6

Lei de acesso à informação: impactos efetivos na Câmara dos Deputados

Robson Luiz Fialho Coutinho

Mestre em Poder Legislativo (2014). Especialista em Desenvolvimento Gerencial (2003) e Administração Legislativa (2009) e bacharel em Administração (1992). É analista legislativo/técnica legislativa e membro do Grupo de Pesquisa 1.14 – Gestão do Conhecimento e da Informação, inteligência e aprendizagem organizacional no Legislativo do programa de pós-graduação da Câmara dos Deputados.

Roberto Campos da Rocha Miranda

Doutor (2004) e mestre em Ciência da Informação (1999). Especialista em Administração de Recursos Humanos no Setor público (2011), bacharel em Administração (1993). É Analista Legislativo/recursos humanos e membro do Grupo de Pesquisa 1.14 – Gestão do Conhecimento e da Informação, inteligência e aprendizagem organizacional no Legislativo do programa de pós-graduação da Câmara dos Deputados.

Resumo: Ao focar a visão na Câmara dos Deputados, este artigo avalia como a Lei de Acesso à Informação (LAI) desdobrou-se em ações organizacionais e funcionais no âmbito da Câmara Baixa e gerou novas atividades e ações voltadas para a transparência do serviço público. Seguindo uma abordagem descritiva, apresenta-se o histórico documental de normas regulamentadoras da lei e, em perspectiva analítica, apresentam-se as demandas de usuários e a visão comparada do posicionamento da Câmara dos Deputados e de outros órgãos monitorados por entidades externas no contexto da LAI. Estudos dessa natureza ganham importância na medida em que descortinam os bastidores da gestão pública em iniciativas de ampliar e desenvolver *accountability* pela sociedade. Os resultados apontam para uma bem-sucedida atuação da Câmara dos Deputados e para a indicação de possíveis caminhos a serem seguidos para um melhor atendimento à população, ávida por informações públicas.

Palavras-chaves: Lei de Acesso à Informação. *Accountability*. Informação pública.

***Abstract**: Focusing the vision in the Chamber of Deputies of Brazil, this article assesses how the Law on Access to Information (LAI) unfolded in organizational and functional actions within the lower chamber and generated new activities and actions to improve transparency of public service. Within a descriptive approach, this paper presents the documentary history of regulatory norms of Law, and in analytical perspective, we present demands of users and the comparative view of the positioning of the Chamber of Deputies of Brazil and other agencies monitored by external entities in the context of LAI. Such studies gain importance in that unveils the sidelines of public management initiatives to expand and develop accountability by society. The results point to a successful performance of the Chamber of Deputies and for the indication of possible paths to be followed for better service to the population hungry for public information.*

***Keywords:** Law on Access to Information. Accountability. Public information.*

1 – Introdução

A evolução da consciência social sobre a importância a ser dada ao domínio da eficiência e eficácia da gestão pública provocou a necessidade de os órgãos, os agentes e os entes de governo desenvolverem ações no sentido de tornar transparentes os processos, as contas, os resultados e todas as questões que envolvam o uso do dinheiro e da máquina públicos. Nessa tônica, e na esteira de movimentos similares em outros países, o Brasil passou a adotar, a partir de 2011, norma legal que traduz a visão de transparência no serviço público. Assim, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI/BRASIL, 2011) tem por objetivo regulamentar o acesso das pessoas às informações, de interesse particular ou coletivo, que estejam disponíveis nos órgãos públicos.

Este artigo visa apontar os aspectos gerais da LAI e suas implicações efetivas na Câmara dos Deputados – voltadas para a eficiência e a eficácia no atendimento de demandas –, mobilizadas no sentido de atender aos requisitos estabelecidos na lei, de forma a garantir a sua plena aplicação. Justifica-se a iniciativa pela possibilidade de se fazer um balanço das condições e disponibilidades efetivas adotadas pela Câmara Baixa, no sentido

de melhor prover a sociedade de informações sobre suas atividades, seus servidores, seu corpo parlamentar e demais recursos e mecanismos de atuação no cumprimento de suas funções de representação, fiscalização e legislação (BRASIL, 2012b).

De acordo com um enfoque histórico-descritivo, são apresentadas as seguintes seções no trabalho: a visão geral da LAI, incluindo os aspectos de operacionalização e jurídicos, além dos dilemas de implantação em nível geral; posteriormente, foca-se no estudo da LAI na Câmara dos Deputados, avaliando-se o relatório consolidado sobre demandas à Casa, sob a égide da lei, bem como o monitoramento da eficácia da Câmara nos quesitos de maior relevância da LAI.

2 – A Lei de Acesso à Informação

Ao se abordar a LAI, evoca-se primeiramente a Constituição Federal (BRASIL, 2012b), na qual está prevista a regulamentação do tema "acesso à informação", nos seguintes dispositivos:

- O inciso XXXIII do art. 5º estabelece que: "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado" (BRASIL, 2012b).

- O inciso II do § 3º do art. 37, que trata da administração pública, prevê uma lei que disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta e regulará, entre outras coisas, "o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo" (BRASIL, 2012b).

- Já o § 2º do art. 216, que trata da cultura, estabelece a competência da administração pública na gestão da documentação governamental e prevê uma lei para disciplinar a consulta a esses documentos (BRASIL, 2012b).

Cabe, aqui, apresentar algumas peculiaridades da lei. A LAI estabelece competências para os órgãos e entidades da administração pública com o objetivo de assegurar divulgação, amplo acesso, autenticidade e integridade das informações, garantindo, também, a proteção das informações pessoais e sigilosas (BRASIL, 2011).

O pedido de acesso à informação pode ser feito por qualquer interessado, sem necessidade de justificar a solicitação, desde que se identifique e especifique a informação requerida. O acesso à informação deve ser imediato e, caso não seja possível, o órgão ou entidade deverá, em até 20 dias, comunicar as condições para a realização da consulta, ou informar as razões da recusa, ou, ainda, indicar o órgão que detém a informação (BRASIL, 2011).

Caso o acesso à informação não seja autorizado, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, indicando-se os prazos, as condições e a autoridade competente para sua apreciação. Negado o recurso por órgão ou entidade do Poder Executivo federal, poderá ainda o interessado recorrer à Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2011).

De acordo com Brasil (2011), as informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado podem ser classificadas como reservada, secreta ou ultrassecreta. Nesses casos, as informações terão restrição de acesso, a partir da data de sua produção, pelo prazo de 5 anos, 15 anos e 25 anos. Além disso, as informações relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas terão acesso restrito pelo prazo máximo de 100 anos a contar da data de sua produção.

2.1 – Aspectos operacionais

Devem obediência à LAI os órgãos públicos da administração direta dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), incluindo-se os tribunais de contas e o Ministério Público, nos âmbitos federal, estadual e municipal e também no Distrito Federal.

Na administração indireta incluem-se as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. A lei também abrange as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos de forma direta ou indireta.

Para Condeixa (2012), embora se trate de uma lei federal, a doutrina costuma chamar essa lei de nacional, por abranger toda a administração pública brasileira.

No âmbito do Poder Executivo federal, a LAI foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2012c). Esse decreto estabelece procedimentos para solicitação e atendimento de pedidos de informações, regras para a classificação de informações e sanções relativas ao descumprimento da lei. Os estados, os municípios e o Distrito Federal deverão definir regras específicas para a regulamentação da LAI por meio de legislação própria.

A LAI estabelece que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, por meio de procedimentos objetivos e ágeis, e em linguagem de fácil compreensão. Por isso, os órgãos e entidades devem divulgar informações de interesse geral ou coletivo em local de fácil acesso e em *site* na internet, além de criar um serviço de informações para atendimento ao público e recebimento de pedidos de acesso à informação.

O pedido de acesso à informação deve ser feito em formulário próprio disponibilizado em *site* na internet e no Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) dos órgãos e entidades, sendo facultado o recebimento de pedidos por telefone, correspondência eletrônica e outros meios, desde que o pedido contenha nome do requerente, documento de identificação, especificação da informação requerida e endereço físico ou eletrônico do requerente (BRASIL, 2012c).

A LAI contribui para o aumento da transparência para o Estado brasileiro, um requisito essencial para o Estado Democrático

de Direito, pois sem informação o cidadão não pode resguardar seus direitos nem exercer plenamente sua participação política (CONDEIXA, 2012).

2.2 – Aspectos jurídicos

A LAI trouxe algumas inovações no ordenamento jurídico brasileiro, tais como a definição de transparência ativa e transparência passiva, a interposição de recursos e a publicação de vencimentos dos agentes públicos.

Segundo Brasil (2012c), existe a transparência ativa e a transparência passiva. A transparência ativa refere-se ao dever de divulgação de informações, em *sites* na internet dos respectivos órgãos e entidades, independentemente de requerimento. Cada órgão ou entidade é responsável por divulgar as informações de interesse coletivo ou geral, por eles produzidas ou custodiadas.

Já a transparência passiva refere-se ao atendimento de pedidos de informação, que se materializa pela criação de um SIC em cada órgão e entidade, para atender, registrar pedidos e orientar o público sobre o acesso à informação.

Uma inovação importante da LAI ocorre em relação à interposição de recursos. De acordo com o art. 15 dessa lei, no caso de indeferimento de acesso a informações, o interessado pode interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 dias. Caso não fique satisfeito com o resultado do recurso, no âmbito do Poder Executivo federal, é possível recorrer à Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2011). No caso do Poder Judiciário e do Ministério Público, a terceira instância de recurso é de competência, respectivamente, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Uma preocupação importante da LAI repousa nas restrições de acesso a informações sigilosas. Além de definir procedimentos para classificação do sigilo das informações, ela estabelece prazos para o sigilo e as responsabilidades para os agentes públicos.

O acesso às informações sigilosas dar-se-á após o término do prazo de classificação da informação, que vigora a partir do momento em que ela é produzida (BRASIL, 2011). Além disso, existe também uma classificação especial para informações que possam colocar em risco a segurança do presidente da República, do vice-presidente e dos seus respectivos cônjuges e filhos. Nesse caso, as informações são classificadas como reservadas e podem ficar sob sigilo até o fim do segundo mandato, em caso de reeleição, perfazendo um prazo de até oito anos. A lei também estabelece restrições para acesso a informações relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas.

A LAI estabelece as autoridades competentes para a classificação de sigilo das informações, restringindo a competência para definir informações ultrassecretas para o presidente da República, o vice-presidente, ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas, comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e chefes de missões diplomáticas e consulares permanentes no exterior.

Um aspecto controverso da LAI é a publicação de vencimentos e subsídios dos servidores públicos. De acordo com Copola (2012), o Decreto Federal nº 7.724, de 2012, ao determinar a divulgação de informações sobre a remuneração e subsídio recebidos pelos agentes públicos, introduziu inovações à LAI, extrapolando o poder regulamentador do Executivo federal. O art. 7º, § 3º, VI, do Decreto Federal nº 7.724, de 2012, determina a divulgação em *sites* da internet informações sobre:

> VI – remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2012c).

Esse decreto padece de inconstitucionalidade, uma vez que deveria apenas complementar a lei, não podendo alterá-la, sob

pena de abuso de poder regulamentar. Além disso, a divulgação de dados pessoais dos servidores públicos compromete a segurança, privacidade e imagem do servidor, acarretando responsabilidade civil do Estado (COPOLA, 2012).

2.3 – Dilemas de implementação

De acordo com a Article 19 (2011), existem quatro dilemas fundamentais de implementação de leis de acesso à informação: o dilema político, o dilema administrativo, o dilema do solicitante e o dilema dos órgãos de supervisão.

O dilema político é o sigilo indevido, pelo qual as autoridades evitam a divulgação de informações comprometedoras. Seguindo essa lógica, os órgãos públicos respondem a solicitações de rotina, mas agem evasivamente em relação às petições mais sensíveis. Em muitos casos os representantes do governo escondem informações, dizem que elas não existem, inventam situações para não revelá-las ou atrasam a resposta pelo máximo de tempo possível.

O dilema administrativo refere-se ao grande volume de trabalho necessário para o fornecimento de informações relativas à LAI. Em muitos países, sistemas de informação antiquados e desarticulados contrastam com um grande número de solicitações. O resultado é o acúmulo de pedidos pendentes e um grande atraso no fornecimento de informações aos cidadãos. Esse dilema está relacionado também à falta de recursos humanos e de infraestrutura para o atendimento aos pedidos. Por tudo isso, alguns países cobram taxas para os pedidos de informações e também para os recursos, o que provoca uma diminuição no número de solicitações.

O dilema do solicitante relaciona-se ao excesso de solicitações ambivalentes ou excessivamente amplas. Muitos cidadãos solicitam todos os documentos relativos a determinado assunto e, em muitos casos, os mesmos pedidos são realizados em vários órgãos públicos, o que resulta, muitas vezes, em uma grande quantidade de informação desnecessária. Esse problema é

maior nos países em que não há custo para o pedido, uma vez que não existem limites para o escopo do pedido.

O último dilema refere-se aos órgãos de supervisão do sistema de leis de acesso. Os três tipos de supervisão mais comuns são a revisão judicial, a comissão de informações ou o tribunal de recursos com poder de fazer recomendações e a comissão de informações ou *ombudsman* com poderes para tomar decisões vinculantes.

Em geral, os sistemas baseados em tribunais levam muito tempo para resolver queixas e podem ser muito onerosos, o que leva esse modelo a não ser mais recomendado (ARTICLE 19, 2011). Os ativistas e especialistas em liberdade de informação recomendam o modelo vinculante de comissário de informação porque o poder de coerção fornece mais incentivos para a divulgação, especialmente em países onde os oficiais do governo só agem quando forçados por uma obrigação legal. A comissão vinculante pode servir para criar precedente, regulamentar a lei, organizar treinamentos e educar o público, entre outras funções.

Percebe-se que é preciso ajudar os cidadãos, os servidores públicos e os políticos a compreenderem a importância da LAI, para tornar os governos mais abertos e dar mais transparência à gestão pública. Para a Article 19 (2011), existem várias soluções possíveis para a diminuição dos dilemas relativos ao acesso à informação, passando por investimentos em infraestrutura e pessoal, treinamento, divulgação proativa de informações, melhoria da comunicação entre solicitantes e agentes públicos, fiscalização da mídia, etc.

A implementação de leis de acesso à informação sofre alguns percalços em vários países, mas os aprimoramentos desejados são possíveis de serem realizados e têm trazido inúmeros benefícios para os cidadãos que buscam informações e as recebem com agilidade e transparência.

2.4 – A LAI em outros países

Para entender o processo de criação e implantação da LAI brasileira, é importante situar o Brasil em relação a outros países que também têm leis semelhantes.

De acordo com Fonseca e Sá e Malin (2012), o Brasil é o 90º país do mundo e um dos três últimos países da América Latina a ter uma lei de acesso à informação. A LAI brasileira demorou 23 anos depois de prevista na Constituição para ser promulgada.

O primeiro país a instituir uma lei de acesso à informação foi a Suécia, em 1766. Na América Latina, o primeiro país a adotar a LAI foi a Colômbia, em 1988 (FONSECA E SÁ; MALIN, 2012).

Para Fonseca e Sá e Malin (2012), a implantação da Lei de Acesso à Informação é um dos mais rápidos processos de disseminação global de uma política legal. Na década de 1960 foram promulgadas leis na Finlândia e nos Estados Unidos; na década de 1990 a lei existia em 13 países; já na década de 2000, a lei foi adotada por 50 países.

A disseminação da LAI no mundo é resultado da combinação do avanço da democracia em diversas regiões do mundo desde 1990 e do grande avanço da tecnologia da informação, que mudou completamente a relação das sociedades com a informação e do Estado com a sociedade (FONSECA E SÁ; MALIN, 2012).

Para Heinen (2014), a criação de leis de acesso à informação ocorre também em países com pouca ou nenhuma abertura democrática, tais como China ou Paquistão. Isso ocorre não por razões democráticas, mas por necessidade de obtenção de maior espaço econômico ou institucional nas relações internacionais.

Nos Estados Unidos, a Freedom of Information Act (Foia) foi criada em 1966, há mais de 40 anos, portanto, e passou por algumas atualizações. Apesar de ser considerado um padrão de referência de aplicação da LAI, de acordo com um *ranking* sobre qualidade das leis de acesso a informações públicas feito pela

organização não governamental Centre for Law and Democracy, o país está na 37ª posição entre os 89 países com LAIs implementadas. (FONSECA E SÁ; MALIN, 2012).

A lei estadunidense abrange somente o Executivo federal (cada unidade da federação tem sua própria lei) e tem prazo de resposta de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. Os principais problemas enfrentados são: ausência de recursos para processar a crescente demanda; pedidos requerendo 100 dias de processamento; prorrogações às vezes usadas com propósitos políticos (FONSECA E SÁ; MALIN, 2012). A Foia foi alterada várias vezes, ora para diminuir, ora para expandir o espectro de incidência da lei (HEINEN, 2014).

O México, que teve sua lei aprovada em 2002, encontra-se na sétima posição no *ranking* e se destaca por ter implantado um forte órgão de supervisão independente, por ter o maior índice de respostas positivas e por possuir a mais abrangente e detalhada garantia constitucional relativa ao direito à informação (FONSECA E SÁ; MALIN, 2012).

3 – A LAI na Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados regulamentou a LAI por meio do Ato da Mesa nº 45, de 16 de julho de 2012. Esse ato reforça as principais diretrizes da lei e faz algumas adaptações necessárias para a implantação da lei na Câmara (BRASIL, 2012).

A Câmara dos Deputados se compromete a divulgar uma série de informações em seu *site* na internet nas esferas legislativa e administrativa, tais como informações sobre deputados, tramitação de proposições, Ordem do Dia do Plenário e pauta das comissões, legislação interna, registros de despesas, estrutura organizacional, extratos de contratos, informações sobre pessoal e respostas às perguntas mais frequentes (BRASIL, 2012).

No caso de indeferimento de acesso à informação, o interessado tem até 10 dias para interpor recurso, sendo que a destinação

do recurso depende do tipo de informação solicitada. Os recursos referentes a informações da esfera administrativa são encaminhados à autoridade superior, à que impugnou o acesso e, em novo recurso, ao diretor-geral da Câmara dos Deputados. Já os recursos referentes a informações da esfera legislativa são encaminhados ao presidente da Câmara dos Deputados ou ao presidente do órgão colegiado responsável pelo indeferimento (BRASIL, 2012).

O Ato da Mesa nº 45, de 2012 (BRASIL, 2012), classifica as informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado em reservadas, secretas ou ultrassecretas; estabelece regras para o controle de informações sigilosas e para a classificação de informações, além de estabelecer responsabilidades para os agentes públicos em relação à LAI.

Em 31 de janeiro de 2013, o Ato da Mesa nº 78, de 2013, criou o Serviço de Informação ao Cidadão da Câmara dos Deputados (SIC-CD). De acordo com essa norma (BRASIL, 2013b), o SIC-CD é composto de um SIC-Central e de dois SICs-Setoriais. O SIC-Central é supervisionado pelo diretor-geral e coordenado pelo diretor do Centro de Documentação e Informação (Cedi), enquanto os SICs-Setoriais são de responsabilidade da Secretaria de Comunicação Social e do Departamento de Comissões.

Entre as atribuições do SIC-Central, estão a de monitorar a aplicação da LAI na Câmara dos Deputados e a de orientar as demais unidades administrativas sobre o cumprimento das normas relativas à Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2013a).

No âmbito do SIC-CD, o atendimento pode ser presencial, telefônico, eletrônico ou por correspondência. O atendimento presencial é realizado por meio de dois balcões de atendimento ao público; o atendimento telefônico, por meio da central 0800; o atendimento eletrônico, por meio de formulário disponível no portal da Câmara dos Deputados, e as correspondências identificadas como pedidos de acesso à informação devem ser encaminhadas ao SIC-Central, para que a solicitação seja registrada e atendida (BRASIL, 2013b).

Caso o cidadão apresente um pedido de informação diretamente a uma unidade administrativa da Câmara dos Deputados, não integrante do SIC-CD, de acordo com Brasil (2013b), o pedido será atendido imediatamente, desde que se trate de informação ostensiva de matéria de competência daquela unidade, e deverá ser feito um registro simplificado do atendimento, para fins estatísticos. Nas demais situações, a unidade deverá encaminhar o cidadão para o balcão de atendimento e pesquisa, no caso de pedido presencial; redirecionar a chamada para o SIC-Central, no caso de pedido telefônico; ou informar ao requerente que o pedido seja feito por meio de formulário próprio constante do *site* da Câmara dos Deputados, no caso de pedido por *e-mail*.

Em 22 de março de 2012, foi editada a Portaria nº 101, de 2013, do diretor-geral, que cria o comitê assessor da LAI e atribui novas competências para o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). O comitê assessor, composto de representantes de 11 unidades administrativas, é responsável por planejar a adequação da LAI na Câmara dos Deputados, acompanhar a execução do planejamento, propor soluções para questões apresentadas pelo SIC-Central e articular-se com comitês e outros órgãos, visando à implementação das ações e dos projetos relativos à LAI (BRASIL, 2013a).

3.1 – Relatório consolidado da LAI na Câmara dos Deputados

Em maio de 2014, a Câmara dos Deputados publicou um relatório consolidado da Lei de Acesso à Informação referente ao período de 16 de maio de 2012 a 30 de abril de 2014 (BRASIL, 2014).

O relatório apresenta informações consolidadas pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC-CD) sobre a aplicação da LAI na Câmara dos Deputados, no período de aproximadamente dois anos. As informações foram obtidas a partir do atendimento feito pela Secretaria de Comunicação Social, pelo Departamento de Comissões, pelo Departamento de Taquigrafia, pelo SIC-Central e pelo Disque-Câmara. Segundo Brasil (2014), esses órgãos já eram responsáveis pelo atendimento da maior parte das demandas identificadas atualmente no escopo da Lei de Acesso à Informação.

A Câmara dos Deputados considera solicitação de acesso à informação todo pedido sobre informações produzidas ou acumuladas pelo órgão na consecução de sua missão institucional, independentemente de ser citada a LAI. Não são consideradas informações sobre localização de órgãos da Casa e gabinetes de parlamentares, bem como relativas à agenda das comissões e do Plenário, dada a impossibilidade de registro dos dados cadastrais mínimos dos solicitantes (BRASIL, 2014).

No primeiro ano de vigência da LAI na Câmara dos Deputados, 87% dos pedidos de acesso à informação foram atendidos no mesmo dia, enquanto no segundo ano o percentual é de 89%, o que não representa alteração significativa (BRASIL, 2014).

A tabela 1 apresenta a quantidade de solicitações recebidas, finalizadas e indeferidas por período aproximado de um ano. A média de pedidos recebidos é de 2.493 solicitações por mês e a mediana é de 2.629 requisições. O mês com menos solicitações foi janeiro de 2014, com 1.659 pedidos, e abril de 2013 foi o mês com mais solicitações, totalizando 3.343 pedidos de acesso à informação. Considerando-se uma média de 255 dias úteis por ano[1], a média de pedidos por dia útil é de 112 no primeiro ano e 123 no segundo ano.

Tabela 1 – Solicitações recebidas pelo SIC-CD

Período	Solicitações recebidas	Solicitações finalizadas	Solicitações indeferidas	Em tramitação	
				No período	acumulado
Maio/12–abr./13	28.553	28.481	17	72	72
Maio/13–abr./14	31.270	31.247	16	23	95
Total	59.823	59.728	33		

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2014)

1 Estimativa feita a partir do *site* http://www.dias-uteis.com/.

Segundo Brasil (2014), os motivos de indeferimento dos pedidos de informação referem-se a informações pessoais, informações classificadas, risco para a segurança da instituição, trabalho adicional de análise e processo em tramitação (processo cujo ato decisório ainda não foi editado). As solicitações indeferidas são aquelas às quais se negou integralmente o acesso às informações requeridas e as solicitações em tramitação indicam a diferença entre as solicitações recebidas e as finalizadas no período e em valores acumulados. O relatório não informa se os pedidos indeferidos foram objeto de recurso.

De acordo com a tabela 2, a maior parte das solicitações recebidas refere-se a informações sobre proposições (44,05%) seguidas de informações institucionais (32,78%). As proposições são as matérias sujeitas à deliberação na Câmara dos Deputados. Já as informações institucionais referem-se a gastos realizados pela Câmara e a licitações, editais, contratos, estrutura organizacional, gestão estratégica, quadro de pessoal, estrutura remuneratória, horário de trabalho, concursos, aposentadorias, etc.

Tabela 2 – Solicitações recebidas pelo SIC-CD por macrotema

Macrotema	maio/12 – abr./13	maio/13 – abr./14	Total	%
Proposição	12.454	13.898	26.352	44,05
Institucional	10.067	9.541	19.608	32,78
Deputado	4.324	4.900	9.224	15,42
Atividade legislativa	1.381	2.013	3.394	5,67
Não informado	201	518	719	1,2
Constituinte	124	194	318	0,53
Legislação	2	206	208	0,35
Total	28.553	31.270	59.823	100

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2014).

As informações sobre deputados, que incluem pronunciamentos, votações, discursos, presença, cota para o exercício da atividade parlamentar, autoria e relatoria de proposições, entre outras, são apenas o terceiro macrotema em quantidade de solicitações. Isso tende a indicar que os cidadãos estão mais interessados na tramitação das proposições e no funcionamento da instituição do que na atuação individual dos parlamentares.

A pesquisa por legislação não tem atraído muitos pedidos de acesso à informação. Foram somente 208 solicitações no período de dois anos, o que equivale a menos de meio por cento do total. Aparentemente, a Câmara dos Deputados não é vista como uma fonte de informações sobre a legislação brasileira, apesar de ter um banco de dados com as principais normas federais atualizadas. Talvez seja o caso de se pensar em uma campanha de divulgação desse serviço.

Em relação aos solicitantes, a tabela 3 apresenta uma categorização dos requerentes. Mais de 90% dos pedidos de acesso à informação são feitos por pessoas físicas, sendo que mais de 80% das solicitações são feitas por cidadãos.

Tabela 3[2] – Solicitações finalizadas por categoria de solicitante

Categoria	maio/12 – abr./13	maio/13 – abr./14	Total	%
Pessoas físicas	6.529	6.633	13.162	90.52
Cidadão	6.110	6..076	2.186	83.81
Jornalistas	210	356	566	3.89
Pesquisadores	209	201	410	2.82
Pessoas jurídicas	187	160	347	2.39
Inciativa privada	133	90	223	1.53
Sociedade organizada	54	70	24	0.85
Órgãos de governo	438	593	1.031	7.09
Poder Executivo	191	161	352	2.42
Poder Judiciário	95	102	197	1.35
Poder Legislativo	-	74	74	0.51
Bibliotecas	152	256	408	2.81
Total	7.154	7.386	14.540	100.00

Elaboração própria a partir de Brasil (2014).

Entre os solicitantes, a maior parte é do gênero masculino (66%), cerca de 39% têm mais de 50 anos e cerca de 37% têm entre 31 e 50 anos. Quase 45% das solicitações são feitas por moradores do Sudeste, seguido pelo Nordeste (25%), Centro-Oeste (13%), Sul (11%) e Norte (4%) (BRASIL, 2014).

O relatório consolidado da Lei de Acesso à Informação apresenta os dados de solicitações de acesso à informação recebidos por algumas unidades administrativas da Câmara dos Deputados. Entretanto, de acordo com Brasil (2013b), os pedidos apresentados diretamente às unidades administrativas da Câmara dos

2 A tabela de solicitações finalizadas por categoria de solicitante apresenta um total de 14.540 pedidos, sendo que a tabela de solicitações recebidas e finalizadas apresenta um total de 59.728 pedidos no mesmo período.

Deputados não integrantes do SIC-CD podem vir a ser atendidas diretamente por essas unidades. Em relação a esses pedidos, a Câmara dos Deputados ainda não apresentou relatório estatístico sobre atendimentos.

4 – Monitoramento externo da LAI

Além da avaliação feita pela Câmara dos Deputados sobre os dois anos de implantação da Lei de Acesso à Informação, buscou-se uma avaliação externa, feita por uma entidade independente interessada em analisar a prática da LAI brasileira em vários órgãos públicos. As duas pesquisas podem ser consideradas complementares, uma vez que apresentam olhares distintos sobre a Lei de Acesso à Informação na Câmara dos Deputados e uma delas avalia a transparência ativa e a transparência passiva em diversos órgãos públicos federais.

Entre setembro e dezembro de 2013, a Article 19[3] fez uma pesquisa em órgãos públicos brasileiros a respeito da implementação e efetividade da Lei de Acesso à Informação nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Foram avaliados seis critérios de divulgação relativos à transparência ativa e realizados 474 pedidos de informação, por meio da internet, a 51 órgãos públicos, no período de 17/9/2013 a 30/10/2013.

Para avaliar a transparência ativa, foram analisadas informações existentes nos *sites* eletrônicos dos órgãos selecionados, para verificar se a divulgação está ou não sendo cumprida de acordo com as exigências da LAI. Os critérios relativos à transparência ativa foram: informações institucionais, programas e projetos, lista de documentos classificados, perguntas e respostas mais frequentes, participação popular e conteúdo executivo-orçamentário (ARTICLE 19, 2014).

3 A Article 19 é uma organização independente de direitos humanos, que trabalha em vários países na promoção e proteção do direito à liberdade de expressão. Seu nome vem do artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, que garante a liberdade de expressão e informação. Fonte: www.artigo19.org.

Em relação à transparência passiva, foram enviados 474 pedidos, sendo 350 pedidos para órgãos do Executivo, 18 pedidos para órgãos do Legislativo e 106 para órgãos do Judiciário. Cada órgão recebeu nove pedidos-modelo, cinco dos quais baseados na implementação da LAI e quatro para medir a sensibilidade da instituição quanto à divulgação de informações não classificadas (ARTICLE 19, 2014).

Os órgãos dos três Poderes foram assim distribuídos:

a) 38 órgãos do Executivo, entre ministérios, secretarias, Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União, Banco Central, Casa Civil e Gabinete de Segurança Institucional;

b) 11 órgãos de Justiça, oito dos quais do Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, tribunais federais e Conselho Nacional de Justiça) e três com funções essenciais à Justiça (Conselho Nacional do Ministério Público, Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho); e

c) dois órgãos legislativos, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados (ARTICLE 19, 2014).

O objetivo dos pedidos de informação foi medir a qualidade das respostas, o cumprimento dos prazos definidos pela LAI, a capacidade de respostas aos recursos, o funcionamento dos sistemas de envio de pedidos e as limitações de cada um dos órgãos em relação à transparência passiva.

A tabela 4 apresenta de forma consolidada as respostas dadas pelos órgãos dos três Poderes. De acordo com a Article 19 (2014), os três Poderes responderam a 448 demandas, o que representa 94,5% do total de pedidos. O índice de 5,5% de solicitações não respondidas indica que os órgãos se esforçaram para responder aos pedidos de informação.

Tabela 4 – Tipo de respostas

Respostas	Executivo	Legislativo	Judiciário
Respondido	98,9%	100,0%	79,2%
Acesso integral	64,9%	38,9%	48,1%
Acesso parcial	30,3%	61,1%	30,2%
Não possui	1,7%	0,0%	0,0%
Acesso negado	2,0%	0,0%	0,9%
Sem resposta	1,1%	0,0%	20,8%

Fonte: Elaboração própria a partir da Article 19 (2014).

Apesar do alto índice de respostas às solicitações, somente 60% dos órgãos apresentaram respostas integrais e 40% das respostas foram parciais, negativas ou não houve respostas. Respostas integrais são aquelas cuja informação fornecida responde ao que foi perguntado de forma completa (ARTICLE 19, 2014).

No caso do Poder Legislativo, todas as perguntas foram respondidas, mas somente 38,9% apresentaram respostas integrais, o pior índice entre os três Poderes. Quando os dois representantes do Legislativo são analisados separadamente, nota-se que os dois órgãos lidam de maneira diferente com os pedidos de informação, conforme pode ser visto na tabela 5.

A Câmara dos Deputados forneceu acesso integral a cinco dos nove pedidos recebidos, o que representa 56,6% dos pedidos, e obteve qualidade satisfatória em sete pedidos (77,8%). A resposta é considerada satisfatória quando a informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa. Também é satisfatória quando o órgão apresenta uma base legal apropriada para deixar de fornecer determinada informação, ou quando o órgão informa não possuir a informação e tal resposta esteja justificada e corresponda à realidade (ARTICLE 19, 2014).

Tabela 5 – Respostas do Poder Legislativo

Respostas	Câmara	Senado	Média
Acesso			
Acesso integral	56,6%	22,2%	40,0%
Acesso parcial	44,4%	77,8%	60,0%
Completeza da resposta			
Resposta satisfatória	77,8%	33,3%	55,5%
Resposta incompleta	22,2%	66,7%	44,5%

Fonte: Elaboração própria a partir da Article 19 (2014).

De acordo com a Article 19 (2014), a Câmara dos Deputados respondeu no mesmo dia a cinco dos nove pedidos de informação e a resposta mais demorada levou 10 dias. Nenhum pedido enviado à Câmara dos Deputados foi prorrogado nem ultrapassou os prazos definidos pela LAI. Em relação ao sistema para envio dos pedidos de informação, a Câmara dos Deputados não tem um sistema próprio, o usuário precisa acessar a seção "Fale Conosco" do seu *site*, que também é utilizada para outros tipos de demandas. Uma limitação comum aos dois órgãos do Legislativo é a ausência da opção de recurso no sistema de envio de pedidos, dificultando o uso dessa opção pelos cidadãos.

Em relação à transparência ativa, foram avaliados seis critérios, divididos em 11 subitens. Cada critério tem, no máximo, três subitens. Se dois deles tiverem sido cumpridos, o critério também foi considerado cumprido. A tabela 6 apresenta as respostas consolidadas relativas a cada um dos critérios.

Tabela 6 – Respostas aos critérios da transparência ativa

Divulgação de informações	Executivo	Legislativo	Judiciário
Informações institucionais	100,00%	100,00%	100,00%
Conteúdo executivo-orçamentário	92,10%	50,00%	63,60%
Perguntas e respostas	89,50%	50,00%	90,00%
Programas e projetos	89,50%	50,00%	27,30%
Lista de documentos classificados	84,20%	0,00%	9,10%
Participação popular	26,30%	50,00%	0,00%

Fonte: Elaboração própria a partir da Article 19 (2014).

O critério com menos informações refere-se à participação popular, inexistente na Justiça e pouco expressivo no Executivo. O Legislativo e os órgãos da Justiça estão abaixo dos índices do Executivo em relação à lista de documentos classificados, que se refere à publicação de listas de documentos classificados em cada grau de sigilo, informações que tenham sido desclassificadas e relatório estatístico sobre os pedidos de informação.

No Poder Legislativo, o único item a cumprir totalmente a transparência ativa foi o que trata das informações institucionais. De acordo com a Article 19 (2014), a Câmara dos Deputados foi o órgão do Legislativo que apresentou maior carência de informação, uma vez que deixou de divulgar dados de quatro critérios: programas e projetos, lista de documentos classificados, resposta às perguntas mais frequentes e conteúdo executivo-orçamentário.

Segundo o estudo, a Câmara dos Deputados não divulga nem mesmo informações mínimas sobre esses pontos exigidos pela Lei de Acesso à Informação.

5 – Considerações finais

A Lei de Acesso à Informação (LAI) representa um avanço significativo no sentido de proporcionar ao cidadão o direito de obter informações a respeito da atuação dos agentes governamentais e sobre o uso dos recursos públicos. Trata-se de uma iniciativa importante para desenvolver *accountability* pela sociedade e criar uma cultura de prestação de contas por parte dos gestores públicos.

Ao promulgar a LAI, o Brasil deu um salto histórico, pois o País possuía um déficit histórico de ações no campo da informação e elevado grau de opacidade do Estado brasileiro (FONSECA E SÁ; MALIN, 2012).

A Câmara dos Deputados, assim como os demais órgãos públicos federais, tem procurado se adaptar às exigências da lei com o objetivo de atender tempestivamente aos pedidos de informação, além de divulgar informações relevantes sobre a sua esfera de atuação.

No entanto, conforme pesquisa elaborada por uma organização independente, existem pontos que podem e precisam ser melhorados para que o acesso à informação se torne mais efetivo.

Cabe, portanto, aprofundamento em estudos futuros quanto à quantificação e classificação dos pedidos enviados diretamente às unidades da Câmara dos Deputados, sem passar pelo SIC-CD, que podem indicar volume maior de demandas que as constantes nos relatórios técnicos. Além disso, o comparativo da Câmara com outras câmaras baixas de países que já adotam leis similares pode indicar o grau de evolução dos serviços de informação prestados pela Câmara dos Deputados.

6 – Referências

ARTICLE 19. **Leis de Acesso à Informação**: dilemas da implementação. Estudos em liberdade de informação, jul. 2011. Disponível em: <http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%201%20%28web%29.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2014.

ARTICLE 19. Monitoramento da Lei De Acesso à Informação Pública em 2013. **Artigo 19**, 2014. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/05/Relat%C3%B3rio-Monitoramento-LAI-2013.pdf. Acesso: em 13 ago. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 45, de 16 de julho de 2012**, que trata da aplicação da Lei nº 12.527, de 2011, na Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-45-16-julho-2012-773823-norma-cd.html>. Acesso em: 2 set. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 78, de 31 de janeiro de 2013**, que cria o serviço de informação ao cidadão – (SIC), 2013b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2013/atodamesa-78-31-janeiro-2013-775256-norma-cd.html>. Acesso em: 2 set. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei de Acesso à Informação**: **Cartilha de Orientação ao Cidadão.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012a. 31 p. (Série fontes de referência. Guias e manuais; n. 33). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8868/lei_acesso_cidadao.pdf?sequence=4>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**, que regula o acesso a informações, 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12527-18-novembro-2011-611802-publicacaooriginal-134287-pl.html>. Acesso em: 2 set. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portaria nº 101, de 22 de março de 2013**, que cria o comitê assessor da LAI, 2013a. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2013/portaria-101-22-marco-2013-775610-norma-cd-dg.html>. Acesso em: 2 set. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Serviço de Informação ao Cidadão: relatório consolidado da Lei de Acesso à Informação de 16/5/2012 a 30/4/2014.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/17759/relatorio_consolidado_lai_2014.pdf?sequence=8>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012b.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Brasília: Controladoria-Geral da União, 2011a. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/cartilhaacessoainformacao-1.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. Poder Executivo. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**, que regulamenta a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, 2012 c. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7724-16-maio-2012-612993-norma-pe.html>. Acesso em: 2 set. 2014.

CONDEIXA, F. **Comentários à Lei de Acesso à Informação**. *Site* Jus Navigandi. Publicado em: abr. 2012. Disponível em: < http://jus.com.br/artigos/21436/comentarios-a-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 9 set. 2014.

COPOLA, G. **Jurisprudência comentada**: Lei de Acesso à Informação. Publicação de vencimentos de servidores. Responsabilidade civil do Estado, nov. 2012. Disponível em: <http://www.acopesp.org.br/artigos/Dra.%20Gina%20Copola/gina%20artigo%2084.pdf>. Acesso em: 15 out. 2014.

FONSECA E SÁ, M. I.; MALIN, A. M. B. Lei de Acesso à Informação: um estudo comparativo com outros países. **Anais...** XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação – XIII Enancib, 2012. Disponível em: <http://obgi.org/wp-content/uploads/2013/08/Produ%C3%A7%C3%A3o-Intelectual-2012-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o-Um-Estudo-comparativo-com-outros-pa%C3%ADses.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2014.

HEINEN, J. **Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527, de 2011**, 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MALIN, A. M. B. **Experiência de outros países com a Lei de Acesso à Informação (LAI)**. 21 *slides*. Seminário Iplan Rio, maio 2012. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/download/694ipb001.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2014.

PEREIRA, R.N. **A Lei de Acesso à Informação e a sua influência nos processos de atendimento às demandas da sociedade**: estudo do caso do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. **Monografia.** (**Especialização em Arquitetura da Informação**). Brasília: Universidade Federal de Minas Gerais, 2013. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/13476/lei_acesso_pereira.pdf?sequence=5>. Acesso em: 13 ago. 2014.

Como publicar no *Cadernos da Escola do Legislativo*

1 – Publicamos estudos de natureza analítica, preferencialmente inéditos, sobre temas de interesse do Poder Legislativo, do Estado e da sociedade, nas áreas de Direito, Administração Pública, Ciência Política, História Política, Políticas Públicas, Economia, Orçamento Público e afins.

2 – Além de estudos monográficos, aceitam-se traduções ou resenhas. A responsabilidade pelos artigos publicados é exclusiva dos autores. Se for o caso, o autor deverá tomar as providências necessárias no sentido de obter permissão para a publicação ou o uso de qualquer material eventualmente protegido por direitos autorais.

3 – O texto recebido será avaliado por parecerista *ad hoc*, especialista na área do tema abordado, observando-se os critérios de densidade e adequação aos objetivos da publicação. O parecerista poderá sugerir modificações formais ou de conteúdo, ou opinar pela não publicação, caso em que o autor será comunicado da decisão tomada.

4 – Devem acompanhar o texto informações acadêmicas e profissionais sobre o autor (titulação acadêmica, atividade profissional, vínculo institucional e informações para contato).

5 – O texto deverá ser endereçado ao editor da publicação e encaminhado para o endereço eletrônico: nepel@almg.gov.br.

6 – O texto deverá ter entre 15 e 30 laudas, que correspondem a uma faixa de 36.000 a 72.000 caracteres (sem espaços), excetuadas as resenhas, para as quais se pede um mínimo de três laudas, ou 7.200 caracteres (sem espaços), e um máximo de 30 laudas. Deverão acompanhá-lo resumo e *abstract*, com as respectivas palavras-chave e *keywords*.

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo

Av. Olegário Maciel, 2.161 – Belo Horizonte – MG – 30180-112

Tel.: (31) 2108-3400

E-mail do editor: nepel@almg.gov.br

E-mail da Escola do Legislativo: escola@almg.gov.br