



Atoji, Morassutti e Cunha: Quem poderá defender a LAI?

28/05/2023

Quando, há 11 anos, celebrava-se a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (LAI), uma questão se apresentava frequentemente em seminários e debates: por que o texto não incluiu a criação de um órgão independente para supervisionar a aplicação da regra? Afinal, é uma das leis de acesso mais abrangentes do mundo, que se obriga a todos os entes públicos.

Entre as organizações que compunham então o [Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas](#) — um dos principais atores em prol da aprovação da LAI, hoje uma coalizão dedicada a defendê-la —, não havia consenso. Algumas, embora considerassem uma ideia interessante, ponderavam que era desnecessária, pois o texto já estabelece unidades responsáveis por coordenar a implementação, em cada órgão e em cada poder. Além disso, exigiria uma estrutura mínima física e de pessoal, políticas de governança e, especialmente, disputados recursos orçamentários.

Outros membros apontavam que, como as unidades definidas na LAI são internas a cada poder e órgão, têm pouca autonomia para cobrar a implementação total da regra e aplicar sanções em caso de descumprimento. Isto, somado à longa resistência de muitos gestores e servidores a fornecer informações, poderia levar a um fracasso da efetividade da tão esperada regulamentação do direito garantido no art. 5º, XXXIII da Constituição. A autoridade supervisora independente seria um antídoto.

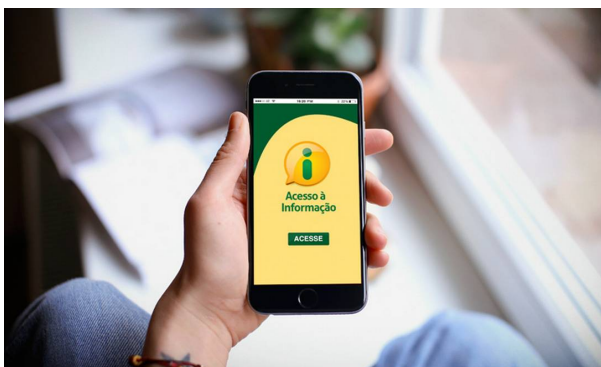
No aspecto estratégico, acrescentar a criação de um órgão (com todas as exigências inerentes a essa proposta) atrasaria ainda mais, ou poderia inviabilizar, a aprovação da regra. O texto como o conhecemos demandou um trabalho de convencimento de autoridades, políticos e da própria sociedade, além de extensas negociações no Congresso e no governo federal. A própria abrangência da LAI, por exemplo, precisou ser defendida ainda na fase de anteprojeto; a Casa Civil propôs que a regra se aplicasse apenas ao Executivo federal.

Aniversário após aniversário da LAI, a questão arrefeceu. As comemorações do Fórum e de outras organizações da sociedade civil focaram nas conquistas: a oferta de informações públicas divulgadas ativamente aumentou em todos os níveis e poderes; a obtenção de informações de alta relevância por cidadãos se multiplicou.

Ao mesmo tempo, as celebrações não perderam de vista os inúmeros entraves para uma consolidação mais ampla da LAI, que também se acumularam. Pesquisas apontam como padrão o descumprimento em itens fundamentais da transparência passiva: inobservância dos prazos legais de resposta, uma faixa significativa de não atendimento a pedidos (muitos deles registrados inadequadamente como concluídos mesmo com respostas insatisfatórias, seja por estarem incompletos ou com conteúdos diversos ao que fora demandado [1]). Negativas a pedidos fundamentadas em aplicações de sigilo sem a devida observância, pelos órgãos, dos procedimentos previstos na própria legislação também são frequentes.

A ausência de sanções e de responsabilização somadas à fragilidade dos órgãos de controle externo tornam a situação ainda mais problemática. Judiciário, Ministérios Públicos e Tribunais de Contas, responsáveis por fiscalizar e fazer cumprir a LAI, são pouco permeáveis a provocações por parte da sociedade. Abrir uma reclamação ou denúncia em portais de Tribunais de Contas ou Ministérios Públicos subnacionais pode se mostrar uma verdadeira Via Sacra, seja pela dificuldade enfrentada pelo solicitante em cadastrar as informações de forma intuitiva, prática e acessível, seja em obter os protocolos e prazos para acompanhamento das suas denúncias ou, especialmente, em razão do longo e imprevisível tempo para o recebimento das respostas desses órgãos, que em alguns estados podem demorar meses. Sem contar o fato de que, com bastante frequência, eles próprios resistem ao dever de prestar contas à sociedade e deixam de observar de maneira eficaz a lei.

Reprodução



Reprodução

Nos últimos quatro anos, a preocupação sobre a capacidade de unidades de controle interno imporem o cumprimento da LAI se concretizou mais fortemente. A Controladoria-Geral da União (CGU), referência e liderança nessa seara, deixou de atuar com autonomia e influenciou negativamente o cenário subnacional. O órgão foi incapaz, por exemplo, de inibir negativas indevidas a pedidos de informação fundamentadas em sobreposições ou interpretações indevidas entre a LAI e a proteção de dados pessoais. Ao analisar recursos contra negativas, a CGU mudou seus próprios precedentes favoráveis à concessão de informações e passou a negá-las, como se viu em demandas por registros de entrada e saída de prédios públicos.

Por outro lado, a retomada de sua postura histórica de privilegiar o acesso a informações, com a emissão de 12 enunciados vinculantes fixando a correta interpretação sobre o que deve ser considerado informação de caráter público e sigilosa, não é seguida pelos entes subnacionais com a mesma aderência. Nesse aspecto, alegam (de forma tecnicamente correta) que a competência da CGU está restrita aos órgãos federais e, portanto, unidades subnacionais não têm o dever de seguir os entendimentos.

E a questão voltou à tona: e se houvesse um órgão autônomo para garantir que a LAI será cumprida, a despeito de mandatários pouco afeitos ao escrutínio público e à prestação de contas, e fragilidades em órgãos de controle? Nesse sentido, o México é frequentemente mencionado como exemplo. Sua lei de acesso e o próprio país têm características semelhantes às do Brasil, e lá se optou por incluir na Constituição a criação do hoje Instituto Nacional de

Acceso a Información (Inai).

O órgão é autônomo, com orçamento próprio e formado por um colegiado de sete comissários nomeados pelo Senado. Julga recursos contra negativas de acesso, supervisiona a implementação da lei de acesso e estabelece padrões para a interpretação da regra. Mais recentemente, passou a exercer esse papel também em relação à lei mexicana de proteção de dados pessoais — e sua respectiva harmonização com a lei de acesso.

Parece um modelo robusto, capaz de inibir a ingerência política sobre um direito fundamental. Até não ser. Após a aposentadoria de três comissários, o Inai está atualmente paralisado por falta de quórum. As indicações feitas pelo Senado foram, pela primeira vez na história, vetadas pelo presidente da República, que tem esse direito. E a Casa Legislativa, onde 60 das 128 cadeiras estão ocupadas por governistas, não se mostra com muita pressa para indicar outros comissários. Em paralelo, o presidente mexicano defende que a supervisão da lei de acesso fique a cargo do correspondente à CGU.

Sabotagens à Lei de Acesso à Informação são certas como a morte. Embora o dever de transparência seja parte indissociável da esfera pública democrática, nem todos entram nela dispostos a cumpri-lo — como se viu de forma mais destacada no passado recentíssimo, no caso brasileiro. Não é motivo suficiente para propor a criação de um órgão autônomo capaz de reduzir ao mínimo tais boicotes, que seja resistente a variados cenários políticos?

A exemplo do que acontecia há 11 anos, os atuais membros do Fórum de Acesso têm opiniões diferentes sobre o tema. Mas há consenso sobre uma coisa: é necessário ampliar a proteção da LAI e implementá-la plenamente em todos os níveis e poderes aos quais ela se aplica — inclusive, e especialmente, nos órgãos de controle externo e no Judiciário. Além de cumprir seus deveres, estes devem também aumentar o preço pelo descumprimento (intencional ou por omissão) da regra, especialmente pela alta administração pública, seja ela ocupada por quem for.

Enquanto não se internalizar, ainda que pelas vias da coerção legal, a LAI como diretriz fundamental de gestão, e ocupantes de cargos-chave não se responsabilizarem por sua observância, continuaremos avançando a passos curtos e, episodicamente, escorregando para trás. E, nesse cenário, não há órgão autônomo que dê conta de assegurar a eficácia da regra.

[1] COELHO JR (2022), disponível em: <https://www.icv.org.br/website/wp-content/uploads/2022/05/relatorio-transp-passiva-codigo-florestal-2022.pdf>

ANDRADE et al (2021), disponível em: https://drive.google.com/file/d/1-PmjYubF65W_8LuOiYR2pwFQiRWEyZ3/view

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2023-mai-28/atoji-morassuttie-cunha-quem-defender-lai/>