

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA
UNICEUB

Eneida Bastos Paes

O DIREITO DE SABER: O ACESSO À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL NO
BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 ATÉ A PUBLICAÇÃO DA LEI N.
12.527, DE 2011.

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Direito e Políticas Públicas do
Centro Universitário de Brasília – Uniceub,
como requisito parcial para obtenção do
título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Bastide Horbach

BRASÍLIA, 16 DEZEMBRO DE 2011.

Centro Universitário de Brasília
Programa de Mestrado em Direito: Direito e Políticas Públicas.

Eneida Bastos Paes

O DIREITO DE SABER: O ACESSO À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL NO
BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 ATÉ A PUBLICAÇÃO DA LEI N.
12.527, DE 2011.

Carlos Bastide Horbach (orientador)

Álvaro Filipe Oxley da Rocha

Cibele Fernandes Dias Knoerr

Márcia Dieguez Leuzinger

Brasília, 16 dezembro de 2011

*À memória de meu pai,
DERLY MORAIS PAES,
que me incentivou a seguir seus passos no
mundo do Direito
e o seu exemplo na vida.*

*À presença carinhosa de minha mãe,
Márcia Bastos Paes.*

*Ao amor imenso e companheiro de meu
marido,
João Alberto Tomacheski.*

*Aos sorrisos, abraços, chorinhos e
gargalhadas do meu bebezinho,
Artur Paes Tomacheski.*

AGRADECIMENTOS

A todos que contribuíram para a realização deste trabalho, fica expressa aqui a minha gratidão, especialmente:

Ao Prof. Dr. Carlos Bastide Horbach, pela orientação valiosa e imprescindível, pelo aprendizado e por ter aceitado o desafio de dar rumos ao projeto em sua fase final.

À Prof^a. Dra Samantha Ribeiro Meyer- Pflug e ao Prof. Dr. Roberto A. Ramos de Aguiar pelas primeiras orientações e incentivos.

Ao Prof. Dr. Marcelo Dias Varella e à Marley Antiste Ribeiro, da coordenação do Mestrado, pela ajuda incondicional.

À prima, Renata Petrocelli Bezerra Paes, pela rápida e atenta revisão ortográfica.

Aos meus colegas de classe, pela rica troca de experiências.

Aos colegas/amigos de trabalho pela compreensão, disponibilidade e suporte fundamentais.

Aos demais que, de muitas formas, contribuíram para esta construção.

RESUMO

Nos últimos anos, diversos países têm feito grandes modificações em suas legislações na tentativa de proteger o direito de acesso à informação e adequar sua legislação interna às exigências impostas por tratados internacionais. A Lei de Acesso à Informação brasileira (Lei nº 12.527, de 2011) foi construída a partir dos parâmetros internacionalmente reconhecidos. Esses parâmetros incorporam novos conceitos que ampliam o entendimento comum sobre o princípio da publicidade e recomendam a adoção do princípio da máxima transparência. A nova Lei é essencial para melhorar as condições de acesso às informações governamentais no Brasil. Contudo, pelas características sociais e políticas do país, o direito de acesso à informação tenderá a permanecer incompleto, enquanto não for incorporado a uma política pública capaz de traduzir esse direito num conjunto de ações governamentais que garantam sua efetividade. As experiências internacionais mostram que a existência da lei pode não ser suficiente para garantir a transparência em todos os níveis da federação. Essas experiências demonstram a necessidade da implementação de uma política pública capaz de garantir a efetividade desse direito. A literatura de políticas públicas mostra que no processo de implementação de uma política pública, existem diversos entraves que podem tornar uma legislação inoperante. No caso das leis de acesso, a burocracia de Estado e o poder político podem representar o principal entrave a implementação dessa política.

Palavras-chave: direito; políticas públicas, acesso, informação, burocracia, transparência, publicidade, informação sigilosa.

ABSTRACT

In recent years, several countries have made great changes in their legislation in an effort to protect the right of access to information and adapt their domestic laws the requirements imposed by international treaties. The Brazilian Law on the right to access public information (Law No. 12,527 of 2011) was constructed from parameters internationally recognized. These parameters incorporate new concepts that enhance the common understanding on the principle of publicity and recommend the adoption of the principle of maximum transparency. The new Law is essential to improve the conditions of access to government information in Brazil. However, due the social and political characteristics of the country, the right of access to information will tend to remain incomplete until it is incorporated into a public policy that translates that right into a set of state actions ensuring their effectiveness. International experiences demonstrate that the existence of the law may not be enough to ensure transparency on all levels of the federation. These experiences demonstrate the need of implementing public policy capable of ensuring the effectiveness of this right. The literature of public policy shows that, in the process of implementing a public policy, there are several barriers that can make a law inoperative. In the case of access laws, the state bureaucracy and the powers to be may represent the main barrier to implementation of that public policy.

Keywords: law, public policy, access, information, bureaucracy, transparency, publicity, classified information.

Sumário

AGRADECIMENTOS	4
RESUMO	5
ABSTRACT	6
INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1 - DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS REGRAS E SUAS CONDIÇÕES DE APLICABILIDADE.....	12
1.1 Direito e políticas públicas: conceitos e ferramentas de trabalho	12
1.2 A importância do direito de acesso à informação nos “Estados democráticos modernos”	13
1.3 Da necessidade de leis infraconstitucionais para a garantia do direito de acesso	19
1.4 Fundamentos jurídico-sociais e fases de uma política pública	22
1.5 A fase de implementação de uma política pública e suas circunstâncias	24
1.6 A importância da burocracia na implementação das políticas públicas	29
1.7 Resumo e pontos de partida	34
1.8 Hipótese do trabalho e fontes consultadas	36
CAPÍTULO 2 -O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA E SEUS LIMITES.....	39
2.1 Expondo os conceitos de transparência	42
2.2 Direito de acesso à informação	44
2.3 Principais Limites do Direito de Acesso à Informação	47
2.3.1 Intimidade.....	48
2.3.2 Segurança da sociedade e do Estado	50
2.3.3 Limites invisíveis.....	53
2.4 A importância da informação na “criação” e manutenção dos Estados modernos	54
2.5 Conclusões parciais:	62
CAPÍTULO 3 -DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DIREITOS HUMANOS.....	65
3.1 O direito de acesso à informação na Corte Interamericana de Direitos Humanos.....	70
3.2 O caso Claude Reyes do Chile	71
3.3 Reflexão sobre a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso chileno	74
3.4 Conclusões parciais	78
CAPÍTULO 4 - A EXPERIÊNCIA DO MÉXICO E DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA COM O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO	80
4.1 O direito de acesso à informação na Constituição Mexicana.....	83
4.2 A experiência dos Estados Unidos da América	90

4.3 Reflexões sobre as leis mexicanas e estadunidenses de acesso à informação	96
4.4 Conclusões parciais	100
CAPÍTULO 5 - AS LEIS BRASILEIRAS E A VISÃO DA DOCTRINA SOBRE O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO	102
5.1 O direito de acesso na Constituição Federal	104
5.2 O ordenamento infraconstitucional	107
5.2.1 A Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei nº 10.650, de 2003)	108
5.2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Capiberibe	112
5.2.3 A Lei nº 11.111, de 2005	115
5.2.4 A Lei de Arquivos Públicos	120
5.3 A doutrina brasileira e o acesso à informação: um direito em construção	122
5.4 Conclusões Parciais	125
CAPÍTULO 6 – OS CAMINHOS DAS LEIS: A CONSTRUÇÃO DA NOVA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL.....	127
6.1 A construção do Projeto de Lei de Acesso à Informação do Poder Executivo Federal.....	129
6.1.1 Minuta de Anteprojeto de Lei da Controladoria-Geral da União (CGU)	129
6.1.2 A Minuta de Anteprojeto de Lei de Consolidação do Ministério da Justiça	133
6.1.3 O Anteprojeto de Lei e as discussões na Casa Civil: 2006-2008.....	134
6.2 O PL 5228/2009: principais questões tratadas na versão elaborada no âmbito do Poder Executivo Federal	135
6.2.1 O Substitutivo da Câmara ao Projeto de Lei de Acesso à Informação	138
6.2.2 O Substitutivo do Senado Federal.....	142
6.3 O desafio de concretizar um direito numa política pública de acesso à informação .	154
6.4 Conclusões parciais	158
CONCLUSÕES	161
BIBLIOGRAFIA UTILIZADA.....	165
ANEXO 1.....	176
ANEXO 2.....	196
ANEXO 3.....	211

INTRODUÇÃO

Eu quase que nada não sei. Mas desconfio de muita coisa (ROSA, 1956, p. 16).

Da frase de Guimarães Rosa surgiu a ideia do título. O direito de acesso à informação é, em suma, o direito de saber¹ mais sobre o governo, sem, contudo, deixar de desconfiar. Porque é a desconfiança que leva à permanente vigília e fiscalização e é o saber que garantirá a elaboração de críticas e a construção de melhores políticas de governo, garantindo, também, punições mais severas para os criminosos e infratores.

Levar a população a participar mais efetivamente do governo é a ideia central que vem conduzindo a elaboração de novas leis e a reforma de leis antigas sobre o direito de acesso à informação. Essa ideia, portanto, não se limita ao princípio da publicidade dos atos, em que se tem acesso àquilo que a autoridade pública decide publicar – por vontade própria ou por força de lei. Levar a população a participar implica levá-la a uma postura ativa de busca da informação governamental. Busca esta que necessita de um efetivo amparo legal baseado no direito de acesso à informação.

O direito de acesso às informações governamentais no Brasil, até recentemente, permanecia incompleto, devido, entre outras coisas, a uma interpretação restritiva daquilo que prevê o artigo 5º, XXXIII. Entre o dever de sigilo e o direito à informação, a burocracia permanecia acuada, pois não possuía parâmetros legais suficientes para fundamentar as respostas aos pedidos de informação.

Com a aprovação recente da Lei 12.527 (Lei de Acesso), em 18 de novembro de 2011, o Brasil possui agora uma legislação infraconstitucional, que detalha esse direito de forma mais completa. Porém, como mostrarei, isso não será suficiente para a ampliação do acesso

¹ Direito de saber não é e não pretendo que seja uma nomenclatura nova para o direito de acesso à informação. Apenas serve ao título desse trabalho e só aqui será usado como sinônimo da nomenclatura correta – direito de acesso à informação.

às informações governamentais no Brasil, se a nova Lei não for acompanhada por uma política pública capaz de transformar esse direito em “realidade”.

Neste trabalho, procuro apresentar o tema do direito de acesso à informação no Brasil a partir de novos marcos legais e doutrinários que surgiram no cenário internacional nos últimos 20 anos. Antes direito acessório, relacionado ou mesmo subordinado ao direito de imprensa e à liberdade de expressão, o direito de acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal ganhou importância.

A nova Lei é essencial para melhorar as condições de acesso às informações governamentais no Brasil. Contudo, pelas características sociais e políticas do país, o direito de acesso à informação tenderá a permanecer incompleto, enquanto não for incorporado a uma política pública capaz de traduzir esse direito em um conjunto de ações que garantam sua efetividade.

Creio que é necessário entender a dinâmica entre legislações que estabelecem direitos sociais e as políticas públicas que buscam garantir esses direitos. Essa dinâmica faz com que muitas políticas públicas desenhadas pelo texto constitucional permaneçam apenas como um conjunto de intenções.

Visando a esse objetivo, a dissertação está organizada em seis capítulos principais.

No primeiro capítulo, busco construir o problema de acesso à informação e apresento as bases teóricas sobre as quais a dissertação se sustenta. Nesse capítulo, são apresentados os conceitos de política pública, focando principalmente na questão da implementação, onde são analisados todos os obstáculos que podem surgir na operacionalização de uma política pública. Esses obstáculos têm como efeito, em muitos casos, a atenuação, ou mesmo a completa ineficácia das intenções iniciais do legislador ao criar uma determinada lei.

No segundo capítulo, faço uma revisão dos conceitos jurídicos e sociais que permeiam o

princípio da transparência. São analisados os limites desse princípio em contraste com outros princípios, que o complementam, mas também o limitam. Ao mesmo tempo, é mostrada a importância da informação na constituição e manutenção dos Estados modernos.

No terceiro capítulo, nossa análise se volta para o direito de acesso à informação sob a ótica dos direitos humanos. Trata-se de analisar os históricos político e constitucional que levaram a doutrina internacional a incluir esse direito na categoria de “direito humano”. Nesse mesmo capítulo, será feita exposição de um caso concreto envolvendo o direito de acesso à informação, no qual houve o julgamento e a condenação do Estado do Chile pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

No quinto capítulo, continuo analisando o direito de acesso à informação na prática internacional, acrescentando agora algumas observações sobre a legislação e as dificuldades de implementação desse direito como política pública no México e nos Estados Unidos da América. Nesse capítulo, depois de visitadas as experiências internacionais, chegamos ao ordenamento e à doutrina brasileira. São analisados problemas terminológicos encontrados na doutrina, as características da legislação, e também as soluções encontradas para dar efetividade ao direito previsto constitucionalmente no elenco de direitos e garantias do artigo 5º da Constituição Federal. Uma breve análise das leis sobre o direito de acesso, que vigoravam até recentemente, ajudará a entender as inovações trazidas pela Lei 12.527 (Lei de Acesso).

No sexto capítulo, faz-se uma análise da trajetória que levou à criação da Lei 12.527 (Lei de Acesso), em novembro de 2011. Nesse capítulo, faço um breve relato dos fatos que levaram à criação de um projeto de Lei de acesso à informação pelo Poder Executivo Federal: o trabalho dos grupos de discussão criados no âmbito do Poder Executivo para elaborar a Lei, os debates no âmbito da burocracia de Estado e, finalmente, as modificações introduzidas pelo Legislativo. Por fim, é feita uma análise dos desafios que se apresentam para a implementação dessa política pública, a partir da observação da experiência internacional e das características da burocracia brasileira.

CAPÍTULO 1 - DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS REGRAS E SUAS CONDIÇÕES DE APLICABILIDADE

O diálogo entre direito e políticas públicas pode ser uma oportunidade para entender as relações complexas que se estabelecem entre essas duas áreas de conhecimento.

Uma análise que levasse “em consideração a perspectiva jurídica seria limitada e insuficiente para compreender a riqueza e diversidade das variáveis que compõem o universo do fenômeno estatal nas suas relações” com o mundo social. Existe uma complementaridade entre as duas ciências: “a política pública integra adequadamente a dimensão jurídica e esta se auxilia dos insumos que as análises de política pública lhe provêm” (SARAIVA, 2006, p. 27).

1.1 Direito e políticas públicas: conceitos e ferramentas de trabalho

Difícilmente alguém discordaria do jurista Eduardo Appio (apud BUCCI, 2006, p. 33), para o qual “um governo de juízes seria de todo lamentável, não pelo simples fato de que não tenham sido eleitos para gerirem a máquina administrativa ou para inovarem no ordenamento jurídico, mas pela simples razão de que não detêm mandato fixo”. Entretanto, também é verdade que nenhum governante, dentro de um Estado de Direito, consegue governar sem considerar o Poder Judiciário.

Poderia afirmar que a problemática entre direito e políticas públicas pode ser caracterizada pela insistência dos representantes eleitos em descumprir o que está constitucionalmente determinado, seja por “falta de vontade política”, seja por desconhecimento da lei, seja pela falta de capacidade administrativa. Essa constatação é tão correta quanto ingênua e não ajuda a avançar no entendimento da problemática entre direito e políticas públicas. Não que ela esteja errada. É como dizer que o problema da pobreza é a falta de dinheiro. Não está errado, porém não explica muita coisa.

Poderia afirmar que o problema está na imperfeição das leis: seja porque existem imperfeições entre os fins propostos de uma política pública e o conjunto de instrumentos jurídicos existentes para atingir esses fins, seja porque existe uma ausência de regras que viabilizem os fins propostos numa política pública. Embora estejam corretas, essas constatações também não são suficientes para entender a problemática.

De fato, como mostraremos, no caso específico da Lei de Acesso, a ausência de uma regulamentação completa do inciso XXXIII do artigo 5º era, em parte, responsável pela carência desse direito. Entretanto, isso não significa que o estabelecimento de uma nova lei conseguirá garantir o direito de acesso, já que, conforme mostraremos, a garantia desse direito depende de um conjunto de políticas públicas que o traduziriam em um conjunto de normas, procedimentos e rotinas administrativas a serem seguidos pelo gestor e pela burocracia estatal.

A base de qualquer ação estatal, dentro dos “Estados democráticos modernos” é o direito, a lei. O direito de acesso às informações governamentais é essencial ao funcionamento dos Estados.

1.2 A importância do direito de acesso à informação nos “Estados democráticos modernos”

É indiscutível a importância do direito de acesso à informação nos “Estados democráticos modernos”. Esse direito é fundamental para diminuir a assimetria de informação entre o cidadão e seus representantes eleitos.

Os “Estados democráticos modernos” fazem da observância às normas jurídicas abstratas e impessoais e do respeito aos direitos dos outros o fundamento básico da convivência social. (SARAIVA, 2006). Assim, em contraste com as formas tradicionais e carismáticas de dominação e seus “estados”, um “Estado democrático” terá seu poder originário em leis, num corpo jurídico específico.

Esse poder originário não se identifica, ou pelo menos não deveria se identificar, com nenhuma pessoa ou classe. A impessoalidade é garantida, ou pelo menos deveria ser garantida, entre outros fatores, pela existência de um corpo de funcionários profissionais e dissociados dos conflitos políticos pelo exercício do poder político: a burocracia.

Entretanto, quando falo em “Estados democráticos modernos”, estou me referindo a um conjunto bastante diverso de países – o próprio conceito de Estado sendo visto como uma contingência histórica. Conforme assevera Ernst Wolfgang Boeckenoferde:

O conceito de ‘Estado’ não é um conceito universal, mas serve apenas para indicar e descrever uma forma de ordenamento político surgida na Europa a partir do século XIII até os fins do século XVIII ou do século XVIII ou inícios do XIX, na base de pressupostos e motivos específicos da história europeia e que após esse período se estendeu – libertando-se, de certa maneira, das suas condições originais e concretas de nascimento – a todo mundo civilizado (SCHIERA, 1986, p. 425).

Assim, a visão de Estado deve se afastar do formalismo que por vezes o define como um todo orgânico e que existe independentemente das condições sociais e históricas. Se, de fato, existe um Estado, ele existe mais como um “tipo ideal” (dentro do conceito de “tipos ideais” propostos por Weber)². O que mais se aproxima desse tipo ideal são os chamados “Estados ocidentais”: um conjunto de países europeus cuja filosofia política e forma de organização se tornou dominante, pelo menos como ideia, na maior parte do mundo³. Entretanto, como lembra Badie, nesse processo, as ideias foram sendo adaptadas às condições locais de cada país:

As ideias de Estado, de nação, de democracia, de soberania popular circulam ao redor do mundo e deixam suas marcas nas culturas das sociedades que as recebem. Ao mesmo tempo, as importações estão longe de serem passivas: uma das principais propriedades das culturas é sua alta capacidade de inovação, que se adapta a ambientes diferenciados e novos desafios, e também sua capacidade de

² Para Weber, a realidade se constitui num emaranhado infinito de acontecimentos, impossíveis de serem descritos, ou analisados, como um todo. O tipo ideal é obtido acentuando-se unilateralmente diversos aspectos da realidade. A construção desses tipos ideais tem como único propósito a ordenação da realidade, de forma provisória e artificial. A expressão ideal sublinha precisamente o fato básico de que os tipos sociológicos só existem no plano de ideias, não na realidade. Eles servem como um metro que auxilia o pesquisador no seu trabalho (WEBER, 1981).

³ A obra de Badie é uma referência importante nesta discussão, principalmente seu livro “O Estado Importado” (BADIE, 2000).

reinterpretar as influências culturais importadas. Na maioria das vezes, as palavras permanecem, mas remetem de fato para realidades profundamente diferentes. Estado e democracia, por exemplo, no mundo islâmico adquirem significados não somente originais, mas que muitas vezes são contraditórios com significados adquiridos no Ocidente⁴ (BADIE, 1986, p. 148, minha tradução).

Impossível ler Badie e não se recordar da famosa passagem de Sérgio Buarque de Holanda, em “Raízes do Brasil”, quando ressalta, justamente, o caráter importado de nossas instituições:

Trouxemos de terras estranhas um sistema complexo e acabado de preceitos, sem saber até que ponto se ajustam às condições de vida brasileira e sem cogitar das mudanças que tais condições lhe imporiam. Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. (...). A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos e privilégios. (HOLANDA, 1995, p. 160, grifei)

De todo modo, para fins do meu trabalho, entendo Estado como uma comunidade organizada politicamente, ocupando um território definido e dirigida por um governo que possui soberania reconhecida internamente e por outros países.⁵

Trata-se de uma forma de “dominação legítima”, no sentido de que está baseada no consenso, na aceitação de um determinado princípio de legitimação (WEBER, 1963). Nos “Estados democráticos modernos”, a legitimidade dessa forma de dominação tem sua fonte num mandato oriundo do voto. Os antigos “súditos” do Estado são agora cidadãos que

⁴ “Les idées d'Etat, de nation, de démocratie, de souveraineté populaire circulent de par le monde et marquent de leur empreinte les cultures des sociétés réceptrices. Mais en même temps, ces importations sont loin d'être passives: une des principales propriétés des cultures est leur fort capacité d'innovation qui suppose notamment l'adaptation à des environnements et des enjeu nouveaux, mais aussi la réinterprétation des traits culturels importés. Les plus souvent, les mots subsistent pour renvoyer, en fait, à des réalités profondément différentes, Etat et démocratie reconstituant, par exemple, en monde islamique, des significations non seulement originales, mais bien souvent antithétiques de celles qu'elles revêtent en Occident“ (BADIE, 1986, p. 148).

⁵ Para além dessa definição mais jurídica, o Estado também é visto como uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território – traduzindo livremente o célebre conceito de Max Weber: “El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio – el concepto del ‘territorio’ es esencial a la definición – reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima” (WEBER, 1994, p. 1056).

entregam o poder de decisão da coisa pública a um conjunto de representantes eleitos, num processo democrático.

Trata-se também de um Estado legal, baseado em esquemas abstratos de regras e procedimentos, no qual “a passagem da esfera da legitimidade para a esfera da legalidade” surgiu com o estabelecimento do direito, conjunto abstrato de regras e procedimentos que dão suporte ao chamado Estado de direito. Ao mesmo tempo, é um Estado fundado sobre a liberdade política e “sobre a igualdade de participação” dos cidadãos, e não mais súditos, no exercício do poder (SCHIERA, 1986, p. 430)

A participação ampla no processo decisório da *polis*, a democracia, é também vista em termos de um tipo ideal, já que nesses “Estados democráticos modernos” o grau de liberdade de escolha e participação dos cidadãos é submetido a uma série de limitações, sejam econômicas, sejam sociais. Por esse motivo, alguns autores de ciência política preferem utilizar o termo “poliarquia” em lugar de democracia para se referirem a esses regimes. A poliarquia seria usada para definir os regimes nos quais existe uma disputa aberta pelo poder entre os grupos e “ampla” participação do conjunto de cidadãos (DAHL, 1997).

É claro que o direito à “ampla” participação existe dentro de certos limites. Em condições normais, como lembra Weber (1963), a política exclui a participação direta de empresários e trabalhadores⁶. São as organizações desses dois grupos que fazem a intermediação de interesses. O objetivo desses grupos pode ou não coincidir com os seus supostos representados, e o objetivo das lutas partidárias é o controle de cargos. Conforme já constatava esse autor, no início do século passado, alguns partidos se transformaram em simples organizações de controle de cargos, distribuindo empregos e modificando seu programa de acordo com a possibilidade de conseguir mais votos.

⁶ Já que, na maioria das vezes, empresários e trabalhadores não podem deixar seus negócios ou seus postos de trabalho para se dedicarem a política. O que, todavia, não impede a participação indireta por meio de representantes sindicais.

Os programas partidários, por sua vez, seriam “embalados” e colocados no “mercado de bens políticos”. Na visão pluralista de Schumpeter⁷ (1951), os problemas levantados nos programas partidários não seriam decididos nem levantados pelo cidadão. Os problemas são decididos e levantados para ele. Os eleitores não decidiriam frente aos problemas; seriam os políticos que tomariam as decisões diante dos problemas, após fazer uma seleção, considerando certos problemas e deixando outros de fora e, ainda, tendo de antemão uma série de opiniões particulares a respeito desses problemas.

Trata-se, portanto, de democracias cujo modelo de funcionamento em muito difere da *polis* grega, que, aliás, tinha de fato uma participação política bastante reduzida, já que excluía mulheres, escravos, entre outros grupos, restando assim um contingente de não mais do que 10% da população que podia exercer o poder político e participar da vida da *polis*. O próprio tamanho daquele tipo de agrupamento político mostra que aquele tipo de democracia dificilmente seria viável nos Estados democráticos modernos.

Como já mostrava Weber, no início do século XX, o exercício da política nos Estados democráticos modernos era uma atividade que tendia à especialização e à profissionalização. Certamente, esse quadro, nas últimas décadas, tende a uma especialização cada vez maior:

Ao lado dos profissionais do campo político que procuram fazer valer a visão mais conforme aos seus interesses, cumpre incluir toda uma série de grupos com interesses específicos, como os jornalistas, especialistas em “opinião pública” dos institutos de pesquisas e “cientistas” de todo tipo, politólogos e ensaístas, cujos comentários pretendem conter e pressupor o “distanciamento” propiciado pela reflexão. (...) As questões que os políticos se colocam, e que são simplesmente as questões que os jornalistas formulam aos políticos em nome da “opinião”, são frequentemente as mesmas que os institutos de pesquisa formulam ao público a pedido de seus clientes, jornais e partidos políticos, interessados nos índices de “opinião” e sobretudo na valorização pública desses índices, meio de vencer na luta contra os concorrentes (PINTO, 2001, p. 173).

Trata-se, assim, da crescente especialização e diferenciação dessas sociedades, conforme já

⁷ Schumpeter é o principal teórico do pluralismo. O pluralismo é a reformulação da teoria utilitarista no contexto da moderna economia industrial.

foi assinalado por Durkheim, Bourdieu, Habermas e outros (MARTUCCELLI, 1999).

Bourdieu, para explicar o funcionamento das sociedades modernas, utiliza o conceito de campo (BOURDIEU, 1990; BOURDIEU, 1996; BOURDIEU, 1983). O autor define o campo como sendo o produto das relações entre agentes (atores sociais), portadores de um *habitus* (conjunto de disposições duráveis), num determinado espaço social. Esse espaço é descrito pelo autor nos seguintes termos:

[...] um campo de forças, cuja necessidade se impõe aos agentes que nele se encontram envolvidos, e como um campo de lutas, no interior do qual os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura do campo de forças, contribuindo assim para a conservação ou transformação da estrutura (BOURDIEU, 1996, p. 50).

O importante a ressaltar para fins deste trabalho é que existe uma separação cada vez maior entre o cidadão e as estruturas sociais. Cada campo, funcionando na sua própria lógica, acaba por trazer uma “opinião pública” que é resultado não da escolha do eleitor, mas antes das disputas travadas em seu nome.

O acesso à informação, a liberdade de expressão e o princípio da transparência aparecem como oportunidade de os cidadãos recuperarem um pouco de sua autonomia. As novas tecnologias de informação, como a internet, talvez possibilitem a formação de novos consensos fora dessas tradicionais fontes de formação da opinião.⁸

O direito à informação sobre os assuntos do Estado aparece, assim, como uma forma de o cidadão entender o funcionamento do Estado e participar da execução de suas políticas, fiscalizando-as. Visa ainda, a legislação sobre acesso à informação, proteger a informação

⁸ O controle e a manipulação da informação pelo Estado não é algo que acontece somente nos Estados autoritários, como era o caso da antiga União Soviética ou da China. As formas de controle da informação e vigilância que existiam no antigo Estado soviético em nada se comparam ao controle e à vigilância existentes hoje na China, um feito que se torna possível justamente pelas inovações tecnológicas. A nova grande muralha da China, o *firewall* digital que censura e vigia os movimentos dos internautas chineses, mostra a capacidade que o Estado tem em utilizar as novas tecnologias de informação para justamente controlar o acesso à informação.

governamental de destruição e manipulações indevidas. Devido à posição monopolista⁹ do Estado na guarda e armazenamento de determinadas informações, somente uma legislação adequada, aliada a uma política pública efetiva, garantirá o acesso à informação.

1.3 Da necessidade de leis infraconstitucionais para a garantia do direito de acesso

“Jaz conseqüentemente a Administração Pública debaixo da legislação que deve enunciar e determinar a regra de Direito” (CIRNE LIMA, 1964).

Em todos os Estados modernos a administração está vinculada à regra de direito. Esta vinculação decorre, historicamente, do princípio da separação dos poderes, de um lado, e, de outro lado, da concepção da lei como “expressão da vontade geral” (RIVERO, 1981).

O princípio da legalidade, como pode ser entendido a partir da Constituição Federal (arts. 37 e 5º, II), prescreve que à administração pública somente é permitido agir por imposição ou autorização legal. Ou seja, inexistindo lei, não haverá atuação administrativa legítima:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeitos aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MEIRELLES, 1991, p. 78).

Pela ideia corrente de aplicação do princípio da legalidade, bastante difundido nos termos descritos acima por Hely Lopes Meirelles, parece que esse princípio vem para acudir exclusivamente o cidadão e vincular a administração à “lei” propriamente dita.

A Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. No princípio da legalidade, trata-se de uma relação de subordinação para com a lei. Pois se assim não o fosse, poderiam as autoridades administrativas impor obrigações e proibições aos administrados, independente de lei (SANTOS IURCONVITE, 2011).

É certo que o princípio da legalidade serve ao propósito de limitação dos poderes da

⁹ O setor público é, quase sempre, “o maior produtor individual, coletor, consumidor e disseminador de informação” (UHLIR, 2006).

administração pública e do administrador público. Serve para dar mais “segurança” às relações entre administrador e administrado, garantindo que qualquer alteração das regras seria precedida da elaboração de uma norma. A aplicação do princípio da legalidade impediria que, em decorrência das mudanças políticas ocorridas na esfera administrativa, fossem afetados os direitos do administrado, de um modo oculto e pessoal – modificando as regras que regem essa relação em desfavor do cidadão.

As regras que vinculam o administrador – a burocracia estatal – não são só as expressas em leis, em sentido estrito, mas ao direito, de um modo mais amplo. Da prevalência da lei não se pode concluir que a administração tenha deixado de estar submetida ao direito onde a lei não alcança, pois, “se as exigências da legalidade se estendessem a todos os elementos da atividade administrativa, esta seria puramente passiva” (RIVERO, 1981). A burocracia estatal não tem uma postura “puramente passiva” diante das ações do governo.

Analisando, então, o princípio da legalidade sob a ótica interna da administração pública, é possível ver que o princípio da legalidade é um fator de “segurança” também para o administrador, ou melhor, para a burocracia de Estado.

A previsão legal, detalhada, minuciosa dos processos e procedimentos a serem seguidos em sua relação com o administrado é uma situação ideal de trabalho. Quanto maior o detalhamento da norma, maior a segurança que ela oferece ao burocrata. Quanto mais clara a norma, mais fácil sua interpretação e aplicação.

Uma vez fixada a lei, a única tarefa que incumbe às autoridades públicas é a de assegurar a sua tradução na realidade: tal é o papel do Executivo (RIVERO, 1981, p. 20).

Assim, a ação do Estado Democrático está sempre vinculada ao direito ou a uma expressão sua – a lei. A lei obriga o administrador, a burocracia e o administrado. Considerando, então, a importância das leis na organização e funcionamento do Estado, foram criadas diretrizes internacionais para as políticas públicas de fomento ao acesso à informação, bem como para a elaboração ou revisão das leis de acesso à informação.

Quanto às diretrizes para elaboração de políticas públicas de acesso à informação, tem-se que a previsão constitucional desse direito, em primeiro plano, e a elaboração de uma lei específica para trazer as normas de direito de acesso à informação, na sequência, são imprescindíveis.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) divulgou, em 2003, suas “Diretrizes Políticas para o Desenvolvimento e a Promoção da Informação Governamental de Domínio Público”, um estudo elaborado por Paul F. Uhlir¹⁰. Nesse documento está posto que o estabelecimento do “direito legal ao acesso e utilização da informação pública” é elemento-chave de uma “política nacional de informação” (UHLIR, 2006, p.23 - grifos no original). Para a Unesco, a elaboração das leis de acesso à informação pode provocar a reversão da presunção de sigilo em favor do “princípio da disponibilidade”. Essa “reversão”, contudo, só será possível se em sua elaboração as leis seguirem princípios e diretrizes apontadas para esse fim.

Outras diretrizes para elaboração ou revisão das leis de acesso à informação estão postas em estudo de Direito Comparado elaborado por Toby Mendel também para a Unesco, publicado no Brasil em 2009. Nesse estudo, o autor aponta “um conjunto de padrões que devem embasar a legislação sobre direito a informação” (MENDEL, 2009). Entre esses padrões estão: máxima divulgação; obrigação de publicar; promoção de um governo aberto; limitação da abrangência das exceções; procedimentos que facilitem o acesso; custos proporcionais ao gasto ou acesso gratuito; reuniões abertas; a divulgação tem precedência; e proteção para os denunciante. Todos esses “padrões” serão analisados em detalhe mais adiante, quando iremos tratar da aplicação deles à legislação vigente no Brasil.

Parece, assim, evidente a necessidade de uma lei que garanta ao cidadão melhor acesso às informações públicas e que, também, possa guiar com clareza as ações da burocracia na prestação desse serviço – serviço essencial à democracia. Mas, como iremos mostrar, existe

¹⁰ O estudo foi concluído em 2003, como resultado da ação prevista para o biênio 2002-2003 da Unesco, que tinha como meta empreender ações para facilitar o acesso à informação no domínio público, com o objetivo final de construir um repositório eletrônico geral para todas as informações de natureza pública relevantes para a área de competência da Unesco. O estudo de Uhlir foi revisado pela Unesco com a colaboração de representantes de 14 países que a integram. O texto final foi publicado em português em 2006-2008.

também a necessidade de uma política pública que traduza esse direito em realidade.

1.4 Fundamentos jurídico-sociais e fases de uma política pública

Parece indiscutível que uma lei “adequada” é necessária para que o direito de acesso à informação seja garantido. Entretanto, tão importante quanto uma lei é a necessidade de uma política pública que operacionalize esse direito.

Para Bucci, “a política pública é definida como um programa ou quadro de ação governamental”, sendo constituída por um “conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimento à máquina de governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito” (BUCCI, 2006, p. 14).

A definição de Bucci não se afasta daquela definição clássica de Thoening: “Uma política pública se apresenta na forma de um programa de ação relativo a uma ou mais autoridades públicas ou governamentais¹¹”(THOENING, 1985, p. 6, minha tradução).

É inquestionável o papel do direito na conformação das políticas públicas. É sobre um conjunto de regras e legislações que se assenta o quadro institucional de uma determinada política pública. As políticas públicas são, na maioria das vezes, escolhas políticas de representantes eleitos. Entretanto, não existe ação do agente público (incluindo aí os representantes eleitos e burocracia de Estado) que possa escapar do escrutínio do direito, já que “nos termos do clássico princípio da legalidade, ao Estado só é facultado agir com base em habilitação legal” (BUCCI, 2006).

Temos, então, que qualquer política pública está ligada a uma ação do Estado e, portanto, não existe sem uma legislação que, na sua origem primeira, esteja assentada na Constituição. Bem entendido, não se trata de dizer que uma política pública seja coordenada

¹¹ Une politique publique se presente sous la forme d’un programme d’action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales” (THOENING, 1985, p. 6).

diretamente pelo Estado como executor final. Também não se está afirmando que uma política pública depende sempre da aprovação de uma lei. Ela, entretanto, existe sempre num quadro jurídico-legal estabelecido.

Esse conjunto de medidas articuladas tem por objetivo uma intervenção na realidade social para produzir uma mudança no “estado de coisas”, ou, até mesmo, para manter determinado “estado de coisas”. Numa perspectiva mais operacional, a política pública pode ser encarada como um sistema de “decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade”. Essas decisões são orientadas por “objetivos e estratégias de atuação e alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAIVA, 2006, p. 29).

Segundo Saraiva (2006), o processo de política pública mostra-se como forma de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto econômico e social.

Por esse motivo, o processo de elaboração e implementação de uma política pública não é simples. Não é um processo “tranquilo”, no qual cada ator conhece e executa o papel esperado. A perplexidade perante a turbulência e aparente não-governabilidade das políticas públicas e da ação governamental é uma realidade que afeta não apenas o cidadão, mas também os atores e analistas envolvidos.

Esse contexto de imprevisibilidade faz com que as “modernas teorias do caos” sejam referências “que mais se aproximam de uma visualização adequada da dinâmica social” presente na implementação de uma política pública. De todo modo, para fins analíticos, a literatura sobre o tema divide as políticas públicas em três etapas principais: formulação, implementação e avaliação (SARAIVA, 2006, p. 29).

Para meu trabalho, farei referência somente às fases de formulação e implementação de uma política.

A elaboração envolve um momento propriamente político, quando uma determinada questão entra na agenda de discussões legislativas. Nesse estágio, a resposta do Legislativo será diferenciada segundo os atores políticos que o compõem. Ou seja, determinada composição política poderá enfatizar em suas políticas públicas este ou aquele assunto, mas sempre dentro de um quadro jurídico-legal. O Legislativo é, dentro dos Estados democráticos modernos, a instituição que demarca os limites de atuação de um determinado governo, aprovando as leis de interesse do governo e as propostas orçamentárias capazes de dar suporte às políticas públicas.

Não é por outra razão que qualquer governo, no regime presidencialista, procurará constituir uma maioria nas casas legislativas. A formação da “base aliada” é condição de governabilidade. Um governo sem maioria no Congresso é um governo sem governabilidade.

Também nos regimes parlamentaristas um governo se mantém no poder enquanto conseguir, no processo eleitoral, ou pela negociação com outros partidos, maioria parlamentar. Quando, por qualquer razão, a oposição acredita que pode obter um número de assentos superior ao do atual governo, geralmente ocorre voto de desconfiança, que conduz a processo eleitoral.

Enfim, parece desnecessário ressaltar ainda mais o papel do Legislativo nas democracias contemporâneas, principalmente na criação das leis que delimitam o campo de atuação do Estado. Não é por outro motivo que Weber (1963) caracteriza esse tipo de Estado como sendo uma “dominação legal”, baseada em leis.

Nos Estados democráticos modernos, será o governo, à frente do Estado num determinado momento, por meio da burocracia e dos funcionários, que conduzirá as políticas públicas. Ou seja, será o governo que irá colocar em ação as legislações propostas pelo Parlamento. Ele será, portanto, o responsável pela implementação das políticas públicas.

1.5 A fase de implementação de uma política pública e suas circunstâncias

Nunca é demais ressaltar a importância da existência de leis “adequadas” para a fase de implementação de uma política pública. Sem um arcabouço legal adequado e adaptado à realidade social, dificilmente uma política pública conseguirá ser implementada.

De fato, as políticas públicas nascem de compromissos políticos que, muitas vezes, envolvem negociações complexas, e são difíceis de traduzir em ações concretas. Por outro lado, os acordos podem ter sido facilmente alcançados no plano político, sem que tenham sido consideradas as complexidades da implementação.

Finalmente, não se pode desconsiderar também o fato de que, talvez, algumas políticas sejam deliberadamente “complexas, obscuras, ambíguas ou mesmo sem sentido”. Assim, muitas políticas são meramente simbólicas e “formuladas sem nenhuma intenção concreta de implementação” (HILL, 2006, p. 67). Essa hipótese é válida em diferentes arranjos políticos:

Qualquer sistema em que haja uma separação clara entre a formulação e a implementação de políticas, seja devido à divisão entre o Legislativo e Executivo (como nos Estados Unidos), seja pela divisão entre os níveis de governo ou ministérios e os órgãos de implementação (presente na maioria dos sistemas, mas principalmente nos federativos) oferece oportunidades para a promulgação de políticas simbólicas (HILL, 2006, p. 68).

Não obstante esses fenômenos, mesmo quando existe uma vontade política no sentido de formular e implementar uma determinada política pública, a implementação apresenta-se sempre como um desafio.

A implementação é sempre caracterizada pela diversidade e pelas limitações do meio social, sendo “constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política”. Em outras palavras, é a preparação para “pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la” (SARAIVA, 2006, p. 34)

Até algumas décadas atrás, as questões envolvidas na implementação estavam restritas aos estudiosos de Administração. Hogwood e Gunn constatavam, em 1984, que:

Foi apenas nos últimos doze anos que os cientistas sociais, especialmente os cientistas políticos, ganharam interesse no processo de implementação, aceitando que ele é parte do processo mais amplo dentro de uma política pública. Conforme já assinalamos (...) o foco estava sobre o "momento de escolha" no qual uma decisão era "tomada" ou uma política era "feita". O que acontecia depois disso era, aparentemente, de pouco interesse para os cientistas políticos ou, mais precisamente, era preocupação de um grupo diferente de especialistas de áreas como a administração pública ou de gerenciamento do setor público. Desde a publicação de Pressman e Wildavsky "Implementação", em 1973, no entanto, tem havido uma onda de livros e artigos que abordam a implementação como elemento-chave no estudo das políticas públicas¹² (HOGWOOD; GUNN, 1984, p. 196, minha tradução).

As razões para esse interesse nas questões envolvidas na implementação estão ligadas ao entendimento dos estudiosos de que a "implementação exitosa" de uma política é algo que acontece muito raramente. Segundo Hogwood e Gunn (HOGWOOD; GUNN, 1984), uma "implementação exitosa" é possível quando as seguintes condições são atendidas:

1. As circunstâncias externas ao agente responsável pela implementação não apresentam obstáculos intransponíveis;
2. A política dispõe de tempo adequado e recursos suficientes;
3. Existe uma combinação precisa de recursos efetivamente disponíveis para o responsável pela política;
4. A política a ser implementada baseia-se numa teoria de causa-efeito válida;
5. A relação entre causa e efeito é direta e existem poucos, ou nenhum, vínculos de interferência;

¹² "It is only in the past dozen years that social scientists, especially political scientists, have taken an interest in the process of implementation or accepted that it is part of the larger process of policy-making. We have already noted (...) [that] the focus was upon the 'moment of choice' at which a decision was 'taken' or a policy 'made'. What happened thereafter was apparently of little interest to political scientists or, more accurately, it was the concern of a different group of specialists in fields such as public administration or management in the public sector. Since the publication of Pressman and Wildavsky Implementation in 1973, however, there has been a surge of books and articles dealing with implementation as a key element in the study of public policy" (HOGWOOD; GUNN, 1984, p. 196).

6. As relações de dependência (com fatores externos ao universo da política) são mínimas;
7. Existe uma compreensão e acordo sobre os objetivos da política;
8. As tarefas propostas pela política estão totalmente especificadas e na sequência correta;
9. Existe uma perfeita comunicação e coordenação na implementação da política;
10. As autoridades conseguem pedir e obter perfeita obediência dos agentes envolvidos/atingidos pelas políticas.

Ora, parece evidente que esses dez fatores, pelo menos no mundo real, nunca estarão alinhados. Muitos deles são inatingíveis, como o décimo, que existe como possibilidade apenas em regimes autoritários.

Na introdução à primeira edição do seu estudo pioneiro¹³, Pressman e Wildavsky, argumentam que:

As pessoas agora parecem pensar que a implementação é fácil, eles ficam, contudo, frustradas quando eventos que esperam não ocorrem ou dão errado. Nós devemos considerar nosso esforço um sucesso se mais pessoas começarem a entender que a implementação, na melhor das circunstâncias, é extremamente difícil¹⁴ (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984, p. XXI, minha tradução).

Os autores irão defender a ideia de que a implementação, muito mais do que a simples execução de uma política pública, deveria ser vista como um momento de aprendizado¹⁵. A

¹³ O livro teve sua primeira edição no início dos anos 70 e recebeu o provocativo título: “Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes”.

¹⁴ “People now appear to think that implementation should be easy; they are, therefore, upset when expected events do not occur or turn out badly. We would consider our effort a success if more people began with the understanding that implementation, under the best of circumstances, is exceedingly difficult” (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984, p. XXI).

¹⁵ “A pessoa que não consegue aprender com a experiência estará para sempre perdida num mundo caótico. Ela sempre repete seus erros. Pior ainda, ela não tem como se orientar entre as dificuldades da vida. Uma direção é tão boa ou tão ruim quanto qualquer outra. Ela não consegue dar sentido ao seu mundo porque é incapaz de usar sua experiência passada para melhorar seu futuro” (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984, p.125, minha tradução) {“The individual who fails to learn from experience is forever lost in a chaotic world. He repeats

implementação de uma política pública deveria, assim, ser usada para “correção de rota”, inclusive reformulações no escopo legal da legislação que lhe dá suporte. De acordo com os autores, longe de ser uma tarefa simples, isso seria o grande problema: tornar as dificuldades da implementação uma parte da formulação inicial da política (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

Isso levaria os analistas a se debruçarem sobre a realidade social, sobre o ambiente cultural nos quais uma política pública será implementada. “Bastaria”, assim, analisar a “cultura política” para determinar qual a legislação mais adequada numa determinada sociedade? Sim, se a “cultura política” fosse algo facilmente decomposto em unidades de análise. O problema, com todas as explicações que utilizam um conceito tão amplo quanto o de “cultura”, é, exatamente, sua amplitude. Conforme Pressman e Wildavsky, “se a cultura política é tudo, então talvez não seja nada”, ou seja, “se a cultura política permeia tudo e está em toda parte, então ela não pode explicar nada sem fazer referência a si mesma, criando tautologias que nada esclarecem¹⁶” (apud SWEDLOW 2002, p. 267, p. 278, minha tradução).

Enfim, para meu argumento, não se trata de desconsiderar aquilo que normalmente se considera como traços principais da “cultura política” no Brasil: personalismo, patrimonialismo, clientelismo, autoritarismo, entre outros (SCHMIDT, 2001). Trata-se somente de trazer para a análise todos os fatores que podem afetar a efetivação do direito de acesso num país com as características do Brasil. Uma mudança na “cultura administrativa”, necessária a uma implementação exitosa de uma política de acesso, certamente não se faz só com promulgação de uma legislação. A lei pode ser um ponto de partida, um meio ou uma “chave de ouro”, que finaliza os esforços bem-sucedidos da implementação.

Como lembra Bourdieu, “a regra de direito supõe a conjunção da adesão a valores comuns

his errors. Worse still, he has no way of navigating among the rocks and shoals of life. One direction is as good or as bad as another. He can make no sense out of his world because he is unable to use his past experience to do better in the future” (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984, p.125) }.

¹⁶ “If political culture is everything, then maybe it is nothing. (...) If political culture permeates everything and is everywhere, then it cannot explain anything without reference to itself, creating unenlightening tautologies” (SWEDLOW, 2002, p. 278).

(marcada, ao nível do costume, pela presença de sanções espontâneas coletivas como a reprovação moral) e da existência de regras e sanções explícitas em procedimentos regularizados” (BOURDIEU, 1989, p. 244).

A política de acesso à informação, como mostraremos, depende de uma legislação adequada e de uma mudança na cultura administrativa, o que envolve a burocracia estatal e gestores públicos.

1.6 A importância da burocracia na implementação das políticas públicas

Trata-se, pois, de combater o princípio da arcana práxis, ou princípio do segredo, que, sendo próprio do Estado de polícia, não deixa, contudo, de manifestar a sua permanência no Estado de Direito, no atuar de uma burocracia que procura encerrar-se em uma prática esotérica de difícil acesso ao cidadão comum (BASTOS; MARTINS, 2004, p. 177).

Segundo Weber (WEBER, 1994), a burocracia é o exemplo mais típico do domínio legal, uma das formas de dominação legítima¹⁷, porque as pessoas seguiriam as regras burocráticas por acreditarem que são justas e democráticas.

Para Weber (1994, p. 1060), no Estado moderno “o verdadeiro domínio não consiste nem em discursos parlamentares e tampouco em proclamações de monarcas, mas na gestão diária da administração, está necessariamente nas mãos da burocracia¹⁸”. Assim, a burocracia pode ser vista por, pelo menos, dois ângulos. Por um lado, é baseada na especialização; por outro, baseada na disciplina. No primeiro caso, é invocada como um meio para a realização de um fim – um indivíduo obedece à norma ou ordem porque ela é percebida como o melhor método conhecido para a consecução de um objetivo. Na segunda concepção, ela é uma forma de administração em que a obediência seria um fim em si mesmo. O indivíduo obedece à ordem, afastando os julgamentos sobre sua racionalidade ou moralidade,

¹⁷ Weber trabalha com três tipos de dominação legítima: carismática, tradicional e legal.

¹⁸ “El verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia” (WEBER, 1994, p. 1060).

principalmente por causa da posição ocupada pela pessoa que ordena, dentro de uma estrutura de regras legais (WEBER, 1994).

De todo modo, essa aparente neutralidade da burocracia existe somente como um modelo ideal. A burocracia administrativa também desempenha um papel determinante na elaboração das leis que chegam ao Legislativo e na aplicação dessas leis¹⁹.

Ao contrário dos trabalhadores que compõem os escalões inferiores da maioria das organizações, a burocracia operativa (*street-level bureaucrats*) tem uma margem de manobra considerável na determinação da natureza, quantidade e qualidade dos benefícios prestados pelas organizações das quais faz parte. Policiais decidem quem irão prender e quem terá seu comportamento tolerado. Juízes decidem quem deve receber uma pena suspensa e quem deve receber pena máxima²⁰ (LIPSKY, 1980, p. 13, minha tradução).

Então, se a burocracia tem uma considerável discricionariedade na determinação da quantidade e qualidade dos produtos, serviços ou benefícios, não poderíamos entender a implementação de uma política como uma simples relação de comando e execução. Isso seria possível somente se os objetivos da organização e da burocracia fossem coincidentes.

Esses objetivos, entretanto, são conflitantes e não estão alinhados com os objetivos daqueles que estão à frente da agência com um mandato político. “A burocracia operativa (*street-level bureaucrats*) está interessada em organizar seu trabalho de acordo com suas próprias preferências, e irá implementar as políticas institucionais que seguem essas preferências, ou cuja não-implementação possa lhe trazer problemas/sanções grandes demais para serem ignorados”. De fato, existe um código não escrito que mantém a relação entre dois grupos num equilíbrio que é, na maioria das vezes, muito precário. Por exemplo, “brutalidade é contrária as regras da polícia, mas um certo grau de vista grossa por parte de supervisores

19 Não se trata de negar a importância do Legislativo. Afinal, trata-se da autoridade instituidora das leis. De fato, o estudo das instituições políticas e dos grupos de interesse que orbitam o Legislativo é de vital importância para entender o formato que assume uma determinada legislação. É claro que os funcionários políticos desempenham um papel importante, o que estamos querendo destacar aqui é o fato de que a burocracia administrativa também desempenha um papel político.

20 “Unlike lower-level workers in most organizations, street-level bureaucrats have considerable discretion in determining the nature, amount, and quality of benefits provided by their agencies. Policemen decide who to arrest and whose behavior to overlook. Judges decide who shall receive a suspended sentence and who shall receive maximum punishment” (LIPSKY, 1980, p. 13).

pode ser considerado necessário para persuadir os policiais a arriscar-se numa ação policial²¹” (LIPSKY, 1980, p. 19, minha tradução).

Nessa perspectiva, cada parte da burocracia do Estado estaria imbuída de determinadas ideias, visando expandir seu papel, aumentar seus salários, preservar sua posição na organização, etc.

No mínimo, os trabalhadores têm interesse em minimizar o perigo e desconfortos do trabalho e maximizar a renda e satisfação pessoal. (...) Uma das questões na qual os interesses da burocracia operativa (*street-level bureaucrats*) divergem daqueles dos gestores é a necessidade que ela tem de processar cargas de trabalho de forma rápida, livre das ameaças reais e psicológicas. O fato de a burocracia ter que exercer um poder discricionário no processamento de grandes quantidades de trabalho, com recursos inadequados, significa que eles devem desenvolver atalhos e simplificações para lidar com a pressão dessas responsabilidades²² (LIPSKY, 1980, p. 18, minha tradução).

Assim, as relações entre Estado e burocracia são bastante complexas e não podem ser compreendidas em termos de comando e obediência.

A relação que estabeleço entre a burocracia operativa (*street-level bureaucrats*) e os gestores tem duas características principais. Primeiro, em grande medida, é uma relação concebida como sendo intrinsecamente conflituosa. (...) Segundo, é uma relação de dependência mútua. Assim, os gestores normalmente tentam honrar as preferências dos trabalhadores, se forem recompensados reciprocamente pela burocracia ao desempenhar suas funções. Em alguma medida, a reciprocidade irá caracterizar todas as relações de trabalho; entretanto, no contexto das burocracias operativas (*street-level bureaucrats*), os recursos detidos pelos burocratas são muito maiores do que os possuídos pelos trabalhadores em outros contextos

²¹ “Street-level bureaucrats are interested in processing work consistent with their own preferences and only those agency policies so salient as to be backed up by significant sanctions (...) brutality is contrary to police policy, but a certain degree of looking-the-other-way on the part of supervisors may be considered necessary to persuade officers to risk assault” (LIPSKY, 1980, p. 19).

²² “At the very least, workers have an interest in minimizing the danger and discomforts of the job and maximizing income and personal gratification. (...) One way in which the interests of street-level bureaucrats depart from those of managers is their need to process work loads expeditiously, free from real and psychological treats. The fact that street-level bureaucrats must exercise discretion in processing large amounts of work with inadequate resources means that they must develop shortcuts and simplifications to cope with the press of responsibilities” (LIPSKY, 1980, p. 18).

de trabalho²³ (LIPSKY, 1980, p. 25, minha tradução).

A burocracia não estaria somente interessada em executar as rotinas da administração, mas também em impor suas ideias de como organizar a sociedade. Essas ideias, como parece evidente, não são consensuais entre as diversas burocracias de Estado.

Não existiria uma única resposta da “burocracia”, já que cada grupo de burocratas estará posicionado em campos distintos, com lógicas de funcionamento e limites específicos:

Burocracia: o “produtor” das políticas de governo não é produtor calculista, mas antes um conglomerado de grandes organizações e atores políticos. Eles divergem substancialmente sobre o que o governo deve fazer em assuntos determinados e competem para influenciar as decisões e ações governamentais²⁴ (ALLISON; HALPERIN, 1972, p. 40, p. 42, minha tradução).

Esse conjunto de diferentes ideias em disputa sobre o papel do Estado e os limites de sua intervenção oferecerá ao poder político diferentes opções de escolha, de acordo com os interesses dos grupos à frente do Estado numa determinada conjuntura. Da mesma forma que nas eleições a competição entre os partidos permite que os cidadãos escolham uma opção dentro da gama de opções partidárias, também o governo irá escolher entre as alternativas existentes dentro da burocracia de Estado (PETERS, 1981, p. 56).

Como vimos, as vicissitudes da implementação têm sido apontadas como uma das dimensões cruciais do sucesso ou insucesso de uma política pública. As questões não previstas no desenho de uma política pública, a objeção dos grupos de interesse, a ausência de cultura administrativa, entre outros fatores, têm sido apontados como obstáculos que

23 “The relationship I have described between street-level bureaucrats and managers has two primary characteristics. First, it is a relationship best conceived in large part as intrinsically conflictual. (...) Second, it is a relationship of mutual dependence. Thus managers typically attempt to honor workers’ preferences if they are rewarded by reciprocity in job performance. To a degree reciprocity will characterize all working relations; in the street-level bureaucracies, however, the resources of lower-level workers are greater than those often possessed by subordinates in other work contexts” (LIPSKY, 1980, p. 25).

24 “Bureaucracy: the ‘maker’ of government policy is not one calculating decision-maker, but rather a conglomerate of large organizations and political actors who differ substantially about what their government should do on any particular issue and who compete in attempting to affect both governmental decisions and the actions of their government” (ALLISON; HALPERIN, 1972, p. 42).

inviabilizam muitas políticas públicas (SILVA; MELO, 2000).

Na visão clássica das políticas públicas, a implementação é considerada como a execução daquilo que tinha sido formulado. A implementação é vista como a execução, de cima para baixo (*top down*), daquilo que foi desenhado. Não se considera a política como um processo, sendo que os fracassos são considerados como sendo desvios de rota daquilo que foi planejado inicialmente (SILVA; MELO, 2000).

Certamente, é o Legislativo que, em última instância, avalia as políticas públicas. Assim, é importante entender as normas constitucionais e os resultados eleitorais que estabelecem limites à capacidade dos governos de implementarem as políticas públicas. Em outras palavras, o “conjunto de normas institucionais determina lógicas distintas de tomada de decisão, que definem os parâmetros da ação do governo e da influência dos grupos de interesse” (IMMERGUT, 1996, p. 139, p. 40).

Não se trata de negar que esses grupos de interesse desempenhem um papel importante na forma como são aprovadas e executadas as políticas públicas. O problema é: o que garante que a aprovação de uma legislação será suficiente para modificar as relações sociais ou a cultura administrativa?

Uma política pública é muito mais do que a conjunção de uma legislação e recursos financeiros e organizacionais. Ela é a implementação desses recursos dentro de uma determinada sociedade.

Desse modo, qualquer política pública pode tornar-se sem efeito tendo em vista as objeções daqueles que irão implementar o conjunto de medidas propostas. Essas objeções podem acontecer de várias maneiras: a política pode ser implementada na letra, mas não no espírito, podem ocorrer atrasos propositais na implementação, ela pode ser implementada com excesso de zelo, entre outros fatores (ALLISON; HALPERIN, 1972, p. 40).

Assim, aparece fortemente a importância daqueles agentes encarregados da implementação de uma determinada legislação. No caso da Lei 12.527 (Lei de Acesso), a burocracia que detém essas informações.

1.7 Resumo e pontos de partida

Nada no mundo faz meu sangue subir à cabeça mais rápido que o *Freedom of Information Act – FOIA* [Lei Federal de Acesso à Informação Estadunidense]. Venho me batendo contra esta Lei há mais de 20 anos. Perdi a conta do número de funcionários do governo que me olharam nos olhos, deram um pequeno sorriso, e disseram: "Bem, você pode sempre acionar a Lei Federal de Acesso à Informação". Eles sabem que quando dizem essas palavras estão me condenando à Sibéria, e que eles compraram meses ou mesmo anos de atraso e obstrução [ao direito de acesso ao documento]. Não importa se o que estou pedindo é, sem sombra de dúvida, um registro público e que um dia um juiz acabará por obrigá-los a liberar o documento. De fato, eu já processei o governo sob o FOIA muitas vezes, e eu nunca perdi²⁵. (BARSTOW, 2010, p. 805, p. 805, minha tradução).

As dificuldades relatadas por Barstow são um exemplo claro da importância da existência de leis de acesso que sejam acompanhadas por uma política pública adequada. A existência da lei garante o direito, mas não sua efetivação. Sem um conjunto de procedimentos do Poder Executivo, em toda ocasião que o direito for violado, restará o caminho do Judiciário. Entretanto, os custos do litígio se transformam numa barreira ao acesso aos direitos constitucionalmente garantidos.

Esse custo do litígio existe, mesmo com os mecanismos criados pela Constituição de 1988, que não somente "conservou como ampliou consideravelmente a presença da representação funcional, recriando o Ministério Público, a quem incumbiu a defesa da ordem jurídica, do

²⁵ "Nothing in the world makes my blood boil faster than the federal Freedom of Information Act (FOIA). I have been pounding my head against this law for over 20 years and I cannot count the number of times government officials have looked me in the eye, given me a little smile, and said, "Well, you could always file a Freedom of Information Act request." They know when they say those words that they are condemning me to Siberia, that they have bought themselves months if not years of delay and obstruction. It doesn't matter that what I am asking for is completely and obviously a public record and that someday a judge will ultimately order them to release the documents. In fact, I have sued the government under the FOIA many times, and I have never lost" (BARSTOW, 2010, p. 805).

regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Além do que “consagrou o instituto das Ações Cíveis Públicas e o tema do acesso à Justiça; e sobretudo admitiu a sociedade civil organizada na comunidade dos intérpretes da Constituição” (WERNECK VIANNA *et al.*, 2007, p. 42).

A litigação é um fenômeno mundial e, no caso do Brasil, a “invasão do direito sobre o social avança na regulação dos setores mais vulneráveis, em um claro processo de substituição do Estado e dos recursos institucionais classicamente republicanos pelo Judiciário” (WERNECK VIANNA *et al.*, 2007, p. 41). Entretanto, existem limites claros a esse tipo de recurso como forma de proteção aos direitos. A via judiciária é quase sempre mais cara e mais lenta que a via administrativa.

Os direitos fundamentais, no mundo contemporâneo, ainda passam por um momento delicado com relação às suas garantias e, principalmente, com relação à sua eficácia. Hoje em dia, o problema em relação aos direitos do homem não é ter de justificá-los, mas sim protegê-los (BOBBIO, 1992).

Na tentativa de proteger o direito de acesso à informação e adequar sua legislação interna às exigências impostas por tratados internacionais, muitos países têm feito grandes modificações nas legislações pátrias e, até mesmo, no texto constitucional a fim de garantir da forma mais segura e perene possível esse direito.

No caso do Brasil, o governo federal, em matéria de prestação de contas, vem liderando iniciativas internacionais relacionadas ao direito de acesso à informação²⁶. Em outras palavras, atualmente é possível saber, por exemplo, quanto gastou e em que gastou o agente público com o Cartão de Pagamentos do Governo Federal, vulgo cartão corporativo do

26 Em 2011, Brasil e EUA lançaram a iniciativa para transparência durante a Assembleia Geral da ONU, em um evento que discute a Open Government Partnership (OGP, ou Parceria sobre Transparência Governamental, em tradução livre), iniciativa que tem entre seus objetivos melhorar os governos dos países envolvidos tornando-os mais transparentes e mais preparados para prestar contas e combater a corrupção. Mais informações estão disponíveis na internet, no seguinte endereço: <http://www.opengovpartnership.org/about>.

governo²⁷.

Entretanto, documentos históricos ou mesmo processos administrativos mais recentes para a formação de opinião sobre políticas públicas ou questões fiscais e de tributação são de difícil acesso e ainda existe a cultura administrativa da necessidade de “demonstração de interesse” e “justificativa do pedido”.

Mesmo tendo as cortes internacionais defendido o entendimento segundo o qual um órgão público, quando requerido acesso a um documento ou informação, não deve “controlar o interesse pessoal do solicitante²⁸” (UHLIR, 2006), a prática administrativa ainda exige a justificativa do interessado.

A legislação nacional, além de não trazer conceitos importantes relacionados ao direito de acesso à informação, era muito espaçada, ou seja, não estavam concentrados em um único ato normativo todos os aspectos relacionados ao assunto, o que torna difícil o exercício do direito de acesso a informação tanto na via judicial quanto na via administrativa.

1.8 Hipótese do trabalho e fontes consultadas

A necessidade da revisão da legislação brasileira sobre o tema se tornou mais clara pela crescente demanda²⁹ por acesso à informação.

No caso do Brasil, nosso entendimento é que o mandamento constitucional do artigo 5º,

27 A respeito da transparência com uso dos cartões, sugere-se a leitura do artigo “Sobre cartões e jornalismo” de Pedro Formigli,. Esse artigo traz um bom retrato sobre as dificuldades do governo e da mídia em se adaptar às recentes iniciativas de transparência pública (FORMIGLI, 2008).

28 Esse conceito não é recente. Na Suécia, onde a lei de acesso data do século XVIII, é proibido ao servidor público perguntar o nome do solicitante. Não se cogita, muito menos, perguntar o motivo da solicitação.

29 Com relação à busca por informação do governo federal disponibilizada na internet, a demanda cresceu muito nos últimos cinco anos. De acordo com as estatísticas sobre números de acesso à página do Portal da Transparência na internet, em 2005 foram realizados 285.968 acessos. Este número teve crescimento constante, chegando a 2.938.152 no ano de 2010 (acesso realizado em 10 de novembro de 2001 ao site: http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/Estatisticas_visitacao/agosto-2011.pdf)

XXXIII, gerava uma normatização incerta que produzia um choque entre burocracia estatal e os cidadãos, já que os agentes estatais ficavam presos entre o dever de informar e o dever de preservar a informação sigilosa.

Como será mostrado, a Lei de Acesso à Informação brasileira (Lei 12.527) foi construída a partir dos novos parâmetros internacionalmente reconhecidos para fins de direito de acesso à informação. Ela incorporou novos conceitos que ampliam o entendimento comum sobre o princípio da publicidade, chamam a atenção para o princípio da transparência e já apontam para a adoção do princípio da máxima transparência.

Parece inegável a importância dessa nova legislação. Sem uma legislação atual e apropriada, torna-se impossível uma política pública bem definida sobre o tema, aumentando as tensões entre Estado e sociedade, pois “devem existir” padrões claros na legislação – como é desejável num sistema pautado pela legalidade. Esses padrões devem ser guiados pelo princípio da transparência e pela prevalência da abertura sobre o sigilo. A aplicação desses padrões se torna mais fácil se o direito de acesso à informação for entendido como um direito humano, fundamental,³⁰ e não como direito material de obtenção de certidões e dados pessoais. Sem essa garantia, prevalece a interpretação restritiva do direito previsto no inciso XXXIII da Constituição Federal, consolidada na opinião dos juristas mais utilizados pela burocracia de Estado.

Por outro lado, experiências internacionais mostram que a existência da lei pode não ser suficiente para garantir a transparência em todos os níveis da federação. É necessária também a existência de uma política pública capaz de garantir a efetividade desse direito.

No processo de implementação, existem diversos entraves que podem tornar uma legislação inoperante. No caso das leis de acesso, a burocracia de Estado pode representar um entrave a essa implementação.

³⁰ Como afirmado em Mendel (2009), “De origem bem mais recente, contudo, é o reconhecimento do direito à informação como um direito humano fundamental, um aspecto do direito de liberdade de expressão que, ao amparo do direito internacional, garante não apenas o direito de transmitir, mas também de buscar e receber informações e ideias”.

Assim, além uma legislação adequada, faz-se necessário estabelecer a implementação efetiva de uma política, garantindo que as rotinas burocráticas não se tornem um entrave ao exercício desse direito.

Essa dissertação é, portanto, construída a partir do estudo da literatura de políticas públicas. As fontes utilizadas foram também as obras de direito que tratam da questão do acesso. Para estudo da construção da lei de acesso, foram consultados os anteprojetos do Executivo e substitutivos apresentados na Câmara dos Deputados e Senado Federal.

No estudo dos anteprojetos do Executivo, pude me valer de diversos documentos produzidos no âmbito do Grupo de Trabalho formado na Casa Civil para elaboração do que viria a ser a Lei 12.527. Tendo em vista que participei do Grupo de Trabalho, pude me valer de notas de reuniões de trabalho, emails e outras fontes.

CAPÍTULO 2 -O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA E SEUS LIMITES

Um governo popular sem informação pública, ou sem os meios de adquiri-la, não é nada mais que o prólogo de uma farsa, de uma tragédia, ou talvez de ambos. O conhecimento sempre prevalecerá sobre a ignorância: e um povo que quer ser seu próprio governante deve armar-se com o poder que o conhecimento dá³¹ (MADISON, 1822, p. 103, minha tradução).

A frase de Madison, de 1822, continua ainda atual para descrever os requisitos indispensáveis para o funcionamento da democracia: a liberdade de informação e o direito de acesso a essa informação³².

De fato, a democracia, filosofia que justifica a organização dos Estados modernos, tem por princípio a participação dos cidadãos na constituição do governo. Então, não se trata de uma democracia direta, mas uma delegação do poder para um corpo de representantes. Assim, as eleições regulares constituem um dos principais acontecimentos na vida política, momento no qual cada cidadão delega seu poder de decisão a um corpo político.

Entretanto, Madison lembra que essa delegação não poderia ser absoluta. O autor aponta a necessidade de participação ativa do cidadão³³ para além do momento de eleição do seu representante. Essa participação ativa seria garantida pelo acesso à informação, ao conhecimento dos assuntos de Estado. Parece assim evidente a importância dos princípios da transparência e da publicidade nos atos do governo.

³¹ “A popular Government, without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or, perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance: And a people who mean to be their own Governors, must arm themselves with the power which knowledge gives” (MADISON, 1822, p. 103).

³² James Madison, 4º presidente dos Estados Unidos da América, foi responsável por ter escrito mais de 1/3 dos textos federalistas, que deram origem à Constituição Norte Americana, e foi responsável pelas dez primeiras emendas à Constituição (MADISON, 1822, p. 103).

³³ Refiro-me à ideia de **cidadania ativa**: “aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política” (Benevides, 1994, p. 9). Na Constituição de 1988 existem alguns institutos que regulam essa participação, como o referendo, plebiscito e iniciativa popular. Entretanto, para além desses mecanismos constitucionais, em meu entendimento, o direito de acesso a informação pode servir como um instrumento de emancipação do cidadão em relação ao Estado, ao propiciar as condições de um exercício ativo de sua cidadania.

Por esses motivos, identifica-se o princípio da publicidade como princípio constitucional relacionado à administração pública e característico dos Estados modernos. A consagração do princípio da publicidade “foi um dos motores da luta contra o antigo regime: a oposição a um governo exercido através do segredo (...). A publicidade foi elevada ao status do princípio estrutural do Estado burguês³⁴” (MARTÍ CAPITANACHI, 2005, p. 50-1, minha tradução).

A "publicidade" das revoluções burguesas era “nova e revolucionária, promulgada pela Revolução Francesa em sua oposição ao estado anterior de coisas, chamado de ‘feudal’, no qual não dominou o bem comum, a *res-publica*, a publicidade, mas a propriedade privada³⁵” (MARTÍ CAPITANACHI, 2005).

Não é por outra razão que, dentro dos Estados democráticos modernos, ressalta-se a importância da publicidade e, mais recentemente, da transparência nos assuntos de Estado, como uma forma de controle dos governos e dos próprios representantes eleitos.

O conceito de publicidade do século XVIII segue sendo aplicado, transformado e adaptado às realidades políticas e sociais dos Estados. De modo que já se afirma que a publicidade é apenas um primeiro estágio da transparência administrativa, viabilizando outras funções mais complexas e derivadas da transparência (MARTINS JÚNIOR, 2004). A publicidade e a transparência destacam-se nos ordenamentos jurídicos como princípios norteadores da administração pública.

Por esta razão, abdica-se de uma concepção restritiva, apesar da notável evolução da publicidade, de um dever administrativo ao reconhecimento do direito subjetivo público de acessibilidade aos assuntos administrativos (MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 17).

³⁴ “Fue uno de los motores de la lucha contra el antiguo régimen: la oposición a un gobierno que ejercía a través del secreto (...). La publicidad se elevó a la condición de principio estructural del Estado burgués” (MARTÍ CAPITANACHI, 2005, p. 50-1).

³⁵ “Nueva y revolucionaria, promulgada por la Revolución Francesa en su oposición al estado de cosas anterior, denominado ‘feudal’, en el que no dominaba lo común, la *res pública*, la ‘publicidad’, sino la propiedad privada (MARTÍ CAPITANACHI, 2005).

O princípio da publicidade está, para Canotilho (1999), entre os princípios jurídicos gerais com “função positiva” de informar materialmente os atos da administração pública. Para esse autor, consideram-se princípios jurídicos aqueles que historicamente foram objetivados e “progressivamente **introduzidos na consciência jurídica** e que encontram uma **recepção** expressa ou **implícita** no texto constitucional” (CANOTILHO, 1999, grifei). No Brasil, o princípio da publicidade já está expresso no texto constitucional, enquanto o princípio da transparência ainda está sendo “introduzido” na consciência jurídica e aparece apenas de forma implícita no texto constitucional.

Já em Estados onde a democracia está consolidada há mais tempo, é possível afirmar que os princípios da transparência e da publicidade estão arraigados na tradição democrática (FENSTER, 2010).

Esses princípios, portanto, uma vez consolidados, extrapolam a vida pública, geram efeitos nas relações privadas (quando essas afetam o interesse da sociedade como um todo) e retornam ao direito público, como segue.

Em 1913, o juiz da Suprema Corte Americana, Louis Brandeis³⁶, no contexto da discussão sobre a necessidade de regulação das atividades bancárias, utilizou um conceito ligado à saúde pública (da época) para descrever a necessidade de transparência nas atividades do setor. Naquele período, creditavam-se à luz do sol muitas propriedades curativas. De maneira análoga, para este juiz, a transparência teria um efeito salutar na saúde financeira da sociedade, ao trazer luz sobre as atividades do setor bancário.

Publicidade é merecidamente recomendada como um remédio para as doenças sociais e industriais. A luz solar é vista como o melhor dos desinfetantes; a luz elétrica, como mais eficiente dos policiais³⁷
(BRANDEIS, 2011, minha tradução)

³⁶ Em 1912, Louis Brandeis escreveu, para o “Harper's Weekly”, uma série de artigos que destacavam a importância da regulação para garantir a competição no mercado. Posteriormente, esse coletânea foi reunida em um livro, publicado em 1914 (BRANDEIS, 2011).

³⁷ “Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman” (BRANDEIS, 2011).

A disseminação das ideias de Brandeis, segundo Medanha (MENDANHA, 2009), resultou na denominação de *Sunshine Laws* (leis da luz do sol) para as leis que estabelecem regras de transparência e acesso à informação nas atividades do governo nos Estados Unidos da América.

No Brasil, a “luz do sol” também foi evocada por Juarez Freitas para ressaltar a necessidade de máxima transparência nos assuntos administrativos. Para o autor, esse princípio obrigaria a “comunicação transparente à sociedade dos atos, contratos e procedimentos da administração pública (...) com a visibilidade do sol do meio-dia” (FREITAS, 1997, p. 70).

2.1 Expondo os conceitos de transparência

Utilizarei em meu trabalho o conceito de transparência como um princípio que se define pelos subprincípios “da publicidade, da motivação e da participação do administrado na gestão administrativa” (MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 7). A transparência é um entre outros princípios da administração pública e, assim, deve ser entendida no contexto dos demais princípios que regem essa esfera, podendo sofrer limitações impostas por eles.

O conceito de transparência, contudo, também pode ser definido num sentido mais amplo, não exclusivamente jurídico. Como exemplo, Oliver (2004), para o qual o novo significado para os governos de transparência é “*active disclosure*”, noção na qual a postura passiva do observado é substituída por uma postura ativa, de exposição da informação:

A velha transparência (aberta e dirigida ao eventual questionamento que pudesse acontecer) deu lugar a uma nova transparência, mais ativa ao chamar a atenção para atos, tanto intencionais quanto não intencionais³⁸ (OLIVER, 2004, p. 4, minha tradução).

A exposição da informação e a busca ativa por essa informação são também fatores que levam Bovens (2002) a afirmar que transparência é uma questão de “higiene pública”, que

³⁸ “The old transparency (being open and forthright, should anyone happen to ask) has given way to a new transparency, more active in calling attention to deeds, both intentional and unintentional” (OLIVER, 2004, p. 4).

comporta regras relativas ao chamado *open government* com a finalidade de melhorar o controle do governo pela sociedade.

Os direitos relacionados à informação são compreendidos em termos muito mais abrangentes do que aquilo que é descrito atualmente pela legislação de acesso como um governo aberto. As regras atuais sobre governo aberto são, na sua maior parte, principalmente uma questão de higiene pública. Esta regulamentação tem por objetivo aumentar a transparência da administração pública, com vistas a um melhor controle democrático e de responsabilidade social do governo³⁹. (BOVENS, 2002, minha tradução).

Para Bovens, então, a transparência seria uma ferramenta importante para melhorar o controle das ações do governo. Esse controle pode ser facilitado se adotado o princípio da “máxima transparência” na elaboração e na implementação de políticas públicas de acesso à informação.

O princípio da máxima transparência engloba os fundamentos básicos subjacentes à liberdade de informação e isso aparece explicitamente como um objetivo de uma série de leis nacionais⁴⁰ (MENDEL, 2003, p.25, minha tradução).

Na prática, o chamado “princípio da máxima transparência” é uma presunção em favor do acesso. Significa que todas as pessoas têm o direito de acessar as informações e que todos os órgãos abrangidos pela política têm a obrigação correspondente de fornecer acesso de acordo com regras previstas na legislação (PACIFIC MEDIA AND COMMUNICATIONS FACILITY; AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2011).

Mendel (2003) aponta três aspectos importantes para caracterizar a aplicação da máxima

³⁹ “Information rights are concerned with much more than the description of open government set down in the current freedom of information legislation. The current rules on open government are for the most part mainly a question of public hygiene. This regulation is intended to increase the transparency of public administration, with a view to better democratic control and social accountability of government” (BOVENS, 2002).

⁴⁰ “The principle of maximum disclosure encapsulates the basic rationale underlying freedom of information legislation and a version of this is explicitly stated as an objective in a number of national laws.”(MENDEL, 2003, p.25).

transparência nas novas leis de acesso à informação. O primeiro aspecto é a previsão de que quem retém a informação é a pessoa obrigada a provar que esta informação foi legitimamente classificada como sigilosa. O segundo aspecto refere-se à interpretação da lei, que deve ser ampla, ou seja, os conceitos de interessado e de informação, por exemplo, não podem ser restritivos.

Todos, não apenas os cidadãos, devem se beneficiar do direito de acesso e o requerente não deve ter que demonstrar qualquer interesse particular na informação. Informações, ou registros, devem ser definidos de forma ampla para incluir todas as informações detidas pelo organismo em questão, independentemente da forma, data de criação, de quem a criou e se foi ou não classificada como sigilosa⁴¹ (MENDEL, 2003, minha tradução).

Por fim, o terceiro aspecto que caracteriza o princípio da máxima transparência nas leis de acesso à informação é a imposição da obrigação de divulgar a todos os órgãos e poderes que compõem a esfera pública. Nenhum organismo público deve ser excluído do âmbito da lei.

O princípio da máxima transparência, então, deve ser aplicado essencialmente às leis sobre direito de acesso à informação. Como definir esse direito é o que veremos a seguir.

2.2 Direito de acesso à informação

No Brasil, o direito de acesso à informação, ou, simplesmente, direito de informação⁴², é garantia fundamental prevista no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal. Esse direito abrange o direito de se informar e o direito de ser informado: no primeiro caso, o direito à informação pode ser limitado pela oposição de salvaguardas referentes às informações sigilosas; no segundo caso, gera uma obrigação para o Estado de prestar ao

⁴¹ “Everyone, not just citizens, should benefit from the right and an individual requesting access should not have to demonstrate any particular interest in that information. Information, or records, should be defined broadly to include all information held by the body in question, regardless of form, date of creation, who created it and whether or not it has been classified” (MENDEL, 2003).

⁴² Prefiro usar “direito de acesso à informação” e “direito à informação” como sinônimos, sem criar uma subordinação entre eles, como faz Wallace Paiva (2004), ao afirmar que o direito à informação é uma das formas do direito de acesso.

cidadão as informações requeridas (MARTINS JÚNIOR, 2004).

O direito de acesso à informação governamental pode atender a interesse particular, coletivo ou geral para dar conhecimento à população sobre as atividades da administração (MARTINS JÚNIOR, 2004).

Importa, contudo, alertar que o direito de acesso à informação não se confunde com o direito de certidão e do *habeas data* (MARTINS JÚNIOR, 2004). Difere do direito de certidão por não necessitar de demonstração de interesse ou de justificativa no requerimento. Por outro lado, difere do *habeas data* também por não se limitar a matérias de interesse particular.

Ao mesmo tempo, o direito de acesso à informação não se confunde com o direito à liberdade de expressão. Nesse último está garantido, essencialmente, o direito de produzir e difundir informações (relativas a ideias, pensamentos, sentimentos e crenças) por meio da expressão oral, escrita, física ou artística. É certo que, ao se expressar e produzir a informação tem-se por fim a difusão dessa informação. Assim, o direito de acesso à informação se integra e se completa com a liberdade de expressão, mas com ela não se confunde.

Os países que adotaram leis de acesso à informação definem esse direito obviamente, como requisito legal; aqueles que o colocaram na Constituição reconhecem que ele é um direito numa hierarquia bastante elevada: tratam-no como um direito humano. A possibilidade de acesso às informações detidas pelo governo é um direito protegido internacionalmente, uma vez que está englobado no direito à liberdade de expressão, incluindo os poderes de buscar e receber informações⁴³ (MENDEL, 2006a, p. 7, minha tradução).

Nessa dissertação irei trabalhar exclusivamente com o direito de acesso às informações produzidas pelo Estado ou sob seu poder.

⁴³ “Los países que han aprobado leyes de acceso a la información configuran este derecho obviamente, como una prescripción legal; aquellos que lo han colocado a nivel constitucional le reconocen una jerarquía mucho más profunda: se trata de un derecho humano. La posibilidad de acceso a la información en poder del gobierno es un derecho protegido internacionalmente, puesto que se configura dentro del derecho a la libertad de expresión, que incluye las prerrogativas de buscar y recibir información” (MENDEL, 2006a, p. 7).

Esse direito, como já foi ressaltado anteriormente, está relacionado ao exercício da cidadania. Para Bovens (2002), o direito de acesso à informação teria a finalidade de melhorar a papel do cidadão em sua relação com as autoridades públicas e entre si.

Os direitos à informação são, acima de tudo, um elemento de cidadania. Dizem respeito, em primeiro lugar, ao papel social dos cidadãos, não somente em relação às autoridades públicas, mas também nas suas relações recíprocas com entidades de direito privado. Direitos de informação devem ser parte do capítulo dos direitos civis das constituições, juntamente com os demais direitos individuais⁴⁴ (BOVENS, 2002, minha tradução).

Assim, na visão oferecida por Bovens (2002), o direito de acesso à informação pode ser um contrapeso para a delegação de poderes dada aos governantes, um instrumento da população para fiscalizar a atuação dos agentes estatais. Manter a população informada sobre os atos que são praticados pelos governantes seria, assim, uma forma de minimizar a possibilidade de prática de atos obscuros, invisíveis, ilegais ou amorais.

O direito de acesso às informações produzidas e detidas pelo Estado é resultado, então, não só do princípio da transparência, mas também da ideia de democracia participativa, pois se “cada vez exige-se mais do cidadão em termos de participação na vida pública, é natural que a ele também sejam conferidas todas as possibilidades de informar-se sobre a condição da *res pública*” (BASTOS; MARTINS, 2004, p.177). Esse entendimento de Bastos e Martins reflete a visão do tema a nível internacional.

Internacionalmente, o direito de acesso à informação tem fundamentos sólidos nos tratados internacionais, existindo um consenso crescente no sentido de que os governos têm obrigações positivas de oferecer acesso aos seus cidadãos às informações produzidas ou mantidas pelos Estados.

⁴⁴ “The information rights are most of all an element of citizenship. They concern first and foremost the social functioning of citizens, not only in relation to the public authorities, but also in their mutual relations with private legal entities. Information rights should be part of the civil rights chapter of constitutions, together with the other individual rights” (BOVENS, 2002).

O reconhecimento do direito de acesso à informação nos tratados internacionais, e o seu desenvolvimento recente na legislação interna de diversos países, trazem consigo uma discussão relativa aos limites impostos por outros direitos. O direito de acesso à informação é interdependente de outros direitos fundamentais, tais como a liberdade de expressão e o direito à privacidade e, ainda, estará sempre limitado pela imposição de sigilo a documentos considerados essenciais à preservação da segurança nacional.

2.3 Principais Limites do Direito de Acesso à Informação

Ao público não se contrapõe somente o privado; ao público opõe-se o reservado e o secreto. (MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 7)

No cenário internacional, observa-se que a implementação de políticas públicas de acesso à informação é sempre confrontada com o direito à privacidade e com outras políticas públicas, principalmente as políticas de segurança nacional e comercial de cada país.

Outra categoria de informações que limitam o direito de acesso são aquelas que guardam segredos comerciais e industriais. São informações protegidas por leis especiais e também por tratados comerciais. Essas informações, por vezes, se encontram em poder do Estado, especialmente das agências reguladoras, mas não estão sujeitas ao acesso público.

Como veremos a seguir, pela amplitude dos conceitos encontrados na doutrina brasileira a respeito do direito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem, é necessário um conhecimento profundo e algum poder discricionário para fazer a classificação de documentos pessoais, privados, separando-os daqueles que, embora mencionem nomes e dados pessoais, podem ser considerados documentos públicos.

Ao mesmo tempo, as novas perspectivas trazidas pelos meios de comunicação, aliadas às possibilidades das tecnologias de informação, em especial a internet, geram uma facilidade de acesso às informações, mas também tentativas de obstrução desse mesmo direito.

Assim, uma política pública de informação bem estruturada deve servir para filtrar a

informação "sem qualidade" e, ainda, para retirar entraves e cerceamentos do direito de acesso à informação.

Para estabelecimento desses filtros, é necessário saber classificar, separar corretamente as informações recebidas e criadas. A existência de um corpo administrativo especializado é imprescindível, pois não é tarefa fácil separar o joio do trigo e o público do privado.

Trata-se, assim, de interesses contrapostos. De um lado, existe o direito de acesso à informação, visto como condição para fortalecimento das democracias, por meio de participação efetiva e consciente da população devida e suficientemente informada; e, de outro, a necessidade de proteção da vida privada, do comércio, da indústria, do território e da população.

2.3.1 Intimidade

A vida privada está protegida pelo direito à privacidade. Como direito subjetivo fundamental, o direito à privacidade tem por objeto a “integridade moral do sujeito” (FERRAZ JÚNIOR, 1992, p. 141). As informações que devem ser protegidas pelo direito à privacidade estão, quase sempre, fora do âmbito de aplicação do direito de acesso à informação governamental, mesmo que essa informação tenha sido produzida pelo Estado.

Dadas, contudo, a amplitude e a subjetividade do conteúdo das informações protegidas pelo direito à privacidade, considerando o conceito de Ferraz Júnior (1992, p. 141) de “integridade moral do sujeito”, é válido notar que nem toda informação referente à vida privada do indivíduo está protegida por sigilo que impeça sua divulgação.

José Adércio Leite Sampaio (SAMPAIO, 1998) esclarece que informações pessoais, ou seja, aquelas que identificam a pessoa à qual se referem, direta ou indiretamente, não podem ser entendidas como “segredo” ou “informação confidencial”.

Na mesma linha de entendimento, Monteiro (MONTEIRO, 2007, p. 27) afirma que as informações que merecem proteção estão mais relacionadas à intimidade e não às informações pessoais.

Portanto, definir o conceito de intimidade é necessário para delimitar aquelas informações que devem ser protegidas e estão excluídas do acesso amplo ao direito de informação. Para Moraes (2008, p. 53), a intimidade e a vida privada são conceitos próximos, porém distintos pelo grau de amplitude de que são dotados: “intimidade relaciona-se às relações subjetivas e de trato íntimo da pessoa, com suas relações familiares e de amizade, enquanto vida privada envolve todos os demais relacionamentos humanos, inclusive os objetivos, tais como relações comerciais, de trabalho, de estudo etc.”

Assim, a doutrina entende que as informações que o governo possui sobre homens e mulheres, nacionais ou estrangeiros, devem ser protegidas, mas essa proteção atinge alguns aspectos e não outros. As informações protegidas são aquelas que envolvem a vida privada dessas pessoas, *a priori*⁴⁵, naquilo que diz respeito à intimidade.

Dado o caráter subjetivo que envolve o conceito de intimidade, a definição de quais seriam as informações que se referem à intimidade deveria estar presente em um rol não taxativo, definido em lei própria. Não cabe nas leis de acesso à informação um tratamento exaustivo das informações protegidas pelo direito de privacidade.

Assim como no caso das informações referentes à vida privada, o tratamento das informações sigilosas deve ser feito em lei própria. Mas, ao contrário das informações sobre a intimidade, as informações sigilosas merecem estabelecimento de rol o mais detalhado possível, deixando à autoridade administrativa menor margem discricionária para a classificação de informações secretas, pelas características que veremos a seguir

⁴⁵ Digo “a priori” porque, em se tratando de dois direitos subjetivos fundamentais, o direito à informação e o direito à privacidade, quando houver dúvida quanto à prevalência de um ou de outro, deve ser analisado o caso concreto, podendo ser utilizados, para tanto, os mesmos moldes aplicáveis à colisão de princípios, cabendo ao “intérprete-aplicador realizar a ponderação dos bens envolvidos, princípios da unidade da constituição, da concordância prática e da proporcionalidade” (MONTEIRO, 2007, p. 30-31).

2.3.2 Segurança da sociedade e do Estado

A informação sigilosa aqui referida é aquela cuja classificação decorreu de ato de autoridade administrativa, para a defesa do Estado ou da sociedade. Note-se que esse tipo de informação torna-se sigilosa apenas depois de análise realizada por autoridade competente. Seu conteúdo deve ser preservado do acesso público e seu conhecimento, restrito por motivos de segurança.

Antes, contudo, de classificar uma informação como sigilosa, apontam estudos internacionais que se deve atender a critérios, que aqui organizei em forma de questões sobre as quais a autoridade pública poderia refletir antes de classificar informações como sigilosas:

1. A informação está relacionada como passível de classificação em uma lei?
2. A disponibilização da informação causará dano?
3. O dano causado pela disponibilização será maior que o dano ao interesse público pela sua guarda?⁴⁶

Respondidas de forma afirmativa as questões, tem-se como correta a aposição da classificação da informação como sigilosa. As perguntas têm como fim garantir o princípio da máxima publicidade⁴⁷. A autoridade administrativa, ao fazer o exercício de responder às questões, reflete a noção de prevalência do acesso sobre o sigilo. A informação sigilosa é apenas uma informação pública que está temporariamente inacessível ao público e restrita ao conhecimento de algumas poucas pessoas ou autoridades administrativas⁴⁸.

⁴⁶ As perguntas tentam refletir a ideia do “*three-part test*”, proposto por Mendel em “Freedom of Information: A Comparative Legal Survey” (MENDEL, 2003).

⁴⁷ Em estudo de direito comparado, o próprio Mendel, autor do teste, aponta que, nos países por ele analisados, poucas leis obedecem, “de forma estrita, a todas as três partes deste teste; porém muitas, ao menos, reproduzem-no em termos amplos”, sendo que as exceções estão sujeitas a um teste de nocividade em diversas leis (MENDEL, 2009).

⁴⁸ Necessário diferenciar, por exemplo, as informações sigilosas referentes ao presidente e ao vice-presidente da República, que podem ser classificadas como necessárias à segurança do Estado, mas dizem respeito à pessoa e não aos atos praticados no exercício da função pública.

Mesmo sendo um ato próprio da autoridade administrativa, esse ato deve ser fundamentado em lei⁴⁹. Assim, em última instância, cabe ao legislador dizer quais as informações sujeitas à classificação de sigilo. Se o legislador se abstém ou delega ao Executivo essa tarefa, deixa-se à mercê da força política dominante a restrição ao direito fundamental de acesso à informação. Por meio de imposição de sigilo à informação governamental, podem ser feitas graves restrições ao direito de acesso à informação e ao princípio da transparência.

A imposição de segredo, ou sigilo, sobre uma informação é uma das principais formas de “regulação pública de fluxos de informação” (CEPIK, 2003, p.151) e de limitação do exercício do direito de acesso à informação. A delimitação dos conceitos e hipóteses referentes à segurança da Nação, do Estado, da vida humana ou da sociedade, qualquer que seja o conceito utilizado, é parte importante na definição de políticas públicas que visam dar mais transparência aos governos. Em outras palavras, quanto maior o número de hipóteses possíveis para se restringir um assunto como sigiloso, maiores serão as limitações impostas ao direito de acesso.

Um exemplo desse *trade-off* são as medidas de sigilo tomadas após os atos terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos da América, que produziram uma restrição no exercício do direito de acesso à informação.

Desde os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, as agências do governo começaram a reexaminar as suas políticas de informação. (...) Muitos órgãos do governo têm respondido a esse crescente escrutínio retirando informações dos seus sites na *web*, destruindo informações localizadas em bibliotecas depositárias e tornando o acesso mais difícil para certos tipos de informação (estejam elas em meio eletrônico ou meio físico), como, por exemplo, aquelas relacionadas às questões nucleares, químicas e biológicas⁵⁰ (GORDON-MURNANE, 2002, minha tradução).

⁴⁹ No Brasil, a necessidade de lei está estabelecida no art. 5º, XXXIII da Constituição Federal.

⁵⁰ “Since the September 11, 2001, terrorist attacks, government agencies have begun to re-examine their information policies, FOIA (Act) procedures, and access (...) Many government agencies have responded to this increased scrutiny by withdrawing information from agency Web sites, destroying information located in depository libraries, and making access more difficult (electronically and physically) to certain types of information, e.g., chemical, nuclear, and biological information” (GORDON-MURNANE, 2002).

Quatro foram as respostas imediatas do governo dos Estados Unidos da América aos atentados de 11 de setembro: retirar do ar o *site* da NRC (Nuclear Regulatory Commission); retirar informações de *sites* de agências governamentais de energia, meio ambiente, transportes, arquivo nacional, NASA, e outras; enviar instruções para as “*depository libraries*” destruírem documentos específicos; e, por fim, instruir os órgãos do governo a limitar o acesso físico aos documentos disponíveis nos chamados “FOIA reading rooms” (GORDON-MURNANE, 2002).

Essas medidas mostram a vulnerabilidade do direito à informação, dada a fragilidade de seu objeto – a informação. A facilidade e velocidade com que pode ser extirpada ou destruída uma informação, considerando, especialmente, o meio em que ela é veiculada, é uma característica que deve ser sempre ressaltada.

A “fragilidade” física da informação contrasta com sua “força” como agente transformador de realidades. Vale lembrar também como a informação divulgada sob a luz do princípio da transparência foi um dos motores de democratização da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. De fato, a transparência, ou *Glasnost*⁵¹, foi considerada a principal engrenagem, entre 1985-1990, do programa de reformas chamado Perestroika, na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – programa esse cujos objetivos incluíam o combate à corrupção e ao abuso de poder pelas classes políticas dominantes.

A *Glasnost* estava associada especialmente à liberdade de informação e à liberdade de

⁵¹ Gläs nōst, política cultural e social soviética da década de 1980. Depois de sua ascensão à liderança da URSS, em 1985, Mikhail Gorbachev começou a promover uma política de abertura nas discussões públicas sobre os problemas atuais e históricos. A política foi denominada de abertura. A brutalidade da era Stalin, evidenciada nos grandes expurgos e no massacre de Katyn, foi reconhecida, e a corrupção e a estagnação da era Brezhnev foram fortemente criticadas. Líderes soviéticos tornaram-se mais receptivos tanto à mídia quanto aos líderes estrangeiros, ao mesmo tempo em que foi aberto um novo período de distensão entre o Oriente e o Ocidente. Gorbachev esperava que sinceridade sobre o estado do país fosse acelerar seu programa de Perestroika (COLUMBIA UNIVERSITY PRESS, 2009, minha tradução). {Gläs nōst, Soviet cultural and social policy of the late 1980s. Following his ascension to the leadership of the USSR in 1985, Mikhail Gorbachev began to promote a policy of openness in public discussions about current and historical problems. The policy was termed [openness]. The brutality of the Stalin era, such as the great purges and the Katyn massacre, were acknowledged, and the corruption and stagnation of the Brezhnev era were sharply criticized. Soviet leaders became more receptive both to the media and to foreign leaders as a new period of detente opened between East and West. Gorbachev hoped that a candidness about the state of the country would accelerate his perestroika program (COLUMBIA UNIVERSITY PRESS, 2009) }.

imprensa. Interessante notar também que, mesmo durante esse período, em 1986, o direito de acesso à informação sofreu grande restrição no caso do desastre de Chernobyl, quando autoridades governamentais esconderam a verdade sobre a extensão do acidente na usina nuclear de Chernobyl:

Mas é verdade que Chernobyl foi um desastre terrível e que outro desastre como aquele seria uma catástrofe para a Perestroika e para a confiança das pessoas no Estado⁵² (COHEN; VANDEN HEUVEL, 1989, p. 163, minha tradução).

Os exemplos acima mencionados são marcantes porque mostram que o direito de acesso à informação sempre estará contraposto com as questões relativas a sigilo da informação e de segurança nacional. Também mostram, pelo exemplo da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, como o princípio da transparência pode ser considerado elemento central na construção de regimes políticos que seguem os princípios dos “Estados democráticos modernos”.

2.3.3 Limites invisíveis

A transparência, como ferramenta de controle dos atos do governo, é criticada por Fenster (2010), que diz que a transparência, relacionada aos atos do governo, é uma metáfora e é impossível de ser atingida.

A metáfora a que se refere Fenster é a do modelo de prisão panóptica de Jeremy Bentham⁵³, onde a população carcerária está sempre visível e os guardas oficiais, invisíveis. Para Fenster, a transparência teria um apelo político populista que tenta inverter o modelo de Bentham nos seguintes termos:

Em todas as suas formas, a metáfora da transparência exorta a construção de um dispositivo penal panóptico, de forma invertida, que coloca o público, ou algum subconjunto do mesmo, na posição de guarda e que lança funcionários do governo como os encarcerados⁵⁴

⁵² “But it is true that Chernobyl was a terrible disaster and that another disaster like it would be a catastrophe for perestroika and for people's trust in the state” (COHEN; VANDEN HEUVEL, 1989, p. 163).

⁵³ Fenster se refere ao trabalho de Jeremy Bentham – “Panopticon: Or, The Inspection-House”, de 1791.

⁵⁴ “In all of its guises, the transparency metaphor urges the construction of an inverted panoptic penal facility,

(FENSTER, 2010, p. 668, minha tradução).

Para Fenster (2010), embora esse ideal de transparência seja apenas uma metáfora ou ideal não atingível, ele está tão arraigado na ideia de democracia quanto o sigilo na cultura da tecnocracia. Essas duas representações não podem ser desconsideradas na elaboração de regras que pretendam tornar o governo mais aberto.

Uma grande parte das regras que buscam tornar os governos mais transparentes, ou “abertos” – como prefere Fenster –, dizem respeito ao direito de acesso à informação. Utilizando-se de seu direito de acesso à informação é que a população poderá tentar ver melhor o que se passa dentro do governo.

Esse breve relato sobre os limites do direito de acesso à informação mostra que o tema pode ser estudado sobre diferentes aspectos. O direito de acesso à informação governamental, objetivo dessa dissertação, é sempre perpassado por outros princípios e outros direitos, principalmente aqueles que dizem respeito ao sigilo e à intimidade.

A classificação da informação, o próprio conceito de “informação” e suas características são, decerto, pontos fundamentais no estudo do direito de acesso à informação. Na presente dissertação, o foco será dado à informação governamental, por ser este o objeto do direito de acesso à informação garantido no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal. Seguem alguns apontamentos sobre esse tema.

2.4 A importância da informação na “criação” e manutenção dos Estados modernos

O poder administrativo gerado pelo Estado-nação não poderia existir sem a base de informações que são os meios de sua autorregulação reflexiva⁵⁵ (GIDDENS, 1985, p. 180, minha tradução).

one that puts the public—or some subset thereof—in the position of the guard and that casts government officials as the incarcerated” (FENSTER, 2010, p. 668).

⁵⁵ “The administrative power generated by the nation-state could not exist without the information base that is the means of its reflexive self-regulation” (GIDDENS, 1985, p. 180).

O sociólogo Anthony Giddens ressalta enfaticamente o papel da informação na constituição dos Estados democráticos modernos. Todos os estados modernos (ou Estados-Nação, como prefere utilizar o autor) seriam “sociedades de informação”, já que a geração do poder do Estado supõe um sistema de reprodução reflexivamente monitorado, envolvendo a coleta, o armazenamento e o controle da informação para fins administrativos.

Nesses Estados, o aparato administrativo desempenharia um fator determinante na organização da sociedade por meio dos aparatos de comunicação e armazenamento da informação.

Segundo Giddens, desde a Antiguidade a informação teve um papel decisivo na construção dos impérios. Por outro lado, as descobertas e avanços nas formas de condução e tratamento dessas informações permitiram que esses impérios se consolidassem e se expandissem. Embora o papiro e o papel sejam uma forma de armazenamento mais frágil que as formas que os precederam, eles possuem a vantagem da reprodutibilidade e enfatizam a espacialidade da informação. “Eles carregam as marcas da palavra escrita sobre passagens por períodos muito longos no tempo, mas não são propícios para a geração do poder administrativo em grandes espaços temporais e geográficos. Papiro e papel tendem a ser menos duráveis, mas são leves, mais facilmente transportáveis e também mais facilmente reproduzíveis⁵⁶” (GIDDENS, 1985, p. 178, minha tradução). A conquista do Egito pelos romanos teve uma importância significativa na expansão do Império Romano, não só pela anexação do território em si, mas pela fonte de papiro que proporcionou. O papiro possibilitava que as ordens administrativas do Império fossem conhecidas por todos os súditos, pelas vastas regiões sob o domínio romano.

Da mesma forma, os Estados absolutistas se valeram da invenção da escrita mecânica para consolidar e divulgar as regras e leis de forma mais eficiente:

Em alguns lugares, leis tinham existido por muito tempo na forma escrita, mas naquela cultura escrita tinham uma influência

⁵⁶ “They carry the marks of the written word over very lengthy passages of time but are not conducive to the generation of administrative power across wide spans of space. Papyrus and paper tend to be less long-lasting but are light, more easily transportable and also more easily reproducible” (GIDDENS, 1985, p. 178).

necessariamente limitada e difusa. Códigos impressos de direito, dentro de uma cultura cada vez mais letrada, aumentaram cada vez mais a integração da 'interpretação' da lei dentro da prática da administração do Estado. Isso possibilitou uma aplicação muito mais consistente e direta de procedimentos padronizados das práticas jurídicas sobre a massa da população⁵⁷ (GIDDENS, 1985, p. 179, minha tradução).

Com o início da industrialização, esse processo de coleta e tratamento da informação se expande, visando, principalmente à constituição de estatísticas. A constituição desse novo aparato informacional visava resolver os problemas trazidos pela nova lógica organizacional, que deixou de ser territorial e passou a ser setorial.

Em sociedades tradicionais, cada território funciona como um sistema relativamente fechado, que tem em si mesmo as fontes de sua própria reprodução (MULLER, 1990). Nas sociedades modernas, por outro lado, serão os diversos setores industriais que organizarão essas sociedades. Como resultado dessa nova lógica de organização social, toda sociedade setorial será confrontada com um problema de coesão, já que, cada setor, funcionando dentro de sua própria dinâmica, deverá se compatibilizar com os demais. Será o Estado, por meio de suas políticas, que irá tentar conciliar esses diversos setores dentro de suas fronteiras.

O Direito cumprirá um papel determinante nesse processo, sempre garantido pelo poder de coação do Estado. Mas não será somente por meio do Direito e da força que a coesão das sociedades modernas será mantida.

Essa estruturação do Direito foi acompanhada também pelo início da coleta e organização das estatísticas oficiais, em duas áreas principais: impostos e “vigilância”. Desnecessário comentar a importância de um sistema organizado visando à coleta de recursos para sustentar o próprio Estado. Entretanto, merece nossa atenção a preocupação em vigiar e

⁵⁷ “Laws had long been in some part written but in the preceding scribal culture their influence was necessarily limited and diffuse. Printed codes of law, within an increasingly literate culture, made for the increasing integration of 'interpreted' law within the practice of state administration and for a much more consistent and direct application of standardized juridical procedures to the activities of the mass of the population” (GIDDENS, 1985, p. 179).

classificar aqueles grupos que o Estado considerava como fonte de “perturbação da ordem”. Adicionalmente, e de forma bastante desigual na Europa, iniciaram-se também as coletas de informações sobre nascimentos, casamentos, mortes, suicídios etc.

As estatísticas oficiais, que todos os Estados começaram a manter a partir de meados do século XVIII em diante, ampliam essas preocupações. Mas elas também se estendem por muitos setores da vida social e, pela primeira vez, são detalhadas, sistematizadas e quase completas. Elas incluem o agrupamento centralizado de informações do registro de nascimentos, casamentos e óbitos; estatísticas relativas à residência, origem étnica e ocupação; e o que veio a ser chamado por Quitelel de "estatísticas morais: temas relacionados com o suicídio, delinquência, divórcio, entre outros"⁵⁸ (GIDDENS, 1985, p. 180, minha tradução).

Um ponto importante é que essas informações estatísticas sobre as sociedades também são formas de o Estado se constituir, de produzir um “pensamento estatal” sobre sua forma de ação. Giddens denomina essa dinâmica de constituição de Estado autorreflexivo.

Finalmente, e não menos importante, é a função de controle e manutenção da “paz social”. Na ausência de um sistema de compensação, como os Estados de bem-estar social (*Welfare States*), o poder de polícia do Estado era necessário. O processo de industrialização conduziu em sua esteira o deslocamento e a concentração de uma grande massa de camponeses nas nascentes sociedades industriais. Uma parte considerável dessa massa permanecia como “exército de reserva”: “Na Inglaterra do século XVII, estima-se que o ‘exército de pobres e desempregados’ atingia entre 10 e 20 por cento da população adulta. Esse número tendia a aumentar em tempos de crise econômica para cerca de 30 por cento da população adulta”⁵⁹ (GIDDENS, 1985, p. 182, minha tradução). Não seria pela força de um exército que essa massa urbana seria controlada. Daí a importância da organização espacial e do monitoramento e vigilância dessa população.

⁵⁸ “The official statistics that all states began to keep from about the middle of the eighteenth century onwards maintain and extend these concerns. But they also range over many sectors of social life and, for the first time, are detailed, systematic and nearly complete. They include the centralized collation of materials registering births, marriages and deaths; statistics pertaining to residence, ethnic background and occupation; and what came to be called by Quitelel and others ‘moral statistics’, relating to suicide, delinquency, divorce and so on” (GIDDENS, 1985, p. 180).

⁵⁹ “In seventeenth century England, it has been estimated the ‘army of poor and jobless’ amounted to between 10 and 20 per cent of the adult population with this figure rising in times of economic crisis to some 30 per cent” (GIDDENS, 1985, p. 182)

Os inúmeros trabalhos do pensador Michel Foucault mostram esse aspecto “*big brother*”⁶⁰ do Estado: as prisões, os hospitais, a vigilância sobre os chamados “desviantes” etc.

Serão esses estudos que tornarão o autor conhecido. Entretanto, na segunda metade da década de 70 do século passado, a preocupação do autor voltou-se para o Estado. Mas seu foco não foi uma teorização sobre o poder, uma tradição de estudo profundamente ligada ao Direito e à Ciência Política. Ele buscou estudar as práticas administrativas dentro daquilo que denominou de “*gouvernementalité*” (que livremente traduzo como governabilidade, embora esse termo não traduza exatamente o que o autor quer dizer). Nas próprias palavras de Michel Foucault:

Ao utilizar a palavra "governabilidade", quero dizer (dar significado a) três coisas. Primeiro, por "governabilidade" entendo o conjunto formado pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma muito específica de poder, que não deixa, entretanto, de ser complexa. Forma essa de poder que tem a população como seu alvo, a economia política como o sua principal forma de conhecimento, e os aparelhos de segurança como principal instrumento técnico. Segundo, por "governabilidade" entendo a tendência (...) de poder que podemos chamar de "governança" e que tem levado ao desenvolvimento de uma série de aparelhos governamentais específicos (*appareils*) por um lado, [e, por outros] para o desenvolvimento de uma série de conhecimentos (*savoirs*). Finalmente, por "governabilidade" penso que devemos entender o processo, ou melhor, o resultado do processo pelo qual o Estado da justiça da Idade Média tornou-se o Estado administrativo, nos séculos XV e XVI, que foi gradualmente "governamentalizado" (*governmentalized*)⁶¹ (FOUCAULT, 2007, p. 144, minha tradução).

⁶⁰ O "Grande Irmão", "Big Brother" no original, é um personagem fictício no romance 1984 (título no original: *Nineteen Eighty-Four*) de George Orwell (pseudônimo de Eric Arthur Blair). Na sociedade descrita por Orwell, todas as pessoas estão sob constante vigilância das autoridades, sendo constantemente lembrados pela frase propaganda do Estado: "o Grande Irmão está te observando" (do original "Big Brother is watching you")

⁶¹ “By this word ‘governmentality’ I mean three things. First, by ‘governmentality’ I understand the ensemble formed by institutions, procedures, analyses and reflections, calculations, and tactics that allow the exercise of this very specific, albeit very complex, power that has the population as its target, political economy as its major form of knowledge, and apparatuses of security as its essential technical instrument. Second, by ‘governmentality’ I understand the tendency, (...) of power that we can call “government” and which has led to the development of a series of specific governmental apparatuses (*appareils*) on the one hand, [and, on the other], to the development of a series of knowledges (*savoirs*). Finally, by ‘governmentality’ I think we should understand the process, or rather, the result of the process by which the state of justice of the Middle Ages became the administrative state in the fifteenth and sixteenth centuries and was gradually ‘governmentalized’” (FOUCAULT, 2007, p. 144).

Essa constituição de um conjunto de saberes sobre o mundo social é que permitiu ao Estado utilizar uma série de técnicas e controles para exercer um poder sobre a sociedade. Não se trata, entretanto, de aparelhos do Estado no sentido de que existiria um conjunto de estruturas localizadas no interior do Estado. Trata-se daquilo que o autor chama de micropoderes, que estão localizados em diferentes pontos da sociedade e a organizam pela aplicação de conhecimentos específicos. Não se trata, entretanto, de afirmar que conhecimento é poder. O conhecimento que gera o poder é somente aquele que é instrumentalizado dentro de uma estratégia de negócios ou poder⁶².

Foucault já tinha nos advertido contra a redução do conhecimento ao poder (...) ele mostrou mais interesse nos mecanismos sociais para o uso do conhecimento (o que ele chama de "jogos de verdade"). (...) Foucault levanta uma questão maior de quem possui o "direito" a dizer a frase "definitiva" numa controvérsia, quem tem o direito de falar a "verdade". Ou seja, do conhecimento estratégico, conhecimento como poder. Talvez um melhor exemplo dessa relação entre conhecimento e poder é o surgimento da tecnologia da informação. Embora sujeito a questionamentos, existe um consenso de que aqueles que controlam as informações (sua recuperação, armazenagem e comunicações) exercem um poder mais decisivo na sociedade contemporânea do que aqueles que controlam a sua riqueza. Estas redes ou 'teias' são relações espaciais, que diminuem as distâncias e ampliam a possibilidade de comunicação, criando uma relação de dependência estratégica entre o controle por parte do público e do técnico⁶³ (FLYNN, 2007, p. 61, minha tradução).

⁶² É sabido o valor do Google como uma das companhias de informação mais importantes do início do século XXI. Sua fonte de riqueza está na capacidade de trabalhar as informações dispersas dentro de um *ranking*, apresentando-as de forma trabalhada para o internauta. Nos últimos anos, o Facebook teve um crescimento tão surpreendente quanto o Google. Mas em que consiste o valor dessas companhias? O valor está justamente nas informações estratégicas que elas conseguem fornecer sobre os consumidores desses produtos. A diferença e a importância do Facebook em relação ao Google estão na qualidade e detalhamento das informações. Diferentemente do Google, cujas informações produzem um perfil baseado nos termos de busca digitados pelo internauta ou pelo conteúdo dos *e-mails* que ele envia e recebe, no Facebook o perfil está muito mais detalhado, permitindo aos detentores das informações produzir uma base de dados detalhada de potenciais consumidores/usuários.

⁶³ “Foucault has already warned us against reducing knowledge to power (...) he has shown more interest in the social mechanisms for the use of knowledge (what he calls the ‘games of truth’). (...) Foucault raises the larger question of who has the ‘right’ to utter the ‘definitive’ statement in a controversy; who has the right to speak the ‘truth’. That is strategic knowledge; knowledge as power. Perhaps a better example of this relation between knowledge and power is the rise of information technology and the sobering thought that it is arguably those who control the information (its retrieval, storage and communication) that exercise the most decisive power in contemporary society rather than those who control its wealth. These networks or ‘webs’ are spatial relations, shrinking distance and augmenting the possibilities of communication while creating a strategic relation of dependency-control on the part of the public and the technician respectively” (FLYNN, 2007, p. 61).

Quem tem o direito de acessar a informação consegue a autoridade para dizer a “verdade” sobre a sociedade. Não é por acaso que a censura e o sigilo são as principais armas utilizadas por regime ditatoriais. A informação pela metade, ou selecionada, em alguns casos é mais danosa politicamente que o desconhecimento da informação⁶⁴.

Portanto, Giddens e Foucault argumentam enfaticamente que as “sociedades modernas” foram “sociedades de informação” desde seu início. Longe de ser uma característica secundária, entretanto, a manipulação e a armazenagem da informação desempenham (e desempenham) um papel fundamental na constituição (e manutenção) desses Estados.

Essa sistematização da informação, acompanhada pela popularização e disponibilização de materiais impressos mais baratos, teve também como consequência o alargamento da esfera do político (GIDDENS, 1985).

Toda essa informação gerada e acumulada serve não só ao Estado, mas é utilizada também pelos atores políticos e pela sociedade civil organizada. A capacidade que essa sociedade civil possui, por meio dos cidadãos, na gestão da coisa pública é um fator de “democratização da informação”, pela diminuição dos “espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa – ponto de partida para os nichos de ineficiência, do arbítrio e da imunidade do poder” (MARTINS JÚNIOR, 2004, p.17).

Existem vários conceitos de informação⁶⁵, mas aqui trataremos exclusivamente dos

⁶⁴ Um aluno do curso de formação da Agência Brasileira de Inteligência relata à autora que, durante o curso, os instrutores “ensinaram” o critério de divulgação das informações do órgão quando solicitadas. Segundo os instrutores, as informações coletadas somente são divulgadas quando revelam algum fato que, na visão da Agência, “comprometem” a pessoa fruto do inquérito. Assim, enquanto uma passagem pela polícia ou uma condenação em processo administrativo são reveladas, outras informações são simplesmente omitidas. O aluno em questão depois preferiu seguir outra carreira no serviço público (“Graças a Deus”, segundo ele).

⁶⁵ No meio acadêmico, entende-se informação como o conjunto de dados possíveis de serem codificados e transmitidos por qualquer meio, seja oral, escrito, entre outras formas, conforme Fernandez-Aballi: “Por información entenderemos al conjunto de datos factibles de ser codificados y transmitidos por cualquier medio, sea este oral, escrito, electrónico, entre otros” (FERNANDEZ-ABALLI, 2007, p.87). Já nas leis de acesso à informação, estudo de Direito Comparado realizado por Mendel (2009) aponta que a maioria das leis define o conceito de informação e/ou registros em acepção ampla, de modo a abarcar todas as formas possíveis de gravação de conteúdo: escrita, eletrônica ou por meio de outro sistema de armazenagem. A Lei nº 12.527 (Lei de Acesso), em seu artigo 4º, definiu os conceitos de informação, informação sigilosa e

conceitos de “informação governamental”

A informação governamental, como instrumento do jogo democrático que envolve Estado e sociedade civil, deve ser reconhecida como recurso gerencial intrínseco das ações estatais e objeto de políticas públicas específicas. “As condições em que é produzida, estocada e disseminada dentro e fora do Estado determinam e são determinadas – direta ou indiretamente – pela diversidade de atores do cenário político-social” (MARCONDES; JARDIM, 2003).

Pode ser considerada como informação governamental, ou informação do setor público, “qualquer *informação* que seja *produzida* por uma *entidade do setor público*” (UHLIR, 2006, p.23 - grifos no original).

O conceito acima abrange, segundo seu autor, todas as formas utilizadas para reter a informação, qualquer conteúdo, qualquer que seja seu meio. Pretende-se, ainda, dar à palavra “produzida” um sentido amplo, que abrange toda informação produzida diretamente, sob supervisão ou financiamento de autoridade pública. E, por fim, também fala-se genericamente em entidade do setor público, para abranger as diferentes organizações que compõem o poder público.

Quanto mais amplo o conceito de informação pública governamental, maior será o volume de dados e documentos acumulados e sujeitos a requerimentos de acesso à informação. Maior será também a estrutura física e burocrática necessária para organizar e armazenar essas informações, maior o volume de informações sujeito à ação do cidadão para exercitar seu direito de acesso, controle e fiscalização do Estado.

Como alerta Fenster (2010), corre-se sempre o risco de um círculo vicioso, de criar mais

informação pessoal, como segue: “I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, 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”.

opacidade que transparência, na medida em que se necessita aumentar a estrutura do Estado para vigiar o próprio Estado; e, quanto maior a estrutura de vigília, maior o Estado.

As ferramentas de tecnologia da informação, contudo, à medida que facilitam a produção de informação, também facilitam seu armazenamento. Assim, uma maior quantidade de informação pode não gerar necessariamente uma maior estrutura do Estado.

Não se ignora, entretanto, que a tarefa de democratizar as informações governamentais pode ser mais difícil nos países que não tiveram acesso às novas tecnologias de informação. Conforme Cepik, a vantagem dos países centrais do capitalismo é evidente. Essas economias podem se beneficiar de uma situação na qual os acervos informacionais se encontram muito mais consolidados e nas quais o próprio Estado já conseguiu consolidar sua autoridade, pela “lógica moderna de construção vertical de uma autoridade pública soberana à formação de um amplo e eficiente armazenamento (storage) de informações e estatísticas” (CEPIK, 2011, p. 43, p.8).

Para Cepik, o armazenamento de informação nesses Estados serve como “condição para a vigilância (*surveillance*) da população e a manutenção da ordem interna” e, principalmente, “para a própria coordenação da ação governamental no âmbito da segurança e do desenvolvimento” (CEPIK, 2011, p. 43, p.8).

2.5 Conclusões parciais:

O Estado moderno, como ensina Weber, é uma construção histórica que pode ser vista como a acumulação monopolista do poder pelos monarcas e concentração desse poder dentro dos limites de um território definido.

Ao mesmo tempo, como mostra Giddens, essa concentração de poder é somente conseguida pelo acúmulo de informações (administrativas, geográficas, epidemiológicas etc.) pelo Estado. Não é por outra razão que o Estado moderno é caracterizado por um corpo de

funcionários especializados, capazes de manipular essas informações de maneira a produzir os instrumentos de dominação legítima.

A informação desempenha esse importante papel na formação e manutenção dos Estados modernos e está disciplinada pelos princípios legais que regem esses Estados. O princípio da transparência, entretanto, não pode ser dissociado dos demais princípios constitucionais, principalmente a garantia de privacidade, diferenciando as informações a ela relativas das informações de “segurança nacional”.

Desse modo, dependendo das circunstâncias históricas e políticas, esses princípios podem entrar em choque, como aconteceu, por exemplo, nos Estados Unidos da América após os atentados de 11 de setembro de 2001. Ao mesmo tempo, devido a isso, existirá sempre uma margem de ação discricionária da burocracia estatal quando confrontada com o princípio da transparência e o princípio de sigilo.

Essa margem de manobra será ainda maior na ausência de critérios na específica.

Para o detalhamento desses critérios, sugeriu-se que fosse feito um “*triple examen*”, por meio de repostas positivas às questões formuladas, antes da oposição de restrições ao direito de acesso à informação. Assim, expõe Mendel (2006a) que as leis de acesso à informação, quando tratarem das informações sigilosas, devem ter as três características seguintes:

Primeiro: a lei deve estabelecer claramente os interesses legítimos (e não categorias) que poderiam prevalecer sobre o direito à informação, por exemplo, deveria se utilizar "privacidade" em vez de "arquivos pessoais" e "segurança nacional" em vez de "forças armadas". Segundo: o acesso pode ser negado somente se a disseminação da informação representar dano a um interesse legítimo, dano este que deve ser definido o mais especificamente possível. Finalmente, a lei deve estabelecer o primado do interesse público quando esse seja maior do que outros interesses, mesmo que legítimos. Por exemplo, ao solicitar acesso a um documento relacionado à segurança nacional, que pode comprovar a existência de corrupção: no longo prazo, o benefício para a sociedade em acessar aquela informação é mais importante que a segurança nacional a curto prazo⁶⁶ (MENDEL, 2006a, p. 9-10, minha

⁶⁶ “Primero: la ley debe establecer claramente los intereses legítimos (y no categorías) que pudieran prevalecer

tradução).

Este exame sugerido por Mendel sintetiza, em duas partes, os limites ao direito de acesso à informação – privacidade e segurança nacional, quando há risco de dano iminente – e, na terceira parte, expõe a necessidade de prevalência do interesse público no balanceamento do direito de acesso com a necessidade de restrição de acesso.

Existem, ainda, os interesses propriamente políticos, dos governantes, que podem alegar as “razões de Estado” para limitarem o acesso à informação, visando a objetivos políticos.

Essas limitações, entretanto, não estão, como veremos, livres da influência do direito internacional, que elevou o direito de acesso a um direito fundamental.

Assim, tendo apresentado os conceitos que interessam ao tema, passo à análise da aplicação prática desses conceitos na jurisprudência das cortes internacionais e na legislação dos países selecionados.

sobre el derecho a la información; por ejemplo: debería referirse a la “privacidad” en vez de “archivos personales” y a “seguridad nacional” en vez de “fuerzas armadas”. Segundo: el acceso puede ser negado sólo en caso de que la difusión de la información esté en riesgo de dañar un interés legítimo; daño que debe establecerse tan específicamente como sea posible. Finalmente, la ley debería establecer la preeminencia del interés público cuando este sea mayor que el otro interés aunque sea legítimo; por ejemplo, cuando se solicite acceso a un documento relacionado con seguridad nacional que pueda evidenciar la existencia de corrupción: a largo plazo, el beneficio para la sociedad en conocer esa información es más importante que la seguridad nacional a corto plazo” (MENDEL, 2006a, p. 9-10).

CAPÍTULO 3 -DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DIREITOS HUMANOS⁶⁷

Os direitos humanos fazem parte de um conjunto de regras positivadas no direito internacional e resultado de um processo histórico bastante longo. Para entendermos esse processo, precisamos relatar brevemente a consolidação do direito internacional em oposição ao direito interno. Nessa linha, Hoffmann mostra as diferenças que existem entre esses dois institutos, com forte predominância do direito interno sobre o direito internacional. Entretanto isso não torna o direito internacional um mero enfeite:

Isso não significa que ele não tem nenhum papel na ordem mundial: ele assegura, de fato, um mínimo de ordem, tornando previsíveis ou subtraindo os conflitos, e evitando o questionamento perpétuo de inúmeras atividades entre Estados ou transnacionais. Mas é na área mais crítica das relações de poder que ele é mais fraco⁶⁸ (HOFFMAN, 1985, p. 669, minha tradução).

Como lembra Badie (2000), esse processo de criação de um arcabouço legal no nível das relações internacionais, de certo modo, legitimou e universalizou um sistema de desigualdade, mas com toda a aparência de igualdade. Segundo o autor, os tratados se consagraram com a forma reconhecida e válida de regulação das relações entre países-membros. Entre as consequências desse processo temos: “As leis ocidentais de âmbito internacional foram universalizadas, aceitas e reconhecidas por parceiros não-ocidentais como o procedimento de regulação das relações internacionais”. Ao mesmo tempo, “o sistema internacional foi unificado em torno de um centro que o Ocidente pretende ocupar, sobretudo porque ele produziu o sistema”. Não menos importante, “foram uniformizados os tratados de acordo com processos que aceleraram a configuração e a prática de atores internacionais, seguindo o modelo de Estado”. E, finalmente, “legitimaram-se relações

⁶⁷ Uso neste título o conceito de direitos humanos porque quero aqui expor o direito à informação previsto nos textos de tratados internacionais sobre direitos humanos, ou seja, aquele já “positivado na esfera do direito internacional” (SARLET, 2010, p. 30), e usarei o termo direito fundamental quando me referir ao direito à informação previsto no artigo 5º da Constituição Federal.

⁶⁸ “Ce ne signifie pas qu’il ne joue aucun rôle dans l’ordre mondial: il assure, en fait, un minimum d’ordre en redant prévisibles, en soustrayant aux conflits ou à la mise en cause perpétuelle, de très nombreuses activités interétatiques ou transnationales. Mais c’est dans le domaine essentiel de rapports de puissance qu’il est le plus faible” (HOFFMAN, 1985, p. 669).

desiguais e dependentes, graças à generalização da prática contratual dos tratados⁶⁹” (BADIE, 2000, p. 77, minha tradução).

De uma maneira bastante simplificada, podemos identificar três grandes fases dentro da constituição das instituições que deram origem ao aparato legal que rege esse direito internacional. Inicialmente, temos o Tratado de Westfália, na metade do século XVII, durante a hegemonia da Holanda no cenário internacional. Esse tratado iniciou a era dos chamados “Estados livres”, no qual o grau de arbitrariedade dos países era bastante elástico. Entretanto, criou-se uma primeira experiência de direito internacional e as pretensões da Igreja Católica foram limitadas. A segunda fase corresponde ao período de hegemonia da Inglaterra no cenário internacional. Por uma série de razões, a Inglaterra, na metade do século XIX, conseguiu o direito de interferir no comércio de escravos, em nome de razões humanitárias e filosóficas. A terceira fase, que interessa ao tema em discussão, corresponde ao início da hegemonia estadunidense, na metade do século XX, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a pretensão de que os direitos individuais estariam acima das leis nacionais (TAYLOR, 1996).

De todo modo, isso não quer dizer que o direito internacional seja reflexo de relações de poder, sendo que essas seriam determinadas pelas relações econômicas. Mesmo que esses fatores interfiram na organização desse sistema legal internacional, isso não quer dizer que os países-membros possam ignorar os compromissos assumidos nessas instituições internacionais. Mesmo porque esses compromissos assumidos podem ser “cobrados” pelos tribunais internacionais criados para zelar pelo cumprimento das normas a que se submetem os Estados-Membros.

Ao lado dos tribunais internacionais, uma infinidade de organizações não-governamentais, de fundo humanitário ou profissional, foram se organizado e tornaram-se importantes grupos de

⁶⁹ “Western international Law had become universalized, accepted, and recognized by non-Western partners as the procedure for regulating international relations. (...) the international system was unified around a center that the west intended to occupy, particularly since it had produced the System (...) it was made uniform according to processes that accelerated the configuration and the practice of international actors following the model of state. (...) it legitimized unequal and dependent relations, thanks to the generalization of the contractual practice of treaties” (BADIE, 2000, p. 77).

pressão sobre os países-membros.

No caso do direito de acesso à informação, o papel desses grupos não pode ser negligenciado, tanto mais que pela ação deles e dos organismos internacionais um país soberano foi obrigado a criar uma política pública para garantir o direito de acesso a informação. Entretanto, até permanece a questão da possibilidade de esses organismos internacionais se tornarem fonte de política pública, tanto mais que a capacidade deles de fiscalizar e acompanhar as políticas é bastante frágil.

Seguindo o disposto a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 (NAÇÕES UNIDAS, 1948), os demais tratados, pactos e convenções sobre direitos humanos incorporaram em seus textos a proteção do direito de acesso à informação.

Nos termos do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito de acesso à informação é exercitável por todos, independentemente da nacionalidade ou da condição social:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Assim, no texto do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, o direito à informação está ligado à liberdade de opinião e de expressão. Estas liberdades “envolvem tanto uma neutralidade por parte dos outros”, uma “liberdade negativa”, quanto uma “liberdade positiva de expressar publicamente suas ideias” (LAFER, 1999, p. 242). Nos dois sentidos, pressupõe-se que a informação deve ser exata e honesta para que possa cumprir sua finalidade de “ilustração” da humanidade.

Os textos de diversas outras convenções, tratados e constituições tratam o direito de acesso à informação como parte do direito à liberdade de expressão, quando incluem nesse direito o de “procurar e receber informações”. Dessa forma ocorre no artigo 13 da Convenção

Americana de Direitos Humanos, que estabelece que:

1. *Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.*
2. *O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei necessária para assegurar:*
 - a) *o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou*
 - b) *a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.*
3. *Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).*

No mesmo sentido, o direito de acesso à informação aparece no artigo 10 da Convenção Européia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais:

Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1953).

Centrando-se nos textos das convenções apontadas, é possível destacar duas características principais: a preocupação em garantir a liberdade de ação na produção, transmissão e recepção da informação; e em proteger a informação em si, independentemente do meio.

No que se refere à garantia de liberdade de ação, observa-se que o direito de acesso à informação em poder do Estado está protegido mais explicitamente no sistema interamericano que no sistema europeu de direitos humanos, dado que a Convenção Americana também assegura a todos o direito de “buscar” informações. Logo, considerando que “a liberdade de receber informação deve impedir que as autoridades interrompam o fluxo de informação para os cidadãos, a palavra buscar, logicamente, implicaria um direito

adicional” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2003).

Já no que se refere à proteção da informação em si, ocorre o oposto. A ressalva feita no texto da Convenção Europeia, sobre a ingerência de autoridades públicas, é importante para ressaltar que se pretende preservar o processo físico de transmissão da informação e, também, a informação em si, ou seja, sua integridade e características originais – livres da manipulação estatal. A mesma característica não está explícita na Convenção Americana de Direitos Humanos.

O ponto comum em ambas é a inclusão do direito de acesso à informação em dispositivo com título vinculado à liberdade de expressão. Contudo, dada a amplitude de direitos englobados no tema liberdade de expressão, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos aprovou, em outubro de 2000, a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2006), na qual se afirma que garantir o direito de acesso à informação em poder do Estado é o meio pelo qual se atinge maior transparência nos atos do governo e se fortalecem as instituições democráticas. Nesse sentido, foram incluídos na Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão dois princípios referentes ao direito de acesso à informação, a saber:

***Princípio 3.** Toda pessoa tem o direito de **acesso à informação sobre si própria** ou sobre seus bens, de forma expedita e não onerosa, esteja a informação contida em bancos de dados, registros públicos ou privados e, se for necessário, de atualizá-las e/ou emendá-las.*

***Princípio 4.** O **acesso à informação em poder do Estado** é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2006, grifei).*

A Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, como é possível notar, nos princípios 3 e 4, separou o direito de acesso às informações privadas do direito de acesso às informações que estão “em poder do Estado”, ressaltando, quanto a este último, que só pode ser limitado excepcionalmente e nos termos da lei.

No presente texto, interessa-nos enfatizar apenas as disposições acerca das informações governamentais, ou em poder do Estado, e, mais especificamente, as disposições que podem vir a influenciar diretamente o acesso à informação no Brasil. Nesse sentido é que estreitarei a análise para a aplicação do direito de acesso à informação na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

3.1 O direito de acesso à informação na Corte Interamericana de Direitos Humanos

O Brasil aderiu à Convenção Americana em 1992, quando ficou obrigado a adotar as medidas legislativas que forem necessárias para tornar efetivos os direitos e liberdades nela previstos, nos termos do artigo 2 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Além da aplicação do dispositivo genérico inserido no artigo 2 da Convenção Americana de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos também pode fazer valer os termos da Convenção por meio da expedição de Opiniões Consultivas.

O direito de acesso à informação está previsto no artigo 13 Convenção Americana de Direitos Humanos e foi objeto da Opinião Consultiva, n. 05.

A Opinião Consultiva referia-se à Lei de Imprensa Costarriquenha. Nesse caso, a Corte considerou contrárias à liberdade de expressão as limitações impostas pela Costa Rica ao exercício da profissão de jornalista. Houve repercussão nos tribunais brasileiros, conforme relata Araújo (2005). A mesma autora conclui que as Opiniões Consultivas da Corte Interamericana “precisam ser conhecidas e utilizadas pelos operadores jurídicos brasileiros” (ARAÚJO, 2005, p. 65).

A posição do Poder Judiciário a esse respeito, embora não vincule os demais poderes, pode influenciar para que o Poder Executivo e o Poder Legislativo, dentro de suas esferas de competência, façam cumprir o disposto no art. 2 da Convenção Americana de Direitos

Humanos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

Pode ocorrer, então, que uma norma editada pelo Poder Legislativo ou uma decisão tomada no Poder Executivo tenha como fundamento legal o tratado internacional do qual o país é signatário e não, diretamente, a constituição ou lei nacional.

A previsão no ordenamento jurídico nacional e no texto constitucional, contudo, parecem ser as opções mais seguras para que seja garantido à população o exercício de um direito previsto em tratados e convenções internacionais.

Na tentativa de proteger o direito fundamental de acesso à informação e adequar suas leis internas às exigências impostas por tratados internacionais, alguns países têm feito grandes modificações nos ordenamentos jurídicos e, até mesmo, no texto constitucional. Este é, por exemplo, o caso do México, que promoveu recentes emendas no texto constitucional para melhor detalhar e ainda ampliar o direito à informação no país, como se verá mais detalhadamente adiante. Em situação oposta encontrou-se o Chile, que teve de implantar o direito de acesso à informação por força de condenação sofrida no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos, como mostra o caso a seguir.

3.2 O caso *Claude Reyes do Chile*

O Direito e a Jurisprudência prática referem-se à nossa vida e têm incidência clara sobre ela na medida em que, dia a dia, hora a hora, momento a momento, determinam os atos e omissões através dos quais nós construímos essa nossa vida (ENGISCH, 2001, p 75-76).

A jurisprudência em questão é conhecida como o caso “Claude Reyes e outros vs. Chile”. Esse caso foi julgado pela CIDH, em 2006, resultando na condenação do Estado Chileno.

Os autores são Marcel Claude Reyes, ex-presidente da fundação Terram, Sebastián Cox Urrejola, da ONG Forja, e Arturo Longton Guerrero, ex-deputado no Chile. Por meio dessa ação, pretendia-se obter os antecedentes de idoneidade da empresa Forestal Trillium junto

ao Comitê de Investimentos Estrangeiros (Comité de Inversiones Extranjeras), assim como os antecedentes relativos ao investimento e as informações geradas sobre o projeto Río Cándor. Tendo sido negadas parcialmente as informações requeridas pelo Comitê de Investimentos Estrangeiros, e uma vez esgotadas as vias judiciais, Claude Reyes, Arturo Longton y Sebastián Cox, representados pelo advogado e presidente da fundação “Proacceso” Juan Pablo Olmedo, interpuseram denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 17 de dezembro de 1998, alegando a violação à liberdade de expressão, pela negativa de acesso a informações de interesse público, e por não haver, no Chile, recurso judicial efetivo para garantir o direito de acesso.

O caso Claude Reyes é internacionalmente conhecido como um exemplo bem-sucedido de litígio estratégico em tribunal internacional em matéria de direito de acesso à informação. Nesse caso, o Estado do Chile foi obrigado, por meio de sentença, a adotar as medidas necessárias para garantir o direito de acesso à informação no Chile.

Na sua decisão, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu que o direito de acesso a informações em poder de órgãos públicos é parte integrante do direito à liberdade de expressão, e obrigou o Chile a divulgar informações sobre um projeto de extração de madeira que haviam sido solicitadas pelos requerentes e negadas pelo governo.

Entendeu, ainda, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que a obrigação contida no artigo 2 da Convenção Americana de Direitos Humanos implica a supressão tanto de normas quanto de práticas de qualquer natureza que violem as garantias previstas na Convenção. Assim, o Estado do Chile também foi condenado a realizar a capacitação das autoridades e dos agentes públicos sobre direito de acesso às informações em poder do Estado.

A este respeito, este Tribunal observa com preocupação que várias evidências apresentadas como provas no presente caso evidenciam que os funcionários públicos não respondem de forma eficaz aos pedidos de informação⁷⁰ (CORTE INTERAMERICANA DE

⁷⁰ “Al respecto, este Tribunal observa con preocupación que diversos elementos probatorios aportados al expediente de este caso coinciden en afirmar que los funcionarios públicos no responden efectivamente a solicitudes de información” (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2006, parágrafo

DERECHOS HUMANOS, 2006, parágrafo 164, minha tradução).

Dois, então, são os pontos que interessa destacar nessa decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos para fins de estudo do direito de acesso à informação no Brasil: a necessidade de supressão de normas que limitem o direito de acesso à informação e a consequente harmonização das leis internas com os parâmetros internacionais sobre direito de acesso à informação; bem como a importância da burocracia estatal para a efetiva aplicação do direito de acesso à informação.

Sobre a importância da burocracia estatal na efetivação de uma política pública de acesso à informação, a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos impõe a capacitação de autoridades e agentes públicos como meio de solucionar o problema relacionado à falta de acesso à informação no Chile.

Já no que se refere à questão normativa, na elaboração do voto também constam as conclusões dos peritos que recomendaram que o Chile adequasse sua legislação aos padrões internacionais para:

Incluir um grande número de órgãos na obrigação de prestar informações e para que os peticionários não precisassem ter que justificar o seu pedido, já que se trata de informação pública e, portanto, se constituíam num direito humano fundamental. Outro ponto importante é que a classificação de uma informação como confidencial deveria ser feita somente em casos excepcionais e pontuais, devendo se demonstrar que há um dano provável e possível que afeta o interesse geral; assim, a exceção invocada deveria conter a explicação de sua própria existência. Também deveria ser demonstrado que tal prejuízo é maior do que aquele de se privar o público dessa informação por razões de “interesse público”⁷¹ (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

164).

⁷¹ “Contener un amplio número de sujetos obligados a informar y los peticionarios no deberían acreditar razones para motivar su petición, ya que se trata de información pública y, por ende, de un derecho humano fundamental. Otro elemento importante es que al momento de clasificar la información como reservada, se debería invocar la causal de excepción de manera puntual, se debería demostrar que existe un daño probable y posible que afectaría el interés general y la excepción invocada y, por tanto, se tendría que explicar cuál es la razón por la cual no se debe liberar esa información. Además, debería demostrarse que ese daño sería superior al derecho del público de conocer esa información por ‘razones de interés público’” (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2006, parágrafo 164).

2006, parágrafo 164, minha tradução).

Dessa recomendação sobre adequação das leis a padrões internacionais extraem-se pontos importantes para entender a atual interpretação do direito de acesso à informação, sua amplitude e preponderância frente ao dever de sigilo.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos acolheu as recomendações dos peritos que entendem que o direito de acesso às informações governamentais, por ser um direito fundamental, não pode ser vinculado à necessidade de justificativa, ou seja, é desnecessário ao requerente explicar os motivos de sua solicitação de acesso à informação.

Outro ponto crucial é o que se refere às exceções ao direito de acesso à informação, às informações sigilosas. Afirmou-se que as causas que levam à aplicação da exceção de sigilo devem ser demonstradas e justificadas no sentido de provar que o dano causado pelo acesso é superior ao direito do público de conhecer.

3.3 Reflexão sobre a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso chileno

No caso concreto em estudo, não se alega contrariedade da Lei interna com a Convenção, mas sim a afronta ao tratado por ato do administrador e falta de implementação das revisões legais necessárias para garantir a efetividade dos direitos inscritos no ato internacional assinado pelo Estado do Chile. O resultado foi o fortalecimento do processo de construção e promulgação da Lei nº 20.285 sobre acesso à informação pública, no Chile, e o início do processo constante de capacitação dos servidores estatais (FUNDACIÓN PRO ACCESO *et al.*, 2011).

Vale ressaltar que o direito internacional vê o Estado como um todo, sem distinguir as divisões políticas internas. Assim, tanto os atos e omissões dos juízes quanto os atos e omissões dos governantes são considerados atos do Estado. E, como atos e omissões dos governos, afetam não só o indivíduo, mas um grupo maior de pessoas, por vezes um grupo

indeterminado, o que não impede que um indivíduo, ou um grupo determinado de indivíduos, acione o Estado perante a Corte Internacional:

O direito internacional reconhece, tanto no âmbito do [sic] Corte Europeia de Direitos Humanos como no da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que as vítimas das violações não são apenas os indivíduos, mas toda a humanidade. Neste sentido, é possível um indivíduo ingressar com um pedido de responsabilização perante uma dessas Cortes (VARELLA, 2009, p. 382, grifei).

No caso do Chile, não há que se falar em responsabilização por danos materiais, mas sim por violação de direitos humanos, exceção à regra da responsabilização em matéria de direito internacional (VARELLA, 2009).

Outro ponto a se observar no caso, além da violação de direitos humanos, é entender que o Estado deve manter ou incluir em seu ordenamento interno normas que sejam coerentes com os tratados internacionais assinados, inclusive com a possibilidade de identificar os responsáveis pelo descumprimento dessas normas. O caso analisado parece ser um exemplo do que previa Kelsen (1996):

Até agora se havia suposto que, quando você atualiza a obrigação de um Estado, a constituição deste Estado deveria conter a designação dos organismos que devem cumprir a obrigação internacional. Mas também é possível que a ordem legal do Estado não contenha uma norma que designe o indivíduo que, como um órgão de Estado, deve cumprir com a obrigação internacional. Neste caso, esta regra deve ser estabelecida. (...) Também deve se passar uma regulamentação nacional para a execução das regras de direito internacional, quando os órgãos do Estado, que devem cumprir as obrigações internacionais, podem, de acordo com a Constituição, executar regras apenas do direito nacional. Isto se aplica especialmente para os tribunais e autoridades administrativas⁷² (KELSEN, 1996, p. 120, minha tradução).

⁷² “Hasta ahora se había supuesto que en el momento en que se actualiza la obligación internacional de un Estado, la constitución de este Estado ya contiene la designación de los órganos que han de cumplir con la obligación internacional. Pero también es posible que el orden jurídico del Estado no contenga todavía una norma que designe el individuo que, como órgano del Estado, ha de cumplir con la obligación internacional. En tal caso, ha de crearse esa norma (...) También se debe dictar una norma de Derecho nacional para la ejecución de una norma de Derecho internacional cuando los órganos del Estado, que deben cumplir los deberes internacionales de éste, pueden, según la constitución, ejecutar únicamente normas de Derecho nacional. Esto se refiere sobre todo a los tribunales y a los funcionarios administrativos” (KELSEN, 1996, p. 120).

O pensamento de Kelsen, como pode ser observado, está sempre relacionado à ideia de que “cada grau da ordem jurídica constitui, pois, ao mesmo tempo, uma produção de direito com respeito ao grau inferior e uma reprodução do direito com respeito ao grau superior” (KELSEN, 2003, p. 126)⁷³.

A Lei Chilena de Acesso à Informação, (CHILE, 2008), criada em decorrência e sob a influência da Convenção Americana de Direitos Humanos, foi considerada como uma lei que responde aos marcos internacionais mais avançados sobre o assunto, embora não tenha sido resultado da “convicção dos atores políticos sobre a necessidade de garantir o acesso à informação. (...) Portanto, esta nova instituição será implementada no contexto de uma organização do setor público, cuja gestão ainda é dominada pela cultura de sigilo⁷⁴” (CRISTÓBAL TELLO *et al.*, 2009, minha tradução).

A decisão foi o ponto de partida para a construção de uma política de acesso à informação no Chile. Além do texto legal, também foram criadas estruturas burocráticas e um programa de treinamento e capacitação de servidores públicos – fatos que caracterizam a implementação da política pública e viabilizam o exercício do direito de acesso à informação naquele país.

A decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao optar por uma interpretação menos restritiva possível da Convenção Americana, refletiu a importância do direito de acesso à informação em poder do Estado na democracia representativa.

No caso da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, as interpretações são efetuadas

⁷³ Mello afirma que Kelsen teria modificado sua opinião a respeito da influência dos tratados internacionais na legislação nacional ao formular a Teoria Pura do Direito. Em sua pirâmide de normas, no vértice, estava a norma fundamental, a norma base (‘Grundnorm’), que era uma hipótese, e cada jurista podia escolher qual seria ela - a concepção kelseniana foi denominada na sua primeira fase de teoria da livre escolha. Posteriormente, por influência de Verdross, Kelsen sai do seu “indiferentismo” e passa a considerar a ‘Grundnorm’ como sendo uma norma de DI, ou seja, a norma costumeira ‘*pacta sunt servanda*’ (MELLO, 1982).

⁷⁴ “Convicción de los actores políticos sobre la necesidad de garantizar el acceso a la información, (...) En consecuencia, esta nueva institucionalidad se implementará en el contexto de un sector público en cuya gestión y organización todavía predomina la cultura del secretismo” (CRISTÓBAL TELLO *et al.*, 2009).

pela Corte Interamericana e a Comissão, que entendem, de forma inequívoca, que o artigo 13 da Convenção abarca o direito de acesso à informação em poder do Estado, e a jurisprudência da Corte parece respaldar esta análise.

Sendo assim, a garantia de acesso à informação em poder do Estado não somente deve ser entendida como uma maneira de obter uma vantagem política, fiscal e sócio-econômica; deve ser entendida também como um direito humano protegido pela Convenção Americana.

Pode-se aqui, então, vislumbrar claramente que o fato ocorrido no Chile, uma vez levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos, gerou um precedente que pode atingir os demais signatários da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, dentre eles, inclusive, o Brasil e os demais países abrangidos nesse estudo.

De todo modo, o que de fato interessa nessa decisão são os apontamentos feitos sobre os parâmetros a serem seguidos na elaboração das leis de acesso à informação e a indicação da capacitação da burocracia estatal como parte da solução encontrada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos para garantir a efetividade do direito de acesso à informação no Chile.

A revisão da legislação e dos procedimentos adotados pela burocracia de Estado são, portanto, apontados como fatores importantes na elaboração das políticas públicas e na efetivação do direito de acesso à informação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Esses fatores também merecerão destaque na análise que segue da experiência internacional em matéria de direito de acesso à informação, nomeadamente do ordenamento jurídico e da prática dos Estados Unidos da América e do México.

3.4 Conclusões parciais

O “Estado democrático moderno”, com suas instituições, leis e garantias individuais, foi, como lembra Badie, transplantado para diferentes realidades sociais e econômicas, com graus diferentes de adaptação. Essa universalização, pelo menos em aparência, é sempre confrontada com as diferentes realidades locais.

As organizações internacionais e suas normas são uma tentativa de universalizar alguns desses princípios. Em alguma medida, elas são um conjunto de intenções, assim como o ideal de um Estado democrático. No caso do Brasil, conforme escrevia Sérgio Buarque de Holanda, a democracia, no período por ele analisado, era ainda “um lamentável mal-entendido”. Claro que, por diversas razões e inclusive pela própria divulgação dessa ideia, por meio do efeito da teoria sobre a realidade, esse ideal, em alguma medida, avançou.

A decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso do Chile, entretanto, mostra que o direito internacional é, muitas vezes, uma fonte importante de adaptação das legislações nacionais. Ao mesmo tempo, mostra também como a adesão a uma determinada norma externa, ou a criação de uma norma interna, pode funcionar apenas como um conjunto de intenções, sem efeitos práticos. Trata-se de uma das estratégias descritas por Allison Halperin (1972, p. 40): aderir a uma legislação na letra, mas não no espírito.

Entretanto, é impossível dissociar essas ações das cortes internacionais dos imperativos da *realpolitik*⁷⁵. Basta lembrar o apoio incondicional dos Estados Unidos da América aos países com um histórico de violação dos direitos humanos, durante o período da guerra fria, pelo simples fato de esses países estarem alinhados com aquele país; as reiteradas (e ignoradas) recomendações da ONU em relação aos assentamentos israelenses; a complacência com que a maioria dos “Estados democráticos modernos” fecha os olhos para a violação dos direitos humanos na China.

⁷⁵ Utilizo o *realpolitik* para me referir a um tipo de comportamento, em políticas interna e externa, baseado exclusivamente nos efeitos práticos, desconsiderando as questões morais e éticas.

Além dessas limitações impostas pela *realpolitik*, e entrando na linha que interessa mais a este trabalho, existem ainda todas as dificuldades das elites políticas em modificar as práticas e comportamentos profundamente arraigados numa sociedade, mesmo quando existe um consenso intra-elites de que algumas práticas não são mais aceitáveis⁷⁶.

Em suas “Diretrizes Políticas para o Desenvolvimento e a Promoção da Informação Governamental de Domínio Público”, a Unesco já alerta que, além da resistência da burocracia, “pressões políticas, tanto do lado da entidade governamental que mantém a informação, como do lado do cidadão que requer sua divulgação, podem fazer com que as requisições (...) sejam inefetivas, ou mesmo inconsistentes” (UHLIR, 2006).

As inúmeras iniciativas de saúde pública que falham na implementação em países da África, América Latina e Ásia, devido às práticas e costumes milenares, devem ser vistas como exemplos das dificuldades na implementação de uma política pública.

De uma forma muito sintética e esquemática, podemos dizer que a aceitação de um princípio é um primeiro passo da agenda. Na sequência existe a necessidade de um aparato legal que especifique as condições desses princípios. Finalmente, existe a necessidade de uma política pública capaz de trazer para a rotina do Estado (e sociedade) a aplicação prática daquelas leis e princípios.

Será na implementação da política pública que os fatores políticos e culturais mostrarão sua força de modo mais acentuado. Um determinado governo pode aderir ao discurso, mas não à prática. Pode acontecer também que um determinado governo tenha aderido a uma determinada política, mas não sua burocracia. Ainda, os dois grupos podem estar alinhados, mas não a sociedade.

⁷⁶ Entre os muitos exemplos, existe aquele da Índia, que teria demitido cerca de 100 servidores públicos no distrito de Bilaspur por não terem cumprido a legislação que os obrigava a construir banheiros com descarga em suas casas (MOHAMMAD ALI, 2011).

CAPÍTULO 4 - A EXPERIÊNCIA DO MÉXICO E DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA COM O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

No presente trabalho, o estudo do direito de acesso à informação foi limitado a alguns países do continente americano. Além da menção já feita ao Chile, para exemplificar um caso com repercussão internacional levado a julgamento na Corte Interamericana de Direitos Humanos, iremos analisar aspectos da aplicação da legislação dos Estados Unidos da América do Norte e do México.

A escolha dos Estados Unidos da América é devido a sua influência econômica e política no cenário global, além do fato de existir naquele país uma legislação que vigora desde 1966. O México, por sua vez, possui uma das legislações consideradas pelos analistas como uma das mais modernas e avançadas sobre o direito de acesso à informação no mundo.

As experiências desses países podem nos ajudar a entender o problema estudado e também produzir um prognóstico sobre o direito de acesso à informação no Brasil.

Alguns pontos mostram diferenças essenciais no tratamento do direito de acesso à informação nesses dois países, enquanto outros pontos os aproximam.

No México, a lei federal é muito recente. Entrou em vigor em 2003, traz em seu corpo conceitos e princípios e obedece a todos os modernos padrões de elaboração de leis de acesso à informação. Além disso, tem um texto claro e detalhado, de fácil compreensão para o leitor.

Nos Estados Unidos da América, a legislação federal data de 1966. Trata-se de uma norma de caráter administrativo, com foco nos procedimentos, prazos e meios de acesso à informação. A estrutura e a linguagem utilizada na norma são técnicas, voltadas para orientação mais da burocracia que do cidadão.

Além de obedecer a uma limitação geográfica, continente americano, também foi decisivo na escolha dos países o fato de pertencerem todos a um mesmo sistema de direitos humanos, o Sistema Interamericano (TRINDADE, 2003).

Desse sistema fazem parte a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e, ainda, embora não com a mesma força legal, a Declaração de Chapultepec, de 1994 (declaração assinada por cerca de 30 países no continente americano) e, mais recentemente, em 2000, a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão.

Assim, esses dois países, por diferentes razões, se aproximam em matéria de direito de acesso e influenciam as legislações que foram criadas nas últimas décadas, dado o crescente interesse da comunidade internacional em relação ao tema.

Nas últimas duas décadas, houve um crescente movimento de criação, revisão e atualização das leis de acesso à informação em países das Américas, da Europa, da África e da Ásia (ACKERMAN; SANDOVAL, 2007).

Segundo Ackerman e Sandoval (2007), há 20 anos somente dez nações no mundo contavam com leis que garantiam aos cidadãos o direito de acesso à informação pública governamental. Desde então, até o ano de 2007, 52 nações a mais já aprovaram leis de acesso à informação. Hoje são cerca de 90 os países com leis de acesso em vigor (MARTINS, 2011).

Contudo, casos como o da Lei mexicana ou da já referida decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o direito de acesso à informação no Chile elucidam as dificuldades na implementação desse direito, bem como os problemas relacionados ao cumprimento das leis e à criação de estrutura física e tecnológica para a garantia do acesso às informações governamentais. Essas experiências, somadas à norte-americana, são relatos que julgo relevantes para a matéria, especialmente por serem mais próximos da realidade

brasileira que os casos europeus ou asiáticos.

Assim, a análise dos problemas enfrentados por esses dois países na implementação de suas normas trará importantes elementos para nosso argumento. Os problemas são distintos, mas sempre relacionados com a burocracia de Estado – seja pela falta de capacitação, seja pela cultura de sigilo e defesa do Estado e acúmulo de trabalho.

Na sequência de nosso trabalho, iremos focar rapidamente a Constituição mexicana e suas inovações recentes em matéria de acesso à informação. Interessa também o exame da experiência estadunidense na implementação de suas políticas, com todas as restrições que existem ao exercício do direito de acesso à informação, especialmente em decorrência das questões de segurança nacional, constantemente contrapostas ao exercício desse direito no país.

A Lei mexicana, considerada como modelo, parecia conceber o acesso à informação somente como direito positivado na Constituição, leis e decretos, sem uma ligação direta com o exercício de um direito democrático. Nesse sentido, Fox e Haight (2007) defenderam que a transparência pública possui alguns limites claros:

*Que diferença pode fazer a transparência? Muitos dos que estão comprometidos com a democracia e bom governo têm expectativas elevadas do poder do direito de saber. No entanto, ele não é uma bala mágica todopoderosa. Por si só, a transparência não pode substituir a vulnerabilidade do Estado de Direito ou da democracia representativa*⁷⁷ (FOX; HAIGHT, 2007, p. 27, minha tradução).

De fato, como afirmamos inicialmente, um sistema legal não está dissociado de um contexto cultural. Cultura aqui entendida como todas as condições materiais e políticas que criam uma série de expectativas (ou passividade) em relação às instituições legais. No caso específico do nosso trabalho, importa ressaltar aquilo que muitos analistas destacam: a necessidade de a legislação ser acompanhada pela formação de uma cultura de

⁷⁷ “What difference does transparency make? Many who are committed to democracy and good government have high expectations of the Power of the right to know. Yet it is not an all-powerful magic bullet. By itself, transparency cannot substitute for weakness in the rule of Law or representative democracy” (FOX; HAIGHT, 2007, p. 27).

transparência, principalmente no âmbito da burocracia estatal, mas também da sociedade à qual a lei se destina.

4.1 O direito de acesso à informação na Constituição Mexicana

O direito de acesso à informação foi consagrado na Constituição do México com a reforma de 1977, quando o artigo 6º foi emendado para incluir em seu texto a ordem segundo a qual o direito de acesso à informação será garantido pelo Estado (GALEANA, 2007, p. 321).

No ano de 2002, uma abrangente emenda ao artigo 6º da Constituição Mexicana, aprovada por unanimidade pelas duas Câmaras do Congresso e pela legislatura de 16 estados, ampliou substancialmente a proteção constitucional ao direito de acesso à informação no país.

Contudo, mesmo antes da aprovação das referidas emendas constitucionais, o México já contava com uma Lei de Direito à Informação que figurava entre as mais progressistas do mundo (MENDEL, 2009).

A nova garantia constitucional determina, entre outras coisas, que todas as informações deverão ser públicas, com restrições apenas temporárias ou para informações pessoais, e deverão, ainda, ser implementados sistemas rápidos para o acesso à informação em todas as esferas e poderes do governo (MÉXICO, 1917)⁷⁸.

78 “Artigo 6 º (...) I. Todas as informações no domínio de qualquer autoridade, entidade, órgão e organismo federal, estadual e municipal, são públicas e somente poderão ser temporariamente classificadas como sigilosas em razão de interesse público nos termos estabelecidos por essa lei. Na interpretação deste direito deverá prevalecer princípio da máxima divulgação. II. A informação que se referir à privacidade e dados pessoais será protegida nos termos e nas exceções estabelecidas por lei. III. Toda pessoa, sem ter que provar qualquer interesse ou justificar seu uso, terá livre acesso à informação pública, seus dados pessoais ou mesmo retificação. IV. Serão estabelecidos mecanismos céleres para o acesso à informação e para os procedimentos de revisão. Estes procedimentos devem ser realizados por órgãos ou agências especializadas, imparciais e independentes em suas operações, gestão e tomada de decisão. V. As partes obrigadas deverão preservar os seus documentos em arquivos administrativos atualizados. Essas informações referentes à gestão e ao uso dos recursos públicos deverão ser disponibilizadas através dos meios eletrônicos disponíveis de forma completa. VI. As leis devem determinar a maneira pela qual as partes obrigadas devem divulgar as informações relativas a recursos públicos entregues a pessoas físicas ou jurídicas. VII. O não cumprimento das disposições relativas ao acesso à informação pública será punido na forma prevista pela lei” (MÉXICO, 1917, minha tradução). {Artículo 6º.(...) I. Toda la información en posesión de cualquier

A Lei de Acesso à Informação vigente no México – Lei Federal de Transparência e Acesso para a Informação Pública Governamental (LFTAIPG) – estabelece, em síntese, que toda informação governamental tem caráter público (artigo 2), e instrui a todas as dependências e entidades do governo a privilegiar o “princípio da publicidade” (artigo 6) em detrimento do sigilo. O artigo 7 da dessa Lei obriga as entidades abrangidas a publicar, de maneira rotineira e acessível, toda informação relativa às suas funções diárias, endereço pessoal, salários e celebração de contrato e concessões públicas.

Para organizar os pedidos de acesso à informação nos diversos órgãos do Estado, a Lei Federal de Transparência Mexicana criou as chamadas “Unidades de Enlace”, onde é possível solicitar informação pessoalmente. As Unidades de Enlace funcionam nas dependências de cada entidade pública para atender às demandas de acesso à informação. Nessas unidades, ou por meio eletrônico, podem ser requeridas informações governamentais, mesmo que ainda não tenham sido publicadas (artigo 40). Feito o pedido de acesso, e tendo sido negado, é possível recorrer da decisão administrativamente (artigo 49) e judicialmente, quando o recurso administrativo for denegado.

Outra parte importante da Lei Federal de Transparência Mexicana é a criação, no artigo 33, de uma agência governamental, denominada Instituto Federal de Acesso para a Informação Pública (IFAI).

autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. III.

Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión. V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales. VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes (MÉXICO, 1917) }.

O IFAI tem como função, basicamente, fazer funcionar a Lei Federal de Transparência Mexicana. É a agência encarregada de promover e difundir o exercício do direito de acesso à informação e de julgar recursos às negativas dos requerimentos de acesso para a informação. O IFAI tem ainda a função de salvaguardar a confidencialidade dos dados pessoais em poder do Estado.

Mas a Lei Federal de Transparência Mexicana, por si só, e mesmo as emendas constitucionais aprovadas no México não garantem o efetivo exercício do direito que prescrevem. Como dito à época da entrada em vigor da Lei Federal de Transparência Mexicana: “O texto da Lei é bem escrito e bem concebido. O teste crítico vem agora na implementação⁷⁹” (RELLY, 2003, p.38, minha tradução).

A norma escrita certamente ajuda a fazer com que melhorem os índices e a prestação dos serviços regulados⁸⁰, mas outras ações são também necessárias para garantir o acesso e evitar as chamadas recusas silenciosas. (MENDEL, 2009).

Em estudo sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação no México⁸¹, os pesquisadores do Centro Internacional de Estudios de Transparência observaram que a disponibilidade e o entusiasmo para participar do estudo que estavam realizando, entre o funcionários entrevistados, foi muito menor que a disposição entre os chefes das “Unidades de Enlace” (CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN - CETA, 2007)

Pela leitura dos dados desta pesquisa parece não haver, no México, objeção à política de acesso à informação por parte dos servidores em cargos de chefia e comando, mas, no que se refere aos atrasos propositais, parece possível enquadrar a burocracia abrangida pelo estudo na hipótese formulada por Allison (1972, p. 40), pois os pesquisadores do Centro

⁷⁹ "The text of the law is well-written and well-conceived. The critical test comes now in the implementation" (RELLY, 2003, p.38).

⁸⁰ Estudos da Open Society Justice Initiative apontam que o índice de recusas de acesso no México é o menor em 13 países avaliados (OPEN SOCIETY INSTITUTE, 2006).

⁸¹ Disponível no site do IFAI e também base para formulação do estudo de Puddephat (2009)

Internacional de Estudios de Transparencia (Ceta) (2007) também detectaram uma forma de resistência que consiste em:

Utilizar os "**meandros**" da mesma lei para não divulgar certas informações, estando [os funcionários] **convencidos de que estão fazendo a coisa certa**. Embora poucos funcionários admitam manipular as respostas, vemos que isso pode acontecer para proteger os interesses pessoais e da instituição. “Às vezes, para tornar pública a divulgação de uma ata, a mesma é fragmentada, ou não são entregues os anexos, que é onde realmente estão as coisas mais importantes da discussão⁸²” (CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION - CETA, 2007, minha tradução)

Essa resistência passiva dos servidores talvez se explique pela visão *top down* de implementação da política de acesso à informação⁸³. Ou seja, a implementação da política pública é considerada como a execução daquilo que tinha sido formulado pelo governo. A implementação é feita de cima para baixo (*top down*).

Os servidores pensam estar fazendo o “correto” exatamente por não verem "**a relação direta do processo de acesso à informação com a construção da democracia**, ou seja, não consideram que as solicitações levam diretamente para a transparência". Para os servidores encarregados de entregar ou produzir a informação solicitada, “a Lei tem mesmo **mais inconvenientes que impactos positivos**”, também pelo volume de trabalho que implicam a busca da informação e a resposta dos pedidos⁸⁴ (CENTRO INTERNACIONAL

⁸² “Utilizar los ‘recovecos’ de la misma Ley para no entregar cierta información y que lo aceptan porque están convencidos de que están haciendo lo correcto. A pesar de que muy pocos funcionarios reconocen manipular las respuestas, percibimos que esto puede suceder para proteger intereses personales y de la entidad. ‘A veces al hacer la versión pública de un acta de recepción hemos fragmentado la misma o no entregamos los anexos que es donde realmente está lo más importante de la entrega a recepción’ ” (CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN - CETA, 2007)

⁸³ Embora os estudos sobre a lei de acesso à informação mexicana apontem que a iniciativa de elaboração da lei tenha sido da sociedade civil, por meio do chamado Grupo de Oaxaca, também apontam que a versão final do projeto de lei foi escrita sem a participação desses representantes da população, como relata, por exemplo, Puddephatt (2009).

⁸⁴ “La relación directa del proceso de acceso a la información y la construcción de la democracia, es decir,

DE ESTUDIOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION - CETA, 2007, grifos no original, minha tradução).

Uma das conclusões apresentados no estudo do Ceta foi a de que não existe uma cultura de transparência e acesso à informação claramente estabelecida entre os servidores e, ainda, que “a cultura dos funcionários **é mais burocrática e hierárquica**, sem demonstrar **qualquer processo de grande alteração para a implementação da Lei**”⁸⁵ (CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION - CETA, 2007, grifos no original, minha tradução).

A falta de conhecimento da burocracia sobre a política pública de acesso à informação e a consequente resistência em sua implementação são, de fato, grandes entraves para a efetivação do direito de acesso à informação. Esses entraves ao acesso podem ser minimizados com o constante treinamento do pessoal, como apontado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso do Chile, e a melhor estruturação dos serviços de armazenamento de dados, que facilitam o trabalho da burocracia na busca pela informação requerida.

Fazer com que o serviço de prestação de informação seja mais eficiente pode ser uma forma de aumentar a confiança do público no governo – já que, recebendo a informação de forma rápida e satisfatória, o cidadão percebe que a lei está sendo cumprida pelo Estado – e também uma forma de incentivar as buscas por novas informações.

No México, de junho de 2003 a janeiro de 2011, foram apresentadas, por meio escrito e eletrônico, mais de 676 mil solicitações de acesso. Mas as estatísticas mostram que o número de pedidos de acesso vem aumentando progressivamente, conforme quadro

no consideran que las solicitudes llevan directamente a la transparencia. (...) **La ley tiene todavía mas inconvenientes que impactos positivos**” (CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN - CETA, 2007, grifos no original).

⁸⁵ “La cultura de los funcionarios es **más burocrática y jerárquica** sin mostrar **ningún proceso mayor de cambio por la implementación de la Ley**” (CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN - CETA, 2007, grifos no original).

abaixo⁸⁶:

Tabela 1: Solicitações e consultas feitas ao Instituto Federal de Acesso a Informação do México (IFAI) - entre 2003 e 30 de junho de 2011

Tipo de solicitação	2003 - 2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Solicitações eletrônicas	163.156	92.261	102.297	114.179	118.367	61.807	652.067
Solicitações Manuais (impressas)	9.013	2.462	2.953	3.418	3.771	3.206	24.823
a) Total de solicitações	172.169	94.723	105.250	117.597	122.138	65.013	676.890
Resposta eletrônicas	145.417	81.439	89.092	97.642	103.869	55.054	572.513
Solicitações Manuais (impressas)	7.668	1.948	2.328	2.880	3.273	2.484	20.581
b) Total de Respostas	153085	83387	91420	100522	107142	57538	593094
Pedidos de solicitação encerrados por falta de resposta do solicitante à demanda por mais esclarecimento à solicitação de informações	12.358	8.224	10.541	14.622	13.431	6.826	66.002
Pedidos de solicitações encerrados por falta de pagamento dos custos da solicitação ou dos custos de reprodução do material solicitado	1.527	883	1.139	1.103	1.030	512	6.194
c) Total de Pedidos de solicitações encerradas	13885	9107	11680	15725	14461	7338	72196
d) Consultas ao Portal "Obligaciones de Transparencia "	n.d.	4.966.618	13.978.771	9.525.069	8.129.846	5.482.510	42.082.814
e) Recusos junto ao IFAI (Instituto Federal de Acceso a Información)	8.238	4.864	6.053	6.038	8.160	3.618	36.971

Fonte: Pérez-Jaén Zermeño (2011, minha tradução)

Percebe-se, pelos números destacados na tabela acima, que os requerimentos arquivados por motivos de falha processual – custas ou não resposta a pedido adicional de informação – somam cerca de 10% do total de requerimentos feitos. Os números são altos se considerarmos que as custas⁸⁷, em legislações modernas de direito de acesso à informação, não deveriam ser entraves à obtenção de informação pública.

Podem ocorrer, contudo, outros entraves ao direito de acesso à informação, que não estão relacionados à capacitação da burocracia de Estado ou aos custos da informação. Questões, por exemplo, relacionadas à política.

Conforme relato de Galeana (2007), a virada de 180° que significou no México a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação deixou o governo completamente exposto. Embora,

⁸⁶ Nota-se que a tabela original possui uma imperfeição: a soma dos itens “b” e “c” não é igual ao item “a” (as letras dos itens foram minha introdução à tabulação). De todo modo, para os fins de minha dissertação, essa imperfeição não invalida os números apresentados.

⁸⁷ Mendel (2009).

em um primeiro momento, tenha sido fácil revelar os documentos produzidos por representantes do partido que antecedeu, por cerca de 70 anos, o partido da situação no governo do país, os obstáculos começaram a aparecer quando os pedidos de informação recaíam sobre o presente das ações do governo.

Como relata Mendel (2009), a garantia constitucional aprovada por essas recentes emendas ao texto da Constituição Mexicana fez com que o país fique no cenário mundial, em matéria relacionada ao direito de acesso, somente atrás do sistema constitucional sueco.

Autores como Ackerman (ACKERMAN, 2007), por exemplo, sustentam inclusive que o México, a África do Sul e a Tailândia tendem a ser mais fortes em matéria de acesso à informação que antigas democracias, tais como a Suécia e os Estados Unidos da América.

Pelo que foi visto, a objeção que poderíamos fazer a essas constatações é menos em relação à validade dessas constatações do ponto de vista formal, que em relação às chances que esse direito tem de ser atendido dentro das realidades sociais de cada um desses países. Por exemplo, é certo que as chances de acesso ao direito de acesso à informação são muito mais complicadas num país como a África do Sul, com suas divisões étnicas e linguísticas, que num país como a Suécia ou Estados Unidos.

É assim que as constantes afirmações de que é necessário construir uma cultura de transparência são tema constante nos relatórios daqueles organismos que acompanham os desdobramentos da Lei Mexicana.

Por outro lado, os desafios que se colocam dentro de uma determinada sociedade são bastante diversos. Isso faz com que os modelos legais, quando importados para uma realidade social diversa daquela que os produziu, não sejam aplicáveis, ou mesmo estejam incompletos. Nesse sentido, vale a pena comentar as dificuldades da burocracia brasileira em entender a ausência de sanções, na legislação sueca, para aqueles casos em que o burocrata descumpra reiteradamente as normas estabelecidas e demanda aos requerentes os motivos subjacentes aos requerimentos de acesso a informação. Não existiria previsão de

sanção progressiva porque, de acordo com o burocrata sueco, essa situação nunca teria ocorrido e eles acreditavam que era desnecessária a previsão, pois se ocorresse isso nunca iria repetir. Quando um dos representantes da burocracia brasileira insinuou que essa crença poderia ser considerada um pensamento ingênuo, o burocrata sueco apenas respondeu que já tinha ouvido esse comentário em outras ocasiões, de cidadãos de diversos países⁸⁸.

Esse relato mostra bem como uma determinada legislação é indissociável de uma determinada realidade social. Uma regra está profundamente associada a uma determinada cultura e, fora dessa cultura, ela pode inclusive tornar-se impraticável.

Outro aspecto político dessa questão diz respeito ao suporte dado à execução das políticas públicas de acesso à informação pelas autoridades ou partidos políticos no poder, situação que caracteriza a experiência dos Estados Unidos da América com o direito de acesso à informação.

4.2 A experiência dos Estados Unidos da América

Os Estados Unidos da América possuem uma legislação consolidada e bastante detalhada relacionada ao direito de acesso. Como não poderia deixar de ser, possuem também uma participação marcante nos organismos internacionais mencionados no capítulo 2. Essa legislação sobre o direito de acesso à informação está consolidada no *Freedom of Information Act* (Foia), que data de 1966. A Lei abrange o Poder Executivo Federal e estabelece as normas de caráter administrativo e procedimental.

Ao lado dessa Lei Federal, existem também leis às quais nos referimos anteriormente – as chamadas *Sunshine laws*.

A Constituição Norte Americana (UNITED STATES OF AMERICA, 2011) enuncia a

⁸⁸ Diálogo ocorrido entre burocratas brasileiros e suecos, em 2008, na cidade de Estocolmo (Suécia), durante visita técnica de servidores do poder executivo federal brasileiro, no âmbito do projeto Euro-Brasil.

proteção ao direito de liberdade de expressão de forma negativa. Assim é que a 1ª Emenda apenas prescreve que o Congresso não deve elaborar leis que restrinjam os direitos nela protegidos – tais como a liberdade de “fala” (*freedom of speech*) e de imprensa. Mas essa menção indireta não limitou a criação de lei específica de direito de acesso à informação, nem foi empecilho para que o país fosse apontado como exemplo bem-sucedido de garantia do direito de acesso.

A despeito da falta de proteção constitucional, os Estados Unidos foram um dos primeiros países a aderir ao direito à informação, depois da Suécia e Finlândia, adotando legislação de efetivação do direito em 1966, na forma da Lei de Liberdade de Informação (...). Desde então, apesar dos altos e baixos, é justo dizer que se desenvolveu uma cultura significativa de abertura no governo, alimentada não apenas pela lei de direito à informação, mas também pelas atividades dos denunciantes (MENDEL, 2009).

Quanto à legislação infraconstitucional vigente, ela é composta pelo *Freedom of Information Act (Foia)*, Lei que abrange a maior parte das agências federais; pelo *Government in the Sunshine Act*, que determina a divulgação das deliberações de determinados órgãos, principalmente os órgãos com conselhos diretores; pela Lei do Comitê Consultivo Federal, que exige a abertura dos comitês que assessoram órgãos federais; e pelas chamadas *Sunshine Laws*, leis estaduais de acesso à informação (MENDEL, 2009).

Considerando a área de interesse do presente trabalho, a análise que segue diz respeito apenas ao *Freedom of Information Act*.

O *Freedom of Information Act* data de 1966, tendo entrado em vigor 1967. Embora não possua um texto construído com a preocupação de ser claro e amigável para os usuários da Lei e também tenha abrangência limitada aos órgãos do governo federal, é referência no assunto, pela tradição do país em matéria de liberdade de expressão.

O nascimento do *Freedom of Information Act* foi consequência, segundo Roberts (2006), da necessidade de limitar o poder adquirido pela burocracia com a ampliação da atividade estatal após os anos 30.

No início do século XX, as burocracias dos governos ocidentais ainda eram

relativamente pequenas (...) Mesmo na década de 1920, era costume chamar os funcionários de alto nível de "balconistas" [clerks] (...) A percepção a respeito do poder dos burocratas mudou drasticamente nos anos de 1930. Nos Estados Unidos, isso foi em parte resultado da expansão do papel federal de provedor de obras pública, de seguro social e regulador do setor privado (...). Tão importante quanto isso, entretanto, foi uma mudança no tipo de trabalho feito por burocratas federais. Cada vez mais, os funcionários receberam mandatos amplos nas legislações aprovadas pelo Congresso, e era esperado deles que produzissem regulamentações que concretizassem os poderes recebidos naqueles mandatos⁸⁹ (ROBERTS, 2006, p. 11, minha tradução).

As novas atribuições dos funcionários, de criar regulamentos, deram a eles mais poder sobre os administrados, mas também chamaram a atenção do mercado e da sociedade civil, que tinham interesse em saber como se dava o processo de deliberação interna da burocracia.

Altos funcionários federais não eram mais "balconistas" [clerks]: agora eles eram legisladores, com a capacidade de formular regras que poderiam ter um efeito profundo sobre os interesses econômicos dos cidadãos e das empresas americanas⁹⁰ (ROBERTS, 2006, p. 12, minha tradução).

Foi em 1946 que o Congresso aprovou o *Administrative Procedure Act* (APA), com a finalidade de regular e legitimar o poder burocrático. O APA, segundo Roberts (2006), foi o progenitor de duas outras normas importantes para a "abertura" do governo:

O *Administrative Procedure Act* (APA) [Lei que regula o funcionamento da maioria das agências estadunidenses] foi o progenitor de duas espécies contemporâneas de regras de transparência. Uma (como noto no Capítulo 8) compreende uma série de requisitos de divulgação, atualmente impostas aos países através de acordos da Organização Mundial do Comércio. A outra consiste em leis de transparência contemporâneas, como o *Freedom of Information Act* (Foia) [Lei Federal de Acesso a Informação Estadunidense]. A ideia do Foia foi concebida por Harold Cross, o ex-assessor do *New York Herald Tribune* (...). Em 1950, Cross foi incumbido pela Sociedade Americana de Editores de Jornais a escrever um relatório sobre o problema de sigilo governamental. Cross enumerou os pontos fracos da APA e propôs uma nova

⁸⁹ "In the early part of the twentieth century, the bureaucracies of Western governments were still comparatively small. (...) Even in the 1920s it was typical for high-level officials to be titled 'clerks' (...) Perceptions about the power of bureaucrats changed dramatically in the 1930s. In the United States this was partly a result of the expansion of the federal role in commissioning public works, providing social insurance, and regulating business activity (...). As important, however, was a change in the kind of work done by federal bureaucrats. Increasingly, officials were given broad mandates in legislation passed by Congress, and expected to craft regulations that gave concrete expression to those mandates" (ROBERTS, 2006, p. 11).

⁹⁰ Senior federal employees were no longer clerks: Now they were lawmakers, with the capacity to formulate rules that could have a profound effect on the economic interests of American businesses and citizens (ROBERTS, 2006, p. 12).

Lei que reconhecera o "direito de saber" e criaria a presunção de que todos os cidadãos devem ter acesso a todos os registros do governo⁹¹ (ROBERTS, 2006, p. 13, minha tradução).

Tendo nascido como resposta à necessidade de transparência na administração pública, o *Freedom of Information Act* rapidamente se transformou em instrumento da oposição e dos cidadãos para fiscalizar o poder e exigir resposta às suas demandas.

Hoje, já tendo passado por algumas reformas⁹², o *Freedom of Information Act* está inserido na seção 5, parágrafo 552 do *United States Code*. Nele estão previstas as formas como devem ser disponibilizadas as informações ao público (a); as exceções de segurança aos critérios de publicidade – que totalizam 9 casos (b); outras exceções baseadas na lei penal e nas ações do serviço de inteligência (c); a regra geral que proíbe a retenção de informações ou a limitação de disponibilidade de registros para o público (d); a previsão de publicação de relatório anual dos órgãos sujeitos ao Foia (e); as agências que estão submetidas às regras (f); as obrigações dos chefes dessas agências em relação ao Foia (g); e a criação dos chamados *Foia Offices* e outras disposições relativas ao funcionamento desses escritórios (h).

Contudo, a criação do *Freedom of Information Act*, em 1966, não representou, em si, uma novidade na comunidade internacional (a Suécia e a Finlândia já tinham leis mais antigas sobre o direito de acesso à informação). O ponto relevante dessa norma é a abrangência do conceito de informação, pois muitos documentos que estão enquadrados na legislação do Foia [Lei Federal de Acesso a Informação Estadunidense] não seriam considerados “oficiais” pelas leis sueca ou finlandesa (ROBERTS, 2006). Além disso, conforme destacado por Kettl (apud MENDANHA, 2009), “a lei [Foia] inverte o tradicional ônus da

⁹¹ “The APA was the progenitor of two contemporary species of disclosure rule. One (as I note in Chapter 8) comprises a host of disclosure requirements now imposed on countries through World Trade Organization agreements. The other consists of contemporary disclosure laws such as the American Freedom of Information Act, or FOIA. The idea of an FOIA was conceived by Harold Cross, the former counsel of the New York Herald Tribune (...). In 1950, Cross was commissioned by the American Society of Newspaper Editors to write a report on the problem of government secrecy. Cross tallied the weaknesses of the APA and proposed a new law that would acknowledge the ‘right to know’ and create a presumption that all citizens should have access to all government records” (ROBERTS, 2006, p. 13).

⁹² Reformas no Foia foram feitas em 1976, 1986, 1974 e 1996, inserindo dispositivos de *e-government* (governo eletrônico) e em 2007, com a criação de *ombudsman* nas agências.

prova, passando da suposição de que os documentos eram confidenciais até que os cidadãos conseguissem estabelecer fundamentos para ter acesso a eles para a suposição de que os documentos são públicos até que o governo estabeleça uma base (como segurança nacional e privacidade pessoal) para mantê-los em sigilo”.

Essas características, junto à facilidade de obtenção das informações pela via administrativa – reservando-se a via judicial apenas para casos de recurso – favorecem a efetivação do direito de acesso à informação no país. Somente no ano de 2010 foram cerca de 600 mil⁹³ pedidos de acesso à informação.

Fatores externos à política de acesso à informação, como os atentados terroristas de 11 de setembro e as constantes atividades bélicas nas quais os Estados Unidos da América se envolvem, são problemas que afetam direta ou indiretamente o direito de acesso à informação, pois podem vir a gerar receio quanto à divulgação de dados que regularmente seriam considerados públicos⁹⁴ (GORDON-MURNANE, 2002) e, ainda, aumentam o número de informações sigilosas – classificadas nas exceções de segurança nacional.

Os números abaixo mostram, contudo, que os requerimentos apresentados não são sempre integralmente atendidos. Mesmo em se tratando de um país onde existe uma estrutura pronta, sólida e bem remunerada para atendimento dos pedidos de acesso à informação, os números de “acessos concedidos”, que representam os requerimentos atendidos em sua íntegra, nem sempre representam os números maiores na tabela 2⁹⁵:

⁹³ Conforme relatado em Celebrating FOIA's Forty-Fifth Anniversary & Assessing This Past Year's Progress in Implementing Attorney General Holder's FOIA Guidelines, disponível em www.foia.gov/2011foiapost26.html

⁹⁴ Vide Cap. II deste trabalho, sobre limites ao direito de acesso à informação.

⁹⁵ Dados retirados de www.foia.gov em acesso realizado no dia 14 de outubro de 2011.

Tabela 2: Consultas públicas aos departamentos federais de estados dos Estados Unidos da América (2010)

Tipo de acesso	Dept. de Estado	Dept. de Justiça	Dept. de Segurança Nacional	Dept. de Trabalho	Total de consulta	% Total
Acessos concedidos	8.710	26.376	16.721	4.358	56.165	35,16
Acessos parciais	1.365	8.673	78.626	6.454	95.118	59,55
Acessos negados	3.940	2.039	967	1.512	8.458	5,29
Total Consultas	14.015	37.088	96.314	12.324	159.741	100,00

Fonte: minha elaboração a partir de dados do FOIA (veja nota de rodapé 95)

A negação de acesso, mesmo que parcial, ainda é um fator de obstrução do direito de acesso à informação – a depender do conteúdo e da quantidade de informação retirada. Retirar partes essenciais à compreensão da informação seria o mesmo que negar a informação, sem, contudo, lançar nos índices esses números negativos.

Outro fato que deve ser observado, e que pode vir a gerar problemas para a burocracia no atendimento dos requerimentos, é o universo de informações geradas pelo governo. O Escritório de Serviços de Informação do Arquivo Nacional dos Estados Unidos já fala em “*US gov information inflation*”, tamanho o número de *e-mails* (30 bilhões por ano), além de documentos multimídia, fotografias, mapas, databases, gravações de áudio e vídeo e aplicações Web 2.0, armazenados nos arquivos do governo (NISBET, 2011).

O volume de informações para armazenamento, o aumento do universo a ser pesquisado e o grande número de requerimentos recebidos podem ser fatores que levam ao atraso nas respostas ou mesmo à recusa de liberação de acesso⁹⁶. Relatos, contudo, apontam outro fator, de fundo político, que seria o esvaziamento dos escritórios do Foia com a finalidade de atrasar a liberação das informações.

Uma das coisas mais interessantes sobre a má administração do Foia [Lei Federal de Acesso à Informação Estadunidense] é que, no início da década de 1970, o burocrata do governo é que era o problema. Hoje, existe um núcleo de

⁹⁶ Entre os departamentos pesquisados, os que contabilizam informações pendentes de resposta há mais tempo são: Dept. de Estado – 2.416 dias, Dept. de Justiça – 1.829 dias, Dept. de Segurança Nacional – 1485 dias, e, Dept. de Trabalho – 997 dias.

profissionais tão altamente qualificados na questão do acesso que o problema, agora, reside nos decisores políticos. (...), no nível da política pública, as organizações descobriram que, se cortarem os recursos desses organismos, podem retardar a divulgação de informações. E isso funciona. Tive um cliente que ia apresentar um pedido de acesso baseado no Foia para o Departamento de Justiça sobre uma investigação antitruste, mas eu disse para ele esquecer: quando conseguíssemos a informação, ela seria tão obsoleta que teria se tornado absolutamente inútil⁹⁷ (FOERSTEL, 1999, p.164-65, minha tradução).

Tanto o recebimento e resposta aos pedidos de informação quanto a organização e armazenamento das informações produzidas pelo governo demandam comprometimento da burocracia, tempo, dinheiro e treinamento. Essas ações devem ser coordenadas por uma política pública que incentive e financie as agências e os servidores encarregados de prestar informação ao público.

Muito dessa abordagem vem da própria cultura da agência burocrática, mas parte dela vem da maneira como eles “lêem” a Casa Branca⁹⁸ (FOERSTEL, 1999, p.164, minha tradução).

Mas é possível também retirar dos números mencionados um dado importante: a existência de uma cultura de acesso à informação no país – mesmo havendo negativas, o número de pedidos atendidos ainda supera o de acessos negados integralmente. Ademais, a população continua exercendo o direito de acesso e a burocracia estatal recebendo, registrando e respondendo os requerimentos.

4.3 Reflexões sobre as leis mexicanas e estadunidenses de acesso à informação

A publicidade e a transparência ansiadas pela população dos países analisados com a criação das respectivas leis de acesso à informação ainda não foram totalmente atendidas, seja por

⁹⁷ “Thomas Susman (...) pointed out, ‘One of the interesting things about the poor administration of the FOIA is that in the early 1970s the government bureaucrat was the problem. Today, there is such a core of highly qualified and competent access professionals that the problem now resides with the policy makers. (...), at the policy level, agencies have found that if they starve these offices they can slow down the release of information. And it works. I had a client who was going to submit a FOIA request to the Justice Department on an antitrust investigation, but I said forget about it. By the time we get the information, it's going to be so stale that it'll be absolutely useless’” (FOERSTEL, 1999, p.164-65).

⁹⁸ “A lot of this approach comes from the agency's own bureaucratic culture, but some of it comes from how they read the White House” (FOERSTEL, 1999, p.164).

problemas relacionados ao procedimento de obtenção, seja pela imposição de sigilo às informações.

Os números que revelam o crescimento das solicitações de acesso, embora não garantam que mais pessoas estão tendo acesso ao que solicitam, mostram o interesse pelo tema. Esse interesse indica, a meu ver, que existe uma cultura política ainda em formação e que, de início, a demanda por transparência é resultado da constituição de legislações específicas e da criação de departamentos que cuidam do assunto. A oferta, nesses casos, criaria, assim, a demanda por informação, como aconteceu no México.

No México, criou-se uma estrutura legal e institucional (Ifai) para atender a uma sociedade não habituada a demandar esse tipo de direito diretamente ao Estado.

Os dados, já expostos, revelam que, no ano de 2008, tendo o México uma população em torno de 110 milhões de habitantes, apenas chegaram ao governo pouco mais de 105 mil pedidos de acesso – menos de um pedido por grupo de 100 mil habitantes no ano. No mesmo ano, em 2008, os Estados Unidos da América, segundo dados de Roger Vleugels (2008), receberam 500 pedidos para cada 100 mil habitantes. Já no *ranking* de outubro de 2011, também elaborado por Roger Vleugels (2011), a posição do México mudou drasticamente, enquanto os Estados Unidos da América permaneceram com números próximos aos de 2008.

Tabela 3: Países com maior número de solicitações de acesso em 2011
(considerados os meses janeiro a outubro)

Posição	País	Número anual de solicitações (para cada 100 mil habitantes)
1 ^o lugar	Noruega	1250
2 ^o lugar	Estados Unidos da América	492
3 ^o lugar	Irlanda	125
4 ^o lugar	Bulgária	120
5 ^o lugar	Canadá	106
6 ^o lugar	México	98

Fonte: minha elaboração a partir de Vleugels (2011).

No ano de 2008, a Lei de Acesso à Informação do México já estava em vigor e o governo já havia criado toda uma estrutura e burocracia próprias para atender aos pedidos de acesso decorrentes do direito implementado pela recente legislação federal. Faltava-lhes demanda para o serviço criado. Faltava o “tempo adequado” para uma “implementação exitosa” (HOGWOOD; GUNN, 1984).

Essa situação, ao que parece, e conforme os números dados, está sendo revertida e a participação social, incrementada, conforme aponta Mendel:

Há uma revolução global sobre o reconhecimento do direito dos cidadãos de acesso à informação mantida pelo governo. Ele é reconhecido como um direito humano e uma pedra angular em qualquer democracia. O México tem desempenhado papel fundamental na agenda global e se mantém na vanguarda dos desenvolvimentos sobre acesso à informação⁹⁹ (MENDEL, 2006b, p. 3).

Já nos Estados Unidos da América, embora não se tenha encontrado indicativo de aumento do número de solicitações de acesso, considerando especialmente que a Lei já vigora há mais de 40 anos e a cultura de acesso da população e da burocracia estão formadas, algumas notícias apontam mudanças.

Mudanças políticas ocorridas na última eleição para presidente nos Estados Unidos da América talvez influenciem a política de acesso à informação no país, tornando-a menos focada no sigilo. Em seu segundo dia no cargo, o presidente Barack Obama instruiu o Departamento de Justiça para aumentar ainda mais a acessibilidade da informação ao público. O procurador-geral, Eric Holder, publicou um conjunto de diretrizes para a implementação da ordem de Obama.

As novas diretrizes, que se aplicam a todas as agências do Poder Executivo, incluem a exigência de que, ao responder a um pedido de informações, as agências reflitam sobre o

⁹⁹ “Existe una revolución global sobre el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a acceder a la información en poder del gobierno. Se le reconoce como un derecho humano y una piedra angular de toda democracia. México ha desempeñado un papel fundamental en la agenda global y se mantiene en la vanguardia de los desarrollos sobre acceso a la información” (MENDEL, 2006b, p. 3).

que podem revelar e atentem para o fato de que não podem esconder a informação só por haver amparo legal para isso (FISHER-THOMPSON, 2009), ou seja, a análise deve ser feita caso a caso. O fato de a informação se enquadrar em uma das hipóteses da Lei não quer dizer que ela deve, necessariamente, ser enquadrada como sigilosa.

Se implementadas na prática as novas diretrizes do governo norte-americano, o obstáculo político fica superado ou, ao menos, minimizado – pois o relato de esvaziamento dos escritórios do Foia é preocupante, mas parece haver um esforço para a reversão desse quadro. O número de funcionários dedicados ao Foia em tempo integral subiu de 3.691, em 2008, para 4.030, em 2010, conforme relatos do Departamento de Justiça¹⁰⁰.

Porém, os atentados terroristas e as atividades bélicas ainda representam “circunstâncias externas ao agente responsável pela implementação” (HOGWOOD; GUNN, 1984), que podem ser obstáculos ao incremento da política de acesso à informação no país.

Quanto à influência da burocracia desses Estados na aplicação das políticas de acesso à informação, continua sendo um fator relevante, embora já se afirme que “a era da burocracia está terminando” e que está surgindo a “era do *network*”.

A sabedoria convencional nos diz que o século XX foi a era de Estados fortes e grandes burocracias. (...) No final do século XX, este modo de governança estava morrendo. Muitos problemas requerem agora os esforços combinados de agências em diferentes e variadas jurisdições. (...) **Nós começamos a nos mover da era da burocracia em direção à era das redes.** “Redes”, disse o renomado analista Manuel Castells, em 1996, “são o material fundamental a partir do qual as novas organizações são e serão feitas.” (...) A ameaça de um governo aberto é simples. À medida que as redes se tornam maiores, e os fluxos de informação entre os membros da rede tornam-se mais aprofundados, o estoque de informações na posse de qualquer agência num determinado ponto no tempo vai mudar ¹⁰¹(ROBERTS,

¹⁰⁰ Dados disponíveis no título OIP Summaries of Agency Annual Foia Reports no site: <http://www.justice.gov/oip/reports.html>, acessado em 21 de outubro de 2011. Não foi possível fazer levantamento comparando com anos anteriores a 2008 porque mudaram as regras para contabilização do pessoal que trabalha com o Foia nas diversas agências do governo – como relatado no *link* acima, dentro do documento “FY2008”.

¹⁰¹ “Conventional wisdom tells us that the twentieth century was the age of strong states and large bureaucracies. (...) By the end of the twentieth century this mode of governance was dying. Many problems require now the combined efforts of agencies in many different jurisdictions. (...) We had begun to shift from the age of

2006, p. 147. Minha tradução. Grifei).

A afirmação de Roberts aponta para duas consequências: uma a de que um grande número de informações sairá das mãos do Estado – logo, é necessário que as políticas de acesso às informações incorporem esse fato para pensar um modo de não excluir essas informações do acesso público. Outra, que os Estados, como coordenadores dessas ações integradas, ainda guardarão para si as informações mais relevantes e de maior impacto na sociedade, permanecendo ainda importante o papel daqueles que irão produzir, armazenar e transferir essas informações, quando solicitadas.

4.4 Conclusões parciais

Uma comparação que levasse em conta, exclusivamente, as legislações mexicanas e estadunidenses em matéria de lei de acesso possivelmente apontaria o México como país no qual a população tem mais acesso à informação governamental.

Impossível deixar de notar que nossa análise mostra uma realidade bastante diferente. Tal como no caso do Brasil, a legislação constitucional mexicana busca, pelo poder de enunciação, alterar uma realidade bastante complexa.

Por outro lado, nossa análise mostra a importância da burocracia na implementação das políticas de acesso. A visão de que a legislação impõe mais trabalho a uma rotina já estabelecida não deixa de ser verdadeira. Como vimos, uma das principais preocupações do burocrata diz respeito aos aspectos práticos de administrar sua carga de trabalho. Por razões de ordem administrativa ou mesmo políticas, os meios para realização da política de acesso nem sempre acompanham as políticas. Como resultado, a implementação fica incompleta, já

bureaucracy to the age of networks. ‘Networks’, said the noted analyst Manuel Castells in 1996, ‘are the fundamental stuff of which new organizations are and will be made’. (...)The threat to open government is straightforward. As networks become larger, and information flows among network members become deeper, the inventory of information held by any one agency at a particular point in time will change” (ROBERTS, 2006, p. 147. Grifei).

que o demandante desse direito tem em seu caminho um corpo administrativo que não consegue entender as razões ou, então, que percebe no pedido do demandante apenas mais trabalho.

Por outro lado, as razões de ordem política aliadas às necessidades de proteção contra inimigos reais ou imaginários, no caso dos Estados Unidos da América, produzem uma situação em que tende a prevalecer o princípio do sigilo sobre o princípio do direito de informação.

Finalmente, como já mostramos no capítulo 1, a informação pela metade, ou uma informação “não tratada”, é, muitas vezes, muito mais danosa que nenhuma informação. O excesso de dados, ou dados organizados dentro de uma técnica que é estranha ao demandante, podem ser usados como uma estratégia de negar a informação.

Nesses casos, a informação é uma forma de poder, já que está organizada dentro de uma lógica esotérica.

Como lembra Foucault, conhecimento é poder, mas somente quando esse conhecimento é organizado de modo estratégico. Assim, tudo indica que o excesso de informação, ou a informação parcial, podem ser estratégias importantes de desinformação.

Assim, acompanhando preocupações do ponto de vista prático, da organização da carga de trabalho, não podem ser desconsideradas as estruturas de micropoderes dentro da burocracia na qual o poder político pode se apoiar para produzir uma informação parcial ou excessiva, que acaba por criar um óbice ao acesso à informação estratégica.

CAPÍTULO 5 - AS LEIS BRASILEIRAS E A VISÃO DA DOCTRINA SOBRE O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Este capítulo pretende tratar das leis vigentes entre 1988 (após a promulgação da Constituição Federal) e 2011 (antes da publicação da Lei de Acesso à Informação) no âmbito federal sobre o tema acesso à informação e, ainda, entender como alguns dos doutrinadores nacionais interpretam essas leis. Não serão tratadas com profundidade as normas ou a doutrina sobre restrição do direito de acesso. O foco é a construção do direito de acesso e, por consequência, as normas que serão mais extensamente analisadas tratam da permissão de acesso.

O direito de acesso à informação é um tema relativamente novo no cenário internacional e nacional e, portanto, está ainda em fase de consolidação. A doutrina do direito à informação nasceu como consequência de uma "reflexão crítica dentro do pensamento liberal e democrático sobre os problemas sócio-políticos decorrentes da aplicação da liberdade de informação no contexto social pós II Guerra Mundial"¹⁰² (JÁUREGUI, 2010, grifei , minha tradução).

Essa reflexão crítica que dá origem à doutrina sobre o direito de acesso à informação, referida por Jáuregui (2010), tem três pontos principais que coincidem com a evolução histórica desse direito: primeiro, reflete sobre a crítica de que a liberdade de informação é essencialmente um direito para o informante e, em grande medida, para a empresa de mídia. Segundo, sobre a crítica de que a liberdade de informação tem permitido que a informação e os meios de comunicação social sejam submetidos aos imperativos do mercado e, consequentemente, a critérios de mercado na sua gestão. Em terceiro lugar, reflete sobre a ampliação da liberdade de informação e a possibilidade de que isso interfira na informação, para obter o controle ou direção de seu conteúdo.

Os direitos e poderes aos quais nos referimos como o conteúdo da

¹⁰² “**reflexión crítica** dentro del pensamiento liberal y democrático sobre los problemas sociopolíticos originados por la **aplicación de la libertad de información** en el contexto social surgido de la Segunda Guerra Mundial” (JÁUREGUI, 2010, grifei).

liberdade de informação foram construídos em diferentes períodos históricos. O primeiro período é o das leis liberais de imprensa do século XIX, em que a liberdade de imprensa prevalece sobre a regulamentação legal do seu exercício, (...) O segundo é caracterizado pela proeminência de jornalistas profissionais, dada a importância e a transcendência da sua gestão, não só pelo aspecto empresarial, mas pelo papel social e público que desempenham... Finalmente, o terceiro período, no qual a informação aparece como um direito, é a etapa universalista das informações, na qual o público realmente reivindica o seu direito à informação como algo que pertence a ele por natureza, como um simples ato de justiça. O direito à informação é considerado como indispensável para o exercício do direito que os cidadãos têm de participar em tarefas públicas e se enquadra como um real poder jurídico¹⁰³ (JÁUREGUI, 2010).

O direito de acesso à informação, previsto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, é fruto dessa última evolução histórica, em que o direito à informação é considerado um direito fundamental, indispensável ao exercício da cidadania, como veremos a seguir. Necessário, então, que a legislação que regulamente esse direito proteja a integridade da informação. Necessário também que as reflexões teóricas sobre o direito de acesso à informação analisem se a ampliação da liberdade de informação não estaria levando à excessiva intervenção, com vistas a obter o controle ou a direção do conteúdo da informação.

No caso do Brasil, existia uma legislação espaçada que tratava do direito de acesso. Entretanto, ela estava dispersa em diversos dispositivos, que tratavam apenas de forma parcial, direta ou indiretamente, a questão do acesso à informação.

As normas sobre acesso estavam inseridas em leis sobre responsabilidade fiscal, preservação do meio ambiente, sobre a questão da guarda de arquivos, entre outras. Assim,

¹⁰³ Los derechos y facultades a los que hemos hecho referencia como contenido de la libertad de información, se han ido produciendo en diferentes etapas históricas. La primera es la de las leyes liberales de imprenta del siglo XIX, en la que predomina la libertad de prensa sobre la regulación jurídica de su ejercicio, (...) La segunda se caracteriza por el protagonismo de los informadores profesionales, dada la importancia y trascendencia de su gestión, no sólo en el aspecto empresarial sino por la función social y pública que desempeñan. Finalmente, la tercera etapa, en la que aparece la información como derecho, es ya la etapa universalista de la información en la que el público reclama verdaderamente su derecho a la información como algo que le corresponde por naturaleza, como simple acto de justicia. El derecho a la información es considerado como algo indispensable para el ejercicio que los ciudadanos tienen a la participación en las tareas públicas, y se encuadra como una verdadera facultad jurídica (JÁUREGUI, 2010).

existia essa dispersão da matéria em ordenamentos múltiplos e distintos, gerando interpretações divergentes e outras consequências negativas, além de um evidente descompasso com o avanço do tema na legislação de países vizinhos. Como mostra Esmanhoto (ESMANHOTO, 2010):

No Brasil ainda não existe uma lei unificada de acesso à informação e transparência, como já está acontecendo em países vizinhos, como Colômbia, Chile, Peru e México. A legislação existente é incompleta e problemática, embora alguns juristas otimistas se atreiam a dizer que a falta de uma lei unificada não é suficiente para dizer que o Brasil é desprovido de mecanismos viáveis para tornar o direito de acesso à informação viável¹⁰⁴ (ESMANHOTO, 2010).

Se não havia legislação sobre o direito de acesso à informação, essa falta não pode ser atribuída à inexistência de previsão constitucional. Pois, como veremos, o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal não só prevê o direito de acesso à informação como, ainda, determina que seja criada lei para regulamentar o assunto.

5.1 O direito de acesso na Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988 foi um dos marcos da transição da ditadura militar para a democracia no Brasil. Nessa Constituição, foram estabelecidos alguns princípios que garantiam maior transparência às ações governamentais, “o mais importante deles é o que consta do inciso XXXIII no seu art. 5º” (LOPES, 2007, p. 5), que estabelece:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas **no prazo da lei, sob pena de responsabilidade**, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível

¹⁰⁴ Todavía no hay en Brasil una ley unificada de acceso a la información y transparencia como ya ocurre en países vecinos como Colombia, Chile, Perú y México. La legislación existente se demuestra incompleta y problemática, aunque algunos juristas más optimistas se atrean a decir que la inexistencia de una ley unificada no es suficiente para que se pueda decir que Brasil está desprovisto de mecanismos que hagan viable el ejercicio del derecho de acceso a la información (ESMANHOTO, 2010).

à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988, grifei).

Além do inciso XXXIII, o tema é tratado também nas disposições constitucionais do artigo 5º sobre liberdade de imprensa e sigilo da fonte, direito de petição, direito de certidão, *habeas data* e, como norma geral, o princípio da publicidade inscrito no artigo 37:

Art. 5º[...]

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

.....

XXXIV – São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição dos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

.....

LXXII – conceder-se-á *habeas data*:

para assegurar o conhecimento de informações relativas a) à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

.....

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Assim, a partir da Constituição de 1988, a transparência e a publicidade são princípios que devem nortear a relação do Estado com a população. O acesso à informação é decorrência desses princípios e parte do processo de transformação democrática pelo qual passava o país:

Portanto, se, durante o período ditatorial, valia a regra de que toda informação era imprescindível à segurança nacional, permitindo-se a divulgação tão-somente das exceções que não colocassem a soberania nacional em risco, hoje o que existe, ao menos em princípio, é exatamente o contrário: a regra é que a informação seja pública a não ser que seja considerada restrita por questões de segurança (LOPES, 2007, p. 5).

Apesar das disposições mencionadas, somente após 23 anos da promulgação da Constituição Federal foi feita a Lei que estabelece os “prazos” e a “responsabilidade” pela prestação das informações a que se refere o inciso XXXIII do artigo 5º – somente a parte final desse dispositivo havia sido regulamentada até pouco tempo. A parte que trata das informações sigilosas está detalhada sucintamente na Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005.

A falta de regulamentação da parte do dispositivo constitucional referente ao acesso e do detalhamento da parte referente ao sigilo pode ter frustrado algumas das expectativas geradas com a promulgação da Constituição de 1988, conforme relatado por Cepik:

Após a promulgação da Constituição houve certa agitação na opinião pública e alguns pedidos de informação sobre situações pessoais, logo frustrados por um parecer da Consultoria Geral da República (nº SR-71) que deixava a cargo do chefe do antigo Serviço Nacional de Informações (SNI) a avaliação sobre quais dados poderiam ser divulgados, em função da ressalva de sigilo prevista no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição (CEPIK, 2011, p. 43)

A existência de uma lei única que regule o direito de acesso à informação é condição importante para a implementação de uma política pública de acesso à informação. O ordenamento infraconstitucional, além da necessária harmonia com o preceito constitucional, deve traduzir suas normas ao público ao qual se destina: cidadãos e burocracia de Estado. Sem uma previsão clara de deveres, responsabilidade e prazos com relação aos pedidos de acesso à informação governamental, dificilmente o direito conseguirá ser operacionalizado dentro de uma ação cotidiana do Estado.

Daí a importância de analisar os principais normativos infraconstitucionais que tratam do direito de acesso à informação.

5.2 O ordenamento infraconstitucional¹⁰⁵

Os analistas que tratam do tema transparência são unânimes em afirmar que, nos últimos anos, “avançou-se mais na regulamentação do segredo governamental e dos procedimentos de segurança de informação (...) do que na regulamentação do direito à informação e do acesso aos registros governamentais” (CEPIK, 2011, p. 43, entre outros). A Lei nº 11.111, de 2005, é um exemplo claro dessa tendência em direção à imposição de sigilo às informações referidas no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal¹⁰⁶.

Mas as informações às quais se refere o dispositivo constitucional não são somente as informações sigilosas. A Constituição refere-se, também, àquelas informações, produzidas ou em poder dos órgãos públicos, que podem ser de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral. São informações governamentais.

Outras normas tratam do acesso a partes específicas das informações governamentais: informações sobre o orçamento público, sobre os arquivos públicos ou sobre o meio ambiente – merecendo, a primeira, destaque pela força coativa que fez com que as normas de acesso ao orçamento fossem implementadas com rapidez; e a última, pelo pioneirismo da legislação ambiental e pela redação que privilegia o princípio da transparência.

Já as disposições sobre acesso à informação previstas na Lei de Arquivos Públicos possuem os limites próprios do assunto regulamentado: por se tratar de legislação que tem como foco principal os documentos de guarda permanente, com valor histórico, ela apenas tangencia a questão dos arquivos correntes e de documentos sigilosos, como veremos adiante.

Formava-se, então, um “vácuo legal gerado pela regulamentação apenas parcial do acesso à informação pública (...) falta, portanto ao Brasil o *enforcement* necessário para a aplicabilidade de mecanismos que garantam o acesso à informação pública” (LOPES, 2007,

¹⁰⁵ A Lei de Acesso à Informação brasileira foi publicada em 18 de novembro de 2011, Lei 12.527, quando este trabalho já estava em fase de conclusão, e, embora eu tenha feito adaptações ao texto para incorporar a nova lei, não havia tempo e, claro, não havia material de doutrina que tratasse da lei recém-criada.

¹⁰⁶ Antes as informações sigilosas só haviam sido regulamentadas por meio de Decretos do Poder Executivo.

p. 5). Com isso, não é difícil concordar com a comparação feita entre o “mundo jurídico” e “Babel” quando se afirma que a “multidão de leis afoga o jurista, esmaga o advogado, estonteia o cidadão, desnorteia o juiz. A fronteira entre o lícito e o ilícito fica incerta” (FERREIRA FILHO, 2001). De fato, essa situação faz com que o Estado não consiga garantir a preservação desse direito.

Embora a Lei de Arquivos Públicos tenha em seu artigo 4º apontado para a organização do direito de acesso à informação, foi a Lei Ambiental que de fato primeiro trouxe à legislação nacional os princípios que caracterizam o direito de acesso como um direito fundamental. Essa Lei e a Lei de Responsabilidade Fiscal eram as que melhor especificavam o direito de acesso dentro do arcabouço legal brasileiro, até o advento da Lei 12.527 (BRASIL, 2011).

5.2.1 A Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei nº 10.650, de 2003)

A Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003 (BRASIL, 2003), dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)¹⁰⁷.

A Lei de Acesso à Informação Ambiental estabelece que os órgãos e entidades que fazem parte do Sisnama estão obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico (artigo 2º); devem publicar em Diário Oficial e dar disponibilidade, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, a listagens e relações contendo os dados referentes aos requerimentos apresentados aos órgãos públicos e aos autos de infração (artigo 4º); e, ainda, elaborar e divulgar relatórios anuais relativos à qualidade do ar e da água e, na forma da regulamentação, outros elementos ambientais (artigo 8º).

Pela primeira leitura dos dispositivos da Lei, estariam atendidos o princípio da transparência

¹⁰⁷ SISNAMA – Sistema instituído pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

e os mesmos princípios, já mencionados, relacionados ao acesso à informação. Entretanto, duas observações permitem que se questione a efetividade das disposições previstas na Lei nº 10.650, de 2003, em relação ao direito de acesso.

A primeira observação está relacionada ao caráter de direito difuso das regras ambientais. Se o direito ambiental tem esse caráter exatamente pelos efeitos decorrentes de sua aplicação – visto que não é possível delimitar fronteiras ou grupo humano atingido pela degradação do meio ambiente –, então o acesso aos documentos deve ser facilitado ao máximo, com todos os recursos tecnológicos possíveis para que o público que acesse a informação seja tão amplo quanto o público afetado pelas normas. Deixar papéis disponíveis dentro de um órgão público, conforme disposto nos artigos 2º e 4º da Lei nº 10.650, de 2003, atenderá a um público extremamente limitado: público formado por pessoas que moram na mesma cidade onde está localizado o órgão público ou os que têm tempo e dinheiro para se locomover à cidade.

A parte final do artigo 2º da Lei nº 10.650, de 2003, foi regulamentada por meio de decreto. Nesse decreto – o Decreto nº 5.975, de 30 de novembro de 2006 – foi mais bem tratado o direito de acesso à informação, expandindo a obrigação dos órgãos para que seja dada publicidade às operações de concessão e transferência de créditos de reposição florestal, de apuração de débitos de reposição florestal e a compensação entre créditos e débitos “por meio da Internet, permitindo a verificação em tempo real de débitos e créditos existentes” (artigo 25).

A segunda observação refere-se ao disposto no artigo 8º da mesma Lei. Embora exista uma ideia de difusão das informações, dois pontos merecem ser analisados com cuidado. Primeiro, que a norma está vinculada à edição de outra norma que, até o momento (8 anos depois), não foi editada. Segundo, que os relatórios que se pretende publicar, embora de suma importância – pois versam sobre qualidade de recursos essenciais à sobrevivência, ou seja, água e ar – devem ser publicados apenas uma vez por ano.

O direito à informação em matéria ambiental deve ser entendido como direito à maior

difusão possível das informações que estão em mãos dos órgãos públicos. O direito à informação inclui o direito de ser informado. A difusão é um dos lados do acesso à informação. O outro lado é a prestação da informação demandada individualmente. É exatamente nessas demandas individuais que reside um dos problemas do acesso à informação, em geral, e também do acesso à informação ambiental – a negativa de acesso injustificada:

A dificuldade de acesso aos processos de licenciamento ambiental, bem como aos seus respectivos EIAs/Rimas, além da falta de transparência e clareza de informações são ingredientes que se somam à opacidade, obstruindo o conhecimento dos que precisam saber a respeito do licenciamento das atividades ambientais sob a responsabilidade do Estado. O processo de negação da informação ante a impossibilidade de acesso aos dados detidos pelo poder público ainda é uma realidade nos dias atuais. Esta prática não tem sido freada pelas sanções e regras estabelecidas pela legislação vigente, nem tampouco pela fiscalização e vigilância do número crescente de entidades e organizações que combatem as ações prejudiciais ao meio ambiente (BARROS, 2004).

Além do controle dos atos já produzidos pelos órgãos públicos – como os requerimentos e relatórios referidos anteriormente –, também vale mencionar que a participação no processo de desenvolvimento do direito ambiental é importante porque :

Sem a participação da sociedade no processo de efetivação dessas normas, isto é, sem envolvimento social, torna-se impossível a concretização da democracia ambiental. As leis e as normas passam a ser apenas instrumentos de sujeição nas mãos dos grupos poderosos. E mais, sem essa consciência popular, a lei torna-se uma fiel companheira da corrupção e da burocracia, além de tornar-se uma inimiga da efetividade (BARROS, 2004).

A proteção do meio ambiente por meio de controle social mais efetivo, ou seja, utilizando a transparência como instrumento principal para se alcançar maior efetividade nas ações públicas voltadas à proteção ambiental, faz-se necessária tanto mais se observarmos que existe uma tendência histórica na legislação nacional em matéria de política ambiental à falta crônica “de controle governamental sobre as terras públicas do país” (DRUMMOND, 1999):

combinada [a falta de controle sobre as terras] com a falta total de uma política democrática de terras. Como a terra é, em sentido literal,

um conjunto complexo de recursos naturais (...), essa falta de controle sobre o acesso a ela e sobre o uso dela tem afetado decisivamente as práticas sociais e políticas ambientais (DRUMMOND, 1999).

Drummond (1999) não está, aqui, criticando a falta de legislação sobre o tema, que, como ele mesmo ressalta, foi emitida amplamente no período de 1934 a 1988, mas, sim, a falta de controle, planejamento e fiscalização dos governos e de envolvimento da sociedade no processo de conservação.

No que se refere ao papel do Estado, além da emissão de normas, também é imprescindível o planejamento como instrumento fundamental para garantir a preservação dos recursos naturais para o futuro:

O planejamento e o Estado – como agente regulador – ganham relevância, assumem novos papéis e se tornam uma necessidade vital na medida em que a sociedade se orienta para o desenvolvimento sustentável e para a construção de um novo estilo de desenvolvimento que busca a conservação ambiental, o crescimento econômico e a equidade social. (BUARQUE, 2002).

Toda a doutrina sobre acesso à informação ambiental e a experiência prática desenvolvida na gestão da informação ambiental podem servir de base para a construção de uma política pública ampla de acesso à informação governamental. Além das observações referentes aos dispositivos da Lei Ambiental, também se destaca a necessidade de participação da população no processo de “efetivação” das normas e a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas ou, então, de “planejamento” do Estado.

A participação da sociedade no planejamento dos projetos do Estado, sejam eles ambientais, sociais etc., passa essencialmente pela fiscalização dos recursos empregados na execução desses projetos. Daí porque, na sequência, destaco também as disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e outros regulamentos sobre transparência e acesso à informação.

5.2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Capiberibe

Em matéria de transparência de gastos¹⁰⁸, existe já um corpo legislativo bem definido para órgãos do governo federal: o Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 (BRASIL, 2005a), que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da rede mundial de computadores (internet), e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que, após ter sido alterada pela Lei Complementar nº 131, de 2009, conhecida também como Lei Capiberibe (BRASIL, 2009), passou a exigir, de todos os entes da federação, publicação on-line e em tempo real dos gastos públicos.

O Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, dispõe sobre a divulgação, na internet, de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal. Neste sítio eletrônico, o governo federal veicula dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos:

Art. 1º

I - gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal;

II - repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e

IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.

§ 1º A Controladoria-Geral da União, como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, fica incumbida da gestão do Portal da Transparência¹⁰⁹.(BRASIL, 2005^a, grifei).

Esse Decreto trata, então, de um instrumento de informação e publicidade do Poder

¹⁰⁸ Transparência de gastos, como já elucidado, é apenas um dos temas relacionados ao direito de acesso. A referência aos normativos sobre transparência de gastos serve apenas para elucidar e exemplificar a dispersão das normas em instrumentos distintos.

¹⁰⁹ A experiência da Controladoria-Geral da União na administração do Portal da Transparência foi um dos fatores que levaram à escolha desse órgão como instância recursal da Lei de Acesso à Informação brasileira.

Executivo Federal. Nele, não estão dispostas regras sobre outros poderes da União, nem sobre a possibilidade de requerimento de informação sobre os assuntos por ele abrangidos. A finalidade principal é criar o Portal e estabelecer regras sobre ele. No mesmo sentido, mas ampliando a abrangência para os demais Poderes e para outras esferas da federação, foi elaborada uma Lei complementar, em 2009, para atualizar a Lei de Responsabilidade Fiscal com normas referentes à publicação eletrônica de dados orçamentários.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 2000, com as modificações feitas pela Lei Complementar nº 131, de 2009, também chamada Lei Capiberibe (BRASIL, 2009; BRASIL, 2000), foi a mais recente e mais forte iniciativa do Legislativo para aumento da transparência pública sobre os gastos federais, estaduais e municipais nos três Poderes. Ela traz propostas que parecem ideais no que diz respeito à transparência pública, ao determinar a todos os entes da Federação que publiquem informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público e que adotem sistema integrado de administração financeira e controle.

Quando foi elaborada, a Lei de Responsabilidade Fiscal sofreu influências internas, devido ao histórico de crises econômicas sucessivas ocorridas no Brasil, e influências externas, como das diretrizes do FMI com relação à transparência fiscal, bem como do Tratado de Maastrich (Comunidade Europeia), do Budget Enforcement Act (Estados Unidos da América) e do Fiscal Responsibility Act (Nova Zelândia), tudo isso, claro, adaptado à realidade brasileira (SANTANA JUNIOR, 2008). Embora tenha imposto algumas restrições à autonomia dos entes federativos, a LRF “trouxe uma nova perspectiva no aprimoramento dos conceitos de responsabilidade e de transparência” (SANTANA JUNIOR, 2008, p. 44).

Já a alteração da Lei Capiberibe, promovida na LRF, privilegia a transparência por meio de introdução de uma ferramenta do chamado *e-government*, ou governo eletrônico, ou e-governo, qual seja, a utilização de tecnologia da informação e da internet para as atividades internas do governo e para a sua comunicação com o público externo – cidadãos, fornecedores, empresas etc.(SANTANA JUNIOR, 2008). Com essa alteração, a LRF passa a exigir que os gestores publiquem seus gastos na internet, “em tempo real” (BRASIL,

2000):

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)(BRASIL, 2000).

Embora tenha introduzido avanços consideráveis, ao exigir a publicação de dados em “tempo real”, a Lei Capiberibe usou um termo que não se preocupou em definir e que causa confusão, pois as ferramentas de tecnologia hoje disponíveis certamente não permitem que sejam lançados na internet, por exemplo, os valores de uma compra feita pelo gestor no mesmo instante em que ela é paga.

Se a intenção era a abertura do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) para o público, do mesmo modo, a iniciativa não seria efetiva em termos de transparência, pois a simples publicação de informação não gera transparência. A informação transparente é aquela que pode ser compreendida pelo público a que se destina (SANTANA JUNIOR, 2008).

Os termos e modos de apresentação dos dados do Siafi são postos para fins de contabilidade e não de transparência; seria necessário “traduzir” as informações para uma melhor compreensão. Essa “tradução” demanda tempo. Por outro lado, a Lei exige uma preocupação com a agilidade, por parte dos gestores de recursos públicos, quanto à publicação dos dados e, talvez, até pressione para que sejam criadas ferramentas novas que possibilitem, de fato, a publicação de gastos em “tempo real”.

Por fim, importa ressaltar que, em análise feita por veículo de comunicação de grande porte, foram avaliados os resultados da implementação dessa Lei Complementar pelos estados da

Federação. Os resultados mostram as diferenças e dificuldade dos entes federados no cumprimento dos preceitos legais¹¹⁰. Assim, é necessário refletir sobre a heterogeneidade política, burocrática e cultural dos diversos estados que compõem a Federação quando da elaboração de normas com comandos que devem ser interpretados e executados individualmente pelos gestores estaduais e municipais.

5.2.3 A Lei nº 11.111, de 2005

A Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, é fruto da conversão da Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004. Foi criada com a finalidade de regulamentar a parte do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal que trata das informações sigilosas. Para tanto, além de estabelecer algumas regras a respeito da informação sigilosa, a lei também criou, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, com a finalidade de decidir sobre a aplicação da ressalva ao acesso a documentos sigilosos, nos seguintes termos:

Art. 6º O acesso aos documentos públicos classificados no mais alto grau de sigilo poderá ser restringido pelo prazo e prorrogação previstos no § 2º do art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

§ 1º Vencido o prazo ou sua prorrogação de que trata o caput deste artigo, os documentos classificados no mais alto grau de sigilo tornar-se-ão de acesso público.

§ 2º Antes de expirada a prorrogação do prazo de que trata o caput deste artigo, **a autoridade competente para a classificação do documento no mais alto grau de sigilo poderá provocar, de modo justificado, a manifestação da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas para que avalie se o acesso ao documento ameaçará a soberania, a integridade territorial nacional ou as relações internacionais do País, caso em que a Comissão poderá manter a permanência da ressalva ao acesso do documento pelo tempo que estipular.**(BRASIL, 2005b, grifei).

Sob a alegação de que, em 2002, o governo havia ampliado os prazos, por decreto, e permitido que a autoridade competente, para classificar, pudesse prorrogar indefinidamente os prazos de sigilo, foi publicada em 2004 essa Medida Provisória.

¹¹⁰ Conforme reportagem publicada pelo Portal G1 em 2010 (OLIVEIRA, 2010).

A Medida Provisória tinha por fim alterar o Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002, permitindo o retorno do prazo estabelecido na Lei nº 8.159, de 1991, e, ainda, criar uma comissão interministerial encarregada de analisar os documentos que fossem imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado¹¹¹.

Na conversão da Medida Provisória em Lei foram feitos vários ajustes de redação, com a clara intenção de destacar o direito de acesso à informação no texto. As mudanças, contudo, não influenciaram a característica ou as regras previstas na medida provisória – continuava sendo uma legislação sobre sigilo e não sobre acesso à informação.

A Lei n. 11.111, de 2004, que trata do acesso à informação pública, especifica parâmetros de sigilo das informações, como se os casos de segredo fossem a regra e não a exceção¹¹² (ESMANHOTO, 2010).

Para ser uma lei sobre acesso à informação, seria necessário que a mesma estabelecesse, ao menos, os prazos de divulgação – previstos no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal – além de estabelecer outros procedimentos, responsabilidades e sanções em caso de descumprimento. Mas, “ em vez de regulamentar o acesso aos documentos públicos, a Lei n. 11.111, de 2004, regulamentou exatamente o contrário: o sigilo desses documentos¹¹³ (ESMANHOTO, 2010).

O sigilo destaca-se nesta Lei em dois pontos: no parágrafo 2º do artigo 6º e no artigo 7º. No artigo 6º são dados três critérios para a classificação de documentos sigilosos e também se confirma a regra vigente segundo a qual é possível renovar indefinidamente os prazos de

¹¹¹ Vale destacar a observação de Esmanhoto (2010) de que “outro argumento é o que diz respeito à criação da Lei n. 11.111, que teve origem em uma Medida Provisória: a Constituição Federal proíbe a edição dessas medidas sobre matéria relativa à cidadania, como é o caso do direito de acesso à informação pública. Além disso, não estava presente o requisito de urgência que justificasse a edição de uma medida provisória. {“Otro argumento dice respeto a la creación de la Ley 11.111, originada a partir de una medida provisoria: la Constitución Federal prohíbe la edición de medidas provisionarias sobre materias relativas a la ciudadanía, como es el caso del acceso a la información pública. Además, no habría el requisito de urgencia que justificase la edición de una medida provisoria sobre el tema”} (ESMANHOTO, 2010).

¹¹² La Ley 11.111, creada en 2004 y que trata del acceso a la información pública, especifica parámetros de sigilo de las informaciones, como si los casos de secreto fuesen la regla y no la excepción (ESMANHOTO, 2010).

¹¹³ “en vez de reglamentar el acceso a los documentos públicos, la Ley 11.111/04 reglamentó exactamente lo contrario: el sigilo de estos documentos”(ESMANHOTO, 2010).

classificação de documentos sigilosos. A renovação indefinida dos prazos dos documentos sigilosos é uma prática que foi apelidada na imprensa de “sigilo eterno”.

O artigo 6º da Lei nº 11.111, de 2005, dispõe que a manifestação da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas deveria avaliar se o acesso ao documento “ameaçar a **soberania, a integridade territorial nacional ou as relações internacionais do País**, caso em que a Comissão poderá manter a permanência da ressalva ao acesso do documento pelo tempo que estipular” (BRASIL, 2005b).

A determinação dos três critérios (grifados no parágrafo acima) para a classificação dos documentos sigilosos aponta para um texto mais restritivo que o anteriormente previsto na Lei de Arquivos, que apenas repetia o artigo 5º, XXXIII da Constituição Federal, ao se referir como “sigilosos” a todos os documentos cuja divulgação “ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado”. Essa restrição, contudo, ainda traz conceitos muito amplos, que deixam larga margem de interpretação e discricionariedade.

A Lei nº 11.111/05 estabelece os casos de exceção, é verdade. Mas se, em um ambiente normativo, a regra não está estabelecida, cabe preponderantemente ao poder discricionário da administração definir exatamente o que é essa exceção. Portanto, o cidadão fica à mercê da determinação burocrática do que deve e do que não deve ser a ele disponibilizado, o que traz graves entraves à construção de uma administração pública transparente (LOPES, 2007, p. 5).

Já a última parte do artigo 6º, quanto à previsão de renovação indefinida dos prazos de restrição de acesso aos documentos sigilosos, embora não seja novidade se comparada às leis adotadas em outros países¹¹⁴, não se coaduna com os padrões e diretrizes mais recentes

¹¹⁴ Embora existam restrições e regras rígidas, os Estados Unidos da América, a França, o Chile e o México, por exemplo, trazem em suas leis dispositivos que possibilitam a renovação indefinida dos prazos de sigilo. Nos **EUA** - Documentos ultrassecretos têm sigilo de 75 anos, com possibilidade de **prorrogação indefinida**. Para a prorrogação, basta que um chefe de agência proponha e uma comissão aceite a exclusão da informação da regra de desclassificação automática. Não há critérios específicos para a prorrogação. Como previsto na *Executive Order 13526* of December 29, 2009 (Classified National Security Information). Na **França** – Foi estabelecido o **sigilo indefinido** para documentos relacionados a armas nucleares, químicas, biológicas e afins, o que engloba boa parte das informações militares estratégicas da França. Conforme previsto no *Code du Patrimoine*. No **Chile** é permitido **sigilo indefinido** para os documentos que tratem de (i) defesa nacional, (ii) planejamento militar ou estratégico, (iii) integridade territorial, (iv) definição de fronteiras, (v) defesa internacional dos direitos do Chile e (vi) que possam afetar de maneira grave a política

em matéria de direito de acesso à informação.

Com relação ao artigo 7º da Lei nº 11.111, de 2005, que prevê a possibilidade de fornecimento de documentos com expurgo parcial das partes sigilosas, representou um avanço em relação à Lei de Arquivos (Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991), sem, contudo revogar o dispositivo da Lei que conflitava com ele.

Lei nº 11.111, de 2005:

Art. 7º Os documentos públicos que contenham informações relacionadas à intimidade, vida privada, honra e imagem de pessoas, e que sejam ou venham a ser de livre acesso poderão ser franqueados por meio de certidão ou cópia do documento, que expurgue ou oculte a parte sobre a qual recai o disposto no inciso X do caput do art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, 2005b).

Lei nº 8.159, de 1991.

Art. 23.

§ 1º Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos (BRASIL, 1991).

No artigo 7º da Lei nº 11.111, de 2005, o sigilo referente à vida privada pode ser aplicado apenas em partes dos documentos; já no art. 23 da Lei de Arquivos, o sigilo é aplicado ao documento inteiro. Poderia, então, haver dois entendimentos: de que o disposto na Lei posterior revogou a anterior, em benefício do princípio da transparência, ou que a Lei posterior criou uma exceção ao disposto no § 1º do art. 23 da Lei nº 8.159, de 1991.

Uma terceira possibilidade, contudo, invalida as duas primeiras. Se julgada procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, objeto do próximo tópico dessa dissertação, a Lei nº 11.111, de 2005, será considerada inconstitucional, não havendo mais conflito com o

exterior do Chile (Ley n 20.285 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública). Por fim, no **México** é possível a **prorrogação indefinida** do sigilo sempre que subsistirem as causas de classificação dos documentos ultrassecretos, sem acrescentar novos critérios. Basta que a autoridade classificadora a requeira perante uma comissão instalada no âmbito de seu órgão e poder (Ley Federal de Transparencia e Acceso a la Información Pública Gubernamental).

disposto no § 1º do artigo 23 da Lei de Arquivos Públicos¹¹⁵.

5.2.3.1 A representação de inconstitucionalidade do Ministério Público

A já referida Lei nº 11.111 (BRASIL, 2005b), de 2005, criada com a finalidade de regulamentar o disposto na parte final do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, teve sua validade questionada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que ajuizou no Supremo Tribunal Federal, em novembro de 2007, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 3987 (CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2007)¹¹⁶.

A ADI contesta a Lei nº 8.159, de 1991 (Lei de Arquivos Públicos), e a Lei nº 11.111, de 2005, na parte em que tratam do sigilo de documentos públicos. Na ADI, a OAB requer que sejam declarados inconstitucionais o artigo 23, com seus parágrafos 2º e 3º, da Lei nº 8.159, de 1991, e a íntegra da Lei nº 11.111, de 2005. Ambas restringem o acesso aos documentos públicos e delegam a possibilidade de aposição de prazo de sigilo a documentos públicos por meio de decretos, regulamentos e até por ato de agentes públicos.

A OAB entende que somente a Lei pode regular o acesso aos documentos públicos, tendo em vista o texto do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal – que estabelece que as informações devem ser prestadas “nos prazos da lei”. Assim, os dispositivos atacados das Leis 8.159 e 11.111, que conferem a agentes demissíveis *ad nutum* pelo Estado (funcionários da Casa Civil da Presidência da República), a decretos e a atos normativos poderes para regular o grau de sigilo e o tempo que essas informações devem permanecer inacessíveis ao público, seriam inconstitucionais, pois contrários à previsão constitucional.

Discorrendo a respeito do direito à informação em confronto com o direito ao espetáculo,

¹¹⁵ Uma “quarta” possibilidade, ou melhor, fato se apresentou com a publicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, que revogou a Lei 11.111 e os artigos 22 a 24 da Lei de Arquivos.

¹¹⁶ Tendo já sido prestadas as informações requeridas ao Presidente da República e apresentada a defesa pela Advocacia-Geral da União, os autos da ADI estão conclusos à relatora, Ministra Ellen Gracie, desde novembro de 2010, sem decisão (conforme consulta feita ao site do STF em 30 de outubro de 2011).

previstos na Constituição Portuguesa, Ascensão (ASCENSÃO, 1990) afirma que a expressão “nos termos da lei”, inserida no artigo 38 desta Lei Maior, quer dizer que “a previsão constitucional deste direito de acesso não é aplicável por si; é necessária ainda a mediação da lei ordinária”, concluindo que:

não poderia deixar de ser assim. É que o direito à informação vai chocar com outros direitos, igualmente dignos de tutela, como sejam o direito à intimidade da vida privada, o direito ao segredo de justiça, o direito das empresas aos segredos de fabrico, e assim por diante. É necessário, por isso, que a lei ordinária concretize estes princípios gerais, fixando os termos em que o acesso pode ser efectivamente exercido. E a regulamentação é necessária ainda para prevenir abusos que se adivinham. (...) Enquanto se não dá a intervenção legislativa, seria igualmente errado recorrer com unilateralidade: à invocação da propriedade privada dos recintos desportivos, para tudo excluir; à invocação do direito à informação, para tudo devassar (ASCENSÃO, 1990, p.4-8).

Assim como no caso de confronto de direitos fundamentais da Constituição Portuguesa, descrito por Ascensão (1990), o caso da ADI também envolve a remissão a texto de lei para regulamentar o direito constitucionalmente previsto. Se o artigo 5º, XXXIII da Constituição brasileira delegou à lei a atribuição de estabelecer os prazos em que serão prestadas as informações governamentais, só a lei pode dizer quais os prazos de guarda dos documentos sigilosos. A determinação dos prazos de restrição de acesso dos documentos secretos é essencial para a caracterização do prazo de prestação da informação requerida ao governo.

5.2.4 A Lei de Arquivos Públicos

Ainda temos em vigor a Lei de Arquivos Públicos, ou Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, que, ao dispor sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, regulamentou também o direito de acesso aos “documentos públicos”.

Os documentos públicos, para fins dessa Lei, são aqueles que compõem os arquivos, “qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos”, estando divididos em três categorias: correntes, intermediários e permanentes. As duas primeiras categorias referem-se a documentos em trâmite ou consultados com frequência pela

administração ou pela população; já a última categoria, que mais interessa aos arquivos, é a que trata dos documentos com valor histórico, probatório e informativo de guarda permanente.

Além das definições e classificações dos documentos públicos, a Lei também fixava¹¹⁷ os prazos e restrições à consulta de documentos que contenham informação pessoal ou imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, remetendo, contudo, o detalhamento dessas limitações a decretos do Poder Executivo Federal.

Lei nº 8.159, de 1991.

Art. 23. Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos (BRASIL, 1991).

Vê-se então que a Lei de Arquivos delegou a tarefa de estabelecer itens necessários à construção dos limites relativos ao direito de acesso à informação à discricionariedade do gestor.

A flexibilidade das normas contidas em decretos serviram, então, no Brasil, como “contrapeso” ao exercício do direito fundamental de acesso à informação contido no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal. A situação ideal para que se pudessem analisar as normas de acesso à informação em confronto com os limites impostos pelo sigilo da informação seria a existência de normas de mesma hierarquia.

Com a publicação da Lei nº 8.159, de 1991, pretendia-se regulamentar o dispositivo constitucional sobre o direito à informação, tanto é que o artigo 4º dessa Lei repete o disposto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição, acrescentando ao final a referência a informações sobre intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas. Mas o intento de regulamentar o acesso à informação não foi atingido com essa Lei. Assim, “a precariedade do direito à informação no Brasil (...) impõe limites políticos e administrativos adicionais à incompletude da legislação” (CEPIK, 2011, p. 43, p. 11).

¹¹⁷ Os artigos 22 a 24 da Lei de Arquivos foram revogados pela Lei de Acesso à Informação.

Os limites políticos estão sobremaneira postos em forma de estrutura, ou falta de estrutura, de políticas públicas com ações e orçamentos destinados ao incremento dos arquivos públicos com a finalidade de facilitar o exercício do direito de acesso à informação.

Verificamos, portanto, que a Administração Federal dispõe de uma ampla rede de estruturas formais direcionadas à documentação e à informação, inclusive os arquivos. Tais estruturas, porém, refletem a ausência de políticas de informação (MARCONDES; JARDIM, 2003, p. 148).

Os limites administrativos decorrem, exatamente, da organização interna da administração, da consciência da necessidade de registro e organização das informações por ela produzidas, em uma administração onde a “atividade documental — especialmente a arquivística — é periferizada no aparelho do Estado” (MARCONDES ; JARDIM, 2003, p. 148).

A Lei de Arquivos Públicos poderia, como visto, ter tido um papel central na regulamentação do direito de acesso à informação, especialmente no que se refere à estipulação de procedimentos e prazos de entrega dos documentos públicos. Em lugar disso, limitou-se a estipular regras sobre documentos sigilosos e a remeter a regulamentação do sigilo a decreto presidencial.

Feita a análise das normas que estavam vigentes até a publicação da Lei de Acesso à Informação, será apresentado um apanhado da doutrina, especialmente daquela que comenta ou faz referência direta ao direito previsto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, voltando à Lei de Acesso no último capítulo.

5.3 A doutrina brasileira e o acesso à informação: um direito em construção

Com pouco material de fonte legislativa para trabalhar, além dos dispositivos constitucionais e das normas espaçadas nas leis referidas, a doutrina nacional acerca do

direito de acesso à informação ainda está sendo construída¹¹⁸.

Contudo, dados os diversos prismas, frutos de sua evolução histórica, o direito previsto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição por vezes se confunde com o direito previsto na alínea “a” do inciso LXXII da mesma norma. Aos poucos, contudo, a diferença entre as expressões “informações de seu interesse particular” (inciso XXXIII) e “informações relativas à pessoa” (“a”, LXXII) se consolida. Matta (2005) lembra que “a lei não utiliza palavras supérfluas”; quando qualificou a palavra “informações” nesses dispositivos o fez para diferenciar seus conteúdos e, ainda, afastar do *habeas data* as exceções de sigilo¹¹⁹:

O tratamento indistinto entre o conteúdo das expressões informações de seu interesse particular (inciso XXXIII) e informações relativas à pessoa (alínea “a” do inciso LXXII), faria incidir sobre o *habeas data* a exceção do sigilo de segurança do Estado, prevista na parte final do inciso XXXIII (MATTA, 2005, p. 145).

Assim, não seria correto afirmar que o direito expresso no artigo 5º, XXIII, é “norma de cunho material, que irá materializar-se com a aplicação do *habeas data*” (BULOS, 2009, p. 215). Ou seja, vincula-se o direito de acesso à informação a um instrumento processual, a um “remédio” judicial e ao direito de obter informações apenas sobre si mesmo.

É certo que a informação pessoal é uma parte importante das informações detidas pelo governo. Claro também que existe já uma maior familiaridade da doutrina nacional com o tema, pois, no Brasil, desde a Constituição de 1934, já se proclamava a proteção legal do direito de se “obter informações relativas à pessoa a que elas se referissem (art. 113, n. 35), e assim também na Carta de 1946 (art. 141, § 36, II)” (FRANÇA, 1977).

Talvez seja esse o motivo pelo qual o direito de acesso à informação ainda tenha definição

¹¹⁸ Não me refiro, por certo, aos estudos gerais sobre o princípio da publicidade ou sobre transparência na administração pública. O tema específico do direito de acesso à informação, previsto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição, é que ainda está incipiente ou, então, é tratado em associação a outros temas. Esse quadro certamente será modificado após a publicação da Lei de Acesso.

¹¹⁹ No mesmo sentido da doutrina de Matta, ou seja, de que o sigilo previsto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal não se aplica ao *habeas data*, estão “Celso Ribeiro Bastos (...), Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Michel Temer (...) em sentido contrário Saulo Ramos e Carlos Mário da Silva Velloso” (MATTA, 2005, p. 147).

vaga de José Afonso da Silva, que apenas diz sobre o referido dispositivo constitucional que: “como se vê, do enunciado, amalgamam-se interesses particulares, coletivos e gerais, donde se tem que não se trata de mero direito individual” (SILVA, 2004, p. 259). Alexandre de Moraes, por sua vez, também limita o direito de acesso à informação, previsto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, ao “Direito de Certidão”, dizendo que:

Tradicional previsão constitucional, o chamado direito de certidão, novamente, foi consagrado como o direito líquido e certo de qualquer pessoa à obtenção de certidão para defesa de um direito (RTJ 18/77), desde que demonstrado seu legítimo interesse (RTJ 109/1200). A esse direito corresponde a obrigatoriedade do Estado, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo, em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal (MORAES, 2005, p. 287).

Mais restrito ainda é o conceito que Carvalho (1999, p. 144) apresenta para o direito de informação, como sendo um “sub-ramo do direito civil, com assento constitucional”.

É claro que essa posição não é unânime. Celso Ribeiro Bastos (2004), por exemplo, embora não defina o direito expresso na Constituição Federal como direito de acesso à informação, mas sim como “direito de informar”, já enquadra esse direito entre os direitos fundamentais com “dupla fundamentação”: transparência e democracia participativa.

Ou, ainda, bem mais amplo, como Cepik (CEPIK, 2011, p. 43), para quem o direito de acesso à informação é um “direito civil, político e social a um só tempo” e, portanto, “o direito à informação se insere no contexto dos chamados ‘direitos difusos’”.

Entretanto, a visão restritiva do direito de acesso à informação, além de limitar esse direito apenas às informações privadas, também vincula por vezes o direito de acesso à informação ao arbítrio exclusivo do Judiciário.

Vincular o exercício do direito de acesso à informação, mesmo que somente às informações sobre si mesmo, ao julgamento dos tribunais, é um dos entraves mais conhecidos ao exercício desse direito. Especialistas no assunto relatam que criar a necessidade de recorrer

ao Judiciário para obter informações detidas pelos outros poderes é um erro comum em muitas legislações sobre acesso à informação¹²⁰. O Modelo de Lei de Acesso à Informação da OEA pretende que a revisão judicial seja somente uma última instância, ou seja, “o tribunal deverá tomar uma decisão final tanto na parte processual como substantiva o mais rápido possível” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2010, grifos nossos).

5.4 Conclusões Parciais

Há que organizar os direitos, submetendo-os à tortura da regulamentação. (ASCENSÃO, 1990, p. 21).

A frase de Ascensão (1990), ao tratar do direito à informação em Portugal, expressa a importância da construção de um aparato legal que sustente a previsão constitucional. É com base nesse aparato legal e infralegal que serão construídas as estruturas e rotinas adequadas para o provimento de informações ao cidadão. Essa é a conclusão de Cepik (2011, p. 43) ao analisar o direito de acesso à informação no Brasil e em outros países. Segundo este autor, o problema em muitos países com o direito de acesso é entender que:

não se trata simplesmente de ‘disponibilizar’ informações sobre a administração, a sociedade, a cidade, o país, etc. Tais **informações** frequentemente não existem, ou são de péssima **qualidade** para as finalidades de orientação do **processo decisório**, tanto participativo como intragovernamental (CEPIK, 2011, p. 43, p. 8, grifei)

Assim, a qualidade, a quantidade e a forma como são disponibilizadas as informações governamentais são fatores importantes para a efetivação do direito de acesso à informação. Esses fatores influenciam no exercício do direito de acesso pela população e nas atividades internas do governo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, embora determine que seja colocada ao dispor da população uma grande quantidade de informações, atualizadas em tempo real, não se

¹²⁰ Adverte o autor que “Sin embargo, en la práctica este modelo tiene una serie de desventajas tales como el costo, la duración, y la dificultad para los ciudadanos en el acceso a los tribunales” (CENTRO DE ARCHIVOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, 2011).

preocupa em determinar a qualidade ou a forma como esses dados serão publicados.

Já a Lei Ambiental mostra-se insuficiente em relação à quantidade de informações que determina sejam publicadas espontaneamente pelos órgãos abrangidos pela Lei. Além da quantidade, foi destacado que a forma de acesso poderia ser mais efetiva se também estivesse previsto o acesso eletrônico às informações governamentais sobre meio ambiente.

No que se refere às leis que interferem nos procedimentos e processos decisórios internos do governo, a Lei nº 11.111, de 2005, e a Lei de Arquivos Públicos podem ser tomadas como exemplos de normas que, embora devessem se ocupar em fornecer detalhes sobre a estrutura e organização interna das informações governamentais, sejam elas públicas ou sigilosas, apenas delegavam essa função a normativos inferiores, ou seja, ao gestor, à burocracia estatal.

A falta de previsão, em texto de lei, de dispositivos que garantissem a qualidade e o conteúdo da informação ou a sua organização acabou por fragilizar o direito de acesso. Foi necessário especificar melhor, de modo mais preciso, os elementos que interferem na integridade da informação prestada pelos órgãos governamentais. Ademais, a delegação feita nas leis para que exista regulamentação de prazos e procedimentos de acesso por decretos ou outros normativos infralegais, além de poder ser considerada inconstitucional, também poderia levar à excessiva intervenção política e administrativa com vistas a obter o “controle ou a direção do conteúdo da informação” (JÁUREGUI, 2010). Por tudo isso, fez-se necessária a criação de uma lei própria para tratar do direito de acesso à informação no Brasil.

CAPÍTULO 6 – OS CAMINHOS DAS LEIS: A CONSTRUÇÃO DA NOVA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Você só deve aceitar fazer uma lei se acreditar, não na lei, mas na necessidade de fazer uma lei. Pensa, então, ao aceitar, que farás tantos inimigos quanto seus amigos serão capazes de fazer outro tanto¹²¹ (CARBONNIER, 1998, p. 171, minha tradução).

A partir da análise feita no capítulo anterior, chegou-se à conclusão de que a legislação referente ao direito de acesso à informação no Brasil estava fragmentada e que existiam diversas lacunas. Essa fragmentação e a omissão da legislação obstaculizavam o acesso do cidadão às informações existentes na base de dados detida pelo Estado Brasileiro.

Esse vácuo legislativo estava principalmente relacionado à ausência de um regramento adequado, visto que a dispersão do ordenamento é contrária ao bom funcionamento administrativo e aos direitos dos administrados (MARTINS JÚNIOR, 2004).

Como sabemos, a lei ocupa lugar privilegiado na estrutura do Estado. A lei, e não o decreto ou outro regulamento, representa a “vontade comunitária”. A falta de uma lei própria para tratar do direito fundamental de acesso à informação deixava transparecer também a falta de uma “vontade política” de implementação desse direito.

Por outras palavras: **a lei emanada dos órgãos da sociedade – os parlamentos – converte-se ela própria em esquema político revelador das propostas de conformação jurídico-política** aprovadas democraticamente por assembleias representativas democráticas. Quem não entender este significado da prevalência da lei pode fazer glosas sobre o Estado de direito, mas não sabe o que é um **Estado de direito democrático** (CANOTILHO, 1999, p. 64 grifei).

Especialmente em países de democracia recente, como o Brasil, o acesso à informação é um direito essencial à consolidação do Estado. A informação, em países que foram submetidos a regimes ditatoriais, é vista como um bem público que deve estar disponível em todas as

¹²¹ Sólo debes aceptar hacer una ley si crees, no en la ley, sino en la necesidad de hacer una. Y piensa que al aceptar, te harás tantos enemigos cuantos semejantes tuyos serían capaces de hacer otro tanto (CARBONNIER, 1998, p. 171).

camadas sociais. Assim, nesses países, assiste-se à proliferação de projetos legislativos destinados a permitir o acesso a informações antes restritas ou sigilosas (PIERINI; LORENCES, 1999).

No Brasil, seguindo a esteira desses países de democracias recentes, surgiram muitos projetos de lei, no Senado e na Câmara de Deputados Federal, visando regulamentar o direito de acesso.

Entretanto, como mostraremos, as principais diretrizes do Projeto de Lei que se converteu na Lei 12.527 (Lei de Acesso) foram discutidas e propostas numa disputa que ocorreu principalmente na burocracia do governo federal.

Essa discussão se iniciou em 2004, a partir de outro Projeto de Lei, cujo autor buscou apoio junto à Controladoria-Geral da União (CGU). Esse Projeto de Lei originou, assim, uma discussão intragovernamental que culminou na revisão da legislação e na criação de um Projeto de Lei do Poder Executivo Federal – que foi aprovado recentemente pelo Congresso e tornou-se, assim, a nova Lei de Acesso brasileira.

Inicialmente, essa discussão ficou restrita à Controladoria-Geral da União (CGU), primeiro no gabinete do ministro e, depois, no Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção – órgão paritário com representantes do governo e da sociedade civil, vinculado à CGU¹²². Depois, em 2006, também o Ministério da Justiça apresentou outra versão de Projeto de Lei de Acesso à Informação, com foco na compilação da legislação vigente sobre arquivos e sobre documentos sigilosos. Essas duas versões passaram a ser objeto de estudo de um grupo formado pela Casa Civil, na Presidência da República, para elaborar o Projeto de Lei de Acesso à Informação do Poder Executivo Federal

122 Assim, de uma maneira geral, a formatação do projeto da CGU foi feita pela burocracia, em parceria com as entidades civis com assento no Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (HAGE, 2009). No esboço do Projeto, incluiu-se um rol mais extenso de documentos para publicação na internet. Esse rol foi, em sua maioria, construído pelos conselheiros representantes da sociedade civil, especialmente o representante da Transparência Brasil, que sugeriu a inclusão de documentos notoriais, sugestão essa que foi retirada da última versão do PL que a Casa Civil enviou ao Congresso. As atas estão disponíveis em www.cgu.gov.br/conselhotransparencia.

6.1 A construção do Projeto de Lei de Acesso à Informação do Poder Executivo Federal

De 2006 a 2007, iniciou-se, então, uma intensa discussão coordenada pela Casa Civil, que criou, informalmente, um grupo de técnicos de diversos órgãos do Executivo Federal para debater as propostas de criação de uma lei para regulamentar o direito de acesso à informação no Brasil. A CGU, o Ministério da Justiça, o Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores, entre outros, foram chamados para integrar esse grupo, que foi incumbido de fazer uma minuta de projeto de lei sobre acesso à informação.

A redação final do Projeto de Lei de Acesso foi de responsabilidade da Casa Civil, que arbitrou algumas disputas internas entre os envolvidos e formatou a versão final do Projeto de Lei, enviado, em maio de 2009, ao Congresso Nacional, onde recebeu o nome de PL 5228/09.

6.1.1 Minuta de Anteprojeto de Lei da Controladoria-Geral da União (CGU)

As discussões do Projeto de Lei de Acesso à Informação pelo Poder Executivo Federal iniciaram-se em 2004, na Controladoria-Geral da União. Naquele ano, chegou às mãos do então ministro de Estado do Controle e da Transparência, Waldir Pires, um pedido de apoio, feito pelo deputado Reginaldo Lopes, ao Projeto de Lei 219/03 (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, 2009)¹²³.

O autor do Projeto de Lei já o tinha enviado a diversos Ministérios do Poder Executivo Federal, com pedido de apoio para sua proposição no Congresso Nacional.

O Projeto de Lei tratava do acesso à informação em órgãos públicos e foi criado, segundo

¹²³ De autoria do deputado Reginaldo Lopes, o Projeto de Lei 219/03 (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, 2009) trata do acesso à informação em órgãos públicos, tendo sido a ele apensado o Projeto de Lei de Acesso à Informação do Executivo Federal, PL 5228/09, quanto este chegou à Câmara dos Deputados.

justificativa no texto da proposição, para dar tratamento mais objetivo à questão do direito à informação, previsto no artigo 5º da Constituição, que estaria regulamentado de forma parcial “em normas esparsas em diversos diplomas legais”. Ainda, segundo a justificativa, visava proporcionar:

um arcabouço legal de apoio ao cidadão e de garantia de transparência, a exemplo das legislações de diversos países, dentre as quais citamos (...) dos Estados Unidos da América; (...) da República Portuguesa; (...) da República Francesa; (...)do Reino de Espanha, e (...) a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, promulgada no México a 10 de junho de 2002 (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, 2009).

O PL 219/03, contudo, embora já tivesse passado por diversas Comissões, necessitava de maior “mobilização” popular e de “quebrar” resistências no Congresso quanto aos custos de implantação:

O Projeto de Lei foi aprovado por unanimidade pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, em dezembro de 2004, e tramita em regime de prioridade. ‘A pressão para a aprovação tem que vir de mobilização externa dentro do Congresso para dar mais força no plenário’, disse o deputado Reginaldo Lopes, autor do projeto. De acordo com Lopes, as resistências que ainda se encontram entre os parlamentares referem-se ao custo de execução do projeto, estimado em um dólar por pessoa ou R\$ 400 milhões. ‘Este é um gasto fundamental para a democracia. A informação é uma ferramenta essencial para combater a corrupção’,¹²⁴ (ESMANHOTO, 2010, p. 16, minha tradução).

O ministro da CGU enviou uma solicitação de análise para fins de apoio do PL 219/03 à Assessoria Jurídica da Controladoria-Geral da União. Ao realizar os estudos necessários sobre o novo tema, a Assessoria constatou que o Projeto de Lei em questão havia sido elaborado sob bases conceituais francamente inspiradas na Lei Francesa, de 17 de julho de 1978¹²⁵.

¹²⁴ El proyecto de ley fue aprobado por unanimidad por la Comisión de Constitución y Justicia de la Cámara en diciembre de 2004 y tramita en régimen de prioridad. "La presión para la aprobación tiene que partir de movilización externa hacia dentro del Congreso para que haya más fuerza en el plenario", afirmó el diputado federal Reginaldo Lopes, autor del proyecto. Según Lopes, entre las resistencias aún encontradas entre los parlamentarios está el coste de aplicación del proyecto, estimado en un dólar por persona o R\$ 400 millones. "Éste es un gasto fundamental para la democracia. La información es un instrumento esencial para el combate a la corrupción. (ESMANHOTO, 2010, p. 16).

¹²⁵ A Legislação Francesa (FRANÇA, 2011) classifica os documentos públicos em três categorias:

A avaliação dos técnicos da CGU era de que a Legislação Francesa possuía uma estrutura que não exista nas leis mais modernas sobre o assunto. Além disso, constataram no PL 219/03 a ausência de limites temporais para a classificação e guarda de documentos sigilosos. Esse é considerado um ponto crítico e fundamental na construção das modernas leis de acesso, pois não há mais uma dissociação entre acesso e sigilo – um limita o outro e, por isso, suas regras gerais devem ser postas de forma clara, de preferência no mesmo normativo, para que possa o sujeito obrigado de cada norma entender a extensão e os limites de seus direitos sem a necessidade de ir de documento em documento.

Assim, a Controladoria-Geral da União (CGU) considerou relevante a iniciativa da criação de uma lei federal sobre acesso à da informação, mas não nas bases postas no projeto analisado. Do ponto de vista técnico-jurídico, a maior dificuldade encontrada pela Assessoria Jurídica da CGU para dar um parecer pelo apoio ao Projeto de Lei 219/03 (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, 2009) estava na divisão dos documentos em grupos distintos e na falta de previsão de tempo máximo de guarda dos documentos. O Projeto de Lei delegava essas questões para normativo específico, não atendendo à previsão constitucional do artigo 5º, XXXIII, de estabelecimento dos prazos em lei.

O encaminhamento político dessa questão foi de que a Assessoria Jurídica trabalharia em

-
1. documentos administrativos: os documentos escritos, sonoros ou visuais, armazenados eletronicamente ou por qualquer outro meio, elaborados pela Administração Pública, ou legalmente mantidos em seu poder, constantes ou não de processos devidamente autuados, tais como relatórios, estudos, pareceres, documentos normativos, despachos, instruções e assemelhados;
 2. informações nominativas: as constantes de documentos, administrativos ou não, que contenham dados pessoais;
 3. outras informações: formada por documentos administrativos, as transcrições de assuntos tratados em reuniões, notas pessoais, esboços, apontamentos e outros registros de natureza semelhante.

O tratamento diferenciado dado às duas primeiras categorias e a falta de regras para a terceira eram fatores que poderiam dificultar o acesso às informações públicas nos termos do Projeto de Lei, já que o administrador público poderia classificar os documentos nas categorias de sua conveniência (por exemplo, o conceito de “dados pessoais” é muito amplo e bastaria que fosse mencionado o nome de alguém em um documento para que, segundo a conveniência, ele pudesse ser classificado). Por outro lado, se fosse proibido o acesso aos documentos da terceira categoria, isso representaria a perda de material riquíssimo elaborado em reuniões e, ainda, de esboços e minutas de documentos oficiais. Desse modo, prevalecendo a tese de que notas de reunião e esboços não seriam documentos sujeitos ao acesso público, os servidores que participaram dessas reuniões e desses processos teriam o poder de dizer “a realidade dos fatos”, a “verdade” por trás de cada tomada de decisão.

um Anteprojeto de Lei sobre acesso à informação inspirado nas leis mais recentes e nos conceitos internacionalmente aceitos sobre o assunto, dando ênfase à redução de prazos de sigilo vigentes no país à época.

Após fazer levantamento dos normativos sobre o assunto, foram elaborados alguns esboços, mas não houve avanços significativos na tramitação interna do documento até que o assunto foi posto como item da pauta do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção.

A proposta da CGU tinha como características principais a abrangência, a imposição de publicação na internet de uma lista extensa de documentos e informações, além de estabelecer breve limite temporal para a guarda de documentos sigilosos, sem a possibilidade de renovação perpétua¹²⁶.

Em decorrência do entendimento que estava sendo desenvolvido de que se tratava de regular um direito fundamental, a proposta tentava abranger as três esferas de governo e os três poderes, conforme previsto no artigo 1^a da minuta.

Existia ainda o contraponto do acesso, o sigilo. Essa questão era tratada em artigo específico, que se desdobrava em mais quatro parágrafos. A minuta apresentada propôs que o prazo máximo de restrição de acesso aos documentos sigilosos fosse de 30 anos, sem possibilidade de renovação. Esse dispositivo, juntamente com outro que tratava da publicação de documentos notoriais, como veremos, estavam entre os poucos que não foram incorporados à redação final do PL, que seguiu para o Congresso em maio de 2009.

A proposta da Controladoria-Geral da União (CGU), contudo, era bastante restrita ao tratar do assunto sigilo, trazendo normas com conceitos extremamente abertos. Também a proposta deixava muita margem à discricionariedade e à regulamentação pela legislação inferior, estabelecendo que alguns assuntos seriam tratados em legislação própria, o que não

¹²⁶ Podem ser encontrados o Anteprojeto e o aviso que o acompanha nos autos do processo 00190.009300/2007-49, arquivado na Controladoria-Geral da União.

facilitava o entendimento do texto e o esgotamento do assunto.

6.1.2 A Minuta de Anteprojeto de Lei de Consolidação do Ministério da Justiça

Como foi afirmado, existiam inicialmente dois projetos distintos, tocados separadamente por dois Ministérios do governo federal.

O projeto do Ministério da Justiça foi finalizado em 2006. Naquele ano, o secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, conforme consta nos autos do processo n. 08027.000212/2006-02¹²⁷, solicitou a elaboração de projeto de consolidação da legislação que tratava do acesso à informação, “especialmente aquela detida por órgãos públicos ou de caráter público”.

Essa solicitação, conforme explicitado na minuta de Exposição de Motivos que acompanha o projeto, foi motivada por recomendação feita pela Organização dos Estados Americanos (OEA), que, na 9ª reunião da Comissão de Peritos, realizada entre os dias 27 de março e 1 de abril de 2006, nos Estados Unidos da América, recomendou que o Brasil “avaliasse a conveniência de integrar e sistematizar em um só diploma normativo as disposições que garantem o acesso à informação pública”¹²⁸.

A proposta do Ministério da Justiça não tinha a ideia de inovar, mas, como dito, apenas de consolidar¹²⁹. Assim, encontram-se na proposta de consolidação, por exemplo, conceitos, normas e prazos que não foram utilizados na construção dos projetos do deputado Reginaldo Lopes e da Controladoria-Geral da União (CGU) – pois estes dois não estavam presos a normas anteriores, mas somente à Constituição, e já contavam com a influência de normas internacionais sobre o mesmo tema.

127 Processo cuja cópia parcial está juntada no processo arquivado na CGU.

128 Essa recomendação constou da seção 4.2 do capítulo II do relatório da Comissão.

129 A consolidação das normas resultou em 102 artigos, divididos em 14 capítulos, que se somaram a dois anexos contendo modelos de formulários.

O trabalho e o esforço do Ministério da Justiça foram úteis para facilitar a “visualização” das normas vigentes e a extensão do problema a ser enfrentado. Mas a ideia de modernização da legislação e a possibilidade que se apresentava de inovar com a redução dos prazos fizeram com que o grupo formado pela Casa Civil afastasse a proposta de consolidação de leis do Ministério da Justiça, desde a primeira reunião¹³⁰.

6.1.3 O Anteprojeto de Lei e as discussões na Casa Civil: 2006-2008

Inicialmente, a Controladoria-Geral da União e o Ministério da Justiça elaboraram minutas de atos normativos sobre acesso à informação, separadamente, um desconhecendo a iniciativa do outro, mas o projeto que chegou ao Congresso foi fruto de coordenação da Casa Civil com diversos órgãos interessados no assunto.

Por decisão da Casa Civil foi então constituído, informalmente, grupo de trabalho com coordenação da Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) e da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG), com a finalidade de criar um Projeto de Lei de Acesso que atendesse às expectativas do Executivo sobre o assunto. Estavam envolvidos nesse grupo a Secretaria Especial de Direitos Humanos, o Arquivo Nacional, o Gabinete de Segurança Institucional, o Ministério da Justiça, o Ministério das Relações Exteriores, a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da União.

Os pontos mais polêmicos nas discussões internas estavam relacionados às normas sobre informação sigilosa: conceitos, prazos e autoridades classificadoras. Não tendo nunca o corpo técnico chegado a um consenso, a maior parte das disposições do capítulo sobre informações sigilosas foi decidida pela própria Casa Civil ou pelos ministros de Estado dos órgãos envolvidos.

O resultado final do projeto foi formatado pela Casa Civil, que arbitrou as questões mais

¹³⁰ Essa opção do grupo, por uma norma nova, corrobora uma visão de Mireille Delmas-Marty (2004), que entende que não há mais sentido em se fazer consolidação de lei nos tempos atuais; a estabilidade democrática e a velocidade de transformação da sociedade, seus conceitos e composição fazem com que as novas normas sejam mais acertadas e mais bem aceitas pelas pessoas.

polêmicas surgidas no grupo de discussão e modificou o dispositivo sobre a quantidade de categorias de classificação de informação sigilosa, que passariam a somar três categorias em lugar de quatro.

O Projeto de Lei foi então enviado ao Congresso Nacional no primeiro semestre de 2009, recebendo na Câmara de Deputados o nome de PL 5228/2009. A seguir, serão detalhadas as disposições contidas nesse Projeto de Lei, bem como as modificações por ele sofridas durante a tramitação no Congresso Nacional. Essa análise é necessária para entender a forma final do texto da Lei de Acesso à Informação e também para ver qual a participação da burocracia de estado nessa construção legal que representará mais um passo em direção à consolidação do direito de acesso à informação no país.

6.2 O PL 5228/2009: principais questões tratadas na versão elaborada no âmbito do Poder Executivo Federal

A forma final do PL elaborado pelo Poder Executivo Federal é um projeto estruturado em seis capítulos: das disposições gerais; do acesso a informações e da sua divulgação; do procedimento de acesso à informação; das restrições de acesso à informação; das responsabilidades; e, das disposições finais e transitórias.

Nas disposições gerais, dois são os pontos que merecem destaque: a parte conceitual do artigo 2º e a diretriz apresentada no artigo 3º do anteprojeto. Juntos, esses dispositivos representam os ideais de transparência, celeridade e responsabilidade que devem nortear a relação entre Estado e cidadão.

No segundo capítulo, o acesso à informação pode ser visto sobre dois aspectos – num primeiro momento, a norma mostra quais os direitos do cidadão em matéria de acesso à informação e, no momento seguinte, quais os deveres da administração pública para com o cidadão. O segundo momento estabelece conduta pró-ativa da administração em matéria de transparência pública. O artigo 6º do Anteprojeto foi formulado, então, com especial atenção à experiência internacional, que mostra que, além de instrumentos legais cabíveis, é necessário formar uma cultura de acesso à informação na população e no servidor público.

Nos procedimentos de acesso à informação, é importante destacar inovação do projeto ao não exigir do requerente a apresentação de justificativa para a formulação do requerimento de informação¹³¹.

A necessidade de justificativa impõe uma barreira burocrática ao exercício do direito de acesso à informação. Isso vai contra o princípio da máxima divulgação, princípio primeiro que deve nortear a elaboração das normas de acesso à informação – no qual a abertura deve ser a regra, e não a exceção. Como consequência desse princípio, é possível afirmar, ainda, que a utilização do direito de acesso à informação “não subentende que as pessoas devam demonstrar interesse específico na informação” (ARTICLE 19, 1999).

Como reflexo da preocupação com as barreiras econômicas que poderiam ser opostas ao direito de acesso à informação, foi estabelecido que deverá ser fornecida aos pobres cópia gratuita dos documentos requeridos, nos termos do artigo 10 do projeto.

Na sequência, foi criado o capítulo IV, sobre restrições de acesso à informação. Considerando o histórico da legislação brasileira, o capítulo IV já inova simplesmente pelo fato de existir regra sobre informação sigilosa, de forma tão detalhada, em uma lei. Matérias que até o momento vinham sendo tratadas em normas inferiores puderam ser levadas ao debate no Congresso Nacional.

O capítulo de restrições está dividido em cinco seções, que, além de disposições gerais, versam sobre classificação de informação como sigilosa e dos prazos de sigilo, proteção e o controle de informações sigilosas, procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação e informações pessoais.

¹³¹ Inovação em relação às normas vigentes na administração pública brasileira, que exigem identificação completa do requerente e justificativa do pedido. Essa inovação, contudo, ainda está muito aquém do quase tricentenário ordenamento jurídico sueco, que não só proíbe como penaliza o servidor que perguntar o nome do requerente de informação pública. Se a informação é pública, não interessa quem demanda e não há necessidade de se justificar o pedido, ou melhor, o pedido se justifica por si mesmo; a documentação, se é pública, é de interesse geral, é direito de todos.

Na seção sobre disposições gerais, foi mantida a regra geral, proposta pela Controladoria-Geral da União e de inspiração na Lei de Acesso Mexicana, que estabelece que 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.

Também considerando a necessidade de atualização da legislação nacional em matéria de sigilo e os prazos e critérios de classificação de documentos sigilosos, o projeto propôs não só a redução dos atuais quatro níveis de sigilo para três níveis, como, também, a redução dos prazos máximos de guarda dessas informações. Assim, no nível mais alto de sigilo, pelo novo texto, somente poderia ser a informação guardada por 25 anos. Esses período, contudo, ainda poderia ser renovado indefinidamente¹³².

O projeto da Casa Civil também foi ampliado, em relação aos projetos iniciais, com a criação de seção sobre dados pessoais. Embora tenha sido mantido o prazo atualmente previsto para guarda deste tipo de informação, foi feita importante ressalva que prevê que, observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, 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 estiver envolvida ou em relação a ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

Já as disposições finais e transitórias foram motivo de muito debate entre o corpo técnico que formava o grupo criado pela Casa Civil, especialmente sobre o tratamento que deveria ser dado aos documentos classificados como sigilosos antes da futura entrada em vigor do Projeto de Lei. Prevaleceu a regra segundo a qual os documentos classificados como sigilosos deveriam, após a entrada em vigor da nova regra, ser revistos no prazo de dois anos, sob pena de desclassificação.

¹³² Sobre a possibilidade de renovação por tempo indeterminado, dos participantes do grupo que elaborou o Projeto de Lei, somente a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) permaneceu, até o último instante, contrária ao texto do dispositivo.

Embora o texto inicial tenha partido de uma instância paritária com participação da sociedade civil – o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção –, a proposta final de legislação sobre acesso à informação foi produto de dois anos de discussão na Casa Civil, com reuniões frequentes da burocracia do Estado. Elaborado o Projeto de Lei e enviado ao Congresso Nacional, seguem os debates no Poder Legislativo.

6.2.1 O Substitutivo da Câmara ao Projeto de Lei de Acesso à Informação¹³³

O Projeto de Lei de Acesso à Informação, de iniciativa do Poder Executivo Federal, tramitou no Congresso Nacional de 13 de maio de 2009 a 27 de novembro de 2011, quando voltou ao Poder Executivo para sanção da presidente. Nessa tramitação pelo Congresso Nacional, importa destacar os dois substitutivos que foram apresentados, um na Câmara e outro no Senado.

No dia 24 de fevereiro de 2010, a Comissão Especial de Acesso a Informações da Câmara dos Deputados aprovou Substitutivo apresentado pelo relator do projeto, deputado Mendes Júnior. De modo geral, as principais inovações do Substitutivo dizem respeito ao escopo da legislação, à possibilidade de prorrogações de sigilo e ao processo de revisão das decisões administrativas denegatórias de acesso. Segue detalhamento das referidas alterações, além de menção a outros dispositivos do PL, que, embora de forma incidental, também foram objeto de reestruturação pelo Substitutivo.

O PL original encaminhado pelo Executivo ao Congresso já estabelecia obrigações a todos os órgãos e entidades públicas, deixando subentendida sua aplicação a todos os poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – dos três entes federativos. O Substitutivo torna esse entendimento exposto e detalha, em seu artigo 1º, os órgãos e entidades públicas sujeitos à aplicação da Lei (incluindo, nesse escopo, Tribunais de Contas e Ministério Público e até mesmo entidades privadas, desde que recebam recursos públicos) (BRASIL.

¹³³ Vide Anexo 1 desta dissertação

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

O Substitutivo deixa claro que a Lei estipula normas gerais a serem observadas pela União, Estados e Municípios, dispondo, ainda, sobre a necessidade de os Estados, Distrito Federal e Municípios disciplinarem em legislação própria o funcionamento do serviço de informações ao cidadão (artigo 9º) e o procedimento de recurso no caso de indeferimento de acesso às informações ou às negativas de acesso (Seção II do Capítulo III) (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

Alteração significativa realizada pelo Substitutivo é a restrição imposta à atribuição da Comissão de Reavaliação de prorrogar o prazo de sigilo de informações classificadas como ultrassecretas no caso de ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do país. O PL original deixava essa possibilidade de prorrogação em aberto, ou seja, não fixava um número mínimo de prorrogações. O Substitutivo, por sua vez, determina que a prerrogativa da Comissão de Reavaliação fosse limitada a uma única renovação, evitando, assim, prorrogações sucessivas, que valorizariam o segredo em detrimento do princípio da ampla publicidade.

No que tange à interposição de recursos administrativos contra decisões denegatórias de acesso à informação, o Substituto manteve a regra geral do PL original, aplicável a todos os órgãos e entidades subordinadas ao regime da Lei – inclusive Poder Legislativo e Judiciário –, de recurso à autoridade hierarquicamente superior àquela que proferiu a decisão impugnada. Manteve também o segundo grau de recurso, no âmbito do Poder Executivo Federal, dirigido à Controladoria-Geral da União (CGU), em casos específicos de descumprimento de procedimentos previstos na Lei de Acesso (recurso de forma), ou ao Ministro de Estado da pasta demandada, no caso de resposta negativa a pedido de desclassificação de informação reservada (recurso de mérito).

O Substitutivo aprovado torna expresso um terceiro grau de recurso no âmbito do Poder Executivo Federal, que estava subentendido no PL original: o recurso à Comissão de Reavaliação de Informações, quando indeferido o recurso ao Ministro de Estado da Área

que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta.

Além disso, o Substitutivo prevê, em seu artigo 19, o encaminhamento de ofício, por parte dos órgãos e entidades governamentais, dos pedidos de informação não atendidos e das razões de indeferimento aos Tribunais de Contas a cuja fiscalização estejam submetidos. Vale ressaltar que tal mecanismo adicional de controle das decisões denegatórias de acesso a informações tem caráter meramente informativo e aplica-se somente aos pedidos de informações administrativas que versem sobre matérias de competência das referidas Cortes de Contas.

Por fim, o Substitutivo estabelece que os procedimentos de revisão de decisões denegatórias serão objeto de regulamentação própria no Poder Legislativo, no Poder Judiciário e no Ministério Público, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido. Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público deverão informar 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.

Além das mudanças com relação aos órgãos afetados pela Lei, ao tempo de guarda dos documentos sigilosos e ao encaminhamento dos recursos administrativos, também foram feitas alterações nos dispositivos que tratam da utilização da Internet para a divulgação de informações; das autoridades competentes para a classificação de documentos sigilosos; da lista de documentos sigilosos; da revisão periódica dos documentos sigilosos e do prazo para a *vacatio legis*.

No Anteprojeto do governo, para cumprimento das obrigações de transparência ativa, os órgãos e entidades públicas deveriam utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispusessem, preferencialmente seus sítios oficiais na rede mundial de computadores. O Substitutivo torna a divulgação de informações na internet obrigatória, exceto para municípios com população de até dez mil habitantes, onde o uso do meio eletrônico permanece opcional.

Uma mudança significativa foi a restrição da lista de autoridades competentes para a classificação de documentos sigilosos. O substitutivo limitou as prerrogativas de classificação de documentos das autoridades com funções de direção, comando ou chefia, de hierarquia equivalente ou superior ao nível DAS 101.5, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, eliminando qualquer possibilidade de classificação de informações por parte de autoridades com hierarquia inferior a DAS 101.5.

O Anteprojeto original do governo determinava a divulgação anual da quantidade de documentos classificados. O Substitutivo, por sua vez, determina que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade divulgue anualmente o rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura.

Sobre as revisões periódicas, de ofício, pela Comissão de Reavaliação de Informações, o Substitutivo inovou ao impor revisões, a cada quatro anos, da classificação de documentos pela Comissão de Reavaliação de Informações. A inércia em tais avaliações implicará a desclassificação automática dos documentos.

Quanto ao monitoramento e fomento de políticas de transparência: o Substitutivo prevê que órgão, no âmbito do Poder Executivo Federal, deverá desempenhar as atribuições de treinamento de agentes públicos e promoção de campanhas nacionais, direcionadas à sociedade, de conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação. O Substitutivo apenas prevê que o Poder Executivo designe órgão da Administração para o desempenho de tais atividades, devendo o próprio Executivo escolher o órgão e detalhar suas atribuições.

Por fim, foi alterada a *vacatio legis*. O Substitutivo estipula 180 dias para que, uma vez publicada, a Lei entre em vigor, sendo esse prazo 60 dias maior que o estabelecido no Anteprojeto do governo. O tempo ainda é curto, se comparado com outros países – na Lei de Acesso à Informação do México, por exemplo, foram estipulados prazos que variam de seis meses a três anos para diferentes dispositivos da Lei entrarem em vigor.

Depois de apresentado esse Substitutivo, foram feitas ainda algumas emendas¹³⁴ a ele pela Comissão Especial que se formou para analisar o projeto. O Projeto de Lei de Acesso à Informação foi apensado ao PL 219/03 e, assim, seguiu para a Senado com o nome de PL – C 219/03.

6.2.2 O Substitutivo do Senado Federal¹³⁵

O acesso das pessoas à informação, o seu direito de saber, não pode ser *regateado* pelos governos¹³⁶ (MARVÁN LABORDE).

Terminada a tramitação na Câmara de Deputados, o Projeto de Lei seguiu para o Senado Federal, onde tramitou como PLC 41/2010 (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2010). No Senado, passadas diversas Comissões, veio à tona a discussão a respeito das informações sigilosas e a possibilidade de renovação dos seus prazos máximos de guarda foi posta no Substitutivo apresentado pelo senador Collor de Mello na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, em 23 de agosto de 2011. Além de grandes mudanças na parte do Projeto referente às informações sigilosas, também foi proposta a retirada da obrigação de estados e municípios legislarem sobre os procedimentos internos de acesso à informação, sob o argumento de que este dispositivo seria inconstitucional, por tratar-se de matéria administrativa, privativa de estados e municípios. Permaneceu, contudo, a abrangência do Projeto a todos os entes da Federação, aos três poderes e instituições privadas que recebam recursos públicos.

No relatório do Substitutivo, o senador ressalta que muitas das modificações feitas retomam

¹³⁴ Por uma dessas emendas foi modificada a Comissão de Reavaliação de Informações, que, originalmente, era composta só por membros do Executivo e para analisar as informações do Executivo Federal, passando o dispositivo a ter a seguinte redação: “Art. 35. Fica instituída, em contato permanente com a Casa Civil da Presidência da República, inserida na competência da União, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, indicados pelos respectivos presidentes, com mandato de 2 (dois) anos.” Essa redação, por fim, foi vetada pela Presidente Rouseff. Esse veto foi fundamentado no entendimento de que a comissão mista fere o princípio da separação dos poderes (conforme disposto nas razões do veto: www.planalto.gov.br)

¹³⁵ Vide Anexo 2 desta dissertação

¹³⁶ El acceso de las personas a la información, su derecho a saber, no puede ser regateado por los gobiernos. (MARVÁN LABORDE)

a ideia original do PL proposto pelo Executivo Federal e outras visam modificar aquilo que o senador chamou de “verdadeira oficialização do Wikileaks”¹³⁷.

As principais mudanças propostas estão relacionadas às informações sigilosas, que voltariam a ter quatro níveis (como estava previsto na legislação vigente à época). Também foram propostas a renovação dos prazos de guarda de documentos, que poderiam, nos termos do Substitutivo, ser prorrogados por tempo indeterminado, sempre que “imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”; e a ampliação do rol de autoridades responsáveis pela classificação.

Ademais, com relação às informações sigilosas, foram feitas duas propostas sobre a Comissão de Reavaliação – ela teria caráter meramente consultivo e propositivo; seria coordenada pelo Vice-Presidente da República; e já contaria na Lei com o elenco de autoridades componentes.

Com relação à divulgação de informações públicas, as principais modificações propostas foram as “ressalvas” em vários dispositivos, incluindo a parte final do artigo 5º, XXXIII, da Constituição Federal, acrescentando, por exemplo, ao dispositivo que dizia que não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela de direitos fundamentais o texto: “ressalvadas aquelas informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. A mesma ressalva é repetida nos artigos que falavam da proibição de renovação dos prazos de sigilo e da desclassificação automática de informações sigilosas.

Também muitos dispositivos que haviam sido modificados na versão encaminhada ao Senado voltariam à redação ou à ideia proposta na redação apresentada pelo Poder Executivo. Entre eles destaque: a possibilidade, e não mais o dever, de publicação de dados na internet; a obrigatoriedade de disponibilizar “dados abertos”; e a previsão de denúncias nos casos de extravio de documentos sigilosos.

¹³⁷ Relatório do senador Fernando Collor pode ser encontrado em link disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=96674

Foi também proposta a supressão do artigo que previa, como norma geral, que a informação disponibilizada deveria estar no formato também chamado de linguagem cidadã, ou seja, propôs-se a retirada do seguinte artigo:

Art. 3º É dever do Estado assegurar o direito de acesso à informação, que será franqueado, mediante procedimentos simples e ágeis, de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, devendo ser prestados os eventuais esclarecimentos que forem solicitados.

No dispositivo para proteção do denunciante, que modifica a Lei nº 8.112, de 1990, foram acrescentadas “qualidades” na delação, que com a nova redação proposta pelo senador Collor, deveria ser “fundamentada e idônea”:

Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência **fundamentada e idônea** 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 (grifei)

E, por fim, desconsiderando a experiência internacional e, mais ainda, ampliando impropriamente o conceito de motivação dos atos da administração, foi proposta a retirada do dispositivo do PL 41/2010, que afirmava que era vedado exigir do requerente os “motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”. No Relatório, ao justificar a exclusão desse dispositivo, o senador Collor faz alusão ao princípio da motivação dos atos, à economia de recursos públicos e à probidade administrativa!

Cabe então breve análise dessa justificativa, pois, como já foi dito aqui, em legislações consagradas sobre acesso à informação, a necessidade de motivação do requerente não é exigida. Na legislação da Suécia, que data do século XVIII, chega a ser proibido perguntar o nome do requerente, que dirá sua motivação! Claro que a redação dada a esse dispositivo no Substitutivo da Câmara não pretendia fazer um “transplante” da legislação internacional, mas adaptou o conceito à realidade e cultura administrativa brasileiras para, no *caput*, dizer que seria pedido ao requerente seu nome e a descrição mínima da informação requerida e, no parágrafo, que seria proibido exigir a motivação do requerimento.

O princípio da motivação “implica para a **Administração** o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato” (MELLO, 2007, p. 108. Grifei). Em última análise, a motivação está relacionada com a transparência, pois, quanto mais transparente o ato do administrador, maior o controle exercido pelo administrado (CARVALHO FILHO, 2010).

No que se refere ao princípio da motivação dos atos, claro, claríssimo está que quem deve motivar seus atos é a administração, e não o administrado. Especialmente por se tratar de requerimento de “informações de interesse público”. Ora, se as informações são de interesse público, são do interesse de todos. O pedido se “motiva”, se “justifica” por si mesmo.

Existem, de fato, na doutrina nacional, autores que defendem a necessidade de justificativa dos pedidos de acesso para evitar o que chamam de pedidos “abusivos” e para que o administrador possa “avaliar se a máquina estatal não estará sendo acionada de modo desnecessário, impertinente ou irrazoável” (LEVY, 2009)¹³⁸. Não há como concordar com essa corrente. A discricionariedade não pode chegar a tanto em se tratando do exercício de um direito fundamental, “na qualidade de patrimônio subjetivo indisponível pelo poder, são os direitos e liberdades que limitam a lei, não é a lei que cria e dispõe dos direitos fundamentais” (CANOTILHO, 1999). E, especialmente em se tratando de acesso à informação, a impropriedade da imposição de justificativa da solicitação de acesso parece ser posição unânime entre os autores pesquisados. Assim, temos as seguintes posições:

Deverá ser proibida expressamente toda formulação que dê indícios de questões sensíveis ao recorrente e/ou que resultem em questões sobre as motivações do pedido e seu uso posterior ¹³⁹(PIERINI; LORENCES, 1999, p. 242).

Sobre o direito “ao arquivo aberto” previsto na legislação portuguesa, Canotilho (1999). diz que

¹³⁸ Neste mesmo artigo, o professor Levy cita frases de Maria S. Z. Di Pietro e Hely Lopes Meirelles

¹³⁹ Deberá prohibirse expresamente toda fórmula que indique información sobre cuestiones sensibles del recurrente y/o que resulten indagatorias sobre las motivaciones del pedido y su uso posterior (PIERINI; LORENCES, 1999, p. 242).

a Constituição não faz depender a liberdade de acesso aos documentos administrativos da existência de um interesse pessoal (...) a ideia de democracia participativa aponta não só para um direito de acesso aos arquivos e registros públicos para defesa de direitos individuais, mas também para um direito de saber o que passa no âmbito dos esquemas político-burocráticos, possibilitando ao cidadão o acesso (...) circulares, notas, etc. (CANOTILHO, 1999, p. 679).

Uma posição intermediária é apontada por Saba (2004). Para este autor, quando os motivos forem importantes para facilitar a busca da informação requerida, “pode” ser apresentada motivação do pedido, a critério do solicitante, do requerente – a quem cabe “calcular o quanto perde e o quanto ganha manifestando as razões pelas quais está solicitando a informação”¹⁴⁰.

Um dos mecanismos possíveis para se evitar pedidos amplos ou genéricos demais (que nem sempre têm a intenção de ser “abusivos”, mas demonstram apenas falta de familiaridade do requerente com o assunto), é a orientação de servidores treinados, que poderão entrar em contato com o requerente para tentar especificar mais o pedido. Ou, ainda, disponibilizar o maior número de dados abertos para que o requerente extraia e organize, ele mesmo, os dados da forma como necessita.

Quanto à economia de recursos públicos e à probidade administrativa, o relatório do senador Collor de Mello afirma que estariam em risco, pois o ato (requerimento de informação) necessitaria ser motivado “para que se dê garantia à Administração de que esta não despendará recursos públicos para atender a um pedido sem fundamentação”. Tais argumentos não são válidos e não se sustentam após uma primeira leitura do Projeto de Lei de Acesso à Informação, pois está claro no texto (artigo 12) que, embora o serviço de busca e fornecimento da informação seja gratuito, nas hipóteses em que for requerida reprodução de documentos poderá ser cobrado o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados. Somente terá a administração que arcar com os custos quando o requerente declarar que está em situação econômica que “não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família” (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2010).

¹⁴⁰ “cálculo acerca de cuanto pierde y cuanto gana manifestando las razones por las que solicita la información” (SABA, 2004).

Outros custos que não aqueles decorrentes estritamente das despesas com a reprodução não devem ser cobrados, não cabe ao governo “regatear” com as pessoas o acesso à informação, como bem lembrou Laborde, Comissionada do Ifai, citada no início deste capítulo.

Não foram propostas modificações nos capítulos referentes a dados pessoais e às penalidades. Mas as alterações, especialmente na parte relacionada a informações sigilosas, repercutiram imediatamente e negativamente na comunidade internacional, principalmente em organizações não-governamentais que trabalham com o tema. Assim é que a análise feita pela especialista brasileira Paula Martins, publicada no site do *International Freedom of Expression Exchange*, concluiu que “se aceita, a proposta de Mello irá trazer mudanças problemáticas no Projeto de Lei, o segredo será a regra e a liberdade de informação a exceção”¹⁴¹ (ARTICLE 19, 25 de agosto de 2011).

Por fim, vale mencionar a proposta de alteração que, embora possa parecer apenas um ajuste de redação, tem grande significado no contexto de uma lei de acesso à informação. No Substitutivo apresentado no Senado, do conceito de informação sigilosa foi retirada a palavra “temporariamente”, que pretendia enfatizar o conceito de publicidade que deve orientar os atos do administrador. Assim, a produção de informação, como ato praticado pelo administrador, deve ser guiada pelo princípio constitucional da publicidade, ou seja, toda informação produzida por órgão público é informação pública, o sigilo é apenas um gravame temporário ao qual a informação pública encontra-se submetida por razões de segurança. A publicidade, em matéria de acesso à informação, é a regra e o sigilo, a exceção – este o conceito do princípio da máxima publicidade.

O Substitutivo feito no Senado foi, enfim, rejeitado por 43 votos contra 9. Foi aprovada a redação final, com o voto contrário do Partido Trabalhista Brasileiro (Parecer nº 1153, de 2011 - CDIR¹⁴²), em 25 de outubro de 2011. O texto foi enviado à sanção da Presidenta da República em 27 de outubro de 2011, sendo sancionado pela Presidenta Rousseff, com vetos, em 18 de novembro de 2011, tornando se a Lei nº 12.527.

¹⁴¹ "If accepted, Mello's proposals would lead to very problematic changes in the bill, where secrecy is the rule and freedom of information is the exception" (ARTICLE 19, 25 de agosto de 2011)

¹⁴² Parecer com *link* disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=96674

6.2.3 Análise da Lei de Acesso à Informação Governamental do Brasil e as recomendações dos organismos internacionais¹⁴³

A Lei de Acesso à Informação do Brasil regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37¹⁴⁴ e no § 2º do artigo 216¹⁴⁵ da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para estabelecer proteção ao servidor denunciante; 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, que versam sobre sigilo de informações; além de criar uma comissão para avaliar os documentos sigilosos (BRASIL, 2011).

O texto da Lei alterou alguns aspectos importantes do texto apresentado inicialmente ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo. As principais inovações referem-se ao escopo da legislação, à possibilidade de prorrogações de sigilo e ao processo de revisão das decisões administrativas denegatórias de acesso. São as mesmas inovações descritas para apresentar anteriormente o Substitutivo da Câmara para o PL 5228/2009, visto que, no Senado, apenas foram incorporadas emendas de redação ou que não alteraram significativamente o projeto enviado pela Câmara de Deputados.

O que importa ressaltar, para fins deste trabalho, é que o texto final da Lei de Acesso à Informação brasileira finalmente reuniu em um só diploma as principais disposições sobre o assunto e, ainda, revogou as normas conflitantes.

Outro fato que se destaca para fins deste trabalho é que grande parte do texto publicado na Lei permaneceu fiel ao texto escrito inicialmente no âmbito interno da burocracia de Estado.

¹⁴³ Vide a Lei n. 12.527, de 2011, no Anexo 3 desta dissertação

¹⁴⁴ “Art. 37 (...) § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (...)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;” (BRASIL, 1988)

¹⁴⁵ Art. 216 (...) § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (BRASIL, 1988).

Muitos dos conceitos, procedimentos e prazos estabelecidos no PL 5228/09 estão postos na Lei de Acesso. Os desafios da burocracia para a implementação desta Lei, em grande parte, foram postos por seus próprios representantes.

De seu desenho inicial até a versão final, uma lei deve ser escrita para atender os anseios da população à qual se destina (CARBONNIER, 1998), mas não deve ser esquecido que a comunidade internacional – especialmente aquela composta por países signatários de uma mesma convenção – também tem seus anseios e expectativas quanto à legislação interna de seus países-membros. Quando a lei de um país trata de direitos humanos, ou direitos fundamentais, importa sempre avaliar se a regulamentação interna proposta está de acordo, ou ao menos próxima, dos *standards* e modelos internacionais.

Em matéria de direito de acesso à informação, existem já diretrizes dadas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) (UHLIR, 2006), princípios endossados pela União Africana na *African Platform on Access to Information*, de 19 de setembro de 2011¹⁴⁶, e também pela União Europeia¹⁴⁷. Ainda merecem destaque a Declaração de Chapultepec, esboçada pela Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), em 1994, os Princípios de Johannesburgo sobre Segurança Nacional, Liberdade de Expressão e Acesso à Informação, de 1996, e, por fim os Princípios sobre a Legislação de Liberdade de informação, produzidos por Toby Mendel¹⁴⁸ para a Organização Não-Governamental Artigo 19 – Centro Internacional Contra a Censura.

As diretrizes da Unesco são, de fato, diretrizes para as políticas públicas que visem ao desenvolvimento e à promoção da informação governamental. Não são diretrizes só para elaboração das leis de acesso. Nessas diretrizes, a lei de acesso à informação é considerada

¹⁴⁶ Veja a *African Platform on Access to Information*, de 19 de Setembro de 2011, disponível em <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/2740/APAI-FINAL.pdf>.

¹⁴⁷ Veja *European Union (2001) Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council*, de 30 de maio de 2001, *regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, *Official Journal of the European Communities* L145/43.

¹⁴⁸ Toby Mendel faz parte da ONG Article 19, é formado em Direito e já escreveu estudos comparados e análises sobre acesso à informação e leis de acesso à informação, além de trabalhos sobre mídia e sobre direitos humanos.

como o segundo elemento-chave da política de acesso. O primeiro elemento-chave é a definição do escopo da informação de domínio público produzida pelos governos de acordo com as necessidades da nação. O terceiro elemento é o desenvolvimento e a implementação de uma ampla estrutura de política de informação governamental pública para a gestão e disseminação de recursos de informação. Sobre as leis de acesso à informação, sugere o documento da Unesco que os países que ainda não têm uma lei como essa devem adotá-la “segundo uma análise comparativa de leis similares de outros países”(UHLIR, 2006).

A análise comparativa de leis de acesso à informação é possível encontrar em outro documento (em forma de livro) também divulgado pela Unesco. Os princípios criados por Toby Mendel para a ONG em que trabalha foram apresentados pela Unesco em livro editado com a finalidade de conclamar “os leitores a usar este livro para promover a aceitação global do princípio da máxima divulgação e para assegurar, na prática, a sua garantia efetiva” (MENDEL, 2009). Nesse livro é feita a análise comparativa da legislação sobre acesso à informação de 14 países e são apresentados nove “princípios” que devem guiar a elaboração ou a revisão dessas leis e que, de forma sintética, estabelecem o seguinte:

- .PRINCÍPIO 1. DIVULGAÇÃO MÁXIMA: A legislação sobre liberdade de informação deve ser guiada pelo princípio da máxima divulgação;
- .PRINCÍPIO 2. OBRIGAÇÃO DE PUBLICAR: Os órgãos públicos devem ter a obrigação de publicar informações essenciais;
- .PRINCÍPIO 3. PROMOÇÃO DE UM GOVERNO ABERTO: Os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo;
- .PRINCÍPIO 4. ABRANGÊNCIA LIMITADA DAS EXCEÇÕES: As exceções devem ser clara e estritamente definidas e sujeitas a rigorosos testes de “dano” e “interesse público”;
- .PRINCÍPIO 5. PROCEDIMENTOS QUE FACILITEM O ACESSO: Os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de exame independente caso haja recusa;
- .PRINCÍPIO 6. CUSTOS: As pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em razão dos altos custos envolvidos;
- .PRINCÍPIO 7. REUNIÕES ABERTAS: As reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público;

- .PRINCÍPIO 8. A DIVULGAÇÃO TEM PRECEDÊNCIA: As leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas; e
- . PRINCÍPIO 9. PROTEÇÃO PARA OS DENUNCIANTES: Os indivíduos que trazem a público informações sobre atos ilícitos – os denunciantes – precisam ser protegidos (MENDEL, 2009).

Os princípios escritos por Toby Mendel sintetizam de forma bastante clara as principais ideias e ideais em relação às mais recentes concepções sobre o direito de acesso à informação. Alguns outros elementos essenciais para a construção de leis de acesso à informação, contudo, também podem ser encontrados na doutrina especializada. Dessa doutrina destaco os elementos apresentados por Roberto Saba (2004), por enfatizar problemas e soluções que dizem respeito à tradição legislativa dos países da América Latina e a nossa "forte tradição de codificação continental, [que] não é mesquinha na produção de legislação"¹⁴⁹.

Em seus elementos “mínimos” das leis de acesso à informação, Saba (2004) apresenta a questão da ampliação do entendimento sobre a legitimação ativa dos interessados; discorre sobre a necessidade de apresentação de motivos nos requerimentos de acesso à informação¹⁵⁰; sobre a necessidade de definição dos tipos de informação que devem ser prestadas e sobre o direito de receber cópias das informações solicitadas; enfatiza que é importante que a lei deixe claro que a norma “gira y se apoya” sobre o princípio da publicidade e não sobre o sigilo; que a norma sobre acesso deve estabelecer prazos breves, razões claras que possam justificar as negativas de acesso e, também, estabelecer formas de recurso judicial e a responsabilidade administrativa e penal dos que descumprem a lei de acesso.

Por fim, discorre Saba (2004) sobre a questão do estabelecimento dos custos relacionados ao requerimento e obtenção das informações e sobre os elementos referentes ao sigilo. Seja

¹⁴⁹ “fuerte tradición continental codificadora, [que] no es mezquina en la producción legislativa” (SABA, 2004)

¹⁵⁰ Posição essa que representa um “meio termo” na doutrina estudada, já que o autor entende que a apresentação de motivos nos requerimentos de acesso à informação não deve ser nem exigida, nem proibida, deve ser facultada ao requerente, sempre que o mesmo entender que a apresentação dos motivos pode lhe ser útil.

o sigilo imposto total ou parcialmente às informações, as regras contidas nesse capítulo das leis de acesso à informação têm caráter fundamental, visto que “este é o lugar onde todos os esforços para fazer uma boa regulação podem ser frustrados”¹⁵¹(SABA, 2004).

Por último, ou mais recentemente, um modelo de lei de acesso à informação foi elaborado pela Organização dos Estados Americanos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2010), na quarta sessão plenária, de 8 de junho de 2010. Esse modelo, chamado “Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública”, traz escritos em seus artigos todas as definições, procedimentos e garantias que, entende a OEA, devem estar presentes nas leis de acesso de seus países-membros. O texto da Lei Modelo foi dividido em 73 artigos, agrupados em 8 capítulos, cujos títulos são: I. Definições, Alcance, Finalidade, Direito de Acesso e Interpretação; II. Medidas para promover a abertura; III. Acesso à informação em poder das autoridades públicas; IV. Exceções; V. Apelações; VI. Comissão de informação¹⁵²; VII. Medidas de Promoção e Cumprimento; e, VIII. Medidas Transitórias.

Na criação da Lei Modelo da OEA foram seguidas algumas orientações, apresentadas na forma de destaques que antecedem o texto e que, em suma, prescrevem o seguinte:

- o acesso à informação é um direito humano fundamental e condição para a democracia;
- o direito de acesso se aplica a toda informação em posse de órgãos públicos;
- o princípio de máxima divulgação da informação é a base do direito de acesso;
- as exceções devem ser estabelecidas de maneira clara, em lei;
- os órgãos públicos devem divulgar informação regular e proativamente, de modo acessível e compreensível;
- as leis devem garantir recursos administrativos e judiciais para os casos de negativa ou obstrução do direito de acesso;

¹⁵¹ “es aquí donde todos los esfuerzos por concretar una buena regulación pueden frustrarse” (SABA, 2004)

¹⁵² Essa comissão, pela lei modelo, deve ser composta por membros independentes, que não tenham tido vinculação com órgãos públicos nos dois anos que antecedam sua indicação para a comissão. É previsto também que o Parlamento designe orçamento próprio para a comissão. Assim, a Lei Modelo idealizou uma comissão com independência política e financeira.

- a pessoa que negue ou obstrua intencionalmente o exercício do direito de acesso deve ser sancionada; e
- a adoção de medidas para promover, implementar e assegurar o direito de acesso à informação.

Considerando, assim, a existência, de tantos parâmetros (*standards*) internacionais que já haviam sido divulgados antes da criação da Lei de Acesso à Informação brasileira, ou que foram divulgados enquanto a Lei ainda estava tramitando no Congresso Nacional, interessa analisar se toda essa experiência internacional acumulada foi incorporada ou teve reflexos no texto final da Lei.

A redação final do Projeto de Lei de Acesso atendeu praticamente todos os requisitos apontados por especialistas internacionais no tema como essenciais para a construção de uma moderna lei de acesso à informação. Requisitos tais como os apontados por Mendel (2009), à exceção do princípio que se refere às reuniões abertas – a previsão mais próxima na Lei é a que determina a existência de salas para a realização de consultas e audiências públicas nos serviços de informação ao cidadão.

Também não foi criado um conselho próprio, com independência política e orçamentária, como previsto na Lei Modelo da OEA (2010).

Mas restaram bem detalhadas as disposições do capítulo sobre sigilo, que não puseram a perder o restante da Lei – como alertou Saba (2004). As disposições sobre informações sigilosas proibiram a renovação “eterna” dos documentos classificados e restringiram as autoridades e os casos passíveis de gerar informações sigilosas. Esse, sem dúvida, é um capítulo que merece destaque na Lei, não só pelas resistências que teve de vencer na tramitação no Senado Federal, como, também, pela redação que recebeu na Câmara de Deputados, em seu Substitutivo.

Resta, então, tendo já criada a Lei de Acesso à Informação, criar uma política pública de

acesso à informação que possa efetivar o direito regulamentado nessa Lei.

6.3 O desafio de concretizar um direito numa política pública de acesso à informação

À época da construção do Projeto de Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo Federal, houve uma confluência de fatores que levaram à elaboração do Anteprojeto: a iniciativa parlamentar¹⁵³ e a expectativa dos membros da sociedade civil representados no Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. As pressões internas e externas demonstravam que havia uma carência, um vácuo, a ser preenchido em matéria de acesso à informação no país.

Como visto no capítulo anterior, as leis que continham dispositivos sobre direito de acesso à informação estavam atreladas a disposições sobre orçamento e meio ambiente, e as demais leis versavam mais sobre sigilo que sobre acesso à informação. Fazia-se necessária a elaboração de uma lei única e abrangente para regulamentar o direito de acesso à informação previsto na Constituição.

A regulamentação foi feita e enviada ao Congresso Nacional. Da Câmara de Deputados saíram as principais modificações, na forma de um Substitutivo ao Projeto de Lei enviado pelo Poder Executivo. No Senado, dominou as discussões o tema do sigilo, o que fez com que o projeto lá permanecesse por cerca de 2 anos. Essa demora, contudo, significou um maior tempo de maturação do texto normativo. É importante ressaltar que existiram de fato uma análise e um debate democrático sobre o acesso à informação. As ideias foram postas e os pontos de vista, amplamente debatidos.

153. Além do PL 219/03, do deputado Reginaldo Lopes, também tramitavam na Câmara de Deputados Federal o Projeto de Lei 167/1995, o Projeto de Lei 3017/1992, o Projeto de Lei 5624/1990, o Projeto de Lei 2787/1989 e o Projeto de Lei 1470/1996, que pretendiam regulamentar o inciso XXXIII da Constituição; e, no Senado, entre os projetos que também se relacionam ao tema acesso à informação, vale mencionar o Projeto de Lei 269/2004, que pretende tornar obrigatória a publicação na internet de documentos desclassificados, o Projeto de Lei 260/1999, que estabelece punição para o vazamento de informações sigilosas, e, por fim, o Projeto de Lei 120/1989, que regulamenta o registro e o uso das informações geradas pelos poderes públicos.

Muitos dos princípios e elementos essenciais à elaboração de leis de acesso à informação, apontados internacionalmente, podem ser identificados no texto da Lei brasileira. Também é possível identificar a diretriz sobre a utilização da experiência internacional por meio da comparação¹⁵⁴ com leis de outros países. A legislação do México, dos Estados Unidos e da Suécia foram consultadas na elaboração do texto do Projeto de Lei do Executivo Federal, como pode ser verificado por meio de leitura da Exposição de Motivos que acompanhou o PL, quando enviado à Câmara de Deputados, em 2009 (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2010).

Pelo texto da Exposição de Motivos, é possível concluir que, em termos de direito de acesso à informação, o governo federal está atento às demandas internacionais e aberto à influência do Direito estrangeiro. Assim é que se fez por diversas vezes referência a outros países para justificar inclusões de importantes dispositivos no texto apresentado ao Legislativo.

Tais justificativas baseadas no modelo de legislações de outros países podem ser encontradas na referência aos procedimentos de acesso à informação – para dizer da desnecessidade de justificativa nos pedidos de acesso, como já ocorre na Suécia, no México e nos Estados Unidos da América, e, ainda, para seguir o exemplo dos Estados Unidos, “o anteprojeto determina que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade publique, anualmente e pela rede mundial de computadores, o rol das informações desclassificadas”¹⁵⁵. E, embora não tenha sido escrito na Exposição de Motivos, também o dispositivo do Projeto de Lei do Executivo Federal, na parte da descrição das ações que implicam

¹⁵⁴ Neste ponto, vale lembrar que, na elaboração dos textos legais escritos, sempre se tem recorrido a uma forma mais ou menos sistemática de comparação – é o que Vergottini (2004) chama de função de auxílio para a preparação de textos normativos. De fato, nos textos constitucionais e legislativos, é possível observar às vezes verdadeiras reproduções de institutos consagrados em outros ordenamentos – a propósito disso se fala de “recepção” e de “transplante”. A adoção de algumas instituições de constituições estrangeiras no ordenamento pátrio com verdadeiros “modelos de referência” pode ter razões de imposição de poder, de prestígio ou um misto de imposição e prestígio.

Não é correto afirmar, contudo, que a comparação é sinônimo de “transplante” de normas. Pelo contrário, é correto afirmar que a comparação tende a levantar propostas ou a comprovar aquelas que tenham sido amadurecidas no ordenamento estudado, e que, mais do que os textos considerados em si mesmos, interessam ao legislador nacional as ideias que estão por trás das normas ou as soluções encontradas para os problemas que são vivenciados (VERGOTTINI, 2004).

Entende-se que, no caso da elaboração do Projeto de Lei de Acesso, as ideias e soluções apontadas nas legislações estrangeiras foram fontes de inspiração, e não um mero transplante de outra legislação.

155 Poder Executivo, 2009.

penalidades em matéria de acesso à informação, revela nítida influência da redação dada ao art. 63 da Lei Mexicana (MÉXICO, 2002).

Assim, aprovada a Lei de Acesso, abrem-se as condições para a implementação de uma política pública capaz de garantir esse direito no contexto do Estado Brasileiro.

Entretanto, como já frisamos em outros momentos, a legislação é condição necessária, porém insuficiente para garantir esse direito. Restam ainda todas as regulamentações, geralmente feitas pelo Poder Executivo, que possibilitem que exista de fato uma política pública que garanta o direito de acesso.

As mesmas diretrizes que aconselham que seja feita a comparação da legislação estrangeira para a elaboração ou revisão da lei de acesso também enfatizam que a lei é apenas um dos elementos-chave de uma política pública de acesso à informação. Embora sejam essenciais para a implementação do princípio constitucional e para a promoção de uma sociedade aberta e de um governo transparente, as leis de liberdade da informação “não são suficientes em si mesmas”, pois, “na prática, essas leis tipicamente envolvem processos burocráticos” demorados e dispendiosos para fins de obtenção da informação desejada. Processos que dependem da ação de burocracias que “frequentemente resistem à divulgação e ao acesso a sua informação, e os mecanismos de acesso e execução talvez sejam frágeis e difíceis de impor” (UHLIR, 2006).

Uma das principais questões na implementação, como já foi ressaltado no início deste trabalho, diz respeito à “mudança cultural” da burocracia. Essa mudança cultural envolve capacitações dos servidores, estabelecimento de metas, recursos etc.

Em princípio, não parece existir uma resistência da burocracia brasileira em liberar acesso às informações detidas por seus órgãos, embora exista ainda um grande desconhecimento, oriundo não somente da novidade da Lei, mas também da falta de capacitação do servidor em relação ao tratamento de arquivos e informações sigilosas. Isso é constatado em pesquisa recente feita pela Controladoria-Geral da União (CGU), em parceria com a Unesco, junto

aos servidores do Poder Executivo¹⁵⁶. A pesquisa tinha como objetivo “avaliar a possível implementação de uma política de amplo acesso à informação pública por parte do cidadão” e mostra que existe uma abertura da burocracia em relação ao assunto. Em síntese, concluem os pesquisadores que o servidor concorda com a implementação do direito de acesso, mas enfatiza que ele precisa conhecer melhor os conceitos e limites relacionados ao tema. O servidor, diz o relatório:

entende que há um distanciamento entre Estado e Sociedade e não apresenta dúvidas quanto ao seu papel de servidor, de fato, público, a serviço do cidadão. Por isso, **não vê problemas quanto à implementação de uma política de amplo acesso, por parte do cidadão, à informação pública. Exceto pelo fato de necessitar de mais informações para conhecer a política (Projeto de Lei) e saber, de fato, o que é “informação sigilosa”, pois entende que existam e devam ser preservadas** (BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU, 2011. Grifei).

O desconhecimento do servidor sobre a política de acesso à informação denota, em última análise, a inexistência de uma política de acesso à informação. A pesquisa revelou que 61,5% (soma das respostas: “raramente” e “nunca”) dos servidores não fazem cursos ou treinamentos nas áreas de gestão de documentos e segurança da informação. O dado aponta para uma lacuna na formação dos servidores em áreas essenciais à realização do direito de acesso à informação. Ou seja, os dados mostram que o servidor considera-se “despreparado” para atuar nessa área.

Um dado sobre a cultura do sigilo na administração pública federal também merece destaque – informa a pesquisa (BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU, 2011) que o servidor mais jovem (abaixo de 45 anos), de mais alta escolaridade e que está há menos de 10 anos no serviço público “se sente à vontade para negar categoricamente o “sigilo eterno” às informações públicas”. O sigilo eterno é negado por pouco mais da metade dos servidores (55,5%), contra 40,7% que são a favor do sigilo eterno. Ou seja, ainda não é possível afirmar que existe uma cultura de máxima transparência e publicidade consolidada na administração pública brasileira, pois apenas pouco mais da metade dos

¹⁵⁶ A pesquisa foi realizada antes da aprovação da Lei e, portanto, deve ser relativizada. Isso deve ser feito até mesmo por questões de ordem metodológica. Exemplo: a forma de fazer a pergunta, que pode ter induzido a uma resposta positiva.

servidores são contrários ao “sigilo eterno”.

Assim, existe uma demanda pela capacitação dos servidores. A capacitação dos servidores é necessária para que a política de acesso seja operacionalizada e para que o servidor conheça e compreenda os princípios e outros parâmetros que estão nos fundamentos da nova legislação.

De fato, o entendimento da burocracia brasileira em relação ao direito de acesso à informação começa agora a se desenhar. Surgem as primeiras pesquisas e surgirão também os primeiros sucessos e entraves decorrentes da aplicação da Lei. A implementação da Lei de Acesso à Informação brasileira em muito dependerá do empenho dessa burocracia. E a burocracia reage não só movida por seus interesses individuais, mas também pelas condições e pelo contexto político em que está inserida. Havendo interesse político na construção de uma política pública de acesso à informação que dê suporte à nova Lei de Acesso, as condições de implementação da Lei serão mais bem sucedidas.

Como mostra a experiência internacional, existe um contexto político que também influenciará a regulamentação da Lei pelo Poder Executivo. Dependendo desses regulamentos, a Lei poderá ou não tracionar uma maior transparência do Estado Brasileiro.

Ao mesmo tempo, existe a necessidade de alocação de recursos financeiros e tecnológicos capazes de operacionalizar a política.

Será assim que na implementação da política de acesso é que se verá até que ponto conseguirão os órgãos abrangidos pela Lei traduzir os princípios em condições efetivas de acesso do cidadão às informações governamentais.

6.4 Conclusões parciais

É interessante notar que, com exceção da questão do sigilo, que movimentou a imprensa e o

Congresso em alguns meses do ano de 2011, houve uma preponderância do Poder Executivo na criação da Lei.

Essa movimentação ocorreu justamente em torno das questões polêmicas, para as quais não havia consenso entre os diferentes Ministérios, ou seja, na questão do sigilo. A Presidência da República arbitrou uma solução, modificada depois pelo Congresso.

Ao mesmo tempo, é interessante notar que o autor do primeiro projeto (PL 219/03), buscou apoio dentro do próprio Executivo para viabilizar o seu Projeto de Lei: não foi no Poder Legislativo, na sociedade civil organizada, nos meios de comunicação etc.

É interessante também notar que o órgão que deu seguimento à proposta de criação de uma lei de acesso à informação foi a Controladoria-Geral da União, que então estava iniciando sua vida institucional e tinha um interesse direto no assunto.

O Ministério da Justiça, por sua vez, teve um papel importante no sentido da consolidação da legislação. Isso ocorreu, entretanto, diante de uma atuação de um organismo internacional.

É claro que a chamada sociedade civil organizada teve também o seu papel. Entretanto, esses grupos já existiam no período anterior a 2004, sem que tivessem conseguido viabilizar o projeto no Legislativo ou criar um consenso junto aos meios de comunicação ou à “sociedade em geral”.

Tudo isso mostra a importância da burocracia na criação das leis, como já nos mostrava Allison (ALLISON; HALPERIN, 1972, p. 40). A burocracia deixa de ser um ente passivo e executor, mas participa do processo de criação das leis.

Ao mesmo tempo, poderíamos imaginar que, por ter sido um projeto “técnico”, no sentido de que foi feito pela própria burocracia e por estar em grande parte em conformidade com as

recomendações dos organismos internacionais, a Lei oriunda desse projeto teria um processo de implementação relativamente sem problemas.

Não é o que nos indica a experiência internacional. A Lei Mexicana, por exemplo, muito semelhante à brasileira, enfrenta grandes desafios para ser implementada enquanto política pública.

Não se pode dizer que se trata de imperfeições naquela Lei, mas simplesmente da diversidade das condições sociais e econômicas que se apresentam na implementação de uma política pública.

Em princípio, as recomendações dos organismos internacionais devem ser adaptadas a uma realidade específica. Todos os países compartilham um conjunto de instituições que são semelhantes e um modelo de Estado que seria, em linhas gerais, equivalente. Entretanto, como vimos, qualquer conjunto de leis está enraizado em tradições culturais e submetido a imperativos econômicos.

Assim, será no momento da implementação que todas as questões culturais aparecerão. A ampliação do escopo da Lei de Acesso à Informação para abranger os três Poderes em todas as esferas da federação, deixando a cargo de cada um fazer um regulamento próprio, tornará mais clara a heterogeneidade do país.

CONCLUSÕES

“Revogam-se as disposições em contrário¹⁵⁷”

Nosso trabalho mostrou o contexto que levou à introdução da Lei 12.527, de 2011 (Lei de Acesso), que regulamenta o direito de acesso à informação governamental no Brasil.

Existia anteriormente uma legislação espaçada, que dificultava a compreensão do tema por estudiosos, pelos agentes da administração e pelos cidadãos. Para que todos tivessem acesso de fato igualitário às informações, fez-se necessário uniformizar as leis sobre o assunto, evitando a heterogeneidade em matéria de acesso à informação. A nova legislação servirá para fortalecer uma política de transparência no Estado Brasileiro e, talvez, para unificar o entendimento da doutrina sobre a natureza e a função do direito de acesso à informação.

Ao mesmo tempo, buscou-se mostrar, a partir de análise das experiências internacionais e da literatura que trata do tema de políticas públicas, que as alterações introduzidas pela Lei de Acesso, desacompanhadas de uma política pública, não serão suficientes para garantir que esse direito seja de fato concretizado no cotidiano da sociedade brasileira.

Como foi mostrado, a legislação é condição necessária, mas não suficiente para que exista uma política de transparência no país.

Isso seria resultado não das supostas falhas nessas legislações, mas da dinâmica de implementação desse direito por meio das políticas públicas. A formação de uma “cultura de transparência” é passo importante na realização do direito, e só é possível fazê-lo se houver um entendimento claro sobre os textos legais, quais suas bases e fundamentos e sob que princípios estão regidas as matérias por eles tratadas.

¹⁵⁷ A fórmula acompanhava o texto de todas as novas leis ou artigos de leis promulgadas no país até 2001. A Lei Complementar n.º: 107/2001, que modificou o artigo 9º da Lei Complementar n.º: 95/1998, determinou indicar expressamente as leis ou institutos legais renovados pela legislação introduzida no universo legal. A frase passou a introduzir o capítulo final pelas modificações que foram feitas nele após o advento da Lei de Acesso à Informação, na fase de conclusão deste trabalho.

Muitos são os parâmetros, diretrizes e modelos produzidos por órgãos e organismos internacionais em matéria de direito de acesso à informação. Todos esses *standards* visam mudar padrões de relação do Estado com a sociedade. Quer se criar uma cultura de acesso à informação para fortalecimento da democracia e dos Estados Democráticos.

A categoria “cultura”, contudo, é ampla demais como fator explicativo. Se tudo é cultural, então o conceito perde o sentido. Entretanto, o conceito serve para mostrar justamente os problemas enfrentados na implementação das políticas de acesso. Não são poucas as análises que ressaltam a importância de mudar a “cultura da burocracia” ou a “cultura política” como condição para que o direito de acesso à informação seja efetivado.

De fato, para uma implementação da nova Lei, será necessária uma capacitação intensiva e contínua de servidores para lidar com os novos conceitos, já que, na fase de implementação, os fatores organizacionais e culturais desempenhariam um papel determinante na efetividade ou não dessa política pública.

Assim, será na fase de implementação que todos os fatores não necessariamente abrangidos pelo Direito se farão presentes. Não se trata, entretanto, de negar a importância da Lei, numa tentativa de subordinar o Direito às relações sociais ou às relações de produção.

Ao contrário, tentei mostrar a importância da Lei como instrumento de consolidação do direito fundamental de acesso à informação, como incentivo à participação popular, como orientação burocrática e como reconhecimento do país na esfera internacional. Além disso, foi feito um diálogo entre a ciência do Direito e outras áreas das ciências humanas, principalmente aquelas áreas que estudam as políticas públicas (Administração e Ciência Política, principalmente).

Como mostrado, dentro dos Estados democráticos modernos, o Estado é profundamente enraizado em leis. Impossível, assim, ignorar a força do Direito na organização estatal.

Ao mesmo tempo, a formação e a manutenção desses Estados foram possíveis, entre outros fatores, pela conjunção de um aparato administrativo que tem na “manipulação” da informação (para produzir estatísticas e outros fins) uma importante fonte de legitimação e organização. Visto desse ângulo, percebe-se a importância do tema deste trabalho nas discussões sobre “democratização” do Estado.

Entretanto, a diversidade social por trás dos países que estariam incluídos na categoria “Estados democráticos modernos” coloca problemas na implementação do direito de acesso à informação. Isso acontece porque a realidade social dos países é bastante variada. O direito está profundamente imbricado com a realidade social e econômica. Não se trata aqui de ressaltar as diferenças entre os Estados Unidos da América e o México. Ou México e Brasil. As diferenças são evidentes e existem inclusive dentro do espaço territorial de um mesmo país.

O que de fato pretende-se ressaltar é que as leis, sem uma ação efetiva do Estado, dificilmente produzirão o efeito de modificar as disposições e costumes profundamente arraigados, mesmo com uma legislação adequada, já que existem também todas as vicissitudes da implementação em si – desde a possível ausência de vontade política para implementar, até questões operacionais e que envolvem a burocracia.

No primeiro caso, como procuramos mostrar, está registrada na literatura uma preocupação da burocracia em manter a informação como fonte de poder. Entretanto, isso não é uma característica de partes da burocracia do Estado, mas do próprio poder político. Ao mesmo tempo, a reorganização, operacional, das rotinas burocráticas em um Estado voltado para garantir o acesso do cidadão às suas informações, muitas vezes, não ocorre. Devido a fatores como esses, ligados à fase de implementação das políticas públicas, é que as legislações que regulamentam o direito de acesso podem vir a não produzir os resultados esperados.

A nova Lei de Acesso à Informação no Brasil é só um passo de todo um processo de formação de uma política de acesso à informação que começa a se desenhar no cenário nacional, por clara influência da comunidade internacional e da burocracia estatal. Mas

entende-se que a criação de uma legislação é “apenas” mais uma etapa na construção de uma política de transparência no país. A norma deve ser transformada em ações e fatos pelo Executivo e demais Poderes para sua efetivação, possibilitando maior conhecimento da população sobre os atos do governo, tentando eliminar a desconfiança sem que se perca o interesse.

Nesse processo, as “disposições sociais” revelar-se-ão ainda mais difíceis de serem “revogadas” que as “disposições [jurídicas] contrárias”.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

ACKERMAN, J.M. Mexico's Freedom of information law in international perspective. Information, archives and democracy. In: FOX, J.A. *et. al.* (Orgs.) **Mexico's Right-to-know reforms: civil society perspectives**. s.l.: Center for Global, International and Regional Studies, 2007.

ACKERMAN, J.M. ; SANDOVAL, I.E. Leyes de acceso a la información en el mundo. **Cuadernos de Transparencia**, México, v. 07, 2007.

ALLISON, G.T. ; HALPERIN, M.H. Bureaucratic Politics: a paradigm and some policy implications. **World Politics**, s.l., v. 24, n. (Supplement: theory and policy in international relations), p. 40-79, Spring 1972.

ARAUJO, N. A influência das opiniões consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista CEJ - Conselho da Justiça Federal**, s.l., n. 29, Jun. 2005.

ARTICLE 19. Alert - Access to information bill at risk. Disponível em: <<http://www.article19.org/resources.php/resource/2705/en/index.php?lang=en>>. Acesso em: 15 de setembro 2011.

ARTICLE 19. O Direito do Público a Estar Informado Princípios sobre a Legislação de Liberdade de informação. **Série Normas Internacionais**, London, jun. 1999.

ASCENSÃO, J.O. **Direito à Informação e Direito ao Espetáculo**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1990.

BADIE, B. **The Imported State: the westernization of the political order**. Stanford: Stanford University Press, 2000.

BADIE, B. **Culture et politique**. 2ª. ed. Paris: Économica, 1986.

BARROS, L.V. **A efetividade do direito à informação ambiental**. 2004. (Tese de Doutorado) - Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2004.

BARSTOW, D.T. The Freedom of Information Act and the Press: Obstruction or Transparency? **Social Research**, New York, v. 77, n. 3, p. 805-10, 2010.

BASTOS, C.R. ; MARTINS, I.G.S. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania e democracia**. *Lua Nova*. 1994, n.33, pp. 5-16.

- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOURDIEU, P. **Razões práticas. Sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.
- BOURDIEU, P. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- BOURDIEU, P. A força do direito. In: BOURDIEU, P. (Org.) **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BOURDIEU, P. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.
- BOVENS, M. Information Rights: Citizenship in the Information Society. **Journal of Political Philosophy**, s.l., 2002.
- BRANDEIS, L.D. **Other people's money and How the Bankers Use It**. s.l., 2011.
- BRASIL. Lei complementar n. 131, de 27 DE maio de 2009: Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 mai. 2009.
- BRASIL. Decreto n. 5482, de 30 de junho de 2005: Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. **Diário Oficial da União**, Brasília, 01 jul. 2005a.
- BRASIL. Lei n. 11111, de 05 de maio 2005: Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5o da Constituição Federal e da outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 mai. 2005b.
- BRASIL. Lei n. 10650, de 16 de abril de 2003: Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 de abril 2003.
- BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011: 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 8112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei 11111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei 8159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. . **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de novembro 2011.
- BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 mai. 2000.
- BRASIL. Lei n. 8159, de 08 de janeiro de 1991: Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 09 jan. 1991.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Relatório Comissão Especial - Informações detidas pela Administração Pública, Brasília, 13 de maio 2009.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. PESQUISA: Acesso à Informação Pública Relatório Analítico Conclusivo. **Projeto: Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas**, Brasília, 30 ago 2011.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Projeto de Lei n. 5228 de 2009: Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, 2009.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei n. 41, de 30 abr. de 2010: 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., Brasília, 30 abr. 2010.

BUARQUE, S.C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BUCCI, M.P.D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M.P.D. (Org.) **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BULOS, U.L. **Constituição Federal anotada**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CANOTILHO, J.J.G. Estado de Direito. **Cadernos Democráticos da Fundação Mário Soares**, Lisboa, 1999.

CARBONNIER, J. **Ensayos sobre las Leyes**. Madrid: Editorial Civitas, 1998.

CARVALHO FILHO, J.S. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO, L.G.G. **Direito de informação e liberdade de expressão**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

CENTRO DE ARCHIVOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Venciendo la Cultura del Secreto., s.l., 29 de maio de 2011.

CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN - CETA. La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información., s.l., 2007.

CEPIK, M. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CEPIK, M.A. Direito à Informação: situação legal e desafios. **IP - Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 43-56, 2011.

CHILE. Ley 20285 de 2008: Sobre Acceso a la Información Pública. Disponível em:

<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&tipoVersion=0>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

CIRNE LIMA, Ruy. **Princípios de direito administrativo**. Porto Alegre: Sulina Editora, 1964.

COHEN, S.F.; VANDEN HEUVEL, K. **Voices of Glasnost: conversations with Gorbachev's reformers**. New York: Norton, 1989.

COLUMBIA UNIVERSITY PRESS. Glasnost (verbetes). In: COLUMBIA UNIVERSITY PRESS. (Org.) **The Columbia Encyclopedia**. New York: Columbia University Press, 2009.

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **ADI do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil** solicita que sejam declarados inconstitucionais o artigo 23, com seus parágrafos 2º e 3º, da Lei federal 8.159, e a íntegra da também federal Lei 11.111., Brasília, 19 nov. 2007.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia de 19 de septiembre de 2006: Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile . Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/corte_interamericana/seriec_151_esp.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2010.

CRISTÓBAL TELLO, E.; MARCELO CERNA, G. ; ANDRÉS PAVÓN, M. Acceso a la información pública: los desafíos del Consejo de la Transparencia. **Anuario de Derechos Humanos**, s.l., n. 5, Jun. 2009.

DAHL, R.A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DELMAS-MARTY, M. **Por um direito comum**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

DRUMMOND, J.A. A Legislação Ambiental Brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. **Ambiente & Sociedade**, s.l., n. 3-4, (2. Sem 1998; 1 Sem. 1999), 1999.

ENGISCH, K. **Introdução ao Pensamento jurídico**. Lisboa: Fundação Calouste Gulenian, 2001.

ESMANHOTO, A.M. La Transparencia y el Acceso a la Información en Brasil. **Derecom - Revista Online Especializada en Derecho de la Comunicación**, s.l., n. 3, Set-Dic. 2010.

FENSTER, M. Seeing the State: Transparency as Metaphor. **Administrative Law Review**, s.l., v. 03, n. 62, 2010.

FERNANDEZ-ABALLI, I. **Building National Information Policies: Experiences in Latin America**. Kingston: UNESCO, 2007.

FERRAZ JÚNIOR, T.S. Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. **Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas**, São Paulo, n. 1, p. 141-154, 1992.

FERREIRA FILHO, M.G. **Do Processo legislativo** . 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FISHER-THOMPSON, J. Freedom of Information Is Bedrock of Free and Open Societies. Disponível em: <<http://london.usembassy.gov/society052.html>>. Acesso em: 18 jun. 2011.

FLYNN, T. Foucault Among the Geographers. In: CRAMPTON, J.W. ; ELDEN, S. (Orgs.) **Space, Knowledge and Power: Foucault and geography**. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2007.

FOERSTEL, H.N. **Freedom of Information and the Right to Know: The Origins and Applications of the Freedom of Information Act**. Westport: Greenwood Press, 1999.

FORMIGLI, P. Sobre cartões e jornalismo **Revista da CGU**, Brasília, n. 4, Jun. 2008.

FOUCAULT, M. Lecture of 1º february 1978. In: SENELLART, M.; EWALD, F. ; FONTANA, A. (Orgs.) **Territory, population: Lectures at The Collège de France - Michel Foucault (1977-78)**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

FOX, J.A.; HAIGHT, L. Transparency Reforms in Mexico: theory and practice. In: FOX, J.A. *et. al.* (Orgs.) **Mexico's Right-to-know reforms: civil society perspectives**. s.l.: Center for Global, International and Regional Studies, 2007.

FRANÇA. Loi 78753 17 Juillet 1978: Portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068643&dateTexte=20110724>>. Acesso em: 02 jun. 2011.

FRANÇA, R.L. Verbete de René Ariel Dotti . In: FRANÇA, R.L. (Org.) **Enciclopédia Saraiva do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1977.

FREITAS, J. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 1997.

FUNDACIÓN PRO ACCESO *et. al.* **Obstáculos a la información pública: una revisión de casos ciudadanos**. Disponível em: <<http://www.transparenciacdh.uchile.cl/media/archivos/pdf/20110419151632.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2011.

GALEANA, P. Information, archives and democracy. In: FOX, J.A. *et. al.* (Orgs.) **Mexico's Right-to-know reforms: civil society perspectives**. s.l.: Center for Global, International and Regional Studies, 2007.

GIDDENS, A. **The Nation-State and Violence: Volume 2 of a Contemporary Critique of Historical Materialism**. Cambridge: Polity Press, 1985.

GORDON-MURNANE, L. Access to Government Information in a Post 9/11 World. **Searcher**, s.l., v. 10, n. 6, Jun. 2002.

HAGE, J. A experiência do Conselho da Transparência e Combate à Corrupção na promoção de valores, normas e instrumentos de ética pública no Brasil. **Congresso do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD**, s.l., 30 out. 2009.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E. ; FERRAREZI, E. (Orgs.) **Políticas Públicas; Coletânea volume 2.** . Brasília: ENAP, 2006.

HOFFMAN, S. L'ordre international . In: GRAWITZ, M. ; LECA, J. (Orgs.) **Traité de science politique: la Science politique, Science sociale, l'Ordre politique (volume 1)**. Paris: Presses Universitaires de France, 1985.

HOGWOOD, B.W. ; GUNN, L.A. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Cia Letras, 1995.

IMMERGUT, E.M. As Regras do Jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 139-165, fev. 1996.

JÁUREGUI, M.C. El derecho a la información: Delimitación conceptual. **Derecho Comparado de la Información**, México, n. 15, Enero-Junio 2010.

KELSEN, H. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KELSEN, H. **Derecho e Paz en las Relaciones Internacionales**. México: Fónodo de Cultura Económica, 1996.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com os pensamentos de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

LEVY, J.L. Das restrições ao pedido de informações a órgão público. **Revista Eletrônica de Direito de Estado**, Salvador, jan./fev./mar. 2009.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOPES, C.A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos - literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cadernos de Finanças Públicas**, s.l., v. 1, n. 8, p. 5-40, 2007.

MADISON, J. Epilogue: Securing the Republic: James Madison to W. T. Barry in 4 Aug. 1822. **Writings**, s.l., v. 9, p. 103-9, 4 aug. 1822.

MARCONDES, C.H. ; JARDIM, J.M. Políticas de informação governamental: a construção de governo eletrônico na administração federal do Brasil. **DataGramZero – Revista de Ciência da Informação**, s.l., v. 4, n. 2, 2003.

MARTÍ CAPITANACHI, L.C. **Democracia y Derecho a la Información**. 2005. (Doutorado - Derecho Público) - Universidad Veracruzana, Vera Cruz, 2005.

MARTINS JÚNIOR, W.P. **Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MARTINS, P. O Direito a Informação no Brasil: uma visão da sociedade civil. **Seminário Internacional Sobre Transparência E Acesso A Informação: Desafios De Implementação**, Brasília, 07 e 08 ago. 2011.

MARTUCCELLI, D. **Sociologies de la modernité**. Paris: Éditions Gallimard, 1999.

MARVÁN LABORDE, M. La transparencia y el derecho de acceso a la información, bajo amenaza permanente de los gobiernos: Marván. Disponível em: <http://www.lapolicia.com/nota-roja/la-transparencia-y-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-bajo-amenaza-permanente-de-los-gobiernos-marvan/>. Acesso em: 30 mai. 2011.

MATTA, J.E.N. **Habeas Data**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 16^a. ed. São Paulo: Malheiros, 1991.

MELLO, C.A.B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MELLO, C.D. **Curso de Direito Internacional Público**. 7. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1982.

MENDANHA, G.M.M. O direito de acesso à informação como fundamento da transparência. **Revista da CGU**, Brasília, n. 6, Set. 2009.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MENDEL, T. Consideraciones sobre el estado de las cosas a nivel mundial en materia de acceso a la información. **Derecho Comparado de la Información**, México, Julio/diciembre 2006a.

MENDEL, T. Consideraciones sobre el estado de las cosas a nivel mundial en materia de acceso a la información. **Derecho Comparado de la Información**, México, n. 8, p. 3-15, - 2006b.

MENDEL, T. **Freedom of Information: A Comparative Legal Survey**. New Delhi: UNESCO - Regional Bureau for communication and Information, 2003.

MÉXICO. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). **Diario Oficial de la Federación**, México, 5 de febrero 1917.

MÉXICO. Ley federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002). **Diario Oficial de la Federación**, México, 11 de junio de 2002.

MOHAMMAD ALI, F. Estado da Índia demite servidores que não têm banheiro. Disponível em:

<http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/09/080919_indiabanheirofn.shtml>
. Acesso em: 15 ago. 2011.

MONTEIRO, C.V.A. Direito à privacidade versus direito à informação: considerações sobre a possibilidade de órgãos públicos fornecerem a terceiros informações pessoais de agentes públicos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 44, n. 173, p. 27-40, 2007.

MORAES, A.D. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2008.

MORAES, A.D. **Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MULLER, P. **Les politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2011.

NISBET, M.M. FOIA = accountability through transparency = democracy. **Seminário Internacional sobre Transparência e Acesso a Informação: Desafios de Implementação**, Brasília, 07 e 08 jul. 2011.

OLIVEIRA, M. Como anda: um mês após lei, portais dos estados ainda têm falhas. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/07/um-mes-apos-lei-tecnicos-criticam-sites-de-transparencia-dos-estados1.html>>. Acesso em: 15 dec. 2010.

OLIVER, R.W. **What is Transparency?** New York: McGraw-Hill, 2004.

OPEN SOCIETY INSTITUTE. Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries. Disponível em: <http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/publications/transparency_20060928/summary_20060929.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2010.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Lei Modelo Interamericana Sobre o Acesso à Informação Pública. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_por.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2010.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, San José, 22 nov. 1969.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Européia de Direitos Humanos. Roma, 1953.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Relatório anual da relatoria para a liberdade de expressão 2003, s.l., 2003.

PACIFIC MEDIA AND COMMUNICATIONS FACILITY; AUSTRALIAN GOVERNMENT. Information Disclosure Policy: A Toolkit for Pacific Governments. Disponível em: <<http://www.undppc.org.fj/userfiles/file/Pacific%20>

[%20Info%20Disclosure%20Toolkit%20-%20Jul-06.pdf](#)>. Acesso em: 20 ago. 2011.

PÉREZ-JAÉN ZERMEÑO, M.H. A implementação da Lei de Acesso a Informação no México. **Seminário Internacional sobre Transparência e Acesso a Informação: Desafios de Implementação**, Brasília, 07 e 08 jul. 2011.

PETERS, G.B. The Problem of Bureaucratic Government. **The Journal of Politics**, s.l., v. 43, n. 1, p. 56-82, Feb. 1981.

PIERINI, A. ; V. LORENCES. **Derecho de Acceso a la Información: por una democracia con efectivo control ciudadano – Acción de Amparo**. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1999.

PINTO, L. **Pierre Bourdieu e a teoria do mundo social**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes**. 3ª. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

PUDDEPHATT, A. Exploring the role of civil society in the formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom. **Access to Information - Working Paper Series**, s.l., 2009.

RELLY, J. Mexico Prepares for Open Government Laws. **The Quill**, s.l., v. 91, n. 4, may 2003.

RIVERO, J. **Direito Administrativo**. Coimbra: Livraria Almedina, 1981.

ROBERTS, A. **Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age**. New York: Cambridge University Press, 2006.

ROSA, G. **Grande Sertão Veredas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1956.

ROUSSEF, Dilma **Discurso para a cerimônia de sanção da Lei de Acesso à Informação e da Lei que cria a Comissão Nacional da Verdade**, em 18 de novembro de 2011, Brasília. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-sancao-do-projeto-de-lei-que-garante-o-acesso-a-informacoes-publicas-e-do-projeto-de-lei-que-cria-a-comissao-nacional-da-verdade>.

SABA, R. El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno. **Derecho Comparado de la Información**, México, n. 3, 2004.

SAMPAIO, J.A.L. **Direito à intimidade e à vida privada: uma visão jurídica da sexualidade, da família, da comunicação e informações pessoais, da vida e da morte**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SANTANA JUNIOR, J.J. **Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de**

transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos estados e do distrito federal do brasil. 2008. (Mestrado multinstitucional e Inter-regional) - Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SANTOS IURCONVITE, A. O princípio da legalidade na Constituição Federal. Disponível em:
<http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/2647/O_PRINCIPIO_DA_LEGALIDADE_NA_CONSTITUICAO_FEDERAL>. Acesso em: 3 out. 2011.

SANTOS, J.C.N. A execução das decisões emanadas da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do sistema jurídico brasileiro e seus efeitos. **Prismas: Direito Políticas Públicas e Munialização**, Brasília, v. 8, n. 1, Jan./Jun. 2011.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E. ; FERRAREZI, E. (Orgs.) **Políticas Públicas; Coletânea volume 1.** . Brasília: ENAP, 2006.

SARLET, I.W. **A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SCHIERA, P. Estado Moderno (verbetes). In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. ; PASQUINO, G. (Orgs.) **Dicionário de Política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

SCHMIDT, J.P. Condicionantes culturais das políticas públicas no Brasil. In: GESTA LEAL, R. ; BONESSO ARAUJO, L.E. (Orgs.) **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

SCHUMPETER, J. **Capitalisme Socialisme et Démocratie.** Paris: Payot, 1951.

SILVA, J.A.D. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SILVA, P.L.B. ; MELO, M.A.B.C. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno de Pesquisa NEPP**, Campinas, n. 48, 2000.

SWEDLOW, B. Toward Cultural Analysis in Policy Analysis : Picking Up Where Aaron Wildavsky Left Off. **Journal of Comparative Policy Analysis : Research and Practic**, Berkeley, v. 4, n. 3, p. 267-85, Nov. 2002.

TAYLOR, P.J. The modern mutiplicity of States . In: KOFMAN, E. ; YOUNGS, G. (Orgs.) **Globalization: theory and practice** . London: Pinter, 1996.

THOENING, J. L'analyse des politiques publiques. In: GRAWITZ, M. ; LECA, J. (Orgs.) **Traité de science politique: les politiques publiques (volume 4).** Paris: Presses Universitaires de France, 1985.

TRINDADE, A.A.C. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

UHLIR, P.F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006.

UNITED STATES OF AMERICA. The United States Constitution (1787). Disponível em: <<http://www.house.gov/house/Constitution/Constitution.html>>. Acesso em: 01 mai. 2011.

VARELLA, M.D. **Direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2009.

VERGOTTINI, G.D. **Derecho Constitucional Comparado**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

VLEUGELS, R. Overview of all FOI laws. **Fringe Special**, s.l., 9 Oct. 2011.

VLEUGELS, R. Overview of all 86 FOIA Countries. **Fringe**, s.l., 22 Sep. 2008.

WEBER, M. **Economía y Sociedad**. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1994.

WEBER, M. A "Objetividade" do Conhecimento nas Ciências Sociais. In: COHN, G. (Org.) **Max Weber: Sociologia**. São Paulo: Atica, 1981.

WEBER, M. A política como vocação. In: GERTH, H.H. , WRIGHT MILLS, C. (Orgs.) **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

WERNECK VIANNA, L.; BAUMANN BURGOS, M. ; MARTINS SALLES, P. Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo Social - Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 19, n. 2, 2007.

ANEXO 1: SUBSTITUTIVO CAMARA DE DEPUTADOS AO PL 5228

REDAÇÃO FINAL

PROJETO DE LEI Nº 219-C DE 2003

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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

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 referidas 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 se destinam 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 o 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, fica 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 nele 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 referenciadas 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. 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. Negado o acesso à informação e improvido o recurso a que se refere o art. 15, os órgãos e entidades públicas deverão informar aos Tribunais de Contas a cuja fiscalização estiverem submetidos os pedidos de informação indeferidos, acompanhados das razões da denegação, quando se tratar de matéria sujeita à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial das referidas Cortes.

§ 1º Quando se tratar de informações essenciais à tutela de direitos fundamentais, os órgãos ou entidades públicas deverão encaminhar ao Ministério Público os pedidos de informação

indeferidos acompanhados das razões da denegação.

§ 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.

§ 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:

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, de hierarquia equivalente ou superior ao nível

DAS 101.5, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, 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 conterá, 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 na sua desclassificação ou redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 24.

§ 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 classificados, 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. Fica instituída, em contato permanente com a Casa Civil da Presidência da República, inserida na competência

da União, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, indicados pelos respectivos presidentes, com mandato de 2 (dois) anos.

§ 1º A Comissão Mista de Reavaliação de Informações 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, limitado a uma única renovação.

§ 2º A revisão de ofício a que se refere o inciso II do § 1º deverá ocorrer, no máximo, a cada 4 (quatro) anos, após a revisão prevista no art. 39, quando se tratar de documentos ultrassecretos ou secretos.

§ 3º A não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no § 2º implicará a desclassificação automática das informações.

§ 4º Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observadas as disposições desta Lei.

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

Art. 37. Fica instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento - NSC, que tem por objetivos:

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, contados
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 11 de dezembro 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. Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

Art. 47. 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.

Sala das Sessões, em 13 de abril de 2010.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO

Relator

ANEXO 2: PARECER E SUBSTITUTIVO DO SENADO**COMISSÃO DIRETORA
PARECER Nº 1.153, DE 2011**

Redação final do Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 (nº 219, de 2003, na Casa de origem).

A Comissão Diretora apresenta a redação final do Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 (nº 219, de 2003, na Casa de origem), que *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*, consolidando as Emendas nºs 1 a 4 – CCT/CDH, de redação, aprovadas pelo Plenário.

Sala de Reuniões da Comissão, em 25 de outubro de 2011. 2

ANEXO AO PARECER Nº 1.153, DE 2011.

Redação final do Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 (nº 219, de 2003, na Casa de origem).

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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

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. 3

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 4
- 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. 5

§ 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; 6
- 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. 7

§ 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. 8

§ 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. Negado o acesso à informação e improvido o recurso a que se refere o art. 15, os órgãos e entidades públicas deverão informar aos Tribunais de Contas a cuja fiscalização estiverem submetidos os pedidos de informação indeferidos, acompanhados das razões da denegação, quando se tratar de matéria sujeita à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial das referidas Cortes.

§ 1º Quando se tratar de informações essenciais à tutela de direitos fundamentais, os órgãos ou entidades públicas deverão encaminhar ao Ministério Público os pedidos de informação indeferidos acompanhados das razões da denegação.

§ 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. 9

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 estratégicos 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. 10

§ 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.

§ 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:

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 11

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.

§ 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. 12 § 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 classificados, 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: 13

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. 14

§ 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. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado e por representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, indicados pelos respectivos presidentes, ficará em contato permanente com a Casa Civil da Presidência da República e inserida na competência da União.

§ 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. 15

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:

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: 16

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.

ANEXO 3: LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO

LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.

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.

§ 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 adotarás 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:

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 conterá, 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.

§ 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.

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:

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