

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, JORNALISMO E SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE JORNALISMO

DANILO AUGUSTO ARAÚJO MOREIRA

**JORNALISMO INVESTIGATIVO NO BRASIL:
A Lei de Acesso à Informação como ferramenta no garimpo da informação escondida**

Monografia

Mariana

2016

DANILO AUGUSTO ARAÚJO MOREIRA

**JORNALISMO INVESTIGATIVO NO BRASIL:
A Lei de Acesso à Informação como ferramenta no garimpo da informação escondida**

Monografia apresentada ao curso de Jornalismo da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Jornalismo.

Orientador: Hila Rodrigues

Mariana

2016

Catálogo na fonte: Bibliotecário: Essevalter de Sousa - CRB6a. - 1407 - essevalter@sisbin.ufop.br

M838j Moreira, Danilo Augusto Araújo
Jornalismo Investigativo no Brasil : a lei de acesso
2016 à informação como ferramenta no garimpo da informação
escondida [manuscrito]/ Danilo Augusto Araújo Moreira.-
MG, 2016.
55 f.: il., gráfs..

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade
Federal de Ouro Preto, Instituto de Ciências Sociais
Aplicadas, Departamento de Ciências Sociais, Jornalismo
e Serviço Social DECSO/ICSA/UFOP

1. MEM. 2. Monografia. I. Rodrigues, Hila Bernadete
Rodrigues. II. Universidade Federal de Ouro Preto.
§b Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. III. Título.

CDU: Ed. 2007 -- 070.4(815.1)

Danilo Augusto Araújo Moreira


Curso de Jornalismo - UFOP

JORNALISMO INVESTIGATIVO NO BRASIL:

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO FERRAMENTA NO GARIMPO
DA INFORMAÇÃO ESCONDIDA.

Trabalho apresentado ao Curso de Jornalismo do Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Jornalismo, sob orientação da Profa. Dra. Hila Rodrigues.


Banca Examinadora:



Profa. Dra. Hila Rodrigues



Prof. Dr. Frederico de Mello Brandão Tavares



Profa. Dra. Marta Regina Maia

Mariana, 09 de março de 2016.

AGRADECIMENTO

Ao meu tio Alberto, o fenômeno, que certamente estaria orgulhoso por mais uma etapa concluída. A ilha não se curva.

“no dia a dia da nossa aldeia
há infelizes enfiados de informação
as coisas mudam de nome
mas continuam sendo o que sempre serão

você sabe o que eu quero dizer
não tá escrito nos outdoors
por mais que a gente grite
o silêncio é sempre maior”

Engenheiros do Hawaii – Além dos Outdoors

RESUMO

Este trabalho aborda a Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, na condição de ferramenta de trabalho para o Jornalismo Investigativo. Dessa forma, três grandes tópicos podem ser identificados. O primeiro, em que o jornalismo de investigação é verificado, buscando trabalhar esse conceito e entender sua colocação no cenário da comunicação mundial e brasileira. O segundo, em que a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo é apresentada, considerando sua importância, vinculada tanto ao Jornalismo Investigativo quanto ao desenvolvimento da Lei de Acesso à Informação, esta que é o terceiro grande fragmento do trabalho. Após o estudo dessas partes, a ideia é compreender a aplicabilidade da Lei 12.527 no cotidiano dos trabalhos que envolvem investigações, revelando os desafios que ainda persistem na luta pela ampliação do acesso às informações no âmbito da esfera pública.

Palavras-chave: Jornalismo Investigativo; Lei de Acesso à Informação; Reportagem; Abraji.

ABSTRACT

This work discusses the Law 12.527/2011, known as Access to Information Act, provided as working tool for Investigative Journalism. So, three major topics can be identified. The first, in which the investigative journalism is checked, seeking work this concept and understand their placement in the scene of world and brazilian communication. The second, in which the Brazilian Association for Investigative Journalism is presented, considering its importance, linked both to the Investigative Journalism about the development of the Access to Information Act, which is the third big fragment of this work. After studying those parts, the idea is to understand the applicability of the Law 12.527 in the everyday life of the work involving investigations, revealing the challenges still persist in the struggle for the expansion of the access to information within the public sphere.

Keywords: Investigative Journalism; Access to Information Act; News Report; Abraji.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Percepção dos servidores quanto aos principais demandantes de informações públicas.....	30
FIGURA 2 - Perfil dos solicitantes – Ocupação profissional.....	31
FIGURA 3 - Editorias/Quantidade de reportagens – “Fiquem Sabendo”.....	32

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 JORNALISMO INVESTIGATIVO: REGISTRO DE LUTAS SOCIAIS E DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO.....	9
2.1 Da ditadura às diretas: os percalços da investigação em território brasileiro.....	11
2.2 Obstáculos da contemporaneidade: da violência aos interesses comerciais.....	12
2.3 Investigação pode ser revolução: indo além da manutenção do <i>status quo</i>	14
2.4 Função social na investigação: o jornalismo em busca da verdade.....	16
3 UNIÃO EM PROL DA INVESTIGAÇÃO: A ABRAJI E O JORNALISMO <i>REPENSADO</i>	19
3.1 A predominância da insegurança: o maior desafio do repórter investigativo	20
4 A LEI DE ACESSO E OS PERCALÇOS DO TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO	23
4.1 As reportagens com o advento da Lei de Acesso: uma nova ferramenta para as investigações .	25
4.2 A aplicação da Lei de Acesso: o que dizem os relatórios e dados oficiais?.....	27
5 O JORNALISMO ENCONTRA A LEI DE ACESSO: GARANTIA DA POSSIBILIDADE DE MAIS E MELHORES INVESTIGAÇÕES	30
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
REFERÊNCIAS	36
ANEXOS	38

1 INTRODUÇÃO

O estudo aqui apresentado tem como propósito, após contextualizar o Jornalismo de investigação no cenário comunicacional do Brasil, examinar a Lei de Acesso à Informação como ferramenta a favor desse gênero jornalístico e, por consequência, do interesse público. A aplicabilidade da Lei n. 12.527/2011, conhecida também como LAI, tem diversas variáveis e, se por um lado, sua recente instituição no território brasileiro pode ser motivo para uma perspectiva positiva no que se refere às informações públicas em geral, são perceptíveis – e este trabalho também se propõe a abordar este viés – as dificuldades e desafios encontrados nos trabalhos que têm na LAI um de seus principais sustentáculos. É necessário entender também como se processa hoje o Jornalismo Investigativo brasileiro. A metodologia investigativa utilizada por repórteres é múltipla e modifica-se com o passar do tempo, principalmente nos últimos 25 anos. Há ainda uma discussão que cerca o próprio termo “Jornalismo Investigativo”. Até que ponto seu uso pode ser aplicado no cotidiano das redações? Nesse estudo, a intenção é realçar essas nuances e refletir sobre cada etapa do desenvolvimento desta área no país. Para isso, são utilizadas obras de Hugo de Burgh (2008), Leandro Fortes (2014) e Cleofe Sequeira (2005), por exemplo, que abordam especificamente essa área jornalística. Esses autores escreveram livros em que o Jornalismo Investigativo foi esmiuçado: além de seus próprios escritos, há vastos e ricos depoimentos de profissionais e estudiosos do tema.

Sob essa perspectiva, é importante considerar um tópico importante na história jornalística contemporânea no Brasil: a criação da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), uma fundação formada por profissionais do ramo e empenhada na evolução dos trabalhos jornalísticos realizados por jornalistas, professores e estudantes. A Abraji participou do processo de formação e instituição da LAI, contribuindo para o seu estabelecimento em território nacional. O repórter brasileiro que se propuser a investigar acontecimentos, cenários e situações pode, portanto, contar com o apoio da Abraji, por meio de suas ações, e também com a possibilidade de informações obtidas via Lei de Acesso. Partindo dessa premissa, o presente trabalho busca constatar em que circunstâncias este repórter encontra-se, se as ferramentas que ele tem à disposição são suficientes e o que ainda é necessário para que se assegure, no país, a qualidade dos dados que constituem a boa reportagem investigativa. Sob esse aspecto, evidencia-se a importância da eficácia da Lei de Acesso à Informação – ainda aquém daquela idealmente imaginada.

De fato, por mais que no horizonte comunicacional do Brasil – amplo e complexo – possa estar sinalizada uma melhora, os levantamentos aqui discutidos demonstram que, nesta esfera, é fundamental uma Lei de Acesso à Informação que funcione em sua totalidade, beneficiando todos aqueles interessados no compartilhamento da informação. Este diagnóstico da relevância da LAI no país é reforçado por diversos relatórios a serem discutidos nesse trabalho, a partir da análise dos dados por eles apresentados. Tais relatórios foram produzidos pela própria Abraji, por organizações como a Artigo 19 e Fundação Getúlio Vargas e, ainda, pela Controladoria-Geral da União, órgão do Governo Federal responsável pela manutenção da Lei de Acesso e outras políticas ligadas à transparência e combate à corrupção. Este trabalho examinará de que maneira a mídia tradicional e projetos jornalísticos independentes relacionam-se com a Lei de Acesso, tentando estabelecer seus limites e possibilidades no campo do jornalismo de investigação.

2 JORNALISMO INVESTIGATIVO: REGISTRO DE LUTAS SOCIAIS E DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO

A segunda metade do século XX, cenário da ascensão da grande imprensa, foi marcada pela retomada de um jornalismo combativo, fomentado por uma série de investigações e denúncias. Nos Estados Unidos, por exemplo, esta tradição de investigações incisiva só voltou a ter forças a partir da década de 1960. Segundo o professor Jorge Pedro Sousa (2008), “foram vários os trabalhos de investigação de iniciativa jornalística, sobre temas relevantes, que expuseram conspirações e dados ocultos” (SOUSA, 2008, p. 191), tendo como grande destaque o “caso Watergate”. O trabalho conduzido entre 1972 e 1974 pelos jornalistas Carl Bernstein e Bob Woodward, que culminou com a queda do ex-presidente norte-americano Richard Nixon, tornou-se uma grande referência na área. Sousa (2008) classificou tal narrativa como um “paradigma” que “evidenciou a força dos meios noticiosos e exemplificou como o jornalismo pode contribuir para o controle do poder” (SOUSA, 2008, p. 189).

Ao mesmo tempo, associado a esta vertente de investigações mais densas no cenário jornalístico, surgiu o conceito de Jornalismo de Precisão. Concebido já no fim dos anos 1960 por Philip Meyer, “o Jornalismo de Precisão era uma via de ampliação do equipamento instrumental para que o repórter convertesse em material de indagação minuciosa os assuntos até então inacessíveis ou somente acessíveis de maneira muito vaga” (MEYER, 1993, p. 294). A metodologia apresentada por Meyer assemelha-se ao que hoje se chama de Jornalismo de Dados e, na época, funcionava como uma espécie de oposição ao chamado Novo Jornalismo, que sugeria abordagens de tom mais literário às reportagens. Isto é: Meyer desenvolvia experimentos por meio de métodos científicos de investigação social, atingindo um ideal de objetividade municiado por análises sistemáticas de dados objetivados. Somadas à aplicabilidade do Jornalismo de Precisão, as investigações jornalísticas saem ganhando, uma vez que encontram força neste meio para sustentar-se de maneira mais contundente, em números bem analisados e informações concretas.

No Brasil, este período de cinco décadas atrás foi assinalado por uma profunda relação dos jornais com a história do país. Cada folha impressa tornou-se, de uma forma ou de outra, uma ferramenta de registro. Não à toa, uma das muitas definições utilizadas pelo estudioso britânico Hugo de Burgh para a atividade jornalística é que esta seria “o primeiro rascunho da história” (BURGH, 2008, p. 3). Por sua vez, o jornalismo investigativo, que ganha forças no Brasil justamente com o ganho de relevância do papel da imprensa, como será visto a seguir, é definido pelo autor como “o primeiro rascunho da legislação” (idem, p. 3).

Mas todo jornalismo não seria, por excelência, investigativo? Embora essa concepção seja essencialmente verdadeira, é passível de diversos questionamentos. O jornalista Leandro Fortes (2014) estabelece que grande parte das reportagens passadas ao público como originadas de um processo comunicacional investigativo sequer passaram perto de uma investigação. Nesse sentido, muitos conteúdos jornalísticos fundamentados em atos como denúncias de corrupção e tumultos políticos, entre tantos outros, foram, na verdade “entregues prontos ao repórter, como naco do compartilhável das estruturas de poder da República que cabem às redações brasileiras” (FORTES, 2014, p. 10). Esse tipo de produção pode ter potencial para conquistar destaque nacional e internacional, inclusive por meio de premiações, mas não se encaixa na essência da investigação jornalística.

A atividade do jornalismo investigativo exige *mais*, podendo envolver uma maior carga de complexidade, trabalho e, até mesmo, perigo. Este exercício distancia-se do cotidiano dos jornais e de suas redações, pois sua demanda é diversa: primeiro passa por um talento natural na área indo até a questão de recursos financeiros para quaisquer investimentos que se façam necessários. Passa, ainda, por certa dose de sorte e de tempo, este talvez a grande raridade dos dias de hoje. Indo além de uma simples conceituação, o Jornalismo Investigativo, com maiúsculas, é uma espécie de “marca”, até porque, ainda que o ofício de veicular informações seja necessariamente o resultado de um processo de averiguação, existem algumas especificidades que, dentro das redações e no mercado jornalístico, caracterizam o que se convencionou chamar de *jornalismo investigativo*. Fortes (2014) sugere que esse gênero guarda, na verdade, um método especializado que, na prática, caracteriza-se (1) por um objeto de pauta, (2) por mecanismos de apuração e (3) por um aspecto e conteúdo final de apresentação da reportagem. Desse ponto de vista, a conotação investigativa do produto jornalístico se daria “com a perspectiva de coroa-lo com momentos de grande diferença”, função esta que “cada vez mais está conectada a ações diferenciadas em áreas específicas do espaço público” (FORTES, 2014, p. 15).

Há que se considerar, ainda, o fato de que toda investigação tem como raiz a informação. Na concepção de Burgh (2008), “o papel de todo repórter investigativo é encontrar a informação, avaliá-la e analisá-la, e transmitir isso de forma que atraia a atenção de um vasto número de pessoas” (BURGH, 2008, p. 195). Por esse viés, o jornalismo investigativo pode ser encarado como um “guardião da sociedade”, uma vez que sua aplicação busca revelar os problemas e misérias presentes ou passadas de uma determinada sociedade, em um esforço para relatar os fatos como eles de fato são, foram ou deveriam ter sido.

De acordo com o professor Dirceu Lopes Fernandes (2003), o gênero deve ser o responsável pela “busca da verdade oculta”, uma vez que tem o poder de provocar profundas mudanças nas bases sociais e formar cidadãos críticos. Segundo ele,

É fundamental que o jornalista investigativo tenha o senso de busca da verdade, da justiça e do equilíbrio. É importante também que tenha o desejo de ver as coisas se realizarem, terminarem. Muitas vezes é necessário trabalhar durante um bom tempo para atingir essas características. Contudo, não se pode esquecer dos aspectos legais e, principalmente, éticos que devem permear uma reportagem investigativa. (LOPES e PROENÇA, 2003, p. 11).

É nesse sentido que, ao definir o jornalismo investigativo como o “primeiro rascunho da legislação”, Burgh chama a atenção para as “falhas do sistema de regulamentação social” e para as “formas como esse sistema pode ser logrado pelos ricos, poderosos e corruptos” em todas as sociedades do mundo (BURGH, 2008, p. 3). A partir deste viés, o jornalismo – e, em especial, o jornalismo investigativo – só emerge como uma espécie de quarto poder porque assume a função de apurar acontecimentos que envolvem interesses políticos, econômicos e sociais, estes podendo ser ligados ao cotidiano do cidadão comum ou não.

2.1 Da ditadura às diretas: os percalços da investigação em território brasileiro

No Brasil, o jornalismo investigativo percorreu um longo caminho para se estabelecer nas redações. Durante a ditadura militar (1964-1985), a imprensa brasileira foi sufocada pelas forças da repressão e pela censura. Iniciativas pontuais, mas ainda insuficientes, marcaram esse período. Segundo o jornalista Bernardo Kucinski, no período de governo dos militares cerca de 150 jornais nasceram e morreram. Em comum, “a oposição intransigente ao regime militar” (KUCINSKI, 2001, p. 5). Esses periódicos compunham a chamada “imprensa alternativa” e cobravam de maneira fervorosa a restauração do modelo democrático no país e o respeito aos direitos humanos. Eram denominados “veículos alternativos” por destoarem do discurso triunfalista transmitido pelo governo e ecoado pela grande imprensa nacional. A oposição aos discursos oficiais marcou esses jornais, perseguidos pelo aparelho militar, alguns chegando a sofrer censura prévia. Mas embora constitua elemento extremamente importante na história do jornalismo e na memória dos brasileiros, a imprensa alternativa – exatamente por estar no centro dos conflitos que marcavam a luta contra a censura – não chegou a fortalecer o que se classifica aqui como jornalismo investigativo. Apenas em 1985, com a redemocratização do país, é que os profissionais começaram a buscar a “melhor notícia” – que, segundo Fortes (2014), é aquela que está escondida.

Dessa forma, pode-se considerar que a Era Collor “inaugura” o cotidiano de investigação que passa a se organizar nos jornais. A série de escândalos que veio à tona durante a gestão do então presidente Fernando Collor de Mello deu origem a um processo de investigação que movimentou alguns dos principais meios de comunicação no âmbito da imprensa nacional. O *impeachment* do ex-presidente, por exemplo, é visto por Fortes como o “marco zero do jornalismo investigativo no Brasil”, porque “a partir dele, jornalistas e donos de empresas de comunicação viram-se diante de uma nova e poderosa circunstância, com consequências ainda a serem dimensionadas” (FORTES, 2014, p. 14). Não por acaso, pois esse íterim revela como é essencial a sociedade ter a possibilidade de contar com uma imprensa que seja aliada do cidadão comum.

É claro que, antes deste período, havia uma produção jornalística envolvendo investigações de qualidade, mas em uma escala consideravelmente menor. O repórter Ricardo Kotscho, por exemplo, obteve êxito em diversas iniciativas desse porte. Em 1977, a série de reportagens “Mordomias”, publicada no jornal “O Estado de S. Paulo” e coordenada por ele, denunciava o exacerbado modo de viver dos políticos brasileiros. Recebeu o desagrado dos militares, que culminou com sua ida para a Alemanha, mas o trabalho também resultou no primeiro prêmio Esso de Kotscho. Outros bons exemplos estão reunidos no livro “10 reportagens que abalaram a ditadura”, organizado pelo jornalista Fernando Molica. A obra seleciona algumas das melhores reportagens produzidas durante o período de ditadura militar, época esta em que o exercício do jornalismo de investigação e denúncia encontrava claros e fortes obstáculos. As reportagens colhidas por Molica destacam-se justamente pelo ímpeto e competência de seus responsáveis. No livro, relatos dos jornalistas envolvidos nas respectivas produções acompanham a íntegra das reportagens.

2.2 Obstáculos da contemporaneidade: da violência aos interesses comerciais

Hoje, é notável a importância da investigação cotidiana que se origina no âmbito da imprensa brasileira. No mundo, o Brasil é o país onde mais se processam jornalistas. De acordo com relatório anual elaborado em 2012 pela organização independente Artigo 19¹, que defende mundialmente o direito à liberdade de informação e expressão, pelo menos um jornalista ou defensor de direitos humanos é assassinado a cada quatro semanas no Brasil por algo que tenha afirmado ou publicado. Para cada assassinato, há mais de três situações em que o mesmo indivíduo já havia sofrido sério atentado contra a vida. Neste relatório, foram

¹ Graves violações à liberdade de expressão de jornalistas e defensores dos direitos humanos - Relatório anual 2012. Disponível em: <http://is.gd/GLOCgx> Acesso em 27 out. 2015.

investigados 82 casos em que profissionais da mídia ou defensores de direitos humanos foram alvos de violência. Em quase 70% dos casos as vítimas sofreram algum tipo de retaliação por terem feito alguma denúncia, oral ou escrita. Burgh (2008) destaca que a defesa da liberdade de imprensa é “uma forma essencial de proteção contra os interesses comerciais e as pressões do governo” e que, dessa maneira, “a profissão pode funcionar democraticamente a favor dos interesses públicos” (BURGH, 2008, p. 100). Essa é também a visão de Alberto Dines que, na edição nº 770 do *Observatório de Imprensa*, publicada em outubro de 2013², afirma que “a primeira vítima da tirania é a liberdade de expressão”. De acordo com Dines, a violência contra os jornalistas é crescente e se amplia conforme suas atuações e competências. Ou seja, quanto mais investigativos são os repórteres, mais sujeitos à violência eles estão.

Assim, é perceptível que o contexto em que se pratica hoje a reportagem investigativa está, no mínimo, adverso. Em depoimento à Cleofe Sequeira (2005), o jornalista Antonio Carlos Fon explica que um dos motivos para a diminuição das matérias de cunho investigativo no jornalismo diário “é o fato de os jornais não defenderem os interesses da sociedade, e sim os de sua própria empresa” (FON *apud* SEQUEIRA, 2005, p. 46). Assim, haveria uma espécie de privilégio para matérias curtas, com um número reduzido de informações, quando, na opinião de Fon, seria exatamente o oposto que deveria acontecer: aprofundar os fatos caberia à mídia impressa.

Também em depoimento à Sequeira (2005), Otavio Frias Filho, diretor de redação do jornal *Folha de S. Paulo*, comentou as dificuldades encontradas no processo de administração dos interesses comerciais do veículo comunicacional com a produção jornalística investigativa. Segundo ele, “o jornalismo diário está submetido a pressões, interesses conflitantes como em qualquer processo, o que dificulta a condução de uma investigação que seja criteriosa, meticulosa, cuidadosa” (FRIAS *apud* SEQUEIRA, 2005, p. 101). Isto posto, existe a necessidade de se combater eventuais pressões que autoridades públicas ou entidades venham a exercer sobre o jornal em detrimento de algum interesse no acobertamento de determinados fatos. Outro fator a ser considerado na complexa prática do jornalismo investigativo é a relevância dada à documentação. Segundo o jornalista Fernando Rodrigues, em fala à Sequeira (2005), realizar reportagens baseadas apenas em declarações é tarefa impossível – e, em larga medida, indesejável. Rodrigues observa que, no Brasil, tudo precisa ser não apenas comprovado, mas também “rotulado, carimbado e com documentação reconhecida em cartório” – algo muito diferente do que se observa na região dos povos anglo-

² As artes do jornalismo investigativo. Disponível em: <http://is.gd/t5Jsds>. Acesso em 27 out. 2015.

saxões e protestantes, “onde a palavra vale muito” (RODRIGUES *apud* SEQUEIRA, 2005, p. 91).

Por outro lado, Rodrigues repudia a denúncia que se origina de uma situação considerada corrompida ou incorreta pelo repórter – ou porque uma fonte assim sugeriu a ele. Nesse sentido, a checagem é essencial. Torna-se obrigação do profissional do meio jornalístico ter em mãos documentos que comprovem todas as informações a serem publicadas, como acentua Burgh (2008) ao afirmar que “poucos rejeitariam a premissa básica de que, se as organizações de mídia decidem levar adiante uma matéria que não se baseia na verdade ou numa pesquisada cuidadosa, deveriam ser obrigadas a prestar contas” (BURGH, 2008, p. 145). Outro aspecto a se considerar também é que o alvo das investigações precisa ser muito bem definido. Geralmente, órgãos públicos, governamentais, são os principais objetos de incidência investigativa, pois, afinal, são públicos. A dificuldade imposta por empresas e organizações privadas em prestar contas, em facilitar o acesso aos seus próprios dados, é algo determinante neste contexto, pois, de certa forma, inviabiliza investigações neste âmbito. Os obstáculos não são poucos e, por isso mesmo, devem ser encarados pelos jornalistas investigativos com muita seriedade e persistência.

2.3 Investigação pode ser revolução: indo além da manutenção do *status quo*

Na edição nº 770 do site Observatório da Imprensa, publicada em outubro de 2013 e citada acima, a jornalista Elvira Lobato afirma que “o jornalismo investigativo é algo que não se aprende a fazer na universidade”. Para ela, faz-se necessário que o repórter tenha um inconformismo natural, uma espécie de dom que provém de uma curiosidade que vai além da percepção comum observada em outros jornalistas. O profissional precisa, antes de tudo, ser um cidadão atento ao cotidiano, atento às realidades dos lugares por onde transita, do seu estado e do seu país. Sob esse aspecto, a sensibilidade jornalística também é um elemento imprescindível na definição do que é e do que não é notícia, assim como a capacidade de estabelecer conexões entre os fatos atuais e os do passado – até porque uma das principais tarefas do jornalismo é resgatar fatos históricos e, com o olhar da atualidade, produzir análises e propor reflexões.

Dessa maneira, é importante atentar para o papel do jornalismo investigativo: sua produção é destinada ao cidadão-leitor ou à manutenção do *status quo*? O jornalista Tales Faria, em conversa com Leandro Fortes (2014), revela uma percepção do jornalismo como atividade revolucionária. Segundo Faria, em uma sociedade em que informação cada vez mais

significa poder, “levar informação ao povo é levar poder, e distribuir poder é distribuir renda” (FARIA *apud* FORTES, 2014, p. 25). Nessa concepção, o ideal do jornalismo está exatamente na possibilidade de proporcionar a democratização das informações. Isso, segundo Fortes, se daria a partir de uma “decodificação isenta de seus significados, liberta de preconceitos e pressões” (2014, p. 25). Por isso mesmo, não são poucos os obstáculos à investigação, principalmente em função dos interesses que permeiam a atividade jornalística nas áreas econômica e política.

Há que se considerar, ainda, a transformação da notícia em mercadoria – um aspecto que pode produzir graves distorções. Nas palavras de Burgh (2008, p. 128), “a comercialização da informação impede a mídia de prover seus próprios recursos para financiar a investigação de qualidade que uma matéria investigativa exige”. Assim, o controle de mercados ou governos sobre a mídia constitui uma ameaça à liberdade de expressão jornalística.

Uma alternativa que se apresenta é a de novos mecanismos de financiamento para a produção de boas reportagens. Financiamentos independentes saem do âmbito do jornalismo convencional e oferecem uma sobrevida ao jornalismo de investigação, por exemplo. É o caso da *Open Society Foundations* (OSF), instituição norte-americana fundada em 1993 e mantida pelo investidor George Soros, que beneficia iniciativas como a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, a Artigo 19 e o Centro Knight de Jornalismo nas Américas, no Texas. Outro exemplo é o da Fundação Ford, fundada em 1934 e que também realiza esse tipo de subvenção, seguindo um ideal de “democratização da mídia”. De acordo com Mauro Porto, responsável pelo projeto dedicado à “mídia e liberdade de expressão” na Fundação, o trabalho realizado é “fundamental, para consolidação da democracia no Brasil, a democratização dos meios de comunicação”.³ A Fundação Ford contribui para iniciativas como o Observatório da Imprensa e o Coletivo Intervozes, além da Agência Pública, referência na comunicação brasileira recente no que se refere à área de jornalismo independente. O crescimento do jornalismo além da grande mídia, aliás, deve ser encarado como mais um fato que favorece o exercício de matérias investigativas. Segundo Sequeira,

ao se tentar conceituar o jornalismo investigativo, não se pode deixar de lado a questão da independência informativa, já que se torna impossível a prática desse gênero jornalístico fora de um contexto de liberdade. No desempenho do seu papel, o jornalista investigativo necessita estar liberado de todo tipo de compromisso, que em determinada fase da apuração poderá comprometer ou limitar seu trabalho. A

³ Quem paga a conta? Disponível em: <http://is.gd/3eRBZX>. Acesso em 27 out. 2015.

independência do jornalista é uma das condições que podem garantir o sucesso de uma reportagem investigativa. (SEQUEIRA, 2005, p. 98).

Uma posição defendida por Alberto Dines é a de que iniciativas jornalísticas independentes só poderiam se concretizar no terceiro setor. Ou seja: financiamento vindo de organizações da sociedade civil que tem como função prestar serviços de caráter público, sem visar lucros. Dines afirma que boas investigações “nas mãos da iniciativa privada ou do governo, perderiam a sua independência e a sua legitimidade”.⁴ Uma solução, portanto, passa pelo desenvolvimento de atividades por meio do financiamento coletivo, conhecido também como *crowdfunding*. A Agência Pública, acima citada, por exemplo, já realizou reportagens por meio deste modelo de financiamento e sua metodologia funciona muito bem.⁵ A internet tem tido cada vez mais relevância nesse quesito, tornando-se um importante meio para a reverberação do bom jornalismo de investigação, apresentando alternativas palpáveis e que permitem ir além da simples manutenção da atual conjuntura.

2.4 Função social na investigação: o jornalismo em busca da verdade

O jornalismo investigativo, muitas vezes voltado para os interesses do cidadão comum, tem a capacidade de tomar para si uma função social. Mas para que essa função seja exercida, como observa Cleofe Sequeira (2005), fazem-se necessários quatro elementos centrais: (1) um contexto social democrático, (2) um compromisso das instituições estatais na direção de uma solução para os problemas apontados; (3) independência das empresas de comunicação em relação aos interesses de instituições públicas e privadas e (4) um repórter decidido a trabalhar sob a égide da ética. Em depoimento à Hugo de Burgh (2008), Jonathon Calvert reforça esses elementos como definidores do que se entende como *jornalismo investigativo*. A partir dessa percepção, retoma os aspectos que, na prática, diferenciam esse tipo de atividade daquele jornalismo rotineiro das redações.

(...) em algumas matérias, você faz cinco ligações para checar a informação; em outras, 20. Quando faz centenas, você está fazendo jornalismo investigativo. A matéria pode cair no seu colo, mas é a comprovação que pode transformar uma reportagem em investigativa, pois quando descobre que as pessoas estão mentindo, obstruindo a sua ação, você precisa procurar diferentes formas de atingir o seu objetivo, de conseguir as informações certas, e isso pode levar muito tempo. Você tem ainda de ser cuidadoso ao fazer acusações graves e, nesse caso, as provas têm grande importância (CALVERT *apud* BURGH, 2008, p. 21).

⁴ O financiamento da imprensa alternativa. Disponível em: <http://is.gd/EUXT16>. Acesso em 27 out. 2015.

⁵ A Agência Pública e o nó do financiamento do bom jornalismo. Disponível em: <http://is.gd/JGEWH5>. Acesso em 27 out. 2015.

Não por acaso, o jornalismo investigativo, como acredita Burgh (2008, p. 29), associa-se, ao mesmo tempo, à observação racional e à empatia moral. Esses elementos, entretanto, integram-se em um longo processo, cujas etapas foram listadas pelo professor Nilson Lage em depoimento à Sequeira (2005). Em primeiro lugar, está a concepção da matéria que, de acordo com Lage, pode derivar de diversas experiências, sejam elas “pequenos fatos inexplicáveis ou curiosos”, “observação direta da realidade”, “leituras” ou ainda “pistas dadas por informantes ou fontes regulares”. (LAGE *apud* SEQUEIRA, 2005, p. 25). Como segundo passo, o destaque é o estudo de viabilidade: se há documentos disponíveis ou fontes que possam ser acessadas, se existem recursos e tempo, e quais resultados podem originar-se da investigação. A seguir, Lage ressalta a importância, para o repórter, de se familiarizar com o assunto, o que exige certa pesquisa, além de ampla consulta às fontes secundárias. Nesse percurso, faz-se necessário, ainda, investir em um plano de ação em que já estejam inseridos os custos, os procedimentos de registro, de arquivamento e cruzamento de dados e informações. Após consultar documentos e fontes, reavalia-se o material apurado, verificando se todas as informações possíveis foram disponibilizadas. Por último, está a avaliação final da reportagem, seguida da publicação e de possíveis suítes.

Uma concepção adotada por Burgh (2008, p. 20), direciona a um pensamento de que não existe o que se chama de verdade absoluta (ou objetiva). O que há são versões – e a melhor versão é aquela que o jornalismo investigativo busca. Para o autor, “enquanto o propósito moral puder ser visto como característica do jornalismo investigativo, a qualidade moral dos indícios morais selecionados para comprovar um acontecimento estará assegurada” (BURGH, 2008, p. 21). Com a investigação, espera-se alcançar o cidadão comum, permitindo o compartilhamento de experiências, histórias, interesses e aspirações.

É responsabilidade de cada profissional descobrir e desvendar a verdade. Sequeira (2005) esclarece que

quando se define o jornalismo investigativo como um gênero que busca uma informação que grupos sociais de poder querem esconder, pressupõe-se que o repórter investigativo busca um fato que alguém não deseja divulgar, ficando explícito que o repórter caminha em direção a uma meta, um propósito, que é a verdade dos fatos. (SEQUEIRA, 2005, p. 70).

Sempre há elementos a serem revelados, sempre há uma versão mais precisa. Nessa concepção, o jornalismo investigativo é inquiridor, qualquer que seja a autoridade envolvida no acontecimento submetido à averiguação, à apuração minuciosa. O questionamento faz bem às instituições que se pretendem democráticas e transparentes. É por isso que, ao jornalista investigativo, não basta discordar da ordem vigente. É preciso apontar os erros e problemas

do sistema. Em nome do interesse público, as feridas são expostas e, no caso das investigações bem-sucedidas, podem resultar em ações extremas, como a criação de uma nova legislação ou regulamento que beneficie o cidadão comum. Quando o repórter possui determinação e identifica que tem uma história suspeita diante de si, sabe que deve investigar. É como disse o jornalista britânico Andrew Jennings, repórter investigativo da BBC Radio: “é no coração que se está o verdadeiro jornalismo investigativo”⁶.

⁶ Andrew Jennings contribuiu, por meio de reportagens na BBC, para a elucidação do escândalo envolvendo a falência da ISL, a agência de marketing esportivo da FIFA, revelando as irregularidades que comprometeram a dupla de dirigentes brasileiros João Havelange e Ricardo Teixeira. A afirmação de Jennings sobre jornalismo investigativo foi feita no Brasil, durante a Conferência Global de Jornalismo Investigativo e o Congresso Internacional da Abraji, no Rio de Janeiro, em outubro de 2013.

3 UNIÃO EM PROL DA INVESTIGAÇÃO: A ABRAJI E O JORNALISMO REPENSADO

Em 2002, o cenário da investigação jornalística brasileira passou por grandes mudanças. A fundação da Abraji, Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, pode ser considerada um marco para o jornalismo nacional. Idealizada e mantida por jornalistas, a Abraji não tem fins lucrativos nem possui preferências políticas ou partidárias. No site da associação, o termo “jornalismo investigativo” é encarado como “sinônimo de jornalismo responsável, informações bem apuradas, com todos os lados ouvidos”⁷. Leandro Fortes (2014) observa que “associações desse tipo estão espalhadas pelo mundo todo, das Filipinas à Dinamarca, com o objetivo comum de sistematizar práticas e conhecimentos ainda dispersos do jornalismo investigativo” (FORTES, 2014, p. 10). Segundo o site da Abraji, interessa à associação, entre outras ações, o aprimoramento dos profissionais do jornalismo nos processos de investigação. Na avaliação de Fortes (2014), essa é uma das razões pelas quais é impossível ignorar esse tipo de organização.

O processo de criação da Abraji começou no fim de 2002, em São Paulo, durante um evento intitulado “Jornalismo Investigativo: Ética, Técnicas e Perigos”. O seminário foi organizado pelo *Centro Knight de Jornalismo nas Américas*, programa de extensão e capacitação profissional dirigido pelo pesquisador brasileiro e professor da Universidade do Texas, Rosental Alves. Após o evento, os jornalistas participantes decidiram criar uma instituição semelhante aos centros de investigação da América do Norte. Em iniciativa do jornalista Marcelo Beraba, iniciou-se, por meio da troca de e-mails, uma espécie de debate em torno dessa ideia. A conversa inicial envolveu mais de 40 jornalistas, de diferentes redações brasileiras. Com a colaboração de Rosental, uma lista de discussão foi elaborada, dando origem ao que viria a ser o embrião da Abraji. O fórum de discussão cresceu e o número de participantes também. Dessa forma, a associação tomou forma e ganhou força.

Um dos principais fatores que motivou a fundação da Abraji foi a morte do jornalista Tim Lopes, em junho de 2002. Ao investigar uma denúncia de exploração sexual de jovens pelo tráfico, Lopes foi reconhecido, torturado e assassinado por traficantes. A partir desse momento, uma série de debates se fez presente no âmbito das redações e dos congressos de jornalismo. Os profissionais se sentiam inseguros e vulneráveis. Tornava-se urgente a necessidade da existência de uma entidade representativa, capaz de propiciar o exame de

⁷ O conceito está na página oficial da Abraji. Disponível em: <http://is.gd/9ce1b6>. Acesso em 07 nov. 2015.

questões fundamentais à prática da profissão e de exercer pressão na esfera pública em defesa dos jornalistas no Brasil.

Uma vez instalada, a Abraji passou a investir na criação de variados espaços e oportunidades para a reflexão e discussão em torno dos dilemas, avanços e desafios do jornalismo, envolvendo também professores, pesquisadores e estudantes do campo da Comunicação. Além disso, a Associação busca fomentar o aperfeiçoamento de repórteres, redatores e editores no exercício da profissão. Assim, a realização de cursos, congressos e seminários, principalmente, faz das ações da Abraji importantes ferramentas para a intrincada atividade de se repensar o jornalismo. A informação disponibilizada no site da Associação é de que, até o ano de 2010, a Abraji contava com 2.000 sócios e mais de 4.000 jornalistas treinados em atividades por ela organizadas.

3.1 A predominância da insegurança: o maior desafio do repórter investigativo

Atenta aos desafios do jornalismo investigativo – e às suas implicações na rotina daqueles que se dispõem a fazê-lo –, a Abraji analisa, também, os aspectos que dizem respeito à violência ocasionalmente praticada contra os profissionais da área. Entre maio de 2013 e junho de 2014, foi constatado, por exemplo, 190 casos de detenção ou violência praticada contra jornalistas durante a cobertura de manifestações públicas. Tais casos envolveram 178 diferentes profissionais da mídia. A Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) divulgou que, em 2014, três jornalistas brasileiros foram mortos e quase 130 foram agredidos. O relatório redigido pela Fenaj afirma que profissionais sem condições de exercer seu ofício, ameaçados ou amedrontados, não tem condição de exercer de maneira satisfatória sua missão de passar informações à sociedade e, dessa forma, dar a ela um relevante meio de constituição e exercício de cidadania. O documento ressalta que todas estas formas de violência são consideradas violações do direito humano à comunicação, às liberdades de expressão e de imprensa⁸. A posição da Federação Nacional dos Jornalistas é a seguinte:

A FENAJ – na defesa do Jornalismo, como atividade imprescindível para constituição da cidadania, e do jornalista, como o profissional com condições de transformar o direito individual à liberdade de expressão em direito coletivo – continua a propor e lutar por medidas de proteção para a categoria, bem como de apuração dos crimes cometidos, com a consequente punição dos responsáveis. (...) O Estado brasileiro, as empresas de comunicação e a sociedade em geral precisam reconhecer a importância do Jornalismo e do jornalista para o aperfeiçoamento e a garantia da democracia. Como decorrência desse reconhecimento, precisam

⁸ Fenaj divulga relatório anual sobre violência contra jornalistas no Brasil. Disponível em: <http://is.gd/xVdwpQ>. Acesso em 03 jan. 2016.

defender e implementar medidas de prevenção e combate à violência contra os jornalistas e o fim impunidade. (FENAJ, 2015, p. 47)⁹.

Em 2015, quase setenta jornalistas foram mortos por motivações especificamente ligadas ao exercício da profissão. De acordo com a organização Repórteres Sem Fronteiras (RSF), 67 jornalistas morreram devido ao seu exercício. Ainda ocorreram outras 43 mortes de jornalistas por razões ainda a serem desvendadas, podendo ser ligadas à profissão ou não. O número total bate em 110 mortes de jornalistas ao longo do ano; três delas no Brasil. Desde 2005, o número é impressionante: 787 mortes. Para a RSF, tais dados demonstram que a violência deliberada contra jornalistas é crescente e que medidas de proteção à classe ainda são insuficientes¹⁰. A Organização das Nações Unidas (ONU) instituiu o dia 02 de novembro como o Dia Internacional pelo Fim da Impunidade dos Crimes contra Jornalistas¹¹. A intenção da ONU revela em que nível alarmante está a prática do jornalismo nos últimos 10 anos: mais de 700 mortes e 90% de impunidade em casos de violência afetando profissionais da imprensa.

Em entrevista à Agência Brasil, o ex-presidente da Abraji, José Roberto de Toledo, considerou a situação como “preocupante”¹². Segundo ele, a associação faz acompanhamentos sistemáticos não apenas para apontar eventuais riscos à liberdade de expressão e, portanto, à democracia, mas também para impedir que policiais e manifestantes possam transformar o jornalista em alvo. Essa postura não se dá ao acaso. O atual cenário experimentado pelos jornalistas – principalmente durante coberturas de risco, como foi o caso das manifestações em junho de 2013 – indica até a necessidade do uso, por parte do profissional, de equipamentos de proteção individual, como coletes, capacetes e máscaras. Como observa Francisco José Karam (2011), é importante assegurar condições adequadas à prática rigorosa de apuração e à construção de narrativas socialmente relevantes, de forma a garantir que os jornalistas investigativos possam contribuir para revelar os problemas das sociedades e da população, propondo reflexões a respeito desses problemas:

Na era tanto dos segredos como da informação, cresce em importância o desvendamento cotidiano da realidade e de sua exposição naquilo que tem de mais relevante e útil socialmente, por meio de uma atividade cujos princípios

⁹ Fenaj – Relatório 2014 – Violência contra jornalistas e liberdade de imprensa no Brasil. 2015. Disponível em: <http://is.gd/XbyaeF>. Acesso em 03 nov. 2015.

¹⁰ Cresce violência contra jornalistas, diz ONG; mortos em 2015 chegam a 110. Disponível em: <http://is.gd/MkX1pr>. Acesso em 03 jan. 2016.

¹¹ ONU lança Dia pelo Fim da Impunidade de Crimes contra Jornalistas. Disponível em: <http://is.gd/2ddkhC>. Acesso em 28 de nov. 2015.

¹² Abraji assegura que em um ano houve 190 agressões a jornalistas, em protestos. Disponível em <http://is.gd/vzamdf>. Acesso em 15 nov. 2015.

pretendem dar transparência social, vinculada ao interesse público, de temas, de questões, de aspectos fundamentais do dia a dia, para que a sociedade possa se situar mais e melhor e, também, de forma mais imediata (KARAM, 2011, p. 9).

Quanto mais importante torna-se o jornalismo investigativo para a sociedade, mais obstáculos ele encontra. Em contraponto, a urgência em se “fazer” perguntas está cada vez maior. A jornalista Angelina Nunes afirma que “a base de uma boa reportagem é a apuração”, ou seja, “coletar os dados, cotejar informações, ler documentos, buscar arquivos, cruzar banco de dados, entrevistar fontes e personagens com a disposição de um perdigueiro” (NUNES, 2011, p. 25). Contudo, a prática da apuração minuciosa, severa e eficiente sempre encontrou muitos obstáculos no Brasil. Retomando um passado recente, o jornalista Fernando Rodrigues lembra que a situação era “desalentadora” e tornou-se pior graças ao ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, “que baixou o Decreto Presidencial n.4.553, quatro dias antes de deixar o Palácio do Planalto, em dezembro de 2002” (RODRIGUES *apud* SEQUEIRA, 2005, p. 91). Esse decreto regulamentava a Lei de Arquivos, n. 8.159/91, criando o que se convencionou chamar de “sigilo eterno”. A dificuldade de acesso às informações, principalmente às oficiais, era grande e significativa. A professora Heloíza Matos (1999) estabelece o ideal de “comunicação pública”, um conceito que começou a ser trabalhado na Europa na década de 1980. De acordo com este modelo, o cidadão estaria envolvido de maneira diversa e participativa, “estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade” (MATOS, 1999, p. 2). Recentemente, porém, o cenário do acesso às informações pertencentes à esfera pública passou por uma grande mudança.

4 A LEI DE ACESSO E OS PERCALÇOS DO TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO

A Lei de Acesso à Informação foi sancionada pela presidente Dilma Rousseff no dia 18 de novembro de 2011 e passou a vigorar em 16 de maio de 2012. Assim, o Brasil tornou-se o 13º país na América Latina e o 91º país no mundo a possibilitar ferramentas de acesso às informações da esfera pública. A guinada rumo ao acesso às informações públicas é recente, considerando que dois terços das cerca de 100 legislações deste gênero no planeta foram adotadas somente na última década. Na América Latina, o Brasil foi um dos últimos países a aderir esse movimento e agora apenas Venezuela e Costa Rica ainda não possuem legislações referentes a esta temática.

Responsável por regulamentar o direito de acesso às informações públicas, algo previsto no art. 5º da Constituição Federal de 1988, a Lei n. 12.527/2011 só passou a ter um funcionamento de fato após cerca de 10 anos de discussões. Parte de um processo político que conseguiu movimentar diversas frentes do país, a LAI, como também é conhecida, contou com um forte envolvimento de jornalistas para sua aprovação final, com certo destaque para a atuação da Abraji. Em maio de 2016, a LAI completa quatro anos de vigência e tem sido analisada por diferentes órgãos, em diferentes tipos de levantamentos e pesquisas. Segundo a RTI Rating (*Right to Information Rating*, ou “Avaliação do Direito de Informação”, em português), o Brasil conta com uma das 20 Leis de Acesso à Informação mais “legalmente fortes” do mundo¹³. Por fazer parte de uma política nacional de acesso às informações públicas, a Lei 12.527 foi desenvolvida observando diversas demandas do cenário das políticas públicas brasileiras.

Em setembro de 2003, a Abraji realizou o I Seminário Internacional sobre Direito de Acesso à Informação Pública, em Brasília. Após esse momento, houve a criação do Fórum de Direito de Acesso às Informações Públicas, uma espécie de coligação que abrange entidades da sociedade civil, com coordenação da própria Abraji. A principal meta deste Fórum era reunir grupos a fim de gerar pressão no Congresso a favor da regulamentação do direito de acesso às informações públicas. Em abril de 2009, o Fórum organizou o II Seminário Internacional sobre Direito de Acesso à Informação Pública. Na oportunidade, Dilma Rousseff, então ministra da Casa Civil, firmou compromisso de, em um breve período de tempo, enviar ao Congresso um Projeto de Lei de Acesso à Informação. Na ocasião, ela afirmou que “transparência sempre pode ser melhorada, e é isso que faremos com essa lei”.¹⁴ Em um país que sempre administrou uma cultura de sigilo, é notável o esforço recente do

¹³ Global Right to Information – Country Data. Disponível em: <http://is.gd/LiIV89>. Acesso em 03 jan. 2016.

¹⁴ Texto de projeto de acesso a informações já está pronto. Disponível em: <http://is.gd/uSY90F>. Acesso em 15 jun. 2015.

governo brasileiro em tentar aperfeiçoar esta área. Entre 2009 e 2011, o projeto de lei passou pelo Poder Executivo, pela Câmara dos Deputados, pelo Senado, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), pelas comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação, e Informática (CCT), de Direitos Humanos e Legislação Participativa e, por fim, pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Após tramitação no Senado, a lei foi finalmente aprovada em 25 de outubro de 2011 e sancionada em 11 de novembro do mesmo ano.

Já o Fórum de Direito de Acesso às Informações Públicas mantém-se ativo, tendo como diretor responsável o jornalista Fernando Rodrigues e como secretária-executiva e redatora a jornalista Marina Atoji. Mesmo após a aprovação da LAI, o site do Fórum¹⁵ é alimentado constantemente com informações do legislativo, matérias jornalísticas que utilizam da Lei de Acesso e um “monitor da opacidade”, em que há uma avaliação da aplicação da LAI, por meio do que é veiculado na mídia brasileira. Em entrevista ao Portal Imprensa¹⁶, em agosto de 2014, Atoji, ressalta que a intensidade da “luta” pela Lei de Acesso se aplica à vontade de que ela funcione. Nesse sentido, até a resposta negativa à solicitação de qualquer dado também pode gerar uma reportagem – sobre a falta de transparência de um órgão, por exemplo.

É importante ressaltar alguns agentes conjunturais que também favoreceram a implementação da LAI. Em entrevista¹⁷ ao site do *Knight Center*, Rodrigues constata a ascensão da economia no cenário mundial e a importância do país no contexto de equilíbrio democrático na América do Sul como fatores determinantes para a existência da Lei de Acesso no Brasil. Uma lei deste porte permite ao país traçar uma caminhada, ainda que longa, em direção a uma realidade com cada vez mais liberdade de informação. Para países sul-americanos, repletos de cicatrizes de ditaduras, uma lei com tal postura pode ser considerada “vital”. Segundo artigo do site Consultor Jurídico, a Lei de Acesso também é capaz de “iluminar as sombras do processo penal”, uma vez que é “tendente a dar transparência à atividade pública de persecução penal”¹⁸.

Na prática, a LAI regulamenta o direito de todo cidadão à informação. Órgãos públicos passam a considerar o sigilo como exceção e a publicidade como regra. Assim,

¹⁵ Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. Disponível em: <http://is.gd/BUUwzB>. Acesso em 24 jun. 2015.

¹⁶ “Brigamos pela lei de acesso à informação e queremos que funcione”, diz gerente da Abraji. Disponível em <http://is.gd/ashcu4>. Acesso em 07 nov. 2015.

¹⁷ Entrevista: Fernando Rodrigues, presidente da Abraji, discute jornada brasileira por lei de acesso à informação. Disponível em: <http://is.gd/GqfvIx>. Acesso em 07 nov. 2015.

¹⁸ Lei de Acesso à Informação pode iluminar as sombras do processo penal. Disponível em: <http://is.gd/7INWkH>. Acesso em 03 jan. 2016.

informações de interesse público devem ser disponibilizadas sempre que forem demandadas. Para isso, ferramentas como a internet tornaram-se peças importantes no intuito de facilitar o acesso do brasileiro às informações da esfera pública. O jornalismo como um todo desempenha um papel de grande relevância neste âmbito, pois tem como missão utilizar dos dados que possam ser encontrados por meio da Lei e traduzir isso para o público, de acordo com o interesse do mesmo.

4.1 As reportagens com o advento da Lei de Acesso: uma nova ferramenta para as investigações

Os jornalistas – especialmente interessados na nova norma – passaram, desta maneira, a solicitar o acesso a vários dados públicos que, quando sistematizados e analisados, podem gerar grandes trabalhos investigativos. Os dados acessados são um interessante ponto de partida para a projeção de pautas relevantes, capazes de instigar a participação da população nos assuntos públicos. Nesse sentido, o acesso às informações tende a fortalecer os regimes democráticos, como ressalta o relatório da Abraji emitido em 2013:

Em termos gerais, a Lei de Acesso a Informações públicas abriu uma nova e larga frente para a participação dos cidadãos nos assuntos que lhes interessam, fortalecendo assim a democracia brasileira. No campo mais específico da atividade jornalística, passou-se a contar com um mecanismo que multiplica as fontes de pautas e que, quando respeitado, auxilia na obtenção de informações que antes eram negadas sem justificativas que fossem além de interesses particulares (ABRAJI, 2013, p.3)¹⁹.

Nos primeiros 18 meses de vigência da Lei de Acesso no Brasil, os jornalistas lideraram o número de requerimentos. De acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU), das 124.394 solicitações realizadas neste período, 6.187 partiram de jornalistas. Esse número representa 5,15% do total e torna a categoria líder no perfil de solicitantes. De todos os pedidos feitos por jornalistas, 88% tiveram acesso concedido, 9% negado e 3% duplicados, informações inexistentes ou de competências de outros órgãos²⁰.

Embora a lei esteja em vigor desde 2012, muitas dificuldades na busca da informação ainda são detectadas. O relatório da Abraji citado acima registra a avaliação de 87 jornalistas que se queixam de falhas no percurso entre a solicitação da informação e a resposta do órgão público. A própria Abraji realiza, desde 2007, um mapeamento da aplicabilidade da Lei de

¹⁹ Abraji - Relatório de desempenho da Lei de Acesso a Informações Públicas - 2013. Disponível em <http://is.gd/I3BJnn> Acesso em 25 out. 2015.

²⁰ Jornalistas lideram em solicitações nos primeiros 18 meses da Lei de Acesso no Brasil, aponta CGU. Disponível em: <http://is.gd/RwJWu3>. Acesso em 02 jan. 2015.

Acesso: sob coordenação de Marina Atoji, todos os anos são elaborados “Mapas de Acesso” destacando um determinado segmento da sociedade (Ministérios, Polícias Militares etc.). Uma visão geral detecta que a situação ainda é muito precária na grande maioria dos órgãos analisados, pois em todos os mapeamentos realizados, a maior parte dos órgãos públicos consultados (seja da ordem municipal, estadual ou federal) não respondeu ou respondeu de maneira parcial aos requerimentos realizados.

Marcelo Moreira, ex-presidente da Abraji, defende um movimento concreto em direção ao aperfeiçoamento da lei, que precisaria assegurar efetivamente o acesso aos dados públicos. Em declaração ao próprio site da Associação, em maio de 2013, Moreira pondera que “ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a publicidade de informações de interesse público seja observada como preceito geral e, o sigilo, como exceção”²¹.

A luta por mais transparência no Brasil é antiga. Há 11 anos, em artigo na edição de 07 de outubro de 2003 do Observatório da Imprensa, o também ex-presidente da Abraji, Marcelo Beraba, já afirmava que “a luta pelo direito de acesso a informações públicas não interessa apenas aos jornalistas, ela interessa principalmente à sociedade. Os jornalistas acabam assumindo com mais vigor a luta porque se deparam com mais frequência com o obscurantismo das administrações públicas”²². No mesmo artigo do Observatório, Fernando Rodrigues avalia que “o acesso a informações públicas é uma demanda da sociedade, e não apenas da corporação jornalística”.

Responsável pelos estudos anuais que a Abraji realiza sobre a LAI desde 2007, Marina Atoji, lembra que “tudo tem que ser feito dentro do que manda a lei”²³. Os membros da Abraji compartilham da ideia de que o caminho para dar força à LAI é a cobrança – por parte de todos os cidadãos que recorrem a ela, jornalistas ou não. Essa é a concepção na qual se sustentam os esforços da Abraji para conscientizar o cidadão de que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nos âmbitos do governo federal, dos estados e municípios, devem cumprir a lei. Fundações e empresas públicas, assim como instituições sem fins lucrativos que recebam dinheiro público, também devem cumprir as exigências da LAI. O prazo máximo para retorno do pedido de informações é de 30 dias (até 20 dias contados a partir da apresentação do pedido e possível extensão do prazo em 10 dias, com justificativa).

²¹ Dois terços dos jornalistas têm problemas para obter dados do poder Executivo. Disponível em <http://is.gd/pUTfwE>. Acesso em 15 nov. 2015.

²² Abraji cobra transparência do governo. Disponível em <http://is.gd/ciWwkO>. Acesso em 15 nov. 2015.

²³ Lei de Acesso à Informação garante um passo à frente para repórteres. Disponível em <http://is.gd/QCaONj>. Acesso em 15 nov. 2015.

Essa preocupação encontra eco entre os acadêmicos. Para estudiosos como Burgh, “o princípio fundamental do jornalismo investigativo, de servir ao interesse público pelo compromisso de gerar reportagens elucidativas, precisa ser reforçado dentro do projeto político de criar uma cultura de comunicação mais democrática” (2008, p. 134).

Há cerca de dois anos, as dificuldades de acesso aos dados na esfera governamental chegou a ser discutida pela diretora de Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União (CGU), Vânia Vieira. Em entrevista ao jornal *O Globo*²⁴, em 2012, ela relacionou os desafios para a aplicação da Lei de Acesso à Informação. Segundo a diretora, os obstáculos vão desde a questão cultural até o melhor aparelhamento das esferas de governo. Uma lei de acesso à informação requer o aperfeiçoamento da gestão em âmbito federal, com melhorias na capacidade estrutural do país.

A tendência é que o Brasil adapte a lei ao seu sistema, considerado lento e burocrático. No relatório de monitoramento feito em 2014 pela organização Artigo 19, a conclusão é de que “é possível afirmar que os avanços ainda não correspondem ao que é necessário para traduzir o direito de acesso para o cotidiano das instituições públicas e para a vida dos cidadãos e cidadãs”²⁵. Uma urgência, segundo o relatório, é que “cada vez mais se torna evidente a necessidade de criação de um órgão independente e especializado que promova, fiscalize e monitore a LAI”, utilizando-se do argumento de “pena de descumprimento de um direito fundamental de todos e todas e, conseqüentemente, de desperdício do enorme potencial instrumental do direito à informação para a realização de outros direitos”. Ao mesmo tempo, o monitoramento realizado pela Artigo 19 também chega a estabelecer recomendações para ampliar o cumprimento da lei, entendendo que, ainda que o caminho a ser percorrido rumo à eficiência da medida seja longo, a LAI não deixa de representar um salto marcante na história da sociedade e da comunicação. Afinal, seu uso em reportagens torna-se mais frequente e útil a cada dia, ampliando os horizontes do jornalismo investigativo brasileiro.

4.2 A aplicação da Lei de Acesso: o que dizem os relatórios e dados oficiais?

A Controladoria-Geral da União (CGU) dispõe de diversos instrumentos para medir a aplicabilidade da Lei 12.527. Um exemplo é o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado à CGU, que tem como finalidade propor

²⁴ Seminário em São Paulo debate Lei de Acesso à Informação. Disponível em <http://is.gd/rtMICX>. Acesso em 15 nov. 2015.

²⁵ Artigo 19 – Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014, p. 48. Disponível em: <http://is.gd/kCu8Vd> Acesso em 27 out. 2015.

e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública²⁶. As reuniões do Conselho acontecem ordinariamente a cada quatro meses ao ano e extraordinariamente, sempre que convocadas. No site do Conselho estão disponibilizadas sua composição, as atas e pautas de suas reuniões, a legislação específica e, por fim, suas competências. Outra ferramenta criada pela CGU é o programa Brasil Transparente. Por meio dele, estados e municípios podem ser auxiliados na implementação das medidas de transparência estabelecidas pela Lei de Acesso. O esforço por ampliar a abertura de informações pelo país passa, com o programa, por disponibilização de material técnico e também de capacitação de agentes públicos, além do código-fonte e suporte técnico do sistema online de solicitação de informações (plataforma conhecida como “e-Sic”).

No site “Acesso à Informação”, de domínio federal, há um guia completo relacionado à LAI. É perceptível certa preocupação em deixar claro todos os aspectos dessa lei para os cidadãos, já que o site apresenta infográficos para entendimento da lei²⁷, um passo-a-passo dos recursos²⁸ e uma aba “Conheça seu direito”²⁹, em que os principais aspectos da LAI são apresentados, além de seu histórico e outras informações relacionadas. A Fundação Getúlio Vargas (FGV), por meio de seu Centro de Tecnologia e Sociedade, realizou o estudo “Estado Brasileiro e Transparência – Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação”, em que após uma meticolosa análise, conclui que “não basta a criação de uma Lei de Acesso à Informação para que a transparência pública se torne uma realidade”³⁰. O relatório afirma que “é imprescindível que a sociedade utilize cada vez mais intensivamente a LAI, motivando as entidades públicas a se adaptarem ao novo regime de transparência”, reconhecendo que “a tarefa de mudar a cultura do sigilo, que prevaleceu por décadas em órgãos hermeticamente fechados ao controle social, não é instantânea”.

Retomando produções anteriores, a Abraji organizou em 2015 seu relatório mais recente³¹, em que trouxe a perspectiva de jornalistas que fizeram e que não fizeram uso da LAI para fins profissionais. Diferente do levantamento feito anteriormente, neste segundo relatório o número de jornalistas que afirmam terem recorrido à LAI (57%) para fins trabalho é superior aos que não usaram (43%). Desta mesma pesquisa, a grande maioria dos jornalistas

²⁶ Conselho da Transparência – Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://is.gd/kRcVX9>. Acesso em 03 jan. 2016.

²⁷ Menu de apoio: Entenda a LAI. Disponível em: <http://is.gd/7Fv3uP>. Acesso em 03 jan. 2016.

²⁸ Menu de apoio: Recursos – Passo a passo. Disponível em: <http://is.gd/nxC19f>. Acesso em 03 jan. 2016.

²⁹ Acesso à Informação: Conheça seu direito. Disponível em: <http://is.gd/SMIuKH>. Acesso em 03 jan. 2016.

³⁰ Estado Brasileiro e Transparência – Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação, p. 104. Disponível em: <http://is.gd/t8SDvU>. Acesso em 03 jan. 2016.

³¹ 2º relatório de desempenho da Lei de Acesso a Informações Públicas – avaliação, sugestões e críticas do uso da lei por jornalistas. Disponível em: <http://is.gd/nXqlgK>. Acesso em 03 jan. 2016.

(87%) que já usaram a Lei de Acesso para construir suas reportagens afirmou que é necessária mais formação e/ou informação sobre a LAI. Dentre os que não a utilizaram, a maioria (80%) também considerou válida esta ampliação de conhecimento sobre a lei. De acordo com o relatório, a maior parcela dos casos avaliados é relacionado a pedidos de acesso a informações sobre remuneração de servidores, contratos, pagamentos e repasses dos órgãos públicos. Pelo menos nove entre 10 jornalistas afirmaram ter encontrado dificuldades na obtenção de informações desse tipo nos Executivos das três esferas. Tal amostra evidencia uma contradição, visto que, em sua maioria, informações desse tipo estão enquadradas na categoria cuja divulgação é obrigatória, sem necessidade de solicitação, conforme o artigo 8º da Lei de Acesso.

Por ser relativamente recente na legislação brasileira, a Lei de Acesso à Informação ainda não está em seu pleno funcionamento. Mas, segundo levantamento realizado pelo jornal Folha de S. Paulo, o governo estaria “inflando” dados relacionados à LAI³². De acordo com a Folha, pelo menos 11 ministérios e órgãos federais divulgaram relatórios empandeirados, ou seja, documentos que deveriam ter sido tornados públicos como veiculado nos relatórios federais, na prática, continuam sob sigilo. A Folha consultou tais órgãos e, dos 12 organismos consultados, 11 se recusaram a fornecer os papéis solicitados, no todo ou em parte. É preciso entender a “desclassificação” presente na lei: de acordo com o texto da LAI, a autoridade máxima de cada organismo federal deve publicar anualmente, na internet, a lista das informações outrora sigilosas que o órgão decidiu tornar públicas nos 12 meses anteriores. Entre junho de 2013 e agosto de 2015, o governo teria desclassificado 196 mil documentos. A maioria dos órgãos federais, entretanto, não descreve o conteúdo de cada arquivo, identificando-o apenas por números. Em relação a este levantamento, a Controladoria-Geral da União (CGU) notificou que “procedimentos estão sendo revistos” no que envolve a desclassificação de dados. De acordo com a CGU, essa revisão tem como objetivo uma “constante reavaliação”, tratando-se “da melhoria do detalhamento das informações desclassificados”³³.

A Pesquisa de Informações Básicas Estaduais e Municipais, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), afirma que entre 2013 e 2014, 57% das

³² Governo infla dados sobre Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <http://is.gd/34bc29>. Acesso em 03 jan. 2016.

³³ Nota de Esclarecimento - Folha de S. Paulo – Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://is.gd/GIqjY>. Acesso em 10 jan. 2016.

solicitações de informações por meio da LAI foram plenamente atendidas³⁴. Os outros 43% representam pedidos que tiveram acesso negado ou de ausência da informação pedida ou, ainda, de resposta parcial pelo órgão questionado. Estes números demonstram bem a atual situação da LAI: ainda que seja uma crescente relevante (o número de pedidos atendidos corresponde a mais de metade do total), há uma grande margem para melhora (o número de pedidos sem atendimento satisfatório ainda é muito alto, podendo e devendo ser diminuído em curto prazo).

5 O JORNALISMO ENCONTRA A LEI DE ACESSO: GARANTIA DA POSSIBILIDADE DE MAIS E MELHORES INVESTIGAÇÕES

Desde a promulgação da Lei 12.527, o número de jornalistas que se servem dela para realizarem seus trabalhos é crescente. Em uma pesquisa-diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro, coordenada pelo professor Roberto DaMatta (2011), dados importantes mostram a relação dos servidores públicos com as informações de sua esfera. Segundo o levantamento, os servidores perceberam os jornalistas como principais demandantes de informações, superando até mesmo os próprios cidadãos.

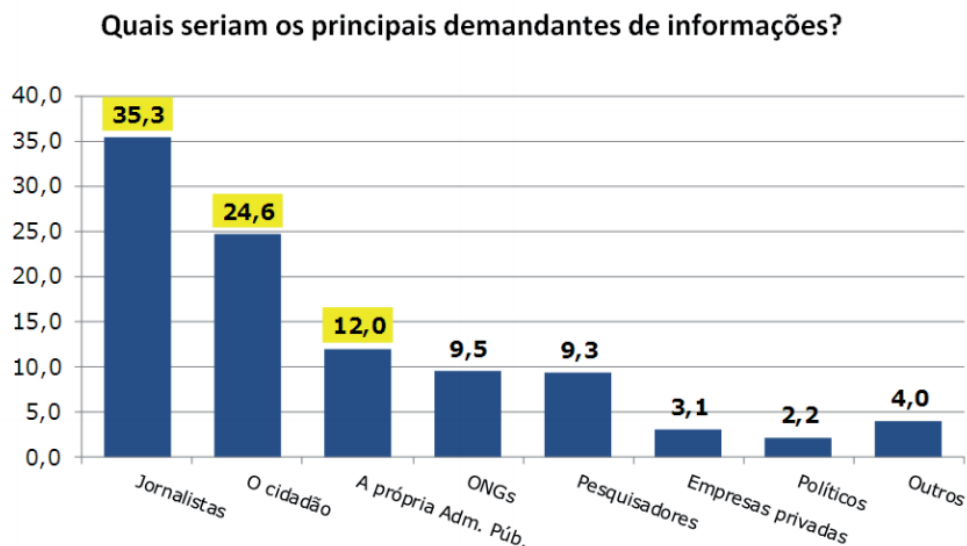


Figura 1: “Percepção dos servidores quanto aos principais demandantes de informações públicas”
Origem: “Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro” (DAMATTA, 2011).

³⁴ Pesquisa do IBGE mostra que lei de acesso à informação ainda não "pegou". Disponível em: <http://is.gd/GF9bKR>. Acesso em 03 jan. 2016.

Entretanto, esta premissa não se tornou completamente verdade. O relatório sobre implementação da lei, elaborado pela CGU e já citado neste trabalho, revela que apenas 1,39% dos solicitantes se declarou jornalista. É importante ressaltar que é opcional a declaração de informações como gênero, idade ou profissão, sendo obrigatória somente a identificação do cidadão como pessoa física ou jurídica. Por isso, as opções predominantes no relatório da CGU são “outro” (18,23%) e “não informado” (16,51%). Parece evidente, após tudo o que foi visto acerca de jornalismo investigativo neste trabalho, que muitos profissionais da área optam apenas por não se identificar, evitando dessa forma ainda mais eventuais obstáculos em seus requerimentos.

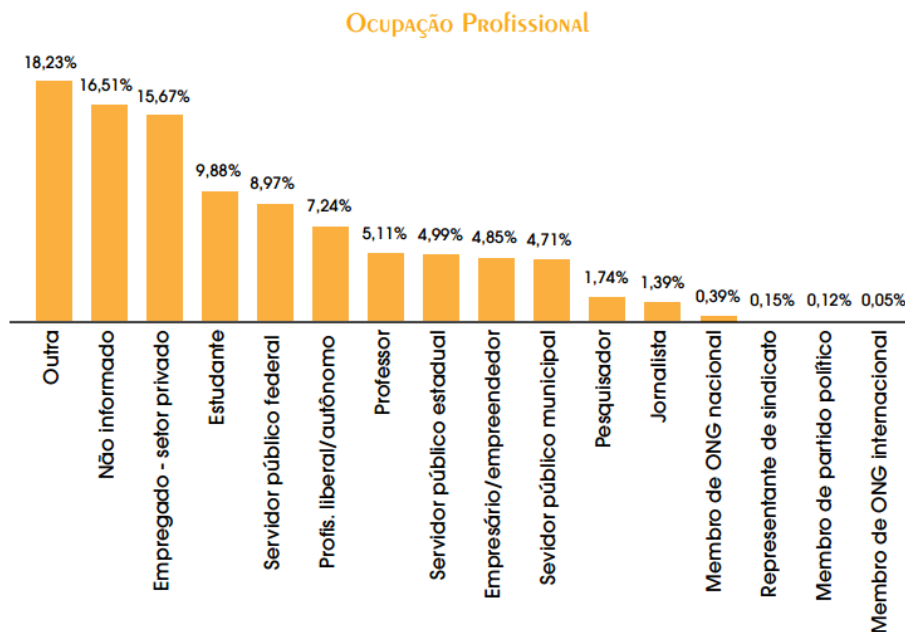


Figura 2: “Perfil dos solicitantes – Ocupação profissional”.

Origem: “Relatório sobre a implementação da Lei 12.527/2011.” (CGU, 2014).

Diferentes veículos, seja de mídia impressa ou digital, têm apresentado reportagens elaboradas a partir do uso da Lei de Acesso e isso é notável até mesmo em simples buscas pelo tema. Como dito, no espaço online do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas há uma aba só para reportagens que trabalharam com a LAI. Há produções dos jornais A Gazeta, Folha de S. Paulo, Zero Hora e El País, por exemplo, assim como de portais como iG e UOL, e, ainda, de agências independentes, como a Ponte Jornalismo. O jornal O Estado de S. Paulo, aliás, produziu até mesmo uma matéria elencando reportagens produzidas

pelo jornal com informações obtidas por meio da lei³⁵. Foram apresentadas seis reportagens, pertencentes às editorias de Política, Saúde, Economia e MetrÓpole. É natural que a maior parte de reportagens feitas com auxílio da LAI aconteça em São Paulo, maior cidade do país e também local em que se concentram alguns dos principais veículos de comunicação brasileiros. O estado paulista é o líder do ranking de transparência elaborado pela CGU, ao lado do Ceará³⁶. Já o município paulistano criou uma plataforma chamada “Pedido Respondido”³⁷, a fim de divulgar todas as perguntas de cidadãos submetidas à Prefeitura e suas respectivas respostas. O site, administrado pela Controladoria Geral da cidade, tem um catálogo com 6,5 mil respostas às solicitações e deve ser atualizado periodicamente³⁸.

Uma iniciativa marcante neste contexto é o site “Fiquem Sabendo”, site de jornalismo de dados independente idealizado pelo jornalista Léo Arcoverde. O objetivo da iniciativa, que funciona desde o início de 2015, é simples: por meio de uma linguagem clara, simples e objetiva, o portal disponibiliza “séries estatísticas que permitam ao leitor compreender como os serviços públicos estão sendo prestados em São Paulo e de que forma o dinheiro do contribuinte está sendo gasto”. O principal fomentador das reportagens do “Fiquem Sabendo” é a Lei 12.527, algo muito relevante no cenário comunicacional brasileiro atualmente, em que a democracia de informações vem sendo constantemente abalizada e melhor desenvolvida.

Além de uma aba de vídeos, há sete editorias no site, assim dispostas até o dia 10 de janeiro de 2016: Educação (21 reportagens), Gastos Públicos (17 reportagens), Habitação (12 reportagens), Meio Ambiente (29 reportagens), Mobilidade Urbana (35 reportagens), Saúde (12 reportagens) e Segurança (41 reportagens). Em menos de um ano, são quase 170 reportagens publicadas com auxílio de políticas públicas de acesso à informação.

³⁵ Confira reportagens do 'Estado' que contaram com dados da Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <http://is.gd/pSacfi>. Acesso em 03 jan. 2016.

³⁶ São Paulo e Ceará lideram ranking de transparência. Disponível em: <http://is.gd/D0rgNY>. Acesso em 03 jan. 2016.

³⁷ Pedido respondido – Prefeitura de São Paulo – Controladoria Geral. Disponível em: <http://is.gd/Ns76Js>. Acesso em 03 jan. 2016.

³⁸ Haddad publica íntegra de respostas a pedidos da Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <http://is.gd/dYVaYs>. Acesso em 03 jan. 2016

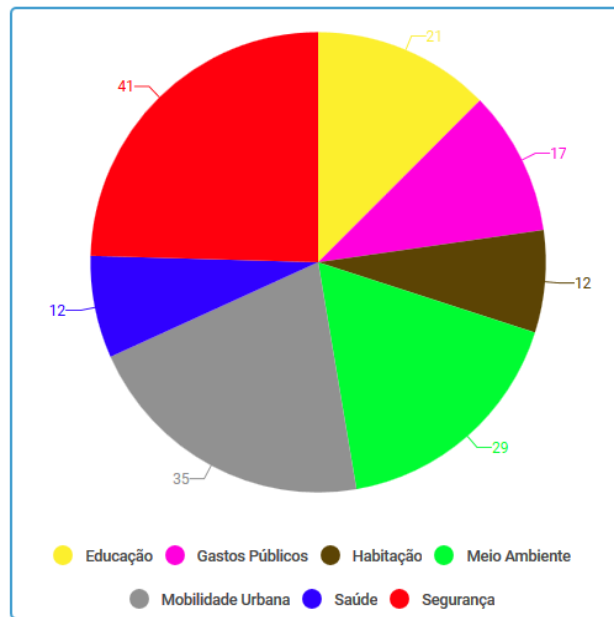


Figura 03: Editoriais/Quantidade de reportagens – “Fiquem Sabendo”

Origem: Elaboração própria.

Responsável pelo projeto, Léo Arcoverde oferece minicursos gratuitos sobre o uso da Lei de Acesso para obter informações de interesse público, voltados a uma população microrregional (bairros) e de baixa renda de São Paulo. "Sem dados públicos, viramos presa fácil para autoridades ávidas em ver [somente] informações de seu interesse publicadas na imprensa", afirmou Arcoverde ao site da Abraji³⁹. O grande desafio, segundo ele, é a lei ainda ser muito recente no Brasil e, por isso, ainda estar engatinhando. “Em regra, o poder público não responde aos questionamentos que fazemos de forma satisfatória. É muito comum só se obter um dado acerca de determinado assunto quando entramos com um ou mais recursos”, disse, em entrevista ao jornal Metro⁴⁰. “A transparência é algo que só vai se efetivar se insistirmos com os nossos questionamentos. Quanto mais perguntarmos, mais chances teremos de informar o público sobre a atuação da administração pública”, observou, sobre o panorama a curto, médio e longo prazo.

Além de ser um modelo inovador no que se refere ao financiamento, uma vez que pratica o jornalismo independente vinculado a estatísticas e também às políticas públicas, o “Fiquem Sabendo” é um claro exemplo do uso da Lei de Acesso à Informação como uma ferramenta que trabalha a favor do repórter. Por meio dos dados obtidos via LAI, muitas reportagens foram e continuam sendo produzidas, marcando este período como catalisador

³⁹ Jornalista cria site de reportagens feitas com base em dados obtidos via Lei de Acesso. Disponível em: <http://is.gd/kdendd>. Acesso em 03 jan. 2016.

⁴⁰ Site traz reportagens a partir de dados da Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <http://is.gd/x2DI8N>. Acesso em 03 jan. 2016.

não só de informações públicas, mas também de oportunidades de praticar-se um bom jornalismo. A tendência mais visível é que esse modelo se amplie, que iniciativas semelhantes surjam cada vez mais e que os meios de comunicação já existentes considerem a Lei de Acesso não só como uma aliada, mas como um instrumento natural para a construção de matérias jornalísticas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho tomou como norte uma premissa básica: avaliar a Lei 12.527/2011 enquanto uma ferramenta no Jornalismo Investigativo, analisando seus aspectos positivos e também suas deficiências. Por se tratar de uma nova legislação, é preciso considerar e acreditar que a perspectiva é de melhoria no acesso às informações da esfera pública. Este estudo buscar verificar esta tese entendendo como essa legislação pode ser usada por jornalistas, classe esta diretamente interessada no que a Lei de Acesso à Informação pode oferecer e o que ela significa para um país que, por décadas, alimentou a cultura do sigilo e da censura. Nesse sentido, nota-se uma tendência do país a melhor desenvolver suas políticas públicas de acesso às informações, algo de caráter muito positivo. Esta pesquisa buscou verificar a aplicabilidade da LAI no Jornalismo Investigativo e o resultado inicial pode não parecer o ideal, uma vez que há ainda muitos obstáculos neste processo, mas pode ser considerado promissor.

O Jornalismo Investigativo, como um todo, foi aqui examinado desde sua ascensão, nos Estados Unidos da década de 1960, com grandes reportagens, até o seu *boom* no Brasil, marcado principalmente pelo fim da ditadura militar. A conceituação deste gênero jornalístico é mais complexa do que parece, mas, talvez com o advento da Lei de Acesso à Informação, o ímpeto investigativo fique mais evidente: investigam-se dados, números, frases, declarações, documentos e, por que não, o silêncio, quando não há respostas ou estas ainda são insuficientes. Esta ausência de respostas, após o tempo de elaboração deste trabalho, deve tornar-se cada vez mais exceção. Talvez, se a mesma pesquisa repetir-se daqui a 10 anos, seja necessário o dobro ou o triplo de espaço para abordar a mesma temática.

Iniciativas surgem a cada dia. O jornalismo busca alternativas, seja dentro da mídia tradicional ou de maneira independente, para que as boas histórias e para que as “melhores informações” sempre tenham seu espaço garantido. Organizações que oferecem apoio a toda classe de jornalistas brasileiros auxiliam neste processo, movimentando-se para a funcionalidade de legislações e por subsídios de qualidade aos profissionais da área jornalística, como é o caso da Abraji. A atuação incisiva que culminou na promulgação da Lei de Acesso à Informação soma-se às inúmeras ações de capacitação, espalhadas em palestras, cursos, oficinas, seminários e congressos realizados pela associação.

O jornalista Clóvis Rossi escreveu, há mais de 25 anos, que o Jornalismo, com maiúsculas, “é uma fascinante batalha pela conquista das mentes e corações de seus alvos: leitores, telespectadores ou ouvintes. Uma batalha geralmente sutil e que usa uma arma de aparência extremamente inofensiva: a palavra” (ROSSI, 1980, p. 7). Nesta batalha estão o

Jornalismo Investigativo, a Abraji e a Lei de Acesso à Informação: tudo pela palavra, esta arma poderosa. O direito de saber, acessar, veicular, compreender e, finalmente, dominar a palavra. A palavra é do público, pertence a todos por direito.

REFERÊNCIAS

BURGH, Hugo de (Org.). **Jornalismo investigativo: contexto e prática**. São Paulo: Roca, 2008.

CHRISTOFOLETTI, Rogério. KARAM, Francisco (Org.). **Jornalismo Investigativo e Pesquisa Científica: fronteiras**. Florianópolis: Insular, 2011.

DAMATTA, Roberto. **Sumário Executivo: pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro**. [SL]: Controladoria-Geral da União, 2011.

FORTES, Leandro. **Jornalismo investigativo**. São Paulo: Contexto, 2014.

KUCINSKI, Bernardo. **Jornalistas e revolucionários**. São Paulo: Edusp, 2001.

LOPES, Dirceu Fernandes; PROENÇA, José Luiz (Org.). **Jornalismo investigativo**. São Paulo: Publisher Brasil, 2003.

MATOS, Heloíza. **Comunicação Pública, Democracia e Cidadania: o caso do Legislativo**. XXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 1999. Disponível em <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/783e6552ae7775c83c58acadcbd0563e.PDF>, acesso em 02 de janeiro de 2016.

MEYER, Philip. **Periodismo de precisión**. Barcelona: Bosch, 1993. Tradução José Luis Dader.

NUNES, Angelina. **Jornalismo, o prazer do ofício**. In: CHRISTOFOLETTI, Rogério. KARAM, Francisco (Org.). **Jornalismo Investigativo e Pesquisa Científica: fronteiras**. Florianópolis: Insular, 2011.

ROSSI, Clóvis. **O que é jornalismo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980.

SEQUEIRA, Cleofe. **Jornalismo Investigativo: o fato por trás da notícia**. São Paulo: Summus, 2005.

SOUSA, Jorge Pedro. **Uma história breve do jornalismo no Ocidente**. Centro de Investigação Media & Jornalismo. Livros LabCom. Biblioteca On-line de Ciências da Comunicação – BOCC (E-book). Disponível em: <http://www.bocc.uff.br/pag/sousa-jorge-pedro-uma-historia-breve-do-jornalismo-no-ocidente.pdf>, acesso em 02 de janeiro de 2016.

TOGNOLLI, Claudio. **Rosental e o novo modelo midiático**. In: CHRISTOFOLETTI, Rogério. KARAM, Francisco (Org.). **Jornalismo Investigativo e Pesquisa Científica: fronteiras**. Florianópolis: Insular, 2011.

ANEXO A – Íntegra do texto da Lei n. 12.527/2011, publicada em 18 de novembro de 2011.



**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.

[Mensagem de veto](#)

[Vigência](#)

[Regulamento](#)

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

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

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

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

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

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

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

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

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

CAPÍTULO II

DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

§ 1º O acesso à informação previsto no **caput** não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

§ 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.

§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.

§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.

§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 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.

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do [art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000](#), e do [art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008](#).

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no [art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#) (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

CAPÍTULO III

DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Do Pedido de Acesso

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no **caput**, 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, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

§ 5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.

§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no **caput** todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da [Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983.](#)

Art. 13. Quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original.

Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original.

Art. 14. É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia.

Seção II

Dos Recursos

Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.

Art. 17. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando.

§ 2º Indeferido o recurso previsto no **caput** que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.

Art. 18. Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.

Art. 19. (VETADO).

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público informarão ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público.

Art. 20. Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#), ao procedimento de que trata este Capítulo.

CAPÍTULO IV

DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Disposições Gerais

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

Seção II

Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;

VI - 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;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no **caput**, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

§ 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.

§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

§ 5º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e

II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.

Seção III

Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas

Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.

Art. 26. As autoridades públicas adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.

Parágrafo único. A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotará as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta Lei.

Seção IV

Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência: [\(Regulamento\)](#)

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

- a) Presidente da República;
- b) Vice-Presidente da República;
- c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e
- e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.

§ 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.

§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.

Art. 28. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterà, no mínimo, os seguintes elementos:

- I - assunto sobre o qual versa a informação;
- II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;
- III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e
- IV - identificação da autoridade que a classificou.

Parágrafo único. A decisão referida no **caput** será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.

Art. 29. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à sua desclassificação ou à redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 24. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º O regulamento a que se refere o **caput** deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.

§ 2º Na reavaliação a que se refere o **caput**, deverão ser examinadas a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação.

§ 3º Na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção.

Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:

I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;

II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;

III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no **caput** para consulta pública em suas sedes.

§ 2º Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.

Seção V

Das Informações Pessoais

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

CAPÍTULO V

DAS RESPONSABILIDADES

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;

IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

V - 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;

VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

§ 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no **caput** serão consideradas:

I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou

II - para fins do disposto na [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.

§ 2º Pelas condutas descritas no **caput**, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas [Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950](#), e [8.429, de 2 de junho de 1992](#).

Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - rescisão do vínculo com o poder público;

IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e

V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

§ 1º As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurado o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias.

§ 2º A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV.

§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista.

Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 35. (VETADO).

§ 1º É instituída a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:

I - requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;

II - rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7º e demais dispositivos desta Lei; e

III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1º do art. 24.

§ 2º O prazo referido no inciso III é limitado a uma única renovação.

§ 3º A revisão de ofício a que se refere o inciso II do § 1º deverá ocorrer, no máximo, a cada 4 (quatro) anos, após a reavaliação prevista no art. 39, quando se tratar de documentos ultrassecretos ou secretos.

§ 4º A não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no § 3º implicará a desclassificação automática das informações.

§ 5º Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observado o mandato de 2 (dois) anos para seus integrantes e demais disposições desta Lei. [\(Regulamento\)](#)

Art. 36. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos.

Art. 37. É instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivos: [\(Regulamento\)](#)

I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e

II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.

Art. 38. Aplica-se, no que couber, a [Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997](#), em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.

Art. 39. Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 (dois) anos, contado do termo inicial de vigência desta Lei.

§ 1º A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no **caput**, deverá observar os prazos e condições previstos nesta Lei.

§ 2º No âmbito da administração pública federal, a reavaliação prevista no **caput** poderá ser revista, a qualquer tempo, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os termos desta Lei.

§ 3º Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no **caput**, será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente.

§ 4º As informações classificadas como secretas e ultrassecretas não reavaliadas no prazo previsto no **caput** serão consideradas, automaticamente, de acesso público.

Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;

III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e

IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.

Art. 41. O Poder Executivo Federal designará órgão da administração pública federal responsável:

I - pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II - pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

III - pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30;

IV - pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei.

Art. 42. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 43. O inciso VI do art. 116 da [Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 116.

.....

[VI](#)- levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

.....” (NR)

Art. 44. O Capítulo IV do Título IV da Lei nº 8.112, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 126-A:

[Art. 126-A](#). Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.”

Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III.

Art. 46. Revogam-se:

I - a [Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005](#); e

II - os [arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991](#).

Art. 47. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.

Brasília, 18 de novembro de 2011; 190^o da Independência e 123^o da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardoso

Celso Luiz Nunes Amorim

Antonio de Aguiar Patriota

Miriam Belchior

Paulo Bernardo Silva

Gleisi Hoffmann

José Elito Carvalho Siqueira

Helena Chagas

Luís Inácio Lucena Adams

Jorge Hage Sobrinho

Maria do Rosário Nunes

Este texto não substitui o publicado no DOU de 18.11.2011 - Edição extra