

A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamenta o direito dos cidadãos a acessar informações constantes em órgãos da Administração Pública.

Acesso à Informação

Panorama mundial

Desde o século XX, tratados internacionais da Organização das Nações Unidas (**ONU**), dos quais o Brasil é signatário, reconhecem que é um direito de todo ser humano procurar, receber e transmitir informações e ideias de qualquer natureza e por qualquer meio.

Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948 - Artigo 19. Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de **procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.**

Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos da ONU de 1996 - Artigo 19. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de **procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza [...].**

A partir do século XXI, novos tratados internacionais, também pactuados pelo Brasil, passaram a prever mais especificamente o direito universal ao acesso a informações mantidas pelo Estado, assim como o dever de cada Estado de garantir o exercício desse direito, bem como manter a transparência sobre seus atos.

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003 - Artigos 10 e 13. 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.**

Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão da OEA de 2000 - Item 4. O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito.

Nesse contexto, diversos países passaram a incluir normas internas expressas sobre o acesso a informações, especialmente aquelas mantidas pelo Estado e seus órgãos públicos.

Previsão Constitucional

Em sintonia com esse cenário internacional, a Constituição Federal de 1988 previu que o acesso a informações constantes de órgãos públicos é um **direito individual fundamental e inviolável** do cidadão brasileiro:

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

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Porém, note que o próprio texto constitucional **limita** esse direito: se a segurança da sociedade e do Estado dependerem do sigilo da informação, então o cidadão não poderá acessá-la. A CF impõe, ainda, que os procedimentos para os cidadãos acessarem informações dos órgãos públicos (registros administrativos e informações sobre atos do governo) serão **regulamentados por lei**.

Art. 37, CF.

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

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

Complementarmente, o texto constitucional determina que a própria administração pública (administração dos órgãos públicos) será **responsável** por controlar seus documentos e viabilizar o acesso dos cidadãos às informações desejadas, seguindo os procedimentos previstos em lei.

Art. 216, CF.

§2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Em resumo, o acesso à informação constantes de órgãos públicos é um **direito constitucional limitado** (quando necessário) do cidadão e um **dever da administração pública**, regulamentado

somente por meio de lei.

Previsão legal

Nesse contexto, a Lei de Acesso à Informação é justamente a que regulamenta o direito constitucional ao acesso a informações de órgãos públicos, determinando as regras e procedimentos que viabilizam o exercício desse direito.

Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Abrangência da LAI

Conforme o art.1º da LAI, suas disposições aplicam-se aos órgãos públicos de todas as três esferas da Federação (Federal, Estadual e Municipal, do Distrito Federal e dos Territórios). Além disso, conforme o parágrafo único do art. 1º, a Administração Pública, a que se refere essa lei, compreende tanto a administração direta quanto a indireta.

Art.1º.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A lei também será aplicável a entidades privadas sem fins lucrativos se estiverem recebendo recursos públicos, por qualquer meio, para custeio de ações de interesse público. No caso dessas entidades, só haverá obrigatoriedade de fornecer informações quanto aos recursos públicos e sua destinação; não há obrigação de prestar informações sobre a atividade exclusivamente privada da entidade, que não venha a representar interesse aos cidadãos comuns.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos **que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos** diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no **caput** refere-se à parcela dos **recursos públicos recebidos e à sua destinação**, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Assim, **o dever de viabilizar o acesso da informação ao cidadão é de:**

1. **Todos os órgãos públicos (administração pública), e**
2. **Entidades privadas que recebam recursos públicos para destinação pública, somente no tocante a esses recursos.**

Princípios e Diretrizes da LAI

O art. 3º da LAI determina que ela seguirá os **princípios que regem a administração pública:**

- **LEGALIDADE:** o administrador público só pode fazer o que a lei autoriza. Aquilo que não é permitido pela lei, é proibido;
- **IMPESSOALIDADE:** toda e qualquer atividade da administração pública deve ter finalidade pública – nunca pessoal. O administrador público não pode agir visando a beneficiar, prejudicar ou atingir de qualquer modo uma pessoa específica. Tampouco pode o administrador público agir em nome próprio ou visando seu interesse pessoal ou de terceiros que ele queira favorecer;
- **MORALIDADE:** o administrador público deve agir com boa-fé e probidade. Deve trabalhar visando ao bem comum e sempre baseado na lei e normas pertinentes;
- **PUBLICIDADE:** os atos da administração pública devem ser publicizados oficialmente, devem ficar disponíveis ao conhecimento do público em geral;
- **EFICIÊNCIA:** a Administração Pública deve agir com eficiência, englobando agilidade e satisfação dos fins pretendidos, sempre respeitados os demais princípios.

Além disso, tal art. determina as diretrizes que devem guiar a aplicação da LAI:

- Observância da **publicidade como preceito geral** e do **sigilo como exceção** (conforme art. 5º, XXXIII).

Essa diretriz é de especial importância, uma vez que afirma uma cultura de acesso em detrimento de uma cultura de segredo dentro da gestão pública.

A **cultura de segredo** é a concepção de que a gestão pública deve encarar a circulação de informações como um constante risco, de modo que o acesso à informação pelo cidadão deva ser uma exceção.

Já a **cultura de acesso** é a concepção de que a gestão pública deve encarar a circulação da informação como um direito do cidadão e um dever do Estado, que deve viabilizá-lo de forma eficiente.

- Divulgação de informações de interesse público, **independentemente de solicitações** (informações relevantes para a sociedade devem ser sempre divulgadas);
- Utilização de **meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação** (telefone, sites, aplicativos, etc.);
- Fomento ao desenvolvimento da **cultura de transparência** na administração pública;
- Desenvolvimento do **controle social da administração pública**.

Conceitos

O **art.4º da LAI** estabelece alguns conceitos:

- **INFORMAÇÃO**: são dados, **processados ou não**, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;
- **DOCUMENTO**: é a unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;
- **INFORMAÇÃO SIGILOSA**: aquela submetida **temporariamente** à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado.

Note que nenhuma informação é, por si só, sigilosa para sempre. **Qualquer informação** pode se tornar sigilosa a depender da existência de situação **fática** em que há um risco para a sociedade e para o Estado na sua revelação. Se a situação fática se alterar, a informação deixa de ser sigilosa.

- **INFORMAÇÃO PESSOAL**: é relacionada à pessoa natural **identificada** (que já se sabe quem é, e da qual se conhece os dados pessoais) ou **identificável** (ainda não se sabe quem é, mas é possível e viável identificar por meio lícito).
- **TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO**: é o conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação; ou seja, qualquer coisa que se fizer com a informação, é tratamento da informação.
- **DISPONIBILIDADE**: é a qualidade da informação que pode ser **conhecida e utilizada** por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;
- **AUTENTICIDADE**: é a qualidade da informação que tenha sido **produzida, expedida, recebida ou modificada** por determinado indivíduo, equipamento ou sistema.

Informação autêntica é diferente de informação íntegra ou original. A informação autêntica é aquela que passou por funcionário ou sistema da administração, independente de ter sido modificada ou não.

- **INTEGRIDADE:** é a qualidade da informação que não tenha sido modificada, **inclusive quanto à sua origem, trânsito e destino;**
- **PRIMARIEDADE:** é a qualidade da informação que tenha sido coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, **sem modificações.**

Dever de acesso facilitado

O art. 5º da LAI chama atenção ao fato de que o acesso a informações não é apenas uma gentileza da administração pública, mas um **dever**.

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de **acesso à informação**, que será **franqueada**, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma **transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão**.

Note que, neste dever, está incluso o acesso de forma **facilitada**, ou seja, transparente, clara e em linguagem fácil e acessível.