

## NOTA TÉCNICA

### **1- ORIENTAÇÕES ACERCA DO DIREITO DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS E DA OBRIGAÇÃO LEGAL DOS MUNICÍPIOS DA IMPLEMENTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE SEUS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA.**

Saudações Municipalistas a todos (as),

O direito de acesso às informações públicas é um direito fundamental e universal<sup>1</sup>. No ordenamento jurídico nacional, encontra previsão no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal<sup>2</sup>. Nota-se que tal direito está inserido no rol dos direitos e garantias fundamentais do cidadão desde 1988, mas só foi regulamentado a partir de 2009, através da LC n° 131, sendo, posteriormente, consagrado com um diploma específico que é a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei n° 12.527/2011).<sup>3</sup>

A Lei n° 12.527/2011 (LAI) que só passou a vigorar em 2012 foi de extrema importância para inaugurar a cultura da transparência no Brasil. O acesso à informação é fundamental para o fortalecimento da democracia, tendo em vista que impulsiona uma participação mais ativa do cidadão que pode atuar como fiscal da gestão pública ao prevenir a corrupção e melhorar o processo de decisão política. Assim, **a transparência passou a ser a regra e não a exceção.**

A LAI estabeleceu regras essenciais como o procedimento para a realização de pedidos de acesso a informação, prazos para a entrega da informação, recursos por informação incompleta, punições para quem recusar a fornecer informações, quais informações são sigilosas e quais devem ser de conhecimento público, etc. Outro ponto

---

<sup>1</sup> O direito à informação está previsto expressamente na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948) do qual o Brasil é signatário. O artigo 19º em sua essência protege o direito de expressão e o de receber e difundir informações sem fronteiras e por qualquer meio.

<sup>2</sup> Art. 5º, inciso 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.***

<sup>3</sup> O marco legal do acesso à informação se deu com a edição das seguintes leis: LC n° 131/2009 – Dec. n° 7.185/2010 – Portaria STN n° 548/2010 – Lei n° 12.527/2011.

fundamental trazido pela Lei n° 12.527/2011 foi a obrigatoriedade da divulgação das informações de interesse público serem veiculadas “*em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)*”, conforme versa o §2° do artigo 8° da Lei. Dessa forma, não há dúvidas de que os Municípios, assim como os demais entes da federação, tem o dever de disponibilizar, no mínimo, as informações previstas no §1° do artigo 8° da LAI <sup>4</sup>, com exceção dos Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes que são dispensados de disponibilizar páginas de acesso em relação a todos os itens do §1° sendo mantida a obrigatoriedade de divulgação na internet, em tempo real <sup>5</sup>, das informações relativas à execução orçamentária e financeira de acordo com os critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n° 101/2000), conforme versa o §4° do artigo 8° da LAI e a LC n° 131/2009.

Assim, **a exceção trazida pela LAI não exige os pequenos municípios de disponibilizar suas informações através do Portal da Transparência**, por isso orientamos que os mesmos publiquem o mínimo legal indispensável de informações e que paulatinamente adequem seus portais da transparência para fazer constar todas as páginas de acesso das informações obrigatórias previstas no artigo 8° da LAI, tendo em vista que a tendência é haver crescimento populacional e muitos municípios enquadrados nesse quantitativo populacional já dispõem de uma estimativa próxima de 10 (dez) mil habitantes. <sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Artigo 8°, § 1º - Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo: I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III - registros das despesas; IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

<sup>5</sup> Segundo o inciso II do artigo 2° do Decreto n° 7.185/2010, entende-se por “tempo real” a liberação de informações em meio eletrônico até o 1° dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema utilizado pelo órgão.

<sup>6</sup> Conforme estimativa populacional divulgada no site do IBGE, 95 dos 167 municípios do Rio Grande do Norte possui população abaixo de 10 mil habitantes, são eles: Água Nova, Almino Afonso, Antônio Martins, Augusto Severo, Baía Formosa, Barcelona, Bento Fernandes, Bodó, Caiçara do Norte, Carnaúba dos Dantas, Coronel Ezequiel, Coronel João Pessoa, Cruzeta, Doutor Severiano, Encanto, Equador, Felipe Guerra, Fernando Pedroza, Florânia, Francisco Dantas, Frutuoso Gomes, Galinhos, Ipueira, Itajá, Itaú, Jaçaná, Jandaíra Janduís, Januário Cicco (Boa Saúde), Japi, Jardim de Angicos, João Dias, José da Penha, Jundiá, Lagoa de Pedras, Lagoa de Velhos, Lagoa d’Anta, Lagoa Salgada, Lajes Pintadas, Lucrecia, Major Sales, Marcelino Vieira, Martins, Messias Targino, Monte das Gameleiras, Olho d’Água dos Borges, Ouro Branco, Paraná, Paraú, Parazinho,

Para esclarecer ainda mais os objetivos principais da lei, bem como para capacitar os servidores municipais a respeito da matéria, a FEMURN, com o apoio institucional da Controladoria Geral da União (CGU), órgão atualmente subordinado ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, promoveu um curso específico sobre o tema para facilitar o entendimento da matéria e sanar as dúvidas ainda existentes, fomentando, portanto, a observância das obrigações legais trazidas pela LAI e legislação correlata ao tema. O evento aconteceu no dia 29 de agosto no auditório da FEMURN e foi muito proveitoso, pois os municípios participantes tiveram a oportunidade de discutir as dificuldades encontradas e ter acesso às importantes orientações que ora se pretende apresentar através desta nota técnica para aqueles que não puderam comparecer ao evento.

Nesse sentido, com base no curso e material disponibilizado pela CGU, destacamos inicialmente a necessidade de seleção das informações que poderão ser divulgadas, devendo elas ser de caráter público, protegendo-se aquelas informações que sejam classificadas como sigilosas e pessoais <sup>7</sup>, conforme dispõe o artigo 6º, inciso III da LAI. Como já dito, informações públicas são aquelas previstas no rol do artigo 8º da LAI que transmitam o conhecimento acerca dos atos da gestão pública, especialmente no sentido da utilização dos recursos públicos. Assim, documentos relacionados com licitações realizadas pelo Município, dados referentes ao montante arrecado de impostos, valores gastos para o pagamento de diárias dos servidores, ata da reunião de planejamento, entre outros que se relacionem diretamente com interesse público, devem ser divulgadas de forma irrestrita.

---

Passagem, Pedra Grande, Pedra Preta, Pedro Avelino, Pilões, Portalegre, Porto do Mangue, Pureza, Rafael Fernandes, Rafael Godeiro, Riacho da Cruz, Riacho de Santana, Riachuelo, Rodolfo Fernandes, Ruy Barbosa, Santa Maria, Santana do Seridó, São Bento do Norte, São Bento do Trairí, São Fernando, São Francisco do Oeste, São João do Sabugi, São José do Seridó, São Miguel do Gostoso, São Pedro, São Rafael, São Vicente, Senador Elói de Souza, Senador Georgino Avelino, Serra Caiada, Serra de São Bento, Serra Negra do Norte, Serrinha, Serrinha dos Pintos, Severiano Melo, Sítio Novo, Taboleiro Grande, Tenente Laurentino Cruz, Tibau, Timbaúba dos Batistas, Triunfo Potiguar, Várzea, Venha-Ver, Viçosa e Vila Flor.

<sup>7</sup> Conforme explicado no curso ministrado pelo Dr. Fábio Silveira da CGU, as informações sigilosas também são informações públicas, porém submetidas temporariamente à restrição de acesso por sua veiculação representar risco à segurança da sociedade e do Estado. De outro lado, as informações pessoais são distintas das informações públicas por estarem relacionada com a pessoa natural identificada ou identificável. Nesse sentido, destaca-se que a divulgação dos salários dos servidores públicos de forma individualizada foi considerada uma informação pública pelo STF, por ser de interesse coletivo e, portanto, passível de divulgação através dos portais da transparência. Desse modo, os Municípios deverão publicar suas folhas de pagamento e dispor as informações de forma individualizada da mesma forma como se vê no portal da transparência da União para fazer constar o nome do servidor, o cargo ocupado por ele, o valor do salário bruto e líquido sem especificações e o número do CPF com tarjas, pois nesse caso não se está publicando uma informação pessoal e sim a informação referente ao cargo público ocupado.

Outro aspecto relevante em relação à publicação das informações é que não basta apenas lançar os dados na internet, pois para se atingir o real acesso à informação é imprescindível que os documentos e dados divulgados utilizem uma linguagem de fácil compreensão, tornando o procedimento de consulta fácil e objetivo. Da mesma maneira, deve ser o atendimento disponibilizado ao cidadão que deseja ter acesso às informações, devendo este ser cordial, claro e ágil. Considerando, dessa forma, a necessidade de seleção das informações públicas, bem como da utilização de uma linguagem acessível e instituição de um procedimento administrativo próprio que atinja os objetivos da LAI, indispensável se torna a publicação de regulamentação municipal da Lei Federal, que pode ser feita mediante Decreto do Poder Executivo, para adequar a realidade municipal às diretrizes trazidas pela lei nacional.

Outro ponto forte abordado no curso se refere à distinção entre as modalidades de transparência trazidas pela LAI, denominadas tecnicamente de transparência ativa e passiva, que inclusive serve de critério de avaliação de desempenho por parte da CGU e dos órgãos de controle. A Transparência Ativa é aquela em que a divulgação das informações independe de qualquer solicitação e parte da iniciativa do gestor público, ou seja, são as informações disponibilizadas nos portais da transparência. Já a Transparência Passiva está relacionada com a divulgação das informações em atendimento às solicitações da sociedade e se faz através de ferramenta própria que é o SIC (Serviço de Informações ao Cidadão). Tal serviço deve ser criado conjuntamente com o portal da transparência devendo haver a possibilidade do pedido de acesso à informação ser realizado tanto pela internet, em área própria do portal da transparência com a indicação da legislação de referência, quanto pessoalmente através de requerimento escrito que deve seguir o rito próprio, previsto em regulamento local, mantidos os mesmos prazos já estabelecidos pela LAI.

Assim, o pedido de acesso à informação, mediante SIC, tem como objetivos principais atender e orientar o público quanto ao acesso às informações, informar sobre tramitação de documentos, protocolizar requerimentos e documentos referentes ao acesso às informações públicas e conceder o acesso imediato à informação. Qualquer interessado poderá fazer o pedido, devendo identificar-se, não sendo obrigatória a apresentação de qualquer justificativa em relação ao requerimento, bem como da utilização das informações. Após a apresentação do pedido, a Administração terá o prazo de 20 (vinte)

dias para conceder de imediato a informação (art. 11, §1º da LAI), podendo ser prorrogado, mediante justificativa expressa, por mais 10 (dez) dias (art. 11, §2º da LAI). Quando o acesso for negado ou quando não for autorizado por se tratar de uma informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente terá direito de obter o inteiro teor da decisão de negativa de acesso e deverá ser informado da possibilidade de recurso, prazo e condições de sua interposição que deverão estar definidos no regulamento.

Como dito, o regulamento municipal <sup>8</sup> não pode divergir da Lei Nacional, devendo observar o rol taxativo da LAI, principalmente em relação à classificação das informações públicas e sigilosas (art. 27 da LAI e Decreto nº 7.845/2012). De acordo com a LAI as informações sigilosas podem ser classificadas como reservadas, secretas e ultrassecretas e são mantidas em sigilo pelo tempo determinado de 5 (cinco), 10 (dez) e 25 (vinte e cinco) anos respectivamente, conforme artigo 24 da LAI. Os pedidos de informações poderão ser os mais diversos sendo certo que se for relacionado com determinado órgão da Administração, este deverá se manifestar; se for caso de extravio de documentos, deverá ser aberto um processo de sindicância para apurar o ocorrido; se a busca da informação exigir a reprodução de documentos, poderá a Administração cobrar o preço relativo ao custo do material utilizado, pois o que é gratuito é o serviço de busca e fornecimento da informação e não a disponibilização de cópias ou mídias digitais.

Outro detalhe que os Municípios devem estar atentos é que SIC e Ouvidoria não se confundem, pois o primeiro é um serviço destinado ao fornecimento das informações ao cidadão que, como dito, possui rito próprio, conforme determinado pela LAI e regulamento específico, enquanto que a Ouvidoria é o canal de comunicação entre o cidadão e o Poder Público destinado a registrar sugestões, elogios, reclamações ou denúncias que também deverão ser respondidas no prazo máximo de 30 (trinta) dias.

Nota-se que muitos são os desafios para a implementação da LAI em âmbito municipal, tanto pela mudança cultural promovida pela Lei de Acesso à Informação, quanto pela necessidade de utilização de recursos tecnológicos de integração e disponibilização das informações públicas, como também pela necessidade de recursos

---

<sup>8</sup> O regulamento municipal não pode deixar de conter disposições acerca do SIC (Serviço de Informações ao Cidadão), regras para recurso, monitoramento da lei de acesso local e classificação e sigilo das informações públicas.

financeiros e humanos disponíveis e uma gestão documental eficiente. Além disso, é importante que o Município dê prioridade a essa questão e coordene esforços para cumprir com essa obrigação legal amplamente recomendada e cobrada atualmente pelo Ministério Público, tanto Estadual quanto Federal, em razão de já se ter ultrapassado todos os prazos de cumprimento previstos no artigo 73-B da LC n° 131/2009 que alterou a LRF, podendo-se, inclusive, aplicar as penalidades cabíveis, previstas na mesma legislação, de suspensão das transferências voluntárias e do ajuizamento de ação contra o chefe do Poder Executivo por crime de responsabilidade.

Além dos diplomas legais já citados, destacou-se ainda a importância de se consultar o Decreto n° 7.185/2010 que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, conforme a LFR, bem como da Portaria STN n° 548/2010 que estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle. Dessa forma, o acesso à informação, nos moldes exigidos pela LAI, pressupõe a utilização de sistemas informatizados que integrem as informações produzidas pelos órgãos públicos e que possibilitem a disponibilização automática das mesmas através do portal de transparência. Os portais deverão ainda conter ferramentas de pesquisa de conteúdo, possibilitar o download das informações em diversos formatos eletrônicos mantendo a integridade, autenticidade e atualização das mesmas de forma que o cidadão tenha facilidade para manipulá-las<sup>9</sup> e ainda ser de fácil navegabilidade.

Por fim, destacam-se as ferramentas de avaliação e controle utilizadas para medir o grau de transparência dos entes públicos: a EBT (Escala Brasil Transparente), a ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro) e o Mapa de Transparência. A EBT é uma metodologia desenvolvida pela CGU para medir a transparência pública através de um indicador que avalia o grau de cumprimento da LAI em relação à transparência passiva, ou seja, em relação à instituição de regulamentação específica, bem como do procedimento relacionado com o SIC. Dos Municípios do Rio Grande do Norte avaliados pela CGU constatou-se que a maioria não disponibiliza o SIC nem possui regulamentação local e que os municípios de Natal e Parelhas estão respectivamente

---

<sup>9</sup> A manipulação aqui mencionada se refere à utilização dos dados para qualquer fim e não a sua modificação que pode ser classificada como crime.

em primeiro e segundo lugares com notas de 7,36 e 5,14. A ENCCLA é uma rede de articulação de órgãos, entidades, instituições e associações voltadas ao combate à corrupção através de ações anuais. Uma das ações da ENCCLA resultou justamente na criação do Mapa da Transparência que resultou no envio de recomendações pelo MPF para impulsionar o cumprimento da LAI.

O Mapa da Transparência concentra-se na transparência ativa e na divulgação de informações obrigatórias, tendo como itens avaliados: informações financeiras e orçamentárias; licitações e contratos; divulgação da existência de SIC físico e eletrônico; divulgação da estrutura organizacional do ente; divulgação de informações sobre diárias e passagens. No geral, a ação foi positiva, pois promoveu a elevação, em aproximadamente 33%, do índice nacional de transparência sem o ajuizamento de qualquer ação.

Ante o exposto, recomendamos aos Municípios que tomem as providências cabíveis para a implementação efetiva dos seus portais da transparência, por ser uma obrigação legal expressa, passível de imposição de penalidades, que irá fomentar a necessária informatização da Administração Pública Municipal, dotando-a de maior eficiência, e principalmente por ser uma importante ferramenta de controle social e de combate à corrupção.

A Assessoria Jurídica da FEMURN se coloca à disposição para esclarecer quaisquer dúvidas que ainda persistirem em relação ao tema e disponibiliza ainda o e-mail da CGU estadual para consultas específicas, qual seja, [cgurn-nap@cgu.gov.br](mailto:cgurn-nap@cgu.gov.br).

Natal, 14 de setembro de 2016.

**TATIANE DANTAS NASCIMENTO**  
Mestre em Direito UFRN  
Advogada OAB/RN n° 9799