cuidar da institucionalização da LAI. Em paralelo, evidenciou também que as estratégias de implementação da Lei deveriam focar o fortalecimento dos valores democráticos e a consolidação de uma cultura de abertura e confiança.

2.2. ESTABELECIMENTO DE PLANO DE AÇÃO ÚNICO

A LAI foi publicada em 18 de novembro de 2011 e entrou em vigor 180 (cento e oitenta) dias após essa data, ou seja, em 16 de maio de 2012. Esse prazo, de apenas seis meses de *vacatio legis*, se mostrava bastante exíguo para o tamanho do desafio de preparar todo o Poder Público para a implementação da Lei.

Diante desse cenário, a decisão do Poder Executivo Federal foi elaborar um plano de ação único a ser adotado por seus órgãos e entidades, a fim de garantir que na entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, todos tivessem condições de atender aos pedidos dos cidadãos. Alguns pontos foram fundamentais para o sucesso dessa missão, entre os quais destacam-se, inicialmente, a prioridade com que o assunto foi tratado e o envolvimento dos altos dirigentes nesse processo.

Desde o princípio, a Casa Civil da Presidência da República assumiu o papel de coordenação de todas as ações relativas à implementação da Lei de Acesso à Informação, em parceria com a Controladoria-Geral da União, que foi responsável pelo monitoramento e apoio direto aos órgãos e entidades. O comando central, a todo momento, foi para que se fizessem todos os esforços necessários para cumprir as etapas do cronograma de implementação, superando eventuais resistências ou dificuldades operacionais.

Em virtude da importância e da prioridade do assunto, o processo se iniciou com a realização de reuniões com os Secretários-Executivos de todos os Ministérios, que foram envolvidos desde o início e sensibilizados sobre a importância da Lei de Acesso à Informação, seus principais dispositivos e sobre os prazos e esforços necessários para sua implementação em tempo hábil. Foi solicitado que cada Secretário-Executivo indicasse um interlocutor que pudesse participar ativamente do processo de implementação da LAI, com a devida autoridade e capacidade de conduzir os trabalhos dentro do órgão.

Os esforços foram então direcionados para o cumprimento do cronograma de providências imediatas, que consistiu no plano de ação do Governo Federal para garantir a implementação da Lei de Acesso à Informação no prazo disponível. O cronograma foi estruturado em quatro grupos de providências, cada uma composta de atividades específicas, conforme explicitado no quadro a seguir:

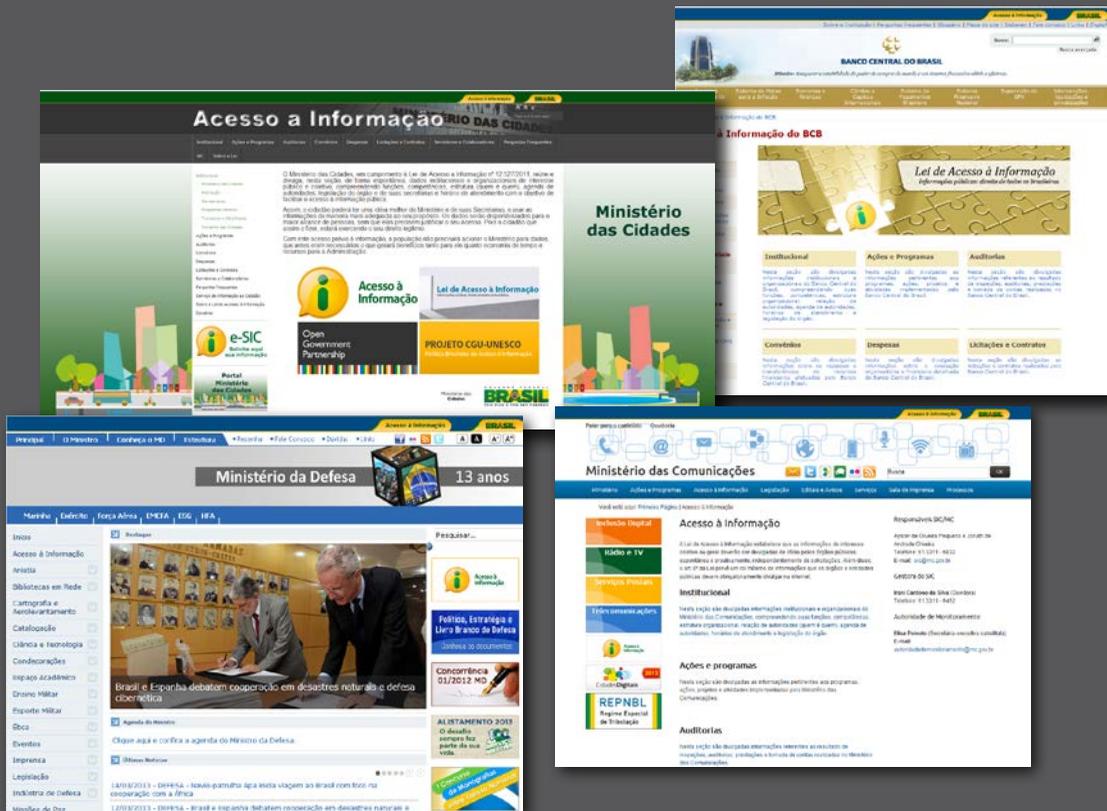
PROVIDÊNCIA Nº 1

TRANSPARÊNCIA ATIVA

Descrição: criação de uma seção específica denominada “Acesso à Informação”, nos sites dos órgãos/entidades, para divulgação das informações de interesse geral que pela Lei de Acesso à Informação são de publicação obrigatória pelos órgãos e entidades.

Objetivo: facilitar o acesso da sociedade a essas informações, mediante o uso de um banner padrão, nomenclatura padronizada e conteúdo específico. Apesar de muitas dessas informações já estarem divulgadas, seja nos sites das instituições, no Portal da Transparência ou Páginas de Transparência, por exemplo, a criação de uma área específica com estrutura padronizada tornaria o acesso mais rápido, ágil e fácil para o cidadão.

A CGU disponibilizou um Guia que orientou a criação da seção, com detalhamento da estrutura, nomenclaturas e conteúdos a serem ofertados em cada item. ■



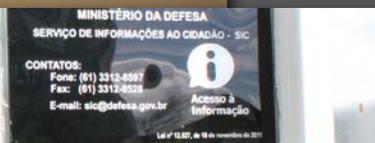
PROVIDÊNCIA Nº 2

TRANSPARÊNCIA PASSIVA

Descrição: implantação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), pelo menos na sede dos órgãos e entidades, em local de fácil acesso e devidamente identificado, com telefones e e-mails exclusivos, bem como servidores treinados para o atendimento aos cidadãos e encaminhamento dos requerimentos.

Objetivo: facilitar o acesso aos órgãos e entidades, criando um referencial único para ser o ponto de contato da instituição com o cidadão, para fins de atendimento das solicitações de acesso à informação abrangidas pela Lei nº 12.527/2011, com o mesmo padrão visual adotado para a seção "Acesso à Informação" na Internet.

Além de providenciar a estrutura física do SIC, os responsáveis pela implementação trabalharam na elaboração de um fluxo interno específico para tramitação dos pedidos de acesso à informação dentro de seus respectivos órgãos e entidades, com vistas a assegurar o cumprimento do prazo máximo de resposta estabelecido na Lei e até mesmo a qualidade da resposta a ser enviada ao cidadão. ■



PROVIDÊNCIA Nº 3

MONITORAMENTO

Descrição: constituição de Grupo de Trabalho e designação da autoridade responsável pelo monitoramento do cumprimento da Lei no órgão ou entidade, ambas por meio de Portaria publicada no DOU.

Objetivos: garantir o cumprimento do cronograma de providências imediatas, por meio de um grupo de trabalho multissetorial, capaz de planejar, coordenar e executar as ações necessárias à implementação da Lei de Acesso à Informação no órgão ou entidade, e propiciar o envolvimento imediato da autoridade de monitoramento, prevista no art. 40 da Lei nº 12.527/2011, para atuação não somente no período de implementação, mas principalmente após a sua vigência efetiva. ■

PROVIDÊNCIA Nº 4

GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Descrição: levantamento, avaliação e organização das informações produzidas ou detidas pelos órgãos e entidades que seriam de maior interesse da sociedade, por meio da avaliação das questões encaminhadas pelos canais existentes (ouvidoria, fale conosco e outros canais de atendimento).

Objetivo: facilitar o atendimento imediato aos requerimentos de acesso, em virtude do mapeamento prévio de possíveis demandas, assim como orientar uma eventual possibilidade de publicação proativa dessas informações por parte da instituição.

Além disso, os órgãos e entidades deveriam buscar estabelecer algumas regras e procedimentos para revisão e classificação das informações sigilosas, segundo os novos preceitos da Lei de Acesso à Informação. Esta ação teve início no período de implementação, mas conforme a própria Lei estabelece, os órgãos e entidades terão o prazo de até dois anos a partir da sua entrada em vigor para concluir a revisão das informações secretas e ultrassecretas, ou seja, até maio/2014. ■

Durante esse período, coube à CGU, por meio da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, realizar o monitoramento de todos os órgãos da administração direta para garantir que as providências fossem cumpridas. Esse monitoramento foi realizado mediante o relacionamento direto e contínuo entre a equipe da Controladoria e os interlocutores designados em cada instituição e consistiu em um processo de ajuda, visando auxiliar na condução adequada do processo e na superação das dificuldades que surgiram ao longo do caminho, não se tratando de uma cobrança pura e simples de cumprimento de prazos.

2.3. DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA ELETRÔNICO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO (E-SIC)

Para facilitar e desburocratizar o envio das solicitações e das respostas no âmbito da Lei de Acesso à Informação, havia a necessidade de se desenvolver um sistema único, disponível na web e de fácil acesso ao cidadão.

Assim, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)², que funciona como porta de entrada única, no âmbito do Poder Executivo Federal, para os pedidos de informação. Para o solicitante, o sistema é a garantia de que os procedimentos previstos na Lei serão atendidos; para o órgão, a segurança de que cumpriu seu papel.

O e-SIC permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, de qualquer lugar onde possa acessar a internet. Por meio do sistema, além de fazer o pedido, o solicitante pode acompanhar o prazo de atendimento pelo número de protocolo gerado e receber a resposta da solicitação por e-mail; entrar com recursos, apresentar reclamações e consultar as respostas recebidas. O e-SIC também possibilita aos órgãos e entidades e à CGU acompanhar a implementação da Lei e produzir estatísticas sobre o seu cumprimento, com a extração de relatórios com dados referentes a todas as solicitações de acesso à informação e seus respectivos encaminhamentos.

Para se cadastrar, o cidadão deve preencher um formulário com algumas informações obrigatórias de identificação, como nome completo, CPF, e-mail e endereço residencial, e outras que são de preenchimento opcional, mais relacionadas ao perfil do solicitante, tais como data de nascimento, sexo, escolaridade e profissão. Essas últimas são interessantes, pois possibilitam que se realizem algumas análises sobre as principais características do público que efetivamente

² <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema>

está ciente do direito e, conseqüentemente, utilizando a Lei de Acesso à Informação.

Importante destacar que, diante do fato de que o acesso à Internet ainda não é uma realidade universal, caso o cidadão não tenha essa possibilidade, ele pode fazer o seu cadastro na unidade física do SIC, ou por telefone, cabendo à equipe do Serviço cadastrar o pedido no sistema, acompanhar o seu andamento e informar ao cidadão sobre o andamento do seu pedido de acesso.

A Controladoria Geral da União é responsável por manter o pleno funcionamento do e-SIC, implementar melhorias e orientar os órgãos do Poder Executivo Federal e cidadãos sobre a utilização do Sistema.

2.4. CAPACITAÇÃO E CONSCIENTIZAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS

Além do cronograma de providências, do monitoramento dos órgãos e entidades e do desenvolvimento do e-SIC, a capacitação dos servidores públicos para a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação foi outro ponto fundamental no processo de implementação.

O treinamento dos servidores públicos federais teve como objetivo preparar os órgãos e entidades para cumprir os procedimentos da Lei no dia seguinte a sua entrada em vigor. Visava-se, portanto, a garantir que os primeiros pedidos dos cidadãos fossem bem recebidos e que a LAI fosse uma lei apoiada e reconhecida pela sociedade.

Desse modo, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da Controladoria-Geral da União desenvolveu ações de capacitação concentradas em duas frentes de atuação, uma capacitação presencial voltada para todos os servidores incumbidos de atuar diretamente no SIC e autoridades de monitoramento dos órgãos e entidades, e um curso virtual destinado a todos os servidores públicos, independente da área de atuação, para conhecimento sobre os princípios do direito de acesso à informação e a Lei de Acesso à Informação Brasileira.

Sobre o treinamento presencial para servidores do SIC e autoridades de monitoramento, foram treinadas onze turmas entre os meses de março a maio de 2012. No total, foram capacitados cerca de 700 servidores de 38 órgãos superiores, 80 entidades vinculadas e 52 estaduais. Neste treinamento foram abordados os princípios gerais de transparência, a Lei de Acesso à Informação, o Serviço de Informações ao Cidadão, Transparência Ativa e atendimento ao cidadão.

O curso virtual para os servidores públicos em geral foi desenvolvido pela CGU, como parte de um amplo processo de sensibilização e capacitação sobre a Lei de Acesso à Informação, tendo em vista que a conscientização e capacitação sobre a importância da Lei e seus impactos no setor público é um dos pilares para garantir sua efetividade.

O objetivo deste curso foi de apresentar uma visão geral sobre a Lei de Acesso à Informação, abordando o marco teórico conceitual, a cultura de transparência e acesso à informação pública e o conteúdo da Lei propriamente dito, em uma linguagem simples, clara e de fácil compreensão. O conteúdo programático foi estruturado em dois módulos, totalizando uma carga horária equivalente a 10 horas.

Até o final de julho de 2012, foram realizadas quatro edições do curso virtual "Rumo a uma cultura de acesso à Informação: a Lei 12.527/2011", tendo sido capacitados 6.026 servidores e empregados públicos.

Além dos treinamentos acima mencionados, logo após a publicação da Lei nº 12.527/2011, a Controladoria-Geral da União lançou uma cartilha de orientação denominada "Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011", que apresenta uma visão geral sobre o direito de acesso à informação e sobre a Lei Brasileira de Acesso à Informação. A cartilha teve um papel importante para disseminação da Lei e tem se tornado uma ferramenta útil de trabalho aos agentes públicos envolvidos no processo de atendimento às demandas da sociedade, sendo utilizada também pelos demais órgãos e entidades em suas capacitações específicas sobre o tema.

Desde então, a CGU tem divulgado a cartilha no seu site principal - <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/>; no portal sobre acesso à informação - <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov/publicacoes/index.asp>; e em todos os eventos de capacitação promovidos na área de acesso à informação, tendo sido distribuídas, no ano de 2012, 261.600 cartilhas, em eventos realizados pela CGU ou em atendimento à demanda de diversos órgãos e entidades.

2.5. CRIAÇÃO DA REDE DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

A implementação da Lei de Acesso à Informação se mostrou um grande desafio desde o princípio, em função de vários fatores. É uma Lei bastante abrangente, que institui

uma nova lógica de atuação do setor público perante à sociedade, demanda uma mudança cultural, uma melhor organização dos processos e uma adequada gestão das informações públicas. Portanto, para superar as dificuldades que surgiriam ao longo do processo, o êxito da implementação dependeria de uma grande capacidade de articulação entre os coordenadores do processo e pontos de contato nos diversos órgãos e entidades que compõem o Poder Executivo Federal.

Nesse aspecto, com o intuito de garantir a implementação na fase inicial e a futura operacionalização da Lei após sua entrada em vigor, foi fundamental estabelecer uma rede de responsáveis pelo acesso à informação em cada órgão e entidade, com papéis definidos e integrados. O contato da CGU com esses responsáveis, que são as autoridades de monitoramento dos órgãos e entidades, os gestores do e-SIC, interlocutores indicados e as ouvidorias, permite que o monitoramento preventivo e também a análise de recursos em terceira instância sejam exercidos com maior efetividade.

A autoridade de monitoramento foi instituída expressamente pela própria Lei nº 12.527/2011, em seu artigo 40, que determina que o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designe autoridade que lhe seja diretamente subordinada para exercer importantes atribuições relacionadas ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação no âmbito da respectiva instituição. Posteriormente, o Decreto nº 7.724/2012 detalhou ainda mais as atribuições dessa autoridade, conforme artigo 67:

**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.**

O Gestor SIC é a pessoa indicada pelo órgão ou entidade para gerenciar a organização da sua instituição no sistema e-SIC, sendo responsável pela atualização dos dados dos Serviços de Informações ao Cidadão do seu órgão e das entidades a ele vinculadas e também por autorizar outros servidores a utilizarem o sistema de acordo com os diversos perfis de responsabilidade, seja na forma de cadastradores, ou de respondentes. Ou seja, ele é o responsável por manter em pleno funcionamento no sistema e-SIC a estrutura que foi pensada no seu órgão para viabilizar o atendimento dos pedidos de acesso à informação.

Os interlocutores são pessoas indicadas pelos órgãos e entidades à CGU para atuar como ponto de contato direto para o esclarecimento de dúvidas, levantamento de informações específicas sobre boas práticas ou regulamentações internas da instituição ou resolução de questões pontuais. A colaboração dos interlocutores é importante, na medida em que eles contribuem para que se tenha uma visão sobre eventuais lacunas da Lei de Acesso à Informação, sobre procedimentos que poderiam facilitar o trâmite dos pedidos, sobre assuntos que precisam ser estudados e debatidos para se criar soluções apropriadas, sobre possíveis melhorias no sistema e-SIC, entre outras questões importantes.

Em relação às ouvidorias públicas federais, observou-se que grande parte delas assumiu diretamente a responsabilidade pelos trabalhos relacionados à Lei de Acesso à Informação, desde o período da implementação até a coordenação e operacionalização dos procedimentos de atendimento dos pedidos dos cidadãos. Embora não exista uma determinação legal para que as ouvidorias assumam esse papel, o que se percebeu é que em virtude da experiência acumulada no relacionamento direto com as demandas da sociedade, toda a *expertise* pôde ser aplicada por essas unidades de forma exitosa em relação à Lei de Acesso à Informação.

3. DIVULGAÇÃO DOS SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS: OPÇÃO PELA TRANSPARÊNCIA

O Decreto nº 7.724/2012 prevê que deverão ser divulgadas, de forma individualizada, a remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo outras vantagens pessoais.

A opção do Governo Federal pela divulgação dos salários dos agentes públicos se baseia na convicção de que a transparência deve sempre prevalecer em um ambiente democrático.

Os rendimentos, afinal, são decorrentes da natureza pública do cargo e sua divulgação possibilita, em última instância, a fiscalização das contas públicas. Assim como todo cidadão tem o dever de recolher os tributos devidos, também tem o direito de saber quanto se paga a cada servidor público, inclusive nominalmente, notadamente em razão do controle social que deve ser realizado.

Esse também é o entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal – STF, que já se pronunciou em diversas ocasiões sobre o assunto, mais recentemente nas Suspensões de Liminar nº 623 e nº 630. A posição do Pretório Excelso sobre a divulgação da remuneração de agentes públicos pode ser resumida pelo seguinte trecho do julgamento de Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 3.902:

“a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII, do artigo 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. (...) Não cabe, no caso, falar de intimidade ou 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”.

Os salários dos servidores, portanto, são informações públicas que, como tais, devem ser acessíveis a todos, sem restrição. O Supremo Tribunal Federal reforça o caminho correto e irreversível da transparência, que o Brasil optou por seguir ao aprovar a Lei 12.527/2011.

4. 1º Balanço de implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal

4.1. ANÁLISE DAS ESTATÍSTICAS

4.1.1. Pedidos E RESPOSTAS

De 16 de maio até 31 de dezembro de 2012, foram realizadas 55.214 demandas de acesso à informação. Desse número, 81,4% (44.930) foram respondidos positivamente, tendo sido a informação solicitada franqueada ao cidadão. Apenas 8,7% (4.816) foram respondidos de forma negativa. Os outros 10% (5.468) tiveram acesso parcialmente concedido, não foram respondidos, correspondiam a perguntas duplicadas/repetidas, versavam sobre informação inexistente ou não eram de competência do órgão demandando. O quadro abaixo discrimina o quantitativo por categoria de atendimento ao pedido:

ATENDIMENTO AO pedido	Qtd. de pedidos	PERCENTUAL
Acesso concedido	44.930	81,4%
Acesso negado	4.816	8,7%
Acesso parcialmente concedido	689	1,2%
Não respondido	660	1,1%
Informação inexistente	1.641	3%
Órgão não tem competência para responder sobre o assunto	1.758	3,2%
Pergunta duplicada/repetida	720	1,3%

Dentre os pedidos que tiveram acesso negado ao cidadão, a maior parte foi baseada na proteção de dados pessoais, que corresponde a 3,84% do total de pedidos. Os outros casos mais representativos de negativa de resposta foram: pedido genérico (1,28%), pedido incompreensível (1,19%) e informação classificada de acordo com legislação específica (1,12%).

A tabelas abaixo traz um panorama completo sobre as razões para negativa de resposta aos pedidos de acesso à informação.

MOTIVO DE NEGATIVA DE ACESSO	QUANTIDADE	%(TOTAL DOS PEDIDOS)
Dados pessoais	2.122	3,84%
Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011	312	0,56%
Informação sigilosa de acordo com legislação específica	622	1,12%
Pedido exige tratamento adicional de dados	392	0,07%
Pedido genérico	708	1,28%
Pedido incompreensível	660	1,19%
Total	4.816	8,7%

4.1.2. ÓRGÃOS MAIS DEMANDADOS

A tabela abaixo demonstra a distribuição dos pedidos por unidade de federação:

ÓRGÃO	Pedidos
SUSEP <i>Superintendência de Seguros Privados</i>	6.890
INSS <i>Instituto Nacional do Seguro Social</i>	4.195
PETROBRÁS <i>Petróleo Brasileiro S.A *</i>	2.689
BACEN <i>Banco Central do Brasil</i>	2.249
CEF <i>Caixa Econômica Federal</i>	1.976
MF <i>Ministério da Fazenda</i>	1.494
MP <i>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</i>	1.339
MTE <i>Ministério do Trabalho e Emprego</i>	1.336

MEC <i>Ministério da Educação</i>	1.232
IBAMA <i>Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis</i>	1.200

* A Petrobrás começou a utilizar efetivamente o e-SIC no dia 1º de Março de 2013. Não obstante, a empresa informou à CGU número de pedidos referente ao ano de 2012, constante de seus registros internos.

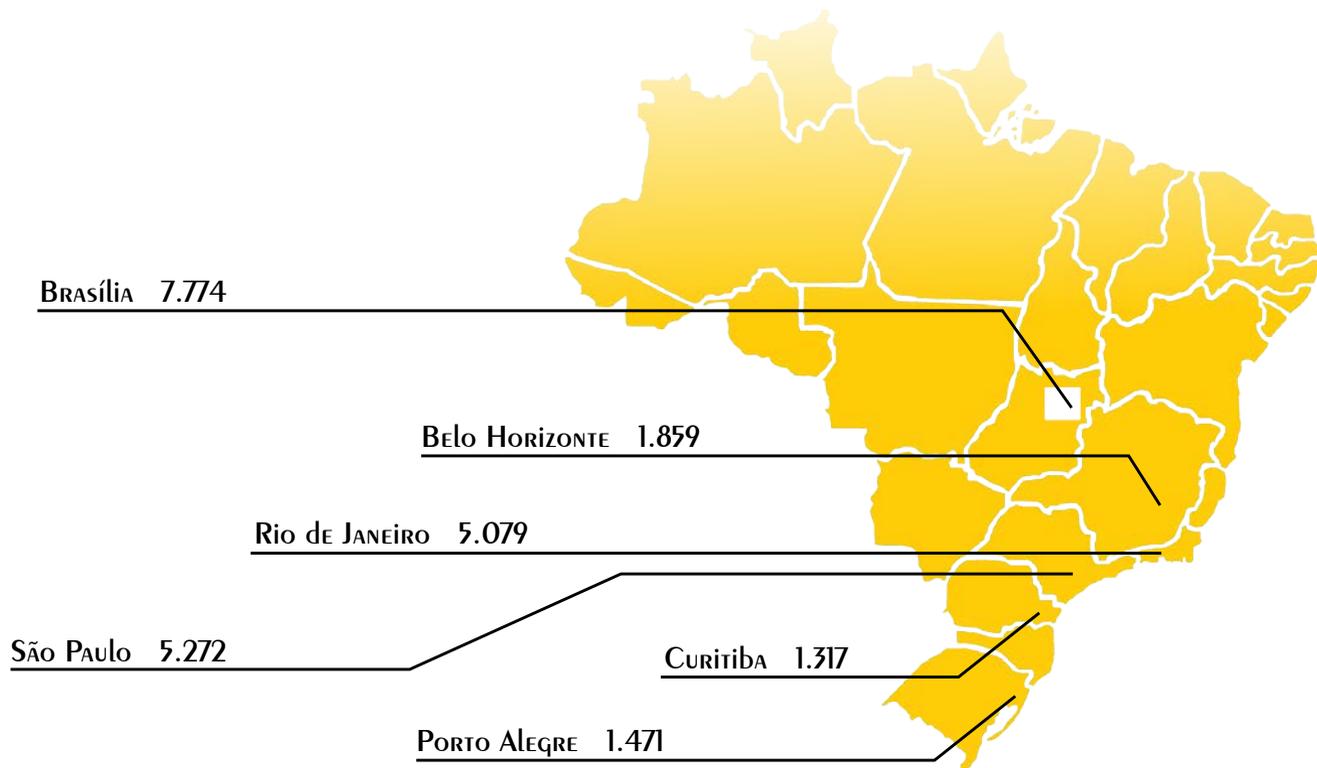
Na Administração Pública Federal, o tempo médio de resposta aos pedidos de acesso à informação é de 11,16 dias, patamar que se encontra quase na metade do prazo previsto em lei, que é de 20 dias, com possibilidade de prorrogação por mais 10.

4.1.3. DISTRIBUIÇÃO DAS SOLICITAÇÕES POR REGIÃO GEOGRÁFICA

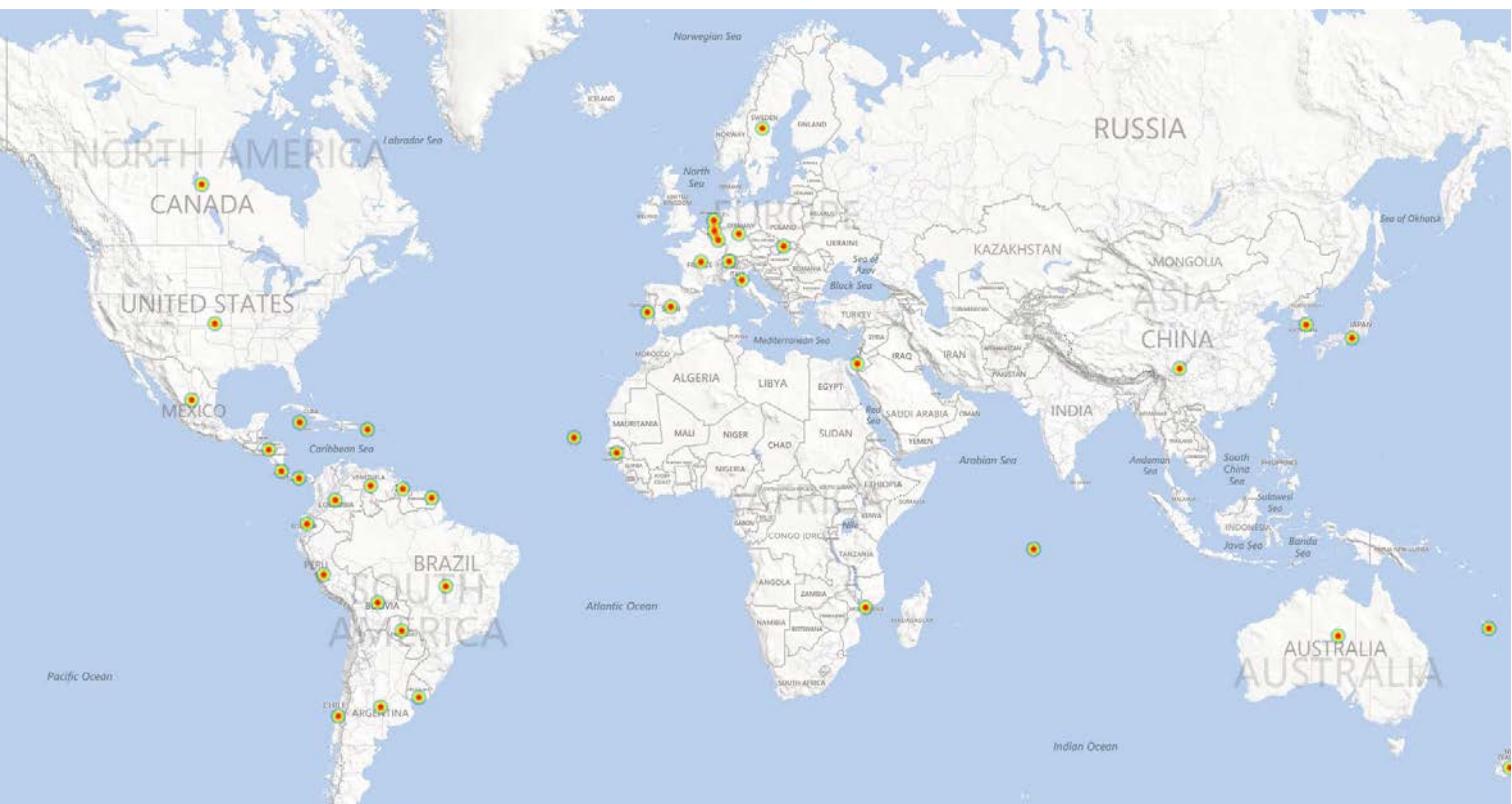
Dentro do período analisado, com base no endereço informado pelos solicitantes, verifica-se que 99,25% dos pedidos se originaram do Brasil, sendo os estados mais expressivos São Paulo (11.736), Rio de Janeiro (8.014), Distrito Federal (7.774), Minas Gerais (4.938), Rio Grande do Sul (3.462) e Paraná (2.485). A tabela abaixo ilustra distribuição dos pedidos por unidade de federação no período de 16/05/2012 a 31/12/2012:

ESTADO	QUANTIDADE	EM RELAÇÃO AO TOTAL DE PEDIDOS
São Paulo	11.736	21,25%
Rio de Janeiro	8.014	14,51%
Distrito Federal	7.774	14,07%
Minas Gerais	4.938	8,94%
Rio Grande do Sul	3.462	6,27%
Paraná	2.485	4,50%
Outros	16.805	30,43%

Dentro da mesma lógica, alguns municípios se destacam pelo número de pedidos, conforme gráfico a seguir:



Importante ressaltar que residentes de outros lugares do mundo também podem utilizar a LAI para solicitar informações aos órgãos da Administração Pública Federal. Dessa forma, de acordo com o endereço informado pelos solicitantes, mais de 400 pedidos se originaram de outros países, identificados na imagem abaixo:





4.1.4. Perfil geral dos solicitantes

Do total de solicitantes³, a maior parte são pessoas físicas 33.854 (95%). No entanto, é interessante notar que pessoas jurídicas têm recorrido à LAI para solicitar informações ao poder público. No período analisado, 1.715 (5%) pessoas jurídicas fizeram pedidos.

Com relação à escolaridade dos solicitantes, a maioria tem, pelo menos, formação superior. Dos 25.701 solicitantes que identificaram sua formação, 15.696 têm ensino superior completo e 2.229 têm mestrado e/ou doutorado, conforme se observa no quadro a seguir:

ESCOLARIDADE	Qtd. de PESSOAS DEMANDANTES	PERCENTUAL
Sem instrução formal	206	1%
Ensino Fundamental	1.126	4%
Ensino Médio	6.444	25%
Ensino Superior	15.696	61%
Mestrado/Doutorado	2.229	9%

Já em relação à ocupação, dentre os 19.448 demandantes que identificaram sua atividade laborativa, os grupos mais significativos de solicitantes são de empregados do setor privado, servidores públicos federais e estudantes, conforme observa-se no quadro abaixo:

PROFISSÃO	Qtd. PESSOAS DEMANDANTES	PERCENTUAL
Empregado do setor privado	4.414	22,7
Servidor público federal	3.412	17,5
Estudante	2.526	13,0
Profis. Liberal/autônomo	2.205	11,3
Servidor público estadual	1.567	8,1
Empresário/empreendedor	1.543	7,9
Professor	1.330	6,8

³ O mapeamento do perfil teve como base o número de solicitantes, e não a quantidade de pedidos, pois existem pessoas que fazem vários pedidos de acesso à informação. Esse efeito ocorre de forma mais significativa nos seguintes grupos de profissão: jornalistas (média de 4 pedidos), pesquisadores (média de 3 pedidos) e servidores públicos federais (média de 2 pedidos).

Servidor público municipal	1.198	6,2
Pesquisador	547	2,8
Jornalista	519	2,7
Outros	187	1,0

4.1.5. RECURSOS

Dentre os mais de 55 mil pedidos de acesso realizados no ano de 2012, somente em 3.614 (7%) o solicitante apresentou recurso ao chefe hierárquico do respondente. E, em apenas 1.210 (2% do total) o requerente apresentou novo recurso – neste caso ao dirigente máximo do órgão ou entidade.

As razões que mais motivaram os recursos foram: informação incompleta; informação recebida não corresponde à solicitada e justificativa para o sigilo insatisfatória ou não informada. Desta forma, percebe-se que os recursos são uma oportunidade dada ao cidadão e à Administração de dialogarem para melhor compreensão dos pedidos.

Conforme já mencionado, não havendo concordância com o posicionamento do órgão ou entidade, há ainda a possibilidade de impetração de recurso à Controladoria-Geral da União, e, posteriormente, à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

Se um órgão não responder a um pedido de acesso dentro do prazo previsto, o solicitante tem a possibilidade de fazer uma reclamação dirigida à autoridade de monitoramento do órgão. No ano de 2012 verifica-se que 181 reclamações foram registradas no e-SIC⁴, sendo que, dessas, 118 geraram o efeito desejado pelo cidadão: houve registro de resposta do órgão ao pedido de acesso.

⁴ Para efeitos de conclusões estatísticas, deve-se levar em conta que a funcionalidade da Reclamação no e-SIC só foi instituída no final de Agosto de 2012, 3 (três) meses depois, portanto, da entrada em vigor da Lei 12.527/2011.

4.2. ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO COMO INSTÂNCIA RECURSAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Ao dispor sobre os procedimentos de acesso à informação mediante pedido específico (no âmbito da denominada transparência passiva), pode-se afirmar, em síntese, que o Decreto nº 7.724/2012 constitui um sistema recursal hierarquicamente organizado em três níveis: primeiro, por todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; em seguida, pela CGU e; como último nível recursal, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), tratada em capítulo próprio neste Relatório. Desta forma, pretendeu-se garantir ao requerente oportunidades de recurso a instâncias administrativas capazes de decidir sobre eventuais negativas de acesso à informação.

Convém esclarecer que, muito embora um mesmo pedido negado possa ser apreciado nesses três níveis recursais, a competência recursal atribuída à CGU, por força do art. 16 da Lei de Acesso a Informação, enfatiza o exame dos aspectos formais e dos procedimentos, nos seguintes termos:

“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:

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.”

Ao regulamentar o dispositivo transcrito, o Decreto 7.724/2012 facultou à CGU a possibilidade de consultar o órgão recorrido antes de emitir decisão no recurso:

“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 preste esclarecimentos.

§ 2º Provido o recurso, a Controladoria-Geral da União fixará prazo para o cumprimento da decisão pelo órgão ou entidade.”

Conferiu-se assim à CGU a faculdade de — ao solicitar esclarecimentos— levantar questionamentos que permitam tanto ao órgão recorrido quanto ao recorrente compreender, por um lado, as razões da negativa e, por outro, as necessidades do acesso pretendido. Ainda que a solicitação de informações (adicionais) tenha, em 2012, exigido o transcurso de prazos superiores (em média) a 30 dias, é inegável que o exercício da faculdade institucional fixada pelo §1º do art. 23 do Decreto nº 7.724/2013 propiciou uma comunicação consistente e segura entre a CGU e os órgãos e entidades recorridos, que, por sua vez, resultou em soluções negociadas para os casos conflituosos (quase sempre decorrentes de “falhas de comunicação” entre servidores públicos e cidadãos requerentes).

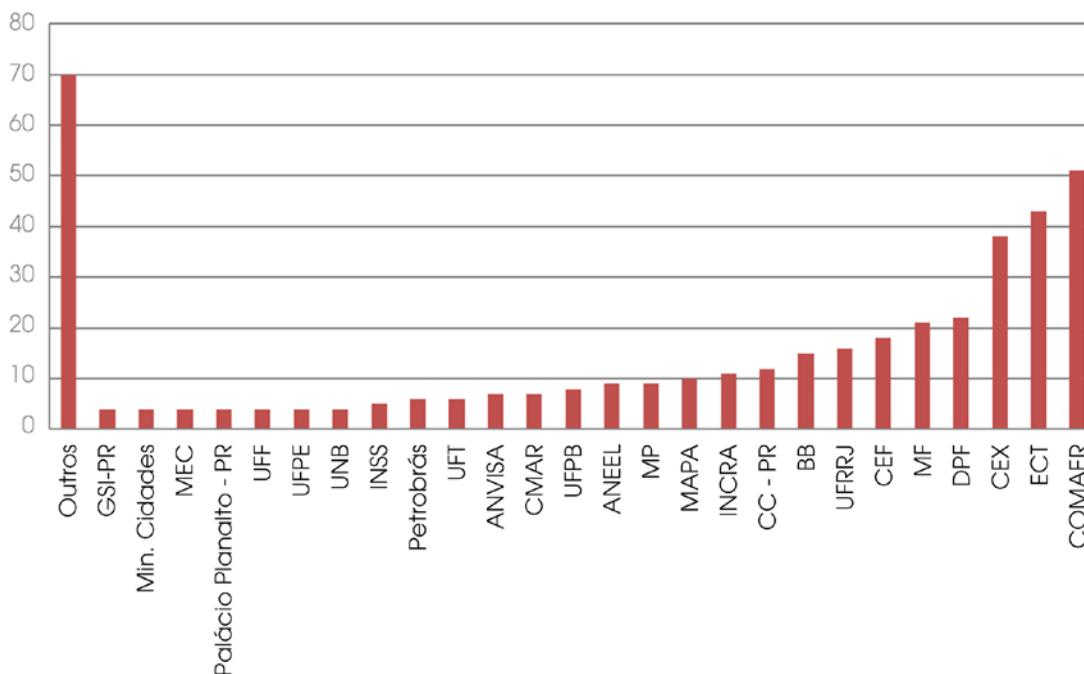
Faz-se necessário registrar que a análise, a instrução e a mediação administrativa dos recursos destinados à CGU são atividades realizadas no âmbito da Ouvidoria Geral da União (OGU). Desde o mês de junho, quando os primeiros recursos começaram a chegar à CGU, até dezembro de 2012, verificou-se uma significativa diversidade de matérias constituindo objeto dos recursos, dentre as quais merecem destaque: demandas pessoais de servidores públicos (remoção, capacitação, remuneração, etc.); cópias de convênios, contratos, estudos, relatórios de auditoria; acesso a base de dados (da Receita Federal e da CGU, por exemplo); informação sobre competência de órgão e atribuições de cargo; acesso a “todos os documentos” expedidos e recebidos (por determinado órgão); solicitações de declaração e certidão; e, mesmo acesso a documentos relacionados a supostos avistamentos de objetos voadores não identificado. Essa pluralidade de demandas tem caracterizado a complexidade do processo de deliberação realizado no âmbito da CGU e, por extensão, tem exigido que a OGU mantenha uma interlocução regular com as autoridades de monitoramento designadas com fulcro no art. 40 da LAI.

O trabalho de estruturação das atividades de análise, de instrução e de mediação — nos termos de um procedimento administrativo célere e efetivo — foi desenvolvido com base em experiências internacionais e, principalmente, com a participação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e de setores organizados da sociedade em torno do tema “acesso à informação”. Destaca-se a parceria firmada com a Organiza-

ção das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), nos termos do Projeto denominado “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã”, em razão da qual foi possível contar com consultoria do ex-Comissário para Acesso à Informação da Escócia, Kevin Dunion. O ingresso da CGU na *Red de Transparencia y Acceso a la Información*, uma rede de intercâmbio técnico composta por países da América Latina, foi também de grande importância nessa etapa, por viabilizar um espaço de diálogo em temas como jurisprudência, capacitação, indicadores de sucesso e satisfação do usuário relativos ao acesso a informações.

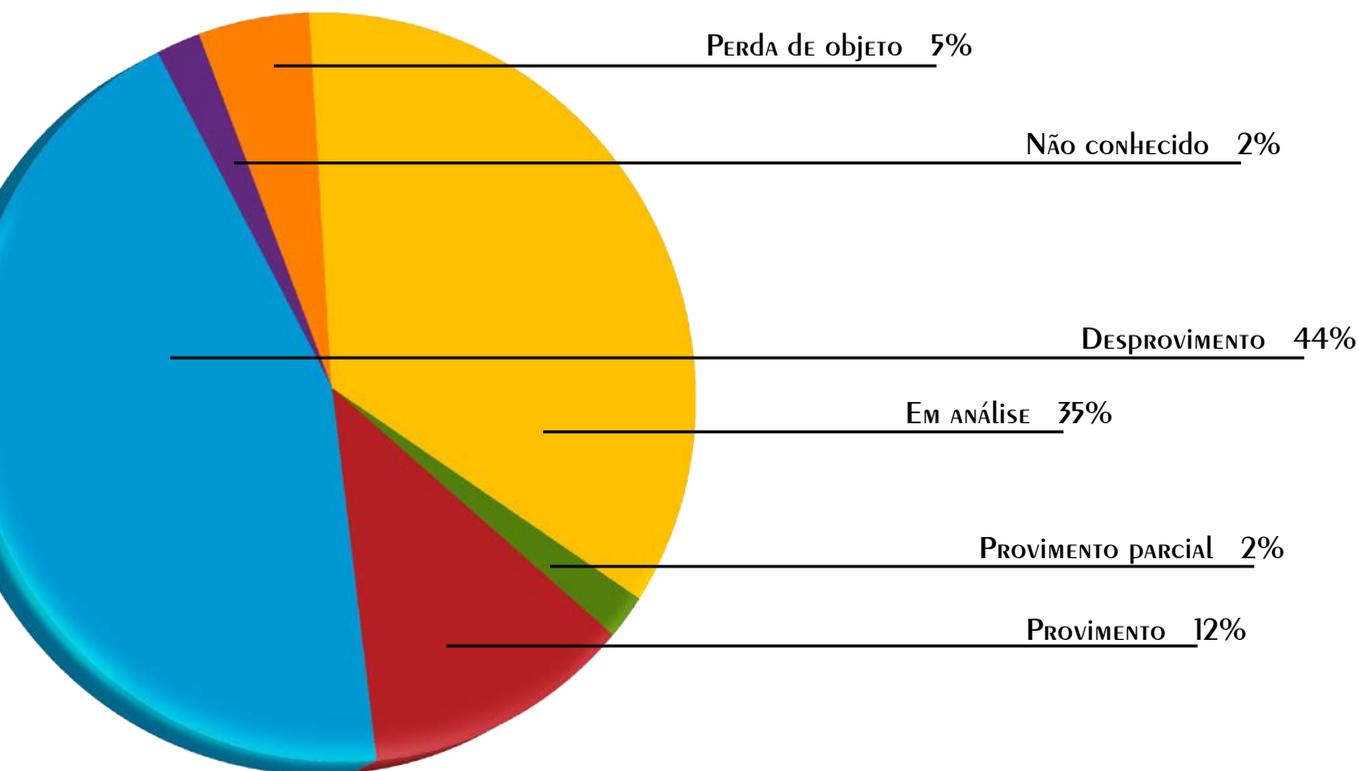
Alguns dos resultados desse trabalho de “implementação da transparência passiva” podem ser melhor evidenciados tendo em vista os seguintes dados: em 2012, 423 (quatrocentos e vinte e três) recursos, que tiveram origem de denegação de acesso de diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, foram julgados pela CGU; conforme gráfico a seguir:

Composição dos Recursos à CGU



Desses, 65% (276) foram julgados até 31 de dezembro do mesmo ano. Da análise do gráfico abaixo, verifica-se que boa parte dos recursos analisados foi desprovida. No entanto, percentual expressivo dos recursos foi objeto de provimento, parcial ou total, ou de

entrega da informação no curso da instrução processual (resultando na, comumente, denominada "perda de objeto").

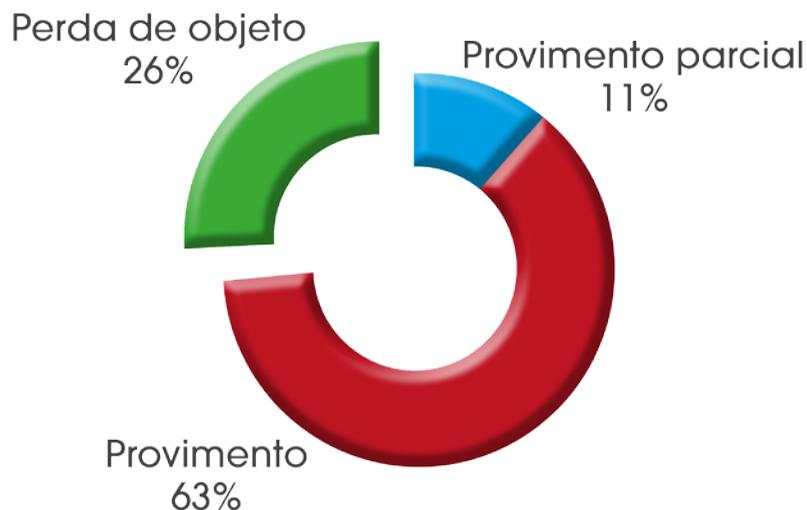


O elevado percentual de recursos desprovidos em 2012 justifica-se, sobretudo, pela grande quantidade de pedidos negados por não atenderem a exigência legal de "especificação da informação requerida" (expressamente contida no art. 10 da LAI), ou seja, por serem excessivamente genéricos. Com efeito, pode-se afirmar que se, por um lado, os órgãos federais estão aprendendo a responder aos pedidos, por outro, a população também está aprendendo a perguntar, a solicitar.

Como exemplos do mútuo "aprendizado", pode-se citar a interposição de recurso utilizando a Lei de Acesso para a revisão de atos administrativos desprovido sob a justificativa de existir procedimento específico para tal fim, sem que o órgão público tenha fornecido qualquer informação sobre a existência ou sobre o andamento de procedimento anterior; ou, ainda, a utilização de recurso para solicitação de grandes volumes de documentos ("todos os memorandos, ofícios, etc.") desprovido por ser genérico e desproporcional sem que o órgão tenha esclarecido que o trabalho de fornecimento poderia inviabilizar suas atividades rotineiras.

Grande parte desses casos encontra seu desprovimento na análise de mérito, uma vez que costumam apresentar ou uma deficiência no modo pelo qual o recorrente formula a solicitação ou uma compreensão equivocada do escopo da Lei.

Dos 81 recursos em que o resultado do julgamento foi favorável ao cidadão, em 21 deles a informação solicitada pelo recorrente foi entregue antes mesmo de a CGU proferir decisão pelo provimento do recurso (gráfico abaixo). Nesses casos, a CGU logrou êxito em sensibilizar o órgão recorrido quanto à legalidade do interesse do cidadão, resultado do intensivo uso da faculdade estabelecida no artigo 23 do Decreto 7.724/2012. Para tanto, a CGU contou com a atuação decisiva das ouvidorias públicas federais que, no âmbito de seus respectivos órgãos, assumiram atribuições vinculadas à garantia do direito de acesso. Essas ouvidorias, quando acionadas pela Ouvidoria-Geral da União, contribuíram para mediação administrativa dos recursos, isto é, para que as áreas detentoras das informações objeto de recurso à CGU pudessem reavaliar, de forma dialógica e cooperativa, as vantagens e desvantagens do fornecimento da informação antes da conclusão do julgamento (no referido segundo nível recursal), contribuindo, assim, para elevar o percentual de “perdas de objeto” alcançadas (que são propriamente resoluções negociadas dos recursos). Com base nessa experiência, elaborou-se uma cartilha específica denominada “Orientações para a Implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas” (disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ColecaoOGU/Arquivos/OGU-Implementacao_LAI.pdf) a fim de estimular e incrementar a atuação de milhares de ouvidorias públicas em todo país.



A CGU, no exercício de sua competência recursal, também encaminha à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) dados e documentos relativos aos recursos

desprovidos pela Controladoria-Geral e que foram objeto de recurso à Comissão. Após o julgamento pela CMIRI, a CGU insere no portal <http://www.acessoainformacao.gov.br> as decisões adotadas, conferindo-lhes plena divulgação.

Por fim, com vistas a estimular a entrega da informação nas “instâncias” anteriores, a Ouvidoria-Geral da União iniciou, em 2012, trabalho de sistematização dos principais entendimentos adotados nos recursos já julgados. Dessa forma, as entidades e órgãos da Administração Pública Federal poderão avaliar, antes de responderem pedidos de acesso e recursos, se os entendimentos que pretendem adotar estão em conformidade com às decisões da CGU em recursos anteriores, garantindo maior coerência e efetividade ao sistema recursal instituído.

4.3. PAPEL DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NO MONITORAMENTO DA APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

A Controladoria Geral da União ocupa papel central no monitoramento e orientação dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal com relação ao cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação. As competências da CGU de monitoramento, exercidas pela Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – SPCI, estão expressas no Artigo 68 do Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012:

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

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.**

A CGU participou ativamente do processo de elaboração do anteprojeto de Lei de Acesso à Informação – enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em maio de 2009 - e de aprovação do projeto de Lei na Câmara e no Senado. Participou também da

elaboração do Decreto nº 7.724/2012 e coordenou, juntamente com a Casa Civil da Presidência da República, o processo de implementação da LAI no Poder Executivo Federal.

Conforme mencionado anteriormente, nos meses que antecederam a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, foi designada uma equipe de servidores para monitorar, de forma permanente, os órgãos e entidades com relação ao cumprimento das providências imediatas necessárias para a implementação da LAI. O trabalho de monitoramento, naquele momento, foi voltado essencialmente para a orientação aos gestores e verificação do cumprimento de tarefas, observados os prazos estabelecidos em cronograma.

Após a entrada em vigor da Lei, a CGU continuou auxiliando, de perto, os órgãos e entidades públicos. Além da ajuda em casos do dia-a-dia, o monitoramento ganhou forte viés preventivo e passou a abranger questões sistêmicas, que perpassavam diversos órgãos e entidades. A principal ferramenta utilizada no monitoramento foi o e-SIC, que é o sistema integrado de encaminhamento de pedidos e respostas do Poder Executivo Federal.

A atuação preventiva do monitoramento buscou identificar antecipadamente eventuais dificuldades dos órgãos e falhas quanto ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação, evitando ou, ao menos, mitigando problemas futuros. O objetivo principal dessa atividade foi o de orientar os órgãos e entidades sobre a melhor forma de se interpretar a Lei e atender o cidadão, bem como evidenciar temas sensíveis que necessitavam de um entendimento conjunto e sistêmico no âmbito do Governo Federal.

Nos primeiros meses de vigência da Lei de Acesso à Informação, algumas dúvidas se mostraram recorrentes, demandando estudos, debates internos e orientações por parte da CGU para auxiliar os órgãos e entidades a enfrentar os desafios iniciais. Alguns temas se mostraram especialmente importantes, tais como os mencionados a seguir.

No que diz respeito à natureza do pedido de informação, a LAI garante acesso a informações existentes nos órgãos e entidades públicas, registradas em qualquer suporte ou formato. Portanto, pedidos que não especifiquem a informação desejada e que se configurem meros desabafos ou reclamações não estão no escopo da Lei de Acesso, assim como consultas jurídicas, pedidos para que o órgão manifeste sua opinião e solicitações de adoção de providências em geral. Nesses casos, o procedimento adotado foi comunicar ao cidadão que a solicitação não se trata propriamente de pedido de informação e informar qual o canal adequado para tratar o assunto.

Outro caso recorrente diz respeito ao elevado número de solicitações de acesso à informação recebido por alguns órgãos e entidades, em virtude da natureza de suas atividades. Neste caso, a orientação tem sido de que o órgão ou entidade crie uma forma de identificar continuamente os pedidos mais frequentes e se esforce ao máximo para disponibilizar as informações mais demandadas em seu site, reduzindo, assim, a deman-

da por transparência passiva. O foco contínuo em transparência ativa ainda é uma prioridade porque, além de facilitar o acesso das informações por parte da sociedade, pode promover uma economia de recursos para o setor público, tanto de tempo, quanto de força de trabalho.

A questão das informações que são sigilosas com base em outras hipóteses, que não as estabelecidas no art. 23 da Lei de Acesso à Informação, também foi objeto de muitas dúvidas dos órgãos e entidades quanto à necessidade de classificação. Os órgãos foram orientados que as informações protegidas por outras hipóteses legais de sigilo não precisam ser classificadas com base nos procedimentos e regras da LAI, nos graus reservado, secreto e ultrassecreto. Nesses casos, a resposta de negativa de acesso ao cidadão deve ser fundamentada e informar necessariamente qual é a legislação que respalda o sigilo alegado.

Outro assunto que foi e ainda é muito demandado refere-se ao tratamento que deve ser conferido aos pedidos genéricos, desproporcionais, ou que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações. Segundo o artigo 13 do Decreto 7.724/2012, não serão atendidos pedidos de acesso à informação genéricos, desproporcionais, ou que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações.

Em linhas gerais, pedido genérico é aquele cujo objeto não é suficientemente delimitado, não podendo ser adequadamente compreendido e, por consequência, atendido. Pedido desproporcional, por sua vez, é aquele que envolve uma quantidade extensa e desarrazada de documentos que precisam ser analisados com cuidado para tratar eventuais informações protegidas por sigilos previstos na Lei de Acesso à Informação ou em legislação específica, assim como para resguardar eventual informação pessoal. Apesar de a LAI tratar o pedido desproporcional como uma hipótese de negativa de acesso, a orientação para os órgãos e entidades no âmbito do Poder Executivo Federal tem sido para que se tentem criar estratégias para atender da melhor forma esses pedidos. Por exemplo, solicitar que o requerente restrinja ou objetive seu pedido, tornando o trabalho de produção da resposta exequível, ou solicitar ao requerente que priorize sua demanda.

Essa análise sobre a desproporcionalidade de um pedido deve, ainda, considerar a capacidade operacional do órgão ou entidade pública para atender à demanda solicitada.

Em outros países, inclusive, é comum associar a desproporcionalidade à persistência e pouca razoabilidade do próprio solicitante. Pedidos repetitivos do mesmo indivíduo, que muitas vezes expõem o órgão público a situações fastidiosas, são, em geral, considerados desproporcionais.

Com relação aos pedidos que exijam trabalhos adicionais de análise, produção ou tratamento de dados, cabe ao órgão ou entidade indicar, caso tenha conhecimento, o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados conforme prevê o parágrafo único

do artigo 13 do Decreto 7.724/2012. Por isso, orienta-se também sobre a importância da publicação de dados em formato aberto, a fim de possibilitar a reutilização pelo interessado, da forma como for mais apropriada.

Muitas dúvidas foram apresentadas, ainda, quanto ao procedimento em relação às informações que estão no decurso de um processo decisório. O Decreto 7.724/2012 prevê que o acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão. Trata-se, portanto, de possibilidade temporária de negativa de acesso a esse tipo de informação, que será finalizada em data ou termo futuro. Nesses casos, é muito importante que a resposta explique as razões da negativa, indicando, se possível, o fato ou ato a partir do qual a informação estará disponível.

4.4. COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) é o órgão colegiado interministerial que tem a prerrogativa de revisar, de ofício ou em sede de recurso, o mérito das classificações de informação nos graus secreto e ultrassecreto dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, bem como decidir sobre recursos apresentados contra as decisões de 3ª instância da Controladoria-Geral da União relativas aos pedidos de acesso à informação.

A Comissão, que também tem a atribuição de estabelecer orientações normativas a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da legislação relacionada com o acesso à informação, é composta pelos titulares (com possibilidade de indicação de suplente) dos seguintes órgãos:

- I - Casa Civil da Presidência da República, que a preside;
- II - Ministério da Justiça;
- III - Ministério das Relações Exteriores;
- IV - Ministério da Defesa;
- V - Ministério da Fazenda;
- VI - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- VII - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;

VIII - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

IX - Advocacia-Geral da União; e

X - Controladoria Geral da União.

A Comissão foi efetivamente instalada em outubro de 2012, tendo se reunido, no ano de 2012, em três ocasiões: 02 de outubro, 30 de novembro e 21 de dezembro. As três reuniões ordinárias mencionadas tiveram como traço comum a presença de diversos Ministros de Estado, o que demonstra a importância que o Governo Federal tem dado ao tema e reforça a atuação da Comissão de alto nível de tomada de decisões no âmbito da Lei de Acesso à Informação.

A Comissão julgou, no período em questão, 54 recursos. Por terem assuntos idênticos, alguns processos foram julgados em bloco, tendo sido atribuídas decisões iguais para os casos iguais. Dentre os 54 casos julgados, 2 não foram conhecidos, pela ausência dos pressupostos de admissibilidade. Nos demais, a Comissão acompanhou o entendimento da Controladoria-Geral da União.

Por fim, cabe destacar que o Regimento Interno da Comissão Mista bem como suas atas e decisões estão divulgadas no site de acesso à informação mantido pela Controladoria Geral da União: www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/.

5. INICIATIVAS QUE REFORÇAM O CAMINHO DA TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

5.1. Exemplos no Âmbito do Governo Federal

Para viabilizar a efetiva implementação da Lei de Acesso à Informação, é necessário que os órgãos e entidades busquem novas maneiras de divulgar as informações públicas, fomentem a cultura da transparência e aprimorem as práticas de gestão da informação.

Apesar do pouco tempo de vigência da LAI e dos desafios por ela impostos ao setor público, é possível destacar no âmbito do Poder Executivo Federal algumas estratégias e soluções que foram além das obrigações fixadas pela Lei ou que a atenderam de forma inovadora e criativa.

Desse modo, com o intuito de estimular ideias que contribuam para o pleno atendimento da Lei de Acesso à Informação, serão compartilhadas, a seguir, algumas iniciativas - muitas delas de implementação relativamente simples - que colaboraram para o aumento da transparência e do acesso à informação dos cidadãos e da sociedade em geral.

ABERTURA DE DADOS

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP:

Diante da crescente demanda por transparência, decorrente da implementação da Lei de Acesso à Informação, o ministério resolveu divulgar informações sobre imóveis funcionais e seus respectivos ocupantes. A partir de atuação conjunta com a CGU, foi editada a Portaria Interministerial nº 262/ 2012, que disciplina o modo de divulgação, na internet, dessas informações.

Essas informações, publicadas trimestralmente no Portal da Transparência, são relativas aos imóveis residenciais de propriedade da União, situados no Distrito Federal e administrados pela Secretaria do Patrimônio da União - SPU. A consulta pode ser feita pela relação de imóveis ou de ocupantes (permissionários). Além disso, foi viabilizada a disponibilização, para consulta presencial na SPU, da lista de espera por imóveis funcionais.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA:

O MAPA criou o Comitê Permanente de Acesso às Informações - CPAI, com o objetivo primordial de implementar as ações decorrentes da LAI e do Decreto nº 7.724/2012.

Entre as competências do Comitê estão as de identificar informações para disponibilizá-las em seu sítio eletrônico e mantê-las atualizadas e adequadas à consulta; apoiar as atividades relacionadas à classificação das informações e acompanhar o atendimento ao cidadão, verificando a qualidade das respostas oferecidas e os recursos apresentados.

Além do cumprimento das competências originais, o Comitê desenvolve trabalhos complementares que têm auxiliado a evolução dos serviços prestados pelo SIC, tais como a construção de dados estatísticos, e o apoio a treinamento de servidores.

O CPAI pode, ainda, requerer das unidades internas as informações necessárias ao exercício de suas atribuições e convidar servidores de órgãos e entidades vinculadas para participarem de suas reuniões. A Comissão conta também com o assessoramento por parte da Consultoria Jurídica e dos órgãos singulares do MAPA para o cumprimento das suas atribuições.

TRANSPARÊNCIA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS

Banco Central do Brasil - BACEN:

Com o advento da Lei de Acesso à Informação, o BACEN resolveu alterar o regulamento do Comitê de Política Monetária – COPOM - para determinar o registro nominal e a divulgação dos votos de cada um de seus membros. Desde maio de 2012, essas informações passaram a ser divulgadas no Comunicado e na Ata de cada reunião do COPOM.

Desde a sua criação, em 1996, o COPOM busca conferir transparência ao processo de deliberação para formulação da política monetária. As normas do antigo regulamento desse Comitê já previam várias medidas de transparência. No entanto, esse regulamento não estabelecia a necessidade de registro nominal dos votos oralmente proferidos nas reuniões. De acordo com o Banco Central, a ausência desse registro justificava-se por causa de questões regulatórias que eram legítimas e conformes à legislação então vigente. No entanto, com o advento da Lei de Acesso à Informação, o Banco Central consolidou o entendimento de que os votos oralmente proferidos pelos membros do COPOM conceituam-se como informações. Portanto, foi necessário alterar o Regulamento do COPOM para prever expressamente a obrigatoriedade do registro nominal dos votos proferidos pelos membros do Comitê, assim como sua divulgação.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha:

De modo a viabilizar mais transparência aos processos decisórios do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha, esse instituto criou o "Blog da Reitora". Esse blog foi criado para servir como um espaço para divulgação de informações e comunicação entre a reitora e a comunidade acadêmica.

Nesse sítio é divulgada a agenda da reitora, assim como as principais decisões e ações institucionais para garantir à comunidade acadêmica e à sociedade em geral o acesso à informação. O objetivo do blog é disponibilizar informações institucionais atualizadas, para que a comunidade acadêmica saiba permanentemente o que está acontecendo na reitoria e no cotidiano profissional da reitora.

Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI:

O Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, vinculado à Casa Civil, passou a transmitir ao vivo pela internet as reuniões do Comitê Gestor da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - CG ICP-Brasil. A iniciativa permite a democratização do acesso ao CG ICP-Brasil, no âmbito do qual ocorrem importantes discussões acerca do Sistema Nacional de Certificação Digital.

Para o ITI, o acesso aos debates via internet garante ao cidadão interessado o exercício de seus direitos previstos na Lei de Acesso à Informação. Ao mesmo tempo é uma forma de antecipar-se a qualquer solicitação de informação sobre a reunião do Comitê Gestor já que, além de transmiti-la pela internet, disponibiliza os vídeos para que sejam apreciados a qualquer momento.

Com o objetivo de democratizar os eventos que proponham debates acerca do Sistema Nacional de Certificação Digital, bem como dos seus aspectos tecnológicos, administrativos e jurídicos, o ITI transmitiu em 2012, além das reuniões do CG ICP-Brasil, o Fórum de Certificação Digital, realizado em seis etapas nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Goiânia, Florianópolis e Brasília.

Secretaria de Aviação Civil - SAC:

De modo a incentivar a participação popular na definição de políticas do setor, a Secretaria de Aviação Civil decidiu por realizar, com respaldo na Lei de Acesso à Informação, audiências e consultas públicas com o objetivo de dar ampla publicidade de suas ações e receber contribuições da sociedade para aperfeiçoamento de suas políticas.

A iniciativa de tornar os processos decisórios mais transparentes culminou na abertura de duas consultas públicas pela SAC: uma para a elaboração do modelo de subsídios para a aviação regional, e outra para a definição de diretrizes na alocação de slots (autorizações para pousos e decolagens) no Aeroporto de Congonhas. Esta, concluída recentemente, recebeu 13 contribuições de pessoas físicas, empresas e associações vinculadas ao setor, contendo críticas e sugestões sobre a ação proposta. As contribuições encaminhadas, em consonância com o inc. II do art. 9º da Lei de Acesso, estão, agora, em sede de análise pela equipe técnica responsável.

Apesar de não possuir regulamento que a obrigue a utilizar as ferramentas de audiência e consulta pública previamente à publicação de seus atos, a SAC entende que essas

ações são uma excelente maneira de aproximar a política pública de quem ela efetivamente alcança.

APRIMORAMENTO DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Ministério das Comunicações - MC:

O Ministério das Comunicações instituiu, por meio da Portaria nº 103/2012, o Comitê de Organização de Informações - COI. Esse Comitê foi instituído com a finalidade de formular, implementar e monitorar o processo de organização, padronização e sistematização das informações geradas pelo Ministério, bem como das informações setoriais utilizadas no apoio aos processos decisórios e de divulgação do órgão. Além disso, o COI é responsável por planejar, coordenar e executar as ações necessárias à implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Ministério.

Ministério da Educação - MEC:

Tendo a adequada gestão documental como pressuposto para o acesso à informação, o MEC aprovou o Manual de Gestão de Documentos, de observância obrigatória para as unidades internas do órgão.

Com a finalidade de criar bases para a implantação de sistemas informatizados unificados, bem como de otimizar as rotinas administrativas e os serviços de protocolo no âmbito do MEC, o Manual uniformiza e estabelece os procedimentos gerais referentes à gestão de processos e documentos, tais como instruções para autuação e formação de processos, rotinas a serem seguidas no caso de documentos classificados e trâmite de documentos contendo denúncias anônimas.

No que se refere aos documentos classificados, o guia determina que cada unidade tenha uma comissão credenciada, com competência para receber documentos de caráter sigiloso, como ultrassecreto, secretos e reservados.

O MEC recomenda, ainda, a utilização do Manual no âmbito de suas entidades vinculadas.

Ministério das relações Exteriores - MRE:

No Arquivo Histórico do Itamaraty, localizado em Brasília, encontra-se um acervo de aproximadamente 30 milhões de folhas, acrescido, anualmente, em quase 500 mil documentos, dos quais 60% são expedientes telegráficos (mensagens eletrônicas e telegramas) trocados com as missões no exterior. Destes, aproximadamente 10 mil foram classificados como "segredo", e cerca de 900 como "ultrassecreto". Essas restrições derivam da própria natureza da atividade diplomática, que envolve temas sensíveis, muitas vezes relacionados à segurança da sociedade e do Estado.

A Lei de Acesso à Informação, entretanto, proporcionou uma maior seletividade e objetividade no processo de classificação dessas informações. Nos nove meses anteriores à implementação da Lei foram 16.557 mensagens telegráficas sigilosas com postos no exterior, das quais 13.701 "reservadas", 2.701 "secretas" e 138 "ultrassecretas". Nos nove meses subsequentes, essas cifras baixaram para, respectivamente, 9.866, 1.883 e 120, em um total de 11.869 documentos sigilosos trocados. Em termos absolutos, isso representou, comparativamente, uma redução de 28,3% no número de expedientes telegráficos sigilosos (-27,9% de reservados, -30,7% de secretos e -13,1% de ultrassecretos).

Arquivo Nacional:

Com base no art. 31, § 4º da LAI, o Arquivo Nacional publicou, em 2012, quatro editais que reconhecem determinados documentos produzidos no período do regime militar como determinantes para a recuperação de fatos históricos da maior relevância.

O titular das informações pessoais inseridas nos conjuntos documentais abertos teve um prazo de 30 dias para solicitar a manutenção da restrição de acesso aos documentos que lhe faziam referência. Os requerimentos foram encaminhados à Comissão de Análise de Documentos com Informações Pessoais do Arquivo Nacional, órgão responsável por subsidiar a decisão quanto à abertura ou restrição de acesso aos documentos.

Os conjuntos documentais que não sofreram nenhum questionamento, bem como a relação dos requerimentos enviados e a descrição sumária das alegações estão disponibilizados no sítio do Arquivo Nacional e no sítio do Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil - Memórias Reveladas.

MAIOR TRANSPARÊNCIA NO REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS

Ministério da Integração Nacional - MI:

O Ministério da Integração Nacional alterou, por meio da Portaria nº 555/2012, os procedimentos de celebração, acompanhamento e prestação de contas de convênios realizados pelo órgão.

O normativo estabelece como cláusula obrigatória nas minutas de convênios com as entidades privadas sem fins lucrativos a divulgação das informações listadas no art. 63 do Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, tais como a cópia do estatuto social atualizado da entidade, a relação nominal dos seus dirigentes e a cópia integral dos convênios realizados com o Poder Executivo federal, bem como seus respectivos aditivos e relatórios finais de prestação de contas.

Essas informações devem ser disponibilizadas em sítio eletrônico e em quadro de avisos

de amplo acesso público no local da sua sede. Deverão, ainda, ser atualizadas periodicamente e ficarem disponíveis até 180 dias após a entrega da prestação de contas final.

É também obrigação da entidade disponibilizar em seu site ou, na sua falta, em local de fácil visibilidade na sua sede, o extrato do convênio, contendo, pelo menos, o objeto, a finalidade, os valores, as datas de liberação e detalhamento na aplicação dos recursos, bem como as contratações realizadas para a execução do objeto.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE:

Com vistas a fomentar a cultura de transparência na administração pública, o FNDE incluiu, por meio da Resolução nº 28/2012, as obrigações de transparência ativa previstas na LAI como um dos os critérios de transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal, com vistas a manutenção de novas turmas de educação infantil.

Segundo o normativo, os entes beneficiários devem dar publicidade da verba recebida e de sua destinação. Assim, com vistas a garantir o acesso público a informações, os municípios e ao Distrito Federal deverão providenciar a divulgação do rol mínimo previsto no art. 8º da Lei de Acesso, tais como as despesas realizadas, os procedimentos licitatórios, os contratos celebrados, as respostas a perguntas mais frequentes da sociedade, dentre outras.

Sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, o não cumprimento das obrigações estabelecidas poderá submeter o ente federado à reparação de eventuais danos.

INCENTIVOS AOS SERVIDORES

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES:

Após estudos realizados em 2012, o atendimento aos pedidos recebidos pelo SIC se tornou um dos indicadores das metas de desempenho institucional para o ciclo de avaliação de desempenho da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, com vistas à atribuição da Gratificação de Desempenho de Atividades de Ciência e Tecnologia (GDACT).

A iniciativa de inserir o atendimento do SIC, juntamente com o devido cumprimento dos prazos de respostas, busca internalizar junto aos servidores a importância da transparência da informação para a sociedade. Cada unidade da CAPES tem dois interlocutores indicados pelas respectivas Diretorias para subsidiar os dirigentes da entidade nas respostas às demandas realizadas por intermédio da Lei de Acesso à Informação.

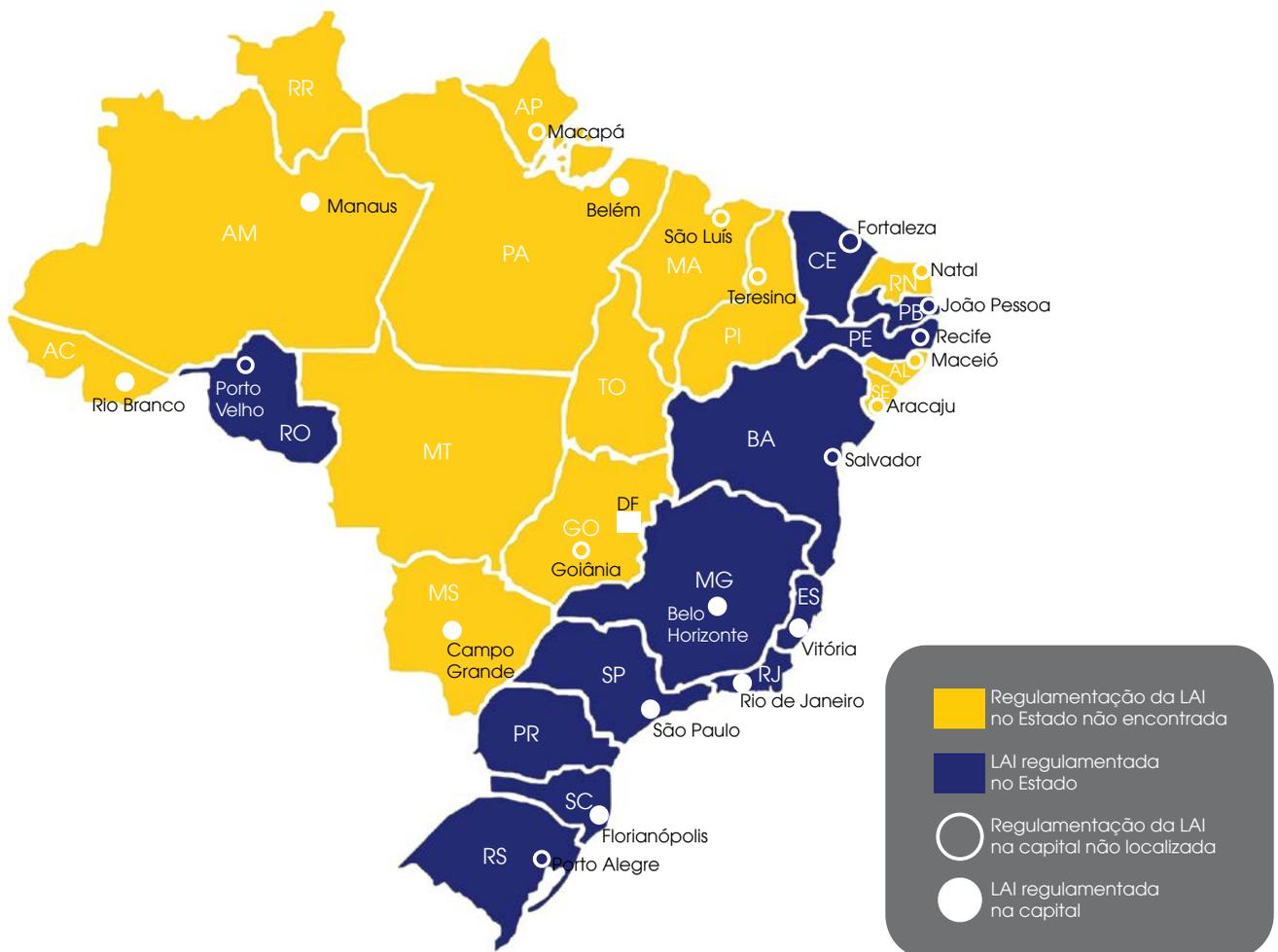
Aberta à participação de todos os servidores, a construção da metodologia de avaliação de desempenho foi realizada mediante palestras e oficinas, que contaram com representantes de todas as unidades da entidade.

A Comissão de Acompanhamento de Avaliação de Desempenho – CAD, responsável por aferir o resultado da avaliação das metas, vem efetuando seguidas oficinas para buscar a melhor implantação desses indicadores, bem como fornecer à gestão o conhecimento dos atributos e a da evolução dos mesmos.

5.2. REGULAMENTAÇÃO DA LAI NOS ESTADOS

Dadas as dimensões do Brasil, é sempre um desafio implementar leis de abrangência nacional, especialmente aquelas que promovem mudanças estruturais e culturais na Administração Pública, como a Lei de Acesso à Informação.

Nesse sentido, é importante também destacar o avanço da regulamentação da LAI nos estados brasileiros. Quase metade deles já tem normas próprias que viabilizam o direito de acesso pelos cidadãos, conforme demonstra o gráfico a seguir:



6. CONCLUSÃO

O esforço empreendido nesse primeiro período de implementação da Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo Federal pode ser resumido nas palavras: desafios, avanços e aprendizado.

Definir uma estratégia única de atuação para todos os órgãos e entidades, coordenar e monitorar os trabalhos do cronograma de providências, regulamentar a Lei e ao mesmo tempo desenvolver o sistema eletrônico para os pedidos de acesso, capacitar servidores, foram todos desafios sucessivamente superados na preparação para a entrada em vigor da LAI. Graças ao esforço e empenho de todos os envolvidos na rede de acesso à informação – interlocutores, autoridades de monitoramento, gestores e servidores da CGU e de todos os órgãos e entidades -, a missão que parecia ser inatingível em um primeiro momento, foi devidamente cumprida, com sucesso.

Os desafios não ficaram no passado. A entrada em vigor da LAI trouxe novas dificuldades para o dia-a-dia dos órgãos e entidades, que gradativamente precisam ser superadas, mediante o amadurecimento de questões que são novas para o setor público. Mas, por outro lado, tais dificuldades têm proporcionado uma oportunidade de aprendizado coletivo, em virtude da necessidade de debates sobre temas complexos que possibilitam um processo de autoconhecimento das próprias instituições, que têm sido provocadas a entender melhor suas estruturas, seus processos de trabalho, sua produção e organização de informações, para melhor atender ao cidadão.

O enfoque na transparência, sem dúvida, é o melhor dos caminhos para a concretização de direitos fundamentais e para o aprimoramento da gestão pública. Há quase um século, o juiz americano Louis Brandeis disse que “a luz do sol é o melhor dos desinfetantes”. Nada poderia ser mais correto e atual.