



Tribunal de Contas

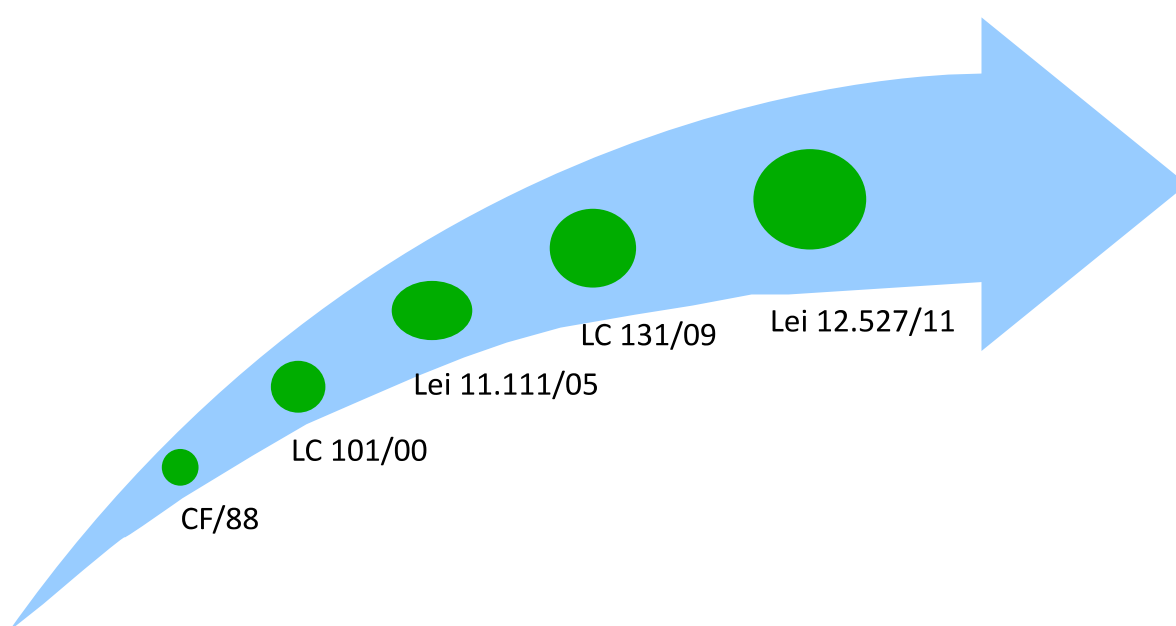
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Publicidade, Transparência e Acesso à Informação

Bruno Anselmo Bandeira
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

EVOLUÇÃO NORMATIVA



OBJETIVO

- ♦ Verificar a relação de instrumentalidade entre o princípio da publicidade e o direito fundamental de acesso a informações.
- ♦ Analisar a evolução das dimensões do princípio da publicidade tendo por referência os principais atos normativos que tratam da matéria.
- ♦ Refletir sobre os principais pontos da Lei de Acesso a Informações e os desafios a serem enfrentados na sua implementação.

3

Princípio da Publicidade e Direito de Acesso à Informação

4

NATUREZA INSTRUMENTAL DA PUBLICIDADE

♦ Princípio da Publicidade (CF, art. 37)

- concretização do direito fundamental de acesso à informação
- concretização do controle social
- fortalecimento e consolidação do sistema democrático

5

DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO

♦ Direito fundamental de acesso às informações sob a guarda de órgãos e entidades públicas

- 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 (CF, art. 5º, XXXIII)
- a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem (CF, art. 5º, LX)

6

DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO

Dever do Estado de garantir o direito de acesso

- A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente [...] o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (art. 37, § 3º, II)
- Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (CF, art. 216, § 2º)
- São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas [...]; (CF, art. 5º, X)

7

DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO

Normas Internacionais

- Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse 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. (**Declaração Universal dos Direitos Humanos**, art. 19)

8

DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO

♦ Normas Internacionais

- Cada Estado-parte deverá [...] tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência pública [...] procedimentos ou regulamentos permitam aos membros do público em geral obter informações [...] (**Convenções das Nações Unidas Contra a Corrupção**, arts. 10 e 13)
- 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. (**Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão**, item 4)

DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO

♦ Regra: publicidade

♦ Exceção: restrição ao acesso

- Sigilo: imprescindibilidade da segurança da sociedade e da segurança do Estado e demaís hipóteses legais
- Informação pessoal: inviolabilidade da intimidade e da privacidade – acesso restrito à pessoa

COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

- ▶ Direito fundamental de acesso a informações sob a guarda de órgãos e entidades públicas
 - Instrumentalizado pelo princípio da publicidade

Versus

- ▶ Direito fundamental de inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas

11

COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

- ▶ Exemplos:
 - Lista de pessoas com HIV
 - Dados bancários dos fornecedores e servidores
 - Composição da remuneração dos servidores
- ▶ Solução:
 - Não há direito fundamental absoluto
 - Relatividade da supremacia do interesse público
 - Ponderação em cada caso concreto

12

Case 1: SP - Divulgação de remuneração de servidores

- ▶ Lei Municipal – São Paulo – divulgação no site da Prefeitura do nome, cargos, remuneração mensal, unidade de lotação e jornada de trabalho.
- ▶ TJ/SP: Suspensão liminar. Invocação do direito à intimidade e à vida privada. Considerou-se temerária a divulgação de dados que fragilizam a segurança pessoal e patrimonial dos agentes públicos e de seus familiares.

13

Case 1: SP - Divulgação de remuneração de servidores

- ▶ STF: Ministro Gilmar Mendes. Concessão de Suspensão de Segurança. Agravo Regimental. Relator Ministro Ayres Britto. Confirmação Plenário. (SS 3.902 AgR / SP, jun/2011)
- ▶ Remuneração bruta do servidor, cargos e funções por ele titularizados, unidade de lotação e jornada de trabalho são informações de interesse coletivo
- ▶ Intimidade, vida privada e segurança pessoal e familiar não se encaixam nas exceções do direito fundamental de acesso à informação (segurança da sociedade e do Estado)

14

Case 1: SP - Divulgação de remuneração de servidores

- ♦ Reconheceu-se que a segurança pessoal dos servidores e de seus familiares restaria um tanto fragilizada
- ♦ Fragilidade atenuada pela proibição de divulgação do endereço dos servidores (informação restrita)
- ♦ Por fim, considerou que esta fragilidade é o preço que se paga pela opção de uma carreira pública no seio de um Estado republicano
- ♦ Prevalência do princípio da publicidade administrativa como instrumento concretizador do governo republicano

Case 2: SC - Divulgação de remuneração de servidores

- ♦ Lei Estadual – Santa Catarina – discriminação nominal no site dos poderes e órgãos públicos da remuneração dos servidores e agentes públicos.
- ♦ TJ/SC: Suspensão mediante liminar.
(ADIn TJSC 2012.012467-5, mar/2012)
- ♦ Argumento: “É prematuro, no momento, sem averiguar as implicações da divulgação desses dados, afirmar que se trata de norma perfeitamente conformada com os textos informadores do ordenamento jurídico”.

Dimensões do Princípio da Publicidade

17

DIMENSÕES DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Não se confunde com a mera publicação de atos

Possui as seguintes dimensões:

- ♦ Publicação em órgão oficial
- ♦ Transparência da atuação administrativa
 - Transparência ativa
 - Transparência passiva

18

TRANSPARÊNCIA ATIVA NA LRF

↳ Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00)

- Instrumentos de transparência que devem ser divulgados em meios eletrônicos:
 - ✓ Planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias
 - ✓ Prestação de contas e respectivo parecer prévio
 - ✓ RREO e RGF e versões simplificadas
- Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos e orçamentos

19



TRANSPARÊNCIA ATIVA NA LRF

↳ LRF (LC 101/00 e 131/09)

- Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- Adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e que possibilite a transparência em meios eletrônicos.

20



TRANSPARÊNCIA ATIVA NA LRF

♦ LRF (LC 101/00 e 131/09) e Decreto 7.185/2010

→ Informações de despesas

- ✓ Valor do empenho, liquidação e pagamento
- ✓ Número do processo de execução
- ✓ Classificação orçamentária: institucional, funcional, por natureza econômica e por destinação de recursos
- ✓ Pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento
- ✓ Desembolsos de operações independentes da execução orçamentária
- ✓ Procedimento licitatório
- Bem fornecido ou serviço prestado

21



TRANSPARÊNCIA ATIVA NA LRF

♦ LRF (LC 101/00 e 131/09) e Decreto 7.185/2010

→ Informações de receitas

- ✓ Valor da receita por natureza econômica
- ✓ Previsão
- ✓ Lançamento
- ✓ Arrecadação

22



TRANSPARÊNCIA ATIVA NA LRF

↳ LRF (LC 101/00 e 131/09) e Decreto 7.185/2010

→ Prazo para cumprimento

- ✓ 27/05/10 → União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 habitantes;
- ✓ 27/05/11 → Municípios que tenham entre 50.000 e 100.000 habitantes;
- ✓ 27/05/13 → Municípios que tenham até 50.000 habitantes.

23



LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (Lei nº 12.527/11)

TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA

24



LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

- OBJETIVO → assegurar o direito fundamental de acesso a informações de forma ágil, transparente, clara e em linguagem acessível, enquanto dever do Estado
- DIRETRIZES
 - ✓ Publicidade como regra e sigilo como exceção
 - ✓ Divulgação independente de solicitações
 - ✓ Utilização da internet
 - ✓ Fomento e desenvolvimento da cultura da transparência
 - ✓ Desenvolvimento do controle social

25



LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

- VIGÊNCIA → 16/05/2012 (180 dias)
- ABRANGÊNCIA
 - ✓ União, Estados, Distrito Federal e Municípios
 - ✓ Poderes, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta
 - ✓ Entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos – restrita aos recursos

26



LEI ESPECÍFICA REGULAMENTADORA

- A Lei 12.527/11 é auto-aplicável para todos os entes
- Necessidade de complementação, no âmbito estadual e municipal, de matérias reguladas apenas para União:
 - ✓ Processamento dos recursos → negativa de acesso e de pedido de desclassificação (arts. 16 e 17)
 - ✓ Competência para classificação do sigilo de informações (art. 27)
 - ✓ Instituição e competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (art. 35)
 - ✓ Designação de órgão e autoridade para acompanhar a implementação da lei (arts. 40 e 41)

27



NATUREZA DA INFORMAÇÃO

- Regra: informações de interesse coletivo ou geral
 - ✓ Transparência
- Exceção: Informações sigilosas
 - ✓ Procedimento para classificação da informação
 - ✓ Acesso restrito à informação por agentes públicos
- Exceção: Informações pessoais
 - ✓ Acesso restrito à informação por agentes públicos
 - ✓ Acesso restrito à pessoa a que elas se referem

28



TRANSPARÊNCIA ATIVA

- ▶ Divulgação independente de requerimento em meios e instrumentos legítimos – obrigatoriedade da internet (art. 8º)
- ▶ Informações de interesse público e coletivo, no mínimo:
 - Competência e estrutura organizacional;
 - Telefones, endereços e horários de atendimento;
 - Despesas e receitas – contemplado pela LC 131/09;
 - Transferências e repasses de recursos financeiros;
 - Procedimentos licitatórios e contratos;
 - Dados para acompanhamento de programas e ações;
 - ▶ Perguntas e respostas mais frequentes da sociedade.

29

TRANSPARÊNCIA ATIVA

- ▶ Requisitos das informações divulgadas na internet:
 - Ferramenta de pesquisa de conteúdo
 - Informação clara, objetiva e de linguagem acessível
 - Relatórios em diversos formatos – inclusive abertos
 - Acesso automatizado por programas externos – robôs
 - Manter atualizadas as informações disponíveis
 - Indicar local, telefone e endereço eletrônico para contato

30

TRANSPARÊNCIA ATIVA

- ▶ Municípios com até dez mil habitantes:
 - Dispensados de divulgação obrigatória na internet
 - Transparência ativa será efetivada por outros meios e instrumentos
 - Fica mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre receita e despesa previstas na LC 131/09

31



TRANSPARÊNCIA PASSIVA

- ▶ Divulgação de informações em atendimento a requerimento do interessado
- ▶ Necessidade de criação de serviço de informações ao cidadão em local com condições apropriadas para:
 - Atender e orientar o público sobre o acesso
 - Protocolizar documentos e requerimentos de acesso
 - Informar sobre a tramitação de documentos

32



TRANSPARÊNCIA PASSIVA

▶ Serviço de informações ao cidadão compreende:

- Estruturação de edificações com estações de atendimento ao público, de fácil acesso, atendendo as normas de acessibilidade a deficientes físicos
- Necessidade de servidor vocacionado para atender o público e com conhecimento satisfatório sobre a lei de acesso à informação, a estrutura orgânica, os ritos processuais e as competências dos agentes públicos

33

TRANSPARÊNCIA PASSIVA

▶ Momento em que surge o direito de acesso à informação

Art. 7º [...] § 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

- Processo administrativo de apuração de responsabilidade: TCE, PAD, Sindicâncias, etc.

(acesso à informação x presunção de inocência)

- Processo administrativo comum: Licitação

34

PROCEDIMENTO DE ACESSO

- ▶ Titularidade do direito de acesso: qualquer interessado, pessoa física ou jurídica – não apenas o cidadão
- ▶ Forma de requerer: qualquer meio legítimo (escrito ou eletrônico)
- ▶ Requisitos do pedido: identificação do requerente e especificação da informação
 - Proibição de exigências na identificação do requerente que inviabilizem a solicitação
- ▶ Vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes do pedido

35

PROCEDIMENTO DE ACESSO

- ▶ Prazo para concessão de acesso à informação (art. 11):
 - Regra: acesso imediato à informação
 - Exceção: 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, [...] o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade [...].

36

PROCEDIMENTO DE ACESSO

- ♦ Regra: gratuidade do fornecimento da informação
- ♦ Exceção: custo da reprodução de documentos
 - Exceção da exceção: declaração de pobreza – prejuízo do sustento próprio ou da família – presume-se verdadeira
- ♦ Informação contida em documento parcialmente sigiloso – direito de obtenção de certidão ou cópia com supressão da parte sigilosa
- ♦ Direito de obtenção de certidão ou cópia da decisão denegatória do pedido de informação, com informação sobre o direito de recurso, prazos, condições e autoridade competente

37

DIREITO DE RECURSO

- ♦ Recursos contra indeferimento de requisição de acesso
- ♦ Prazo: 10 dias
- ♦ Competência: autoridade hierarquicamente superior (5 dias)
- ♦ Aplicação subsidiária da Lei de Processo Administrativo

38

INFORMAÇÕES SUJEITAS A SIGILO

→ Informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado são aquelas cuja divulgação irrestrita possa:

- pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- prejudicar ou pôr em risco as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

39

INFORMAÇÕES SUJEITAS A SIGILO

- prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
- prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares;
- comprometer atividade de inteligência e de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

40

INFORMAÇÕES SUJEITAS A SIGILO

- ▶ Níveis de classificação de sigilo e prazos máximos de restrição de acesso à informação:
 - Ultrassecrета: 25 anos; → prorrogação para União
 - Secrета: 15 anos;
 - Reservada: 5 anos.
- ▶ Termo inicial do prazo de sigilo: produção da informação
- ▶ Após o termo final da restrição, a informação tornar-se-á, automaticamente, de domínio público
- ▶ Na definição do grau e prazo de sigilo deve-se considerar a proporcionalidade entre o interesse público à informação e a imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado

41



Tribunal de Contas
Mato Grosso
INSTRUMENTO DE CIDADANIA

INFORMAÇÕES SUJEITAS A SIGILO

- ▶ Classificação, Reclassificação, Desclassificação
 - Classificação de sigilo como garantia de acesso
 - Informação não classificada deve ser divulgada
 - Requisitos da decisão de classificação
 - Divulgação de rol de documentos classificados
 - Divulgação das informações desclassificadas
 - Classificação por Estados e Municípios e demais Poderes da União → Posição do TCU: classificação só foi deferido ao Poder Executivo Federal
 - Reclassificação: provocação ou de ofício, nos termos e prazo de regulamento → visa desclassificação ou redução do prazo de sigilo

42



Tribunal de Contas
Mato Grosso
INSTRUMENTO DE CIDADANIA

INFORMAÇÕES PESSOAIS

- ♦ Por um lado, devem ser tratadas de forma transparente
- ♦ De outra banda, devem ser tratadas com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas:
 - Acesso restrito, pelo prazo máximo de 100 anos, aos agentes públicos autorizados e à pessoa
 - Possibilidade de autorização de divulgação ou de acesso por terceiro mediante previsão legal ou consentimento expresso da pessoa
- ♦ A restrição sobre informações pessoais não pode ser invocada com intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que a pessoa estiver envolvida

43

INFORMAÇÕES PESSOAIS

- ♦ O consentimento para divulgação ou acesso por terceiro não será exigido quando as informações forem necessárias:
 - Ao tratamento médico, quando a pessoa estiver incapaz
 - À realização de estatísticas ou pesquisas científicas de evidente interesse público, vedada a identificação da pessoa
 - Ao cumprimento de ordem judicial
 - À defesa de direitos humanos
 - À proteção do interesse público e geral preponderante
 - Ponderação

44

RESPONSABILIDADE

♦ Condutas ilícitas que ensejam responsabilidade:

- recusar-se a fornecer informação requerida, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;
- utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação pública que tenha acesso;
- agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;
- divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

45

RESPONSABILIDADE

♦ Condutas ilícitas que ensejam responsabilidade:

- impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;
- ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e
- destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

46

RESPONSABILIDADE

→ Sanções aos agentes públicos:

- Infrações administrativas apenadas, no mínimo, com suspensão
- Configuração de improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429/92
- Configuração de transgressão militar média ou grave nos regulamentos disciplinares das Forças Armadas

47

RESPONSABILIDADE

→ Sanções à pessoa física ou entidade privada:

- Advertência;
- Multa;
- Rescisão do vínculo com o poder público;
- Suspensão temporária para licitar e contratar com o poder público pelo prazo máximo de 2 anos;
- Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que se promova a reabilitação após o prazo de 2 anos e desde que ressarcidos eventuais danos

48



Tribunal de Contas

Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

“Entrega o teu caminho ao Senhor; confia nele, e ele o fará” Salmos 37:5

BRUNO ANSELMO BANDEIRA

Auditor Público Externo

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

banselmob@tce.mt.gov.br

(65) 3613-7554