



DANIEL ALCÂNTARA DOMINGUES FLEMING

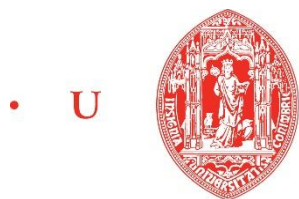
A AUTONOMIA DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E O SEU PAPEL COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO

DISSERTAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS – MENÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL APRESENTADA À FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
ORIENTADORA: PROFESSORA DOUTORA MARIA BENEDITA MALAQUIAS PIRES URBANO

JULHO DE 2018



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



• U

C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

DANIEL ALCÂNTARA DOMINGUES FLEMING

A AUTONOMIA DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA
E O SEU PAPEL COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO

THE AUTONOMY OF THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC
INFORMATION AND ITS ROLE AS INSTRUMENT OF
PARTICIPATION

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas / Menção em Direito Constitucional

Orientadora: Maria Benedita Malaquias Pires Urbano

COIMBRA, 2018

Soneto da Mudança

Vicente de Carvalho

(1866 – 1924)

Não me culpeis a mim de amar-vos tanto
Mas a vós mesma, e à vossa formosura:
Que, se vos aborrece, me tortura
Ver-me cativo assim do vosso encanto.

Enfadaí-vos. Parece-vos que, em quanto
Meu amor se lastima, vos censura:
Mas sendo vós comigo áspera e dura
Que eu por mim brade aos céus não causa espanto.

Se me quereis diverso do que agora
Eu sou, mudai; mudai vós mesma, pois
Ido o rigor que em vosso peito mora,

A mudança será para nós dois:
E então podereis ver, minha senhora,
Que eu sou quem sou por serdes vós quem sois.

A você

Para não partir

Daniel Fleming

dadosinversos.com

Atravessamos mares para navegar nossos sonhos,
vencemos moinhos feitos de papel e carimbo
Subimos ladeiras e
subimos ladeiras
Seguramos a distância com um nó
na garganta,
transformado em laço por muitos dedos
Nos demos a mão,
mas queríamos abraços
e tivemos tantos
e tão apertados
que nos deixam marcas
Um conforto de se saber protegido,
um frescor para o suor.
Envergamos a cabeça,
reclinamos o pescoço,
desfolhamos cada livro, cada artigo
Viramos cada copo em ato contínuo
Ébrios, superamos nossos limites,
superamos outros limites
Ultrapassamos fronteiras
para nos achar em si
Gastamos palavras
Engolimos a noite
para, enfim, nos encontrarmos
espelhados nos olhos marejados
de um bom amigo

RESUMO

A informação assumiu maior relevância na conformação da sociedade contemporânea com o aumento exponencial do fluxo de transmissão propiciado pelas Tecnologias da Informação e Comunicação. Somada à adoção do sistema democrático por grande parte dos países, a exigência cívica por maior transparência na atuação estatal resultou em alteração no ordenamento de grande parte destes mesmos países. O princípio da publicidade passou a ser compreendido como integrante de um princípio maior, o da transparência administrativa, que exige esclarecimento, além da simples publicidade dos atos, para que se atribua cota de legitimidade ao Estado. De forma similar, o direito fundamental de acesso à informação pública passou a ser considerado de forma autônoma em relação à liberdade de expressão, da qual é desdobramento histórico. A busca por consenso social e a própria forma do regime democrático culminaram em pressões legislativas que resultaram na implementação de leis de acesso à informação pública em quase todos os países democráticos. Portugal e Brasil, na mesma direção, por influência de tratados internacionais, da implementação de leis equivalentes em países de suas regiões e por pressões sociais, especialmente por associações cívicas, promulgaram, igualmente, leis de informação pública, com maior e menor vigor. Ainda que sua efetividade e nível de eficácia não seja complementarmente satisfatório em todas as entidades públicas, em todas as esferas, o direito está sedimentado, a partir da evolução histórica ligada ao cumprimento das aspirações propostas pela modernidade.

Palavras-chave: informação; acesso; transparência; democracia; tecnologia; participação;

ABSTRACT

The information assumed greater relevance in contemporary society with the exponential increase of the transmission flow provided by the information and communication technologies. In addition to the adoption of the democratic system by much of the countries, the civic demand for greater transparency in state action has resulted in a change in the law of most of these countries. The principle of publicity began to be understood as an integral part of a higher principle, that of administrative transparency, which requires clarification, in addition to the simple publicity of the acts, to assign a quota of legitimacy to the state. Similarly, the fundamental right of access to public information has been considered autonomously in relation to freedom of expression, which is historically unfolding. The search for social consensus and the very form of the democratic regime culminated in legislative pressures that resulted in the implementation of laws of access to public information in almost all democratic countries. Portugal and Brazil, in the same direction, by the influence of international treaties, of the implementation of equivalent laws in countries of their regions and by social pressures, especially by civic associations, also promulgated public information laws, with greater and lesser strength. Although its level of effectiveness is not satisfied in all public entities, in all the spheres, the right is sedimented, from the historical evolution linked to the fulfilment of the aspirations proposed by the modernity.

Keywords: information; access; transparency; democracy; technology; participation;

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AI – Acesso a informação
AIA – Avaliação de Impacto Ambiental
AAE – Avaliação Ambiental Estratégica
ANJ – Associação Nacional de Jornais
ABI – Associação Brasileira de Imprensa
ABRAJI – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
APA – Agência Portuguesa do Ambiente
CADA – Comitê de Acesso a Documentos Administrativos
CDFUE – Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia
CADH – Convenção Americana de Direitos Humanos
CADHP – Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos
CADP – Convenção sobre Acesso a Documentos Públicos
CdE – Conselho da Europa
CEDH – Convenção Europeia de Direitos Humanos
CIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos
CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CMRI – Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CNUC – Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção
CNV – Comissão Nacional da Verdade
CoADHP – Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos
CRFB – Constituição da República Federativa Brasileira
DAIP – Direito de Acesso à Informação Pública
DCDHI – Declaração do Cairo sobre Direitos Humanos no Islã
DDHC – Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão
DUDH – Declaração Universal de Direitos Humanos
IDP – International Budget Partnership
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LADA – Lei de Acesso a Documentos Administrativos
LAI – Lei de Acesso à Informação
LMIAI - Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
OCI – Organização da Conferência Islâmica
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OSCE – Organização para Segurança e Cooperação na Europa
MAOTE – Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
OD4D – Open Data for Development
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organização das Nações Unidas
ONG – Organização não Governamental
PEN – Processo Eletrônico Nacional
PIDCP – Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos
PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL – Projeto de Lei
PRTR – Protocol on Pollutant Release and Transfer registers
QualAr – Base de Dados Online sobre a Qualidade do Ar
REA – Relatório do Estado do Ambiente
Res. – Resolução
SEI – Sistema Eletrônico de Informações
SIAIA – Sistema de Avaliação sobre Impacto Ambiental
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira
SNIAmb – Sistema Nacional de Informação do Ambiente
SNIRh – Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos
STF – Supremo Tribunal Federal
TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
TC – Tribunal Constitucional
TCU – Tribunal de Contas da União
TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação
TRF-4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região
UE – União Europeia

SUMÁRIO

Introdução	9
Capítulo 1 - Da informação ao direito de acesso.....	14
1.1 O conceito de informação	14
1.2 Sociedade da Informação.....	17
1.3 Democracia e participação pública.....	22
1.4 Da informação à participação	26
1.5 O direito de acesso à informação pública	28
Capítulo 2 - A autonomização do direito de acesso à informação.....	32
2.1 O direito fundamental de acesso à informação pública	32
2.2 O princípio da transparência administrativa.....	37
2.3 Os limites ao direito de acesso à informação pública.....	44
2.4 Os titulares e destinatários do direito de acesso à informação.....	45
2.5 Os princípios do direito de acesso à informação pública.....	47
2.5.1 Máxima divulgação.....	48
2.5.2 Obrigação de publicar (transparência ativa).....	50
2.5.3 Limitação das exceções.....	51
Capítulo 3 - A evolução legislativa no Mundo.....	53
3.1 A evolução legislativa do direito de acesso à informação pública nos países	53
3.2 Os marcos legislativos internacionais do acesso à informação pública	56
3.2.1 A Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação.....	62
3.2.2 As Declarações Conjuntas da ONU, OEA, OSCE e CoADHP	63
3.2.3 A alteração jurisprudencial em cortes de direitos humanos	65
3.3 O acesso à informação pública em matéria ambiental	72
3.3.1 Participação pública em matéria ambiental	74
Capítulo 4 - O direito em Portugal e no Brasil	76
4.1 O acesso à informação pública em Portugal	76
4.2 O acesso à informação pública no Brasil.....	82
4.3 Estudo comparado entre os países.....	88
Conclusão.....	97
Bibliografia.....	99
jurisprudência	104
Anexos.....	108

INTRODUÇÃO

As relações sociais são realizadas por meio de representações simbólicas¹ expressas em informações a partir dos meios permitidos pelos órgãos sensoriais humanos. A composição das mensagens através das expressões verbais, gestuais, linguísticas² é que permite aos componentes sociais exercerem sua intrínseca condição coletiva de sobrevivência.

O método que permite nos relacionarmos com os semelhantes é constituído pelos pensamentos processados através das diferentes linguagens. Da mesma forma, são estabelecidas as relações na vida científica, na vida das organizações e na vida política (GONÇALVES, 2003, p. 17).

A troca efusiva e constante de informações alimenta intensamente o poder decisório nas mais variadas instâncias da atividade planetária, tanto nas particulares, mas especialmente, nas coletivas. As relações formadas durante séculos de desenvolvimento da linguagem humana culminaram nas modernas formas de governo por meio do desenvolvimento das regras morais e, especialmente, das normas jurídicas.

A comunicação é fundamental, portanto, para a efetiva congregação de vontades que resultou em modelos de convivência plurais, onde as decisões comunitárias são tomadas por meio da ação reiterada de deliberação entre os membros das sociedades (CARVALHO, 1994, p. 50). Neste contexto, a democracia destaca-se por ser a forma mais participativa de organização do espaço social.

Contudo, sua evolução é gradual e depende da implementação de progressivos esforços para a inclusão dos diversos atores no processo decisório. Em suas variadas vertentes (direta, representativa ou participativa) esta forma de governo predominante nos

1 A este respeito, Bordieu atribui aos símbolos o poder de dar sentido ao mundo social em uma integração lógica ao qualificá-los como instrumentos por excelência do conhecimento e comunicação (BORDIEU, 1989 p. 10).

2 Conceitua-se como signo o elemento fundamental utilizado no processo de comunicação em um esquema do tipo fonte-emissor-canal-mensagem-destinatário. Apesar deste modelo matemático, ter sido desenvolvido para verificar as condições de transmissão de informação, pode ser aplicado aos processos comunicativos de qualquer classe (ECO, 1988 p. 21).

países ocidentais (MIRANDA, 1996) passa por constantes mudanças em direção ao aperfeiçoamento³.

Com o desenvolvimento da informática e da internet, denominadas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), a modernidade foi submetida a uma aceleração de seus preceitos. A tecnologia propiciou um avanço social inumerável e, em decorrência dela, emergiram novas exigências organizacionais que se refletem sobremaneira nas formas de conformação estatal.

Dentre os efeitos causados pelo exponencial desdobramento das capacidades cognitivas humanas, por meio dos aparatos tecnológicos, está a demanda hodierna pela transparência administrativa.

O acesso à informação pública tornou-se um dos mecanismos mais mencionados na doutrina como forma de superação das limitações impostas pela democracia meramente representativa, que tem demonstrado ser insatisfatória nas respostas aspiradas pela modernidade, em sua origem.

Entretanto, apenas o acesso à informação por meio da abertura dos dados estatais, da transparência administrativa de maneira geral, é insuficiente, caso não propicie correspondente participação pública. A instrumentalização do direito fundamental de acesso à informação tem o condão de estimular o caminho para uma democracia participativa.

Desta forma, o compartilhamento dos deveres de controle da atividade estatal resulta, como mostram experiências citadas neste estudo, mesmo que incipientes, em uma organização profícua onde a corrupção e a incompetência administrativa cedem espaço à moralidade e eficiência.

Desde as primeiras leis promulgadas atinentes ao tema, até o *boom* legislativo a respeito, de 1960 ao início deste século, fica visível o fenômeno que aqui descrevemos como de fundamental relevância para a superação das formas de organização do Estado.

Diversas são as organizações internacionais e nacionais estabelecidas para fomentar a aplicação da transparência administrativa. Vamos denotar a importância destas organizações, pois consideramos que sua atividade é preponderante na aplicação prática dos benefícios trazidos pelas inovações legislativas.

3 O conceito de democracia e suas classificações são objeto de inúmeras variações. Diversas posições a respeito serão abordadas adiante para delimitarmos as noções atinentes ao presente estudo.

Não queremos apequenar a importância das iniciativas individuais relativas ao acesso e controle do Estado. Até porque elencamos aqui algumas situações em que indivíduos fizeram uso destes artifícios e obtiveram resultados expressivos na fiscalização dos administradores. Contudo, é inegável a força e pujança que a sociedade organizada possui para alcançar efeitos ainda maiores neste sentido. O desenvolvimento de novas tecnologias, mas também a aplicação de tecnologias já existentes, começa a ser reconhecido em sua capacidade para potencializar a já promissora ferramenta social da qual tratamos.

Neste sentido, é primordial que os dados abertos disponibilizados pelos governos tenham os formatos adequados para utilização destas novas tecnologias. Sem isso, haverá clara demonstração de retrocesso no caminho percorrido.

O interesse em estudar este tema surgiu quando o autor desta dissertação, servidor público do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) do governo brasileiro, identificou, pelo Portal da Transparência⁴ diversas irregularidades no uso de recursos públicos. A pesquisa no site foi iniciada a partir de desvios de conduta identificados na rotina do setor de trabalho.

O Portal é uma iniciativa louvável, anterior à Lei de Acesso à Informação (LAI) brasileira, mas que já trazia uma enorme quantidade de informações sobre o poder executivo federal, em consonância ao direito de acesso à informação pública (DAIP).

Nas pesquisas realizadas neste portal, foram identificadas concessões de indenizações por viagens, denominadas diárias⁵, a diversos servidores daquela autarquia, na superintendência do Amazonas, em Manaus.

Eram concedidas, indevidamente, muitas dessas indenizações a servidores que faziam trabalho administrativo interno, em feriados e finais de semana, sendo que os trabalhos não eram dotados de urgência. Foram identificados cerca de 50 funcionários que recebiam estas indenizações por volta dos dias 15 de dezembro e 15 de janeiro, além de finais de semana, durante cerca de quatro anos, mesmo estando o país em feriados natalinos e nas comemorações do ano novo.

⁴ Conferir em <http://portaldatransparencia.gov.br/>

⁵ As indenizações denominadas diárias são reguladas pela Lei 8.112/1990, artigos 58 e 59; e pelo Decreto 5.992/2006

Na maioria dos casos não houve comprovação das passagens referentes aos deslocamentos o que resultou, portanto, na condenação pelo Tribunal de Contas da União (TCU – Acórdão 1032/2009)⁶ consistente na devolução de valores e multa aos responsáveis.

Durante o mesmo processo de pesquisa por informações públicas, puderam ser encontradas informações que ajudaram na condenação por improbidade administrativa de servidor exonerado por inassiduidade habitual⁷. Um processo criminal⁸ ainda tramita na justiça federal onde nove servidores, entre eles a ex-superintendente e seu substituto, respondem por peculato.

Para sistematizarmos os conhecimentos apurados, dividimos esta dissertação em quatro capítulos. O primeiro deles percorrerá um caminho para explicar a importância da informação em si. Mostra como adquiriu, ao longo do tempo, um valor ainda maior na conformação social. Que este valor levou estudiosos a qualificações como Sociedade da Informação, muito em referência à alegada ruptura da modernidade que culminaria em outro momento histórico que alguns classificam como pós-modernidade, pós-industrialismo, sociedade em rede, sociedade líquida e uma miríade de outras qualificações.

Entretanto, nos alinhamos mais aos pensamentos que negam a existência de uma ruptura no conceito de modernidade, mas que reconhecem uma aceleração de seus preceitos em algo como hipermodernidade. Ressaltamos nosso desapeço tanto ao termo modernidade, quanto pós-modernidade, e até mesmo hipermodernidade, por serem terminologias perecíveis

No segundo capítulo, está o ponto fulcral desta dissertação. Trazemos os argumentos pelos quais entendemos que o DAIP constitui direito fundamental autônomo, desgarrado da liberdade de expressão, em razão de fatores como o desenvolvimento das TIC, a adoção da democracia por um expressivo número de países e, ao mesmo tempo, um desencanto com sua forma meramente representativa.

Adicionalmente, aderimos à proposição do princípio constitucional da transparência administrativa, em evolução ao da publicidade. Consideramos que o

⁶ A íntegra do Acórdão pode ser consultada em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/-/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1032%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>

⁷ A sentença deste processo pode ser lida em <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=42405520094013200&secao=JFAM>

⁸ O processo pode ser consultado em <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=16866920174013200&secao=AM&nome=TANIA%20REGINA%20DE%20LIMA&mostrarBaixados=N>

conhecimento dos atos da administração necessita de esclarecimento além do mero conhecimento, o que nos remete à abordagem entre legitimidade e legalidade.

No terceiro capítulo, vamos resgatar a evolução legislativa do acesso à informação no mundo, desde a primeira lei na Suécia até a explosão de legislações em quase todos os continentes, entre a década de 1970 e o começo do século XXI. Vamos abordar, também, o desenvolvimento e influência dos tratados internacionais. Com esta visão global, verificamos a modificação do entendimento sobre o DAIP nas legislações internacionais, nos tratados e nas decisões de cortes de direitos humanos.

Ainda neste capítulo, dedicamos atenção específica para o acesso à informação e participação pública na seara ambiental. Isso, por entendermos que o direito foi responsável por estimular, com mais força que outros ramos, tanto o desenvolvimento legislativo, quanto o crescimento marcante dos mecanismos de participação social e fomento às organizações do terceiro setor dedicadas ao controle da atividade estatal. A este respeito, é notório que a incidência de uma série de catástrofes ambientais, especialmente a partir da década de 1960⁹, aumentou, da mesma maneira, as preocupações com estabilidade do ambiente e com os reflexos das atividades humanas em sua degradação.

Neste sentido, foram elaborados diversos instrumentos legais no intuito de assegurar o conhecimento das informações públicas a respeito para possibilitar tanto o esclarecimento dos indivíduos afetados, bem como para estimular sua participação nos processos decisórios, especialmente nas atividades com maior potencial danoso ao ambiente.

Por fim, no quarto capítulo, vamos focar nossos estudos em comparar as leis estabelecidas em Portugal e no Brasil, assim como vamos analisar os mecanismos postos nestes dois países para, ao final, comparar o estágio evolutivo em que se encontram. A princípio, descrevemos a evolução legislativa referente ao tema em cada um dos países. Posteriormente, analisamos as disposições das leis de acesso à informação resultantes focando, sobretudo, nos pontos que consideramos mais críticos.

Desejamos, desta maneira, contribuir com os estudos profícuos produzidos em todos os cantos do globo a respeito deste tema para que os possa remeter, em raciocínio dedutivo, à influência provocada no ordenamento português e brasileiro.

⁹ Entre as catástrofes ou crises ecológicas a partir da década de 60 estão Torrey Canon, 1967; Amoco Cadiz, 1978; Exxon Valdez, 1989 (PRIEUR, 1999)

CAPÍTULO 1

DA INFORMAÇÃO AO DIREITO DE ACESSO

“Não podemos deixar nenhuma parte do Universo desconectada da grande rede da vida. Inversamente, o maior dos pecados é bloquear o fluxo de dados. O que é a morte senão uma situação na qual as informações não fluem?”

Yuval Noah Harari

1.1 O conceito de informação

De raiz latina, a palavra informação (*informatio*) remete etimologicamente ao sentido de dar forma a algo. Em uma visão ontológica, a palavra provem da tradução dos termos *hypotiposis* (com o sentido de modelo) e *prolepsis* (representação).¹⁰ Na transição da idade média para a modernidade, o uso da palavra transformou-se no conceito de comunicar alguma coisa a alguém¹¹.

A partir de então, o conceito desenvolveu-se em uma relação íntima com conhecimento (CAPURRO e HJORLAND, 2007, p. 157-158). Entretanto, o uso do termo é largamente variado em diversos ramos como a ciência da informação, a biblioteconomia, as ciências da computação, a linguística, a biologia, a psicologia ou a física.

Esta mudança do sentido medieval (transformar a matéria) para o significado de receber relatos se deu mais em razão das preocupações com a transmissão de informações do que, propriamente, com seu conteúdo.

A razão disso é a origem do primeiro modelo de comunicação, estabelecido no campo da engenharia das telecomunicações. Estes estudos condensaram-se de forma expressiva na publicação de Claude Shannon e Warren Weaver (1964), na denominada Teoria Matemática da Comunicação.

Em sua dissertação, os autores atribuem à informação um sentido diverso de seu uso comum, ao de sua origem latina, referente ao delineamento e transmissão de ideias. “*In*

¹⁰ Capurro e Hjørland fazem um minucioso estudo epistemológico e ontológico do termo e suas aplicações originárias por diversos autores como Epicuro, Cícero, Platão, Aristóteles, Agostinho e Aquino (CAPURRO e HJORLAND, 2007, p. 158).

¹¹ A mudança no sentido da palavra informação é observada na obra de Descartes em seu uso de ideia como informadoras do espírito (CAPURRO e HJORLAND, 2007, p. 158).

particular, information must not be confused with meaning” (SHANNON e WEAVER, 1964, p. 8). Neste sentido, diversos foram os estudos de engenheiros e físicos que procuraram eliminar os fatores psicológicos do conceito, em detrimento de sua quantidade física.

O esquema apresentado, a princípio, por Shannon é composto de seis elementos: fonte, codificador, mensagem, canal, decodificador e receptor. Segundo seus preceitos, informação seria o número de escolhas possíveis para a criação de uma mensagem; quanto maiores as possibilidades (entropia¹²), maior a incerteza. A capacidade de um canal seria medida pela quantidade de informação transmitida por segundo. A quantidade de informação definida pelo número de possibilidades em um repertório de símbolos. Informação seria, desta maneira, uma medida da liberdade de escolha na seleção de uma mensagem (SHANNON e WEAVER, 1964, p. 9).

A partir da proposição da Teoria Matemática da Comunicação, muitos modelos próximos foram propostos. Contudo, muitas críticas foram estabelecidas a ela, especialmente pela ausência do elemento humano em sua conceituação. Entretanto, Capurro vê uma similaridade em relação às vastas concepções presentes nas ciências humanas e sociais no sentido de comunicação do conhecimento: a seleção entre as possibilidades semânticas. O ponto em comum exige a perspectiva do receptor, a interpretação (CAPURRO e HJORLAND, 2007, p. 169).

Entre as principais contribuições trazidas por essa vertente da engenharia das telecomunicações está a diminuição do ruído¹³ no processo de comunicação, a redução das interferências que possam atrapalhar o sinal emitido.

Todavia, a Teoria da Informação deixa de lado, exatamente, o problema da significação em sua concepção sintática sobre o código, como correlação entre os elementos dos sistemas, em detrimento da capacidade de transmissão (WOLF, 1999, p. 83).

A linguística Jakobsiana teve um papel importante ao relativizar a importância do conceito matemático de informação, bem como o conceito de entropia, mantendo o modelo

¹² Shannon e Weaver tomam emprestado o conceito da física para nomear o grau de aleatoriedade ou de escolha na construção das mensagens. Deste modo, entropia seria equivalente à informação em sua concepção (SHANNON e WEAVER, 1964, p. 13).

¹³ Apesar da introdução de ruídos aumentar a incerteza, o que aumentaria a informação (no conceito específico dos autores), o aumento da entropia (possibilidades de escolha) por um erro é uma incerteza indesejada (SHANNON e WEAVER, 1964, p. 19).

de comunicação sugerido, que em razão de sua simplicidade se transformou num sistema comunicativo geral. Foi, porém, a semiótica que trouxe o problema da significação ao processo comunicativo (WOLF, 1999, p. 85-87).

Passou-se a estudar, então, a relação entre o código e a mensagem, entre o signo e o discurso, já que o homem é um animal simbólico e é por meio de representações que vive suas experiências (ECO, 1988, p. 20).

Deste modo, o conceito de informação passa a ser indissociável ao de sentido. A nosso ver, tanto os mecanismos de transmissão e sua eficiência, como os estudos referentes à significação contribuem para o entendimento que aqui se busca, devido à importância que o conceito de informação tomou ao longo dos mais variados estudos.

Enquanto a Teoria Matemática universalizou o termo, contribuindo com um desenvolvimento tecnológico que determina a atual estrutura social, os estudos da semiótica buscam delinear os elementos de interpretação que propulsionam uma maior coesão social devido ao entendimento mútuo por meio da linguagem.

Por fim, nos é de especial relevância, diferenciar as definições entre dados, informação e conhecimento que nos serão úteis ao longo do estudo. Para isso, tomamos emprestado conhecimentos da ciência da informação.

Em um levantamento realizado com 57 cientistas de 16 países, o pesquisador doutor Chaim Zins elaborou questionário para avaliar as reflexões dos proeminentes cientistas da informação a respeito da tricotomia entre dados, informação e conhecimento (D-I-C)¹⁴, importantes conceitos teóricos daquela ciência.

Após analisar as proposições, concluiu que as abordagens estavam divididas entre o domínio subjetivo (dependente da interpretação de cada indivíduo) e o domínio universal (válido para todos indivíduos). Sendo que, na maioria, o conceito de dados estaria inserido no domínio universal e o de conhecimento, no domínio subjetivo.

Em resumo, as definições poderiam estar atreladas mais a um ou a outro domínio. Em um sentido subjetivo, dados seriam estímulos sensoriais, informação, o significado destes estímulos, e conhecimento, “o pensamento na mente do indivíduo”¹⁵. No domínio universal, dados seriam “conjuntos de sinais que representam estímulos empíricos ou

¹⁴ Capurro critica, entretanto, a disposição dos termos desta maneira pois aduz não haver hierarquia lógica entre eles e sugere distinguir, em substituição, entre mensagem, informação e entendimento

¹⁵ Em analogia, Zins sugere que dados equivaleria a um ruído; informação seria atribuir a esse ruído o sentido de ser do motor de um carro; conhecimento seria inferir que o carro estaria partindo.

percepções”, informação, “conjunto de sinais que representam conhecimento empírico”, e conhecimento, “conjunto de sinais que representa o sentido (ou o conteúdo) de pensamentos que o indivíduo justificadamente acredita ser verdade” (ZINS, 2007, p. 487).

Em síntese, reunindo concepções dos domínios definidos na pesquisa, dados são conjuntos de sinais; informação, o conjunto de sinais que representa conhecimento; e o conhecimento, o conjunto de sinais que representa o sentido do pensamento de um indivíduo.

1.2 Sociedade da Informação

A informação adquiriu uma posição central nas interações sociais com diretas influências econômicas, políticas e sociais, por meio das inovadoras formas de produção.

As tecnologias da informação desenvolvidas aceleraram em elevado grau a velocidade de circulação das mensagens. Em razão disso, diversos autores sugeriram uma ruptura no tipo de sociedade em que vivemos, o que nos diferenciaria da era anterior denominada modernidade.

Neste ponto, mesmo que haja motivos suficientes para diferenciarmos os períodos (o que analisaremos a seguir), mostramos nossa inconformidade tanto com os termos modernidade¹⁶, pós-modernidade ou era pós-industrial, como com hipermodernidade.

Em nosso entendimento, a atualidade embutida no primeiro termo e a condição futura dos outros três tornam impróprias as designações. Inevitavelmente, o conceito em si tornar-se-á ultrapassado, motivo pelo qual acreditamos que as definições trazem alguma impropriedade em si.

Não obstante, analisaremos a seguir as características pelas quais foram estabelecidos critérios para tal distinção. Há cinco fatores marcantes que distinguem as definições de sociedade da informação, todas elas baseadas no fato de que a centralidade e quantidade exponencial de informação estabeleceu um inovador sistema social. As diferentes proposições variam, no entanto, segundo o critério tecnológico, econômico, ocupacional, espacial ou cultural que utilizam (WEBSTER, 2006, p. 8-9).

¹⁶ O termo pós-moderno significa uma negação do moderno, um afastamento de suas características. Assim, a terminologia seria relativamente mal estabelecida já que estaríamos no limiar da transformação aludida. A modernidade refere-se ao Renascimento e contrapõe-se à Antiguidade. Pressupõe o avanço da racionalização e especialização das atividades no mundo social que culmina na criação do Estado capitalista-industrial (FEATHERSTONE, 1990, p.95).

A despeito do inegável avanço tecnológico, notadamente na esfera da informática (aspecto tecnológico); apesar dos efeitos inegáveis do intenso fluxo de informações no arranjo econômico (aspecto econômico); por mais que as vagas de trabalho tenham sido direcionadas para as atividades intelectuais (aspecto ocupacional); ainda que as redes de informação tenham alterado nossa concepção espaço-tempo (aspecto espacial); por maior que seja a carga informativa a que estamos expostos culturalmente (aspecto cultural), é preciso identificar uma ruptura com o modelo anterior para qualificarmos uma nova conformação social.

Neste sentido, Webster ironiza ao dizer que mesmo diante à maior oferta e menores preços dos alimentos não estaríamos em uma *Food Society*. O problema levantado pelo autor remete à concepção da Teoria Matemática da Informação que atende à quantidade de informação transmitida, mas deixa de lado a qualidade da informação, seu significado. Diante a isso, propõe uma análise calcada na significação para explicar as transformações sociais que justificariam uma nova denominação.

Uma alternativa à medida quantitativa das informações seria a predominância do conhecimento teórico em relação ao conhecimento prático, o fator decisivo para as transformações que resultariam em uma sociedade da informação (WEBSTER, 2006, p. 28-31).

Sob o mesmo ponto de vista, lembramos que o conceito de informação se aproximou de comunicação do conhecimento. Deixa-se de lado a visão secular que reduz o problema à mensagem e ao mensageiro, para tratar da difusão do conhecimento empírico por uma comunidade (CAPURRO e HJORLAND, 2007, p. 173).

Segundo Webster, os principais autores que tratam desta provável alteração na estrutura social são Bell, Giddens, Schiller, Habermas, Baudrillard, Vattimo, Poster, Lyotard e Castells. Por diferentes abordagens, tratam das mudanças sociais que classificariam o tempo atual em relação ao passado.

Analisamos a seguir a posição de alguns autores para contribuir com o tema de estudo, todavia, sem nos alongar demais devido à extensão e controvérsia das teorias a respeito, que não constituem o ponto central deste estudo.

Entendemos que as mudanças sociais promovidas pelo desenvolvimento das TIC são características fundamentais que justificam uma nova posição referente ao acesso às informações públicas.

A revolução tecnológica causada pelos sistemas de computação a partir de 1970, especialmente pela informática e o desenvolvimento da internet, culminou na troca exponencial do conhecimento o que resulta em sua constante reutilização no desenvolvimento de novos dispositivos de comunicação, em um ciclo incessante.

A tecnologia passa a determinar a informação, do mesmo modo em que a informação determinava a tecnologia no período anterior. Como a informação é um aspecto indissociável das relações humanas, a tecnologia da informação passa a integrar os mais diversos processos de organização. Este ciclo de evolução tecnológica calcada na informação não se configura em formato fechado, mas, pelo contrário, estabelece um sistema aberto com conexões múltiplas, uma rede. São estruturas abertas que integram novos participantes desde que utilizem o mesmo código (CASTELLS, 1999, p. 108-109).

Ao mesmo tempo em que esta sociedade em rede permite um avanço do capitalismo pela capacidade de inovação e globalização que estimula, é uma fonte profícua para a reorganização das relações de poder. “As conexões que ligam as redes representam os instrumentos privilegiados de poder. Assim, os conectores são os detentores do poder” (CASTELLS, 1999, p. 567). Esta coincidência entre as mudanças sociais e as tecnologias da informação estabelece uma nova forma à estrutura social.¹⁷

Em contraposição, Giddens diverge sobre os conceitos em debate a respeito da pós-modernidade e insinua não haver sequer ruptura com a modernidade que justifique tal diferenciação. Ao contrário, acentua um conjunto de descontinuidades¹⁸ que atribui à época moderna. Talvez apenas por meio da desconstrução do evolucionismo social é que haveria uma descontinuidade da história, que por seu ritmo de mudança e alcance justificaria o conceito de modernidade. As instituições modernas tiveram o papel de arraigar ainda mais esse processo (GIDDENS, 1992, p. 1-5).

¹⁷ Marshall MacLuhan propõe a este respeito que os meios são a mensagem em si. Quer dizer com isso que as consequências sociais e pessoais de cada meio (extensões de nós mesmos) são resultado da nova escala que é introduzida nos nossos assuntos por uma nova tecnologia. A mecanização, por exemplo, gera novas formas de associações humanas e tende a eliminar trabalhos, como resultado negativo. De forma positiva, cria papéis para as pessoas, profundidade de envolvimento em seu trabalho. Para o autor, não importa se a máquina produz cereais ou carros, mas a alteração nas relações sociais que ela produz. Essa reestruturação do trabalho e da associação humana é moldada pela técnica de fragmentação, essência da tecnologia mecânica (MCLUHAN, 1994, p. 7-21).

¹⁸Lyotard faz referência ao abandono da fé no progresso e nas tentativas de fundamentar a epistemologia (teoria do conhecimento) como os processos qualificadores da pós-modernidade (GIDDENS, 1992, p. 2).

A modernidade culminaria necessariamente na globalização, no caminho em que a vida social passa a ser ordenada em distanciamento contínuo, agora mais acentuado, entre espaço e tempo¹⁹. Os acontecimentos locais passam a ser influenciados e a influenciar ocorrências em sítios longínquos. Haveria, portanto, mais uma radicalização da modernidade que propriamente uma descontinuidade.

Este projeto da modernidade formou-se entre o século XVI e XVIII e então passou a ser testada a sua efetividade histórica, no mesmo momento em que surge o capitalismo como modo de produção dominante. Daí em diante, a modernidade torna-se inevitavelmente ligada ao desenvolvimento do capitalismo²⁰ (SANTOS, 1999, p. 78-79).

Zygmunt Bauman observa que enquanto a modernidade consistia em uma busca pela ordem e a estabilidade social, a pós-modernidade²¹, em contraste, traria instabilidade e insegurança em razão do triunfo do mercado globalizado.

¹⁹ Sobre esta relação espaço-tempo, Levy assevera que a plasticidade permitida pela computação se torna um preponderante para a formulação e transmissão das mensagens. Diferentemente da escrita, a informática não impulsiona um trabalho de acumulação de conhecimento, mas de constante reformulação a partir de dados anteriores. Enquanto a oralidade parecia engessar o tempo, a informática o acelera imensamente sem assimilar muito (LEVY, 1993, p. 76-113).

²⁰ Santos divide o capitalismo em três períodos: o capitalismo liberal, o capitalismo organizado e o capitalismo desorganizado (financeiro ou monopolista de estado). *O capitalismo liberal* (século XIX) deixa à mostra as contradições do projeto da modernidade. A harmonia entre os princípios do estado, do mercado e da comunidade mostra-se impossível. Surge um princípio unidimensional, o princípio do *laissez faire*. A comunidade reduz-se à sociedade civil e ao indivíduo que a constitui. O conceito de sociedade civil passa a ser oposto ao de Estado. O segundo período, o do *capitalismo organizado*, resulta de um processo de distinção entre o que é exequível em um capitalismo em expansão. Desta maneira, ocorre um processo de concentração/exclusão para eliminar o déficit do período anterior. Ao mesmo tempo em que se concentra o capital, aprofunda-se o imperialismo, aumenta-se a economia de escala, a tecnologia e surgem as grandes cidades; há uma rematerialização da comunidade por meio de práticas de classe. Surgem os sindicatos e partidos operários a disputarem um espaço político. O Estado sobressai como agente de mudança na comunidade e mercado. Mesmo que ligado ao mercado, a legislação social e maior participação estatal na gestão do consumo, saúde, educação, transportes e habitação deixa clara sua relação com a comunidade. Nesta altura, a modernidade caracteriza-se especialmente pela “ansiedade de contaminação”. O Estado realiza uma inter-relação com a sociedade (diferente da dicotomia Estado-Sociedade do período anterior) por meio do positivismo jurídico que requer mais obediência à mobilização. Porém, os movimentos vanguardistas, apesar de liquidados pelo totalitarismo Stalinista e pelo Fascismo, trouxeram ao debate o processo de concentração/exclusão ao entender o papel da arte na sociedade capitalista. O *capitalismo desorganizado*, fase em que nos encontraríamos, segundo o autor, origina-se do colapso das formas de organização estruturadas no período anterior. O mercado expandiu-se enormemente e passou a predominar sobre o Estado e a comunidade. O neoliberalismo propulsiona a força do mercado como determinante das transformações. A rematerialização da comunidade desvanece com o enfraquecimento das práticas de classe. Haveria uma desregulação generalizada de diversos aspectos da vida (SANTOS, 1999, p. 80-89).

²¹ Apesar de usarmos aqui pós-modernidade e pós-modernismo no mesmo sentido, há diferenças entre os termos (FEATHERSTONE, 1990, p. 95-99).

Outros escritores como Fredric Jameson, Scott Lash, John Urry e David Harvey aprofundam ainda mais a relação causal entre capitalismo e pós-modernidade (WEBSTER, 2006, p. 260).

Ao mesmo tempo em que a modernidade parece esgotada, surge o movimento jusnaturalista, como sinal de uma nova ética em contraponto a este esgotamento. Para Santos, a modernidade não é suficiente para explicar a transformação das energias emancipatórias em energias regulatórias²². Da necessidade de descontinuar este período, aceita a pós-modernidade como período de mudança radical de paradigmas. Entende, por fim, a pós-modernidade como uma transição, onde há momentos de ruptura e momentos de continuidade com a época anterior (SANTOS, 1999, p. 89-92).

Há, portanto, uma extensa discussão sobre a existência ou não de ruptura que possa qualificar outra época, seja ela sob a denominação de sociedade da informação, pós-modernismo ou era pós-industrial.

Mesmo que esse debate entre mudança e continuidade não alcance uma resolução definitiva, a definição de conceitos absorvidos pelos mais variados ramos da ciência contribui para nos posicionarmos perante a evolução histórica de uma forma coletiva.

Por esse motivo é que adotaremos neste estudo o conceito de Sociedade da Informação, quer seja pela quantidade de informação propulsionada pelo desenvolvimento das TIC, quer seja por sua utilização nas práticas sociais, no mesmo sentido das mudanças apresentadas pelas acepções de era pós-industrial, pós-modernidade ou ainda de modernidade líquida (Bauman) e sociedade em rede (Castells) que, a nosso ver, não se opõem, mas apresentam similaridades e pontos complementares. Destacamos, contudo, que não consideramos haver ponto de ruptura com a modernidade, mas um processo de aceleração de seus preceitos motivados pelas modernas instituições sociais, pelo desenvolvimento de novas tecnologias e pela globalização decorrente.

²² Segundo o autor, o projeto da modernidade assenta-se no pilar da regulação e pelo da emancipação. O pilar da regulação seria constituído pelo princípio do Estado, pelo princípio do mercado e pelo princípio da comunidade. O pilar da emancipação, pelas lógicas da racionalidade estético-expressiva da arte e literatura, da racionalidade moral-prática da ética e do direito, e a racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da técnica. Os dois pilares e seus princípios estariam articulados entre si. Esta articulação, por vezes, resultaria no desenvolvimento de valores contraditórios, como a justiça e autonomia, solidariedade e identidade, emancipação e subjetividade, igualdade e liberdade (SANTOS, 1999, p. 76-80).

1.3 Democracia e participação pública

Na insurgência de um novo tipo de sociedade, de uma nova velocidade de mudanças sociais, aparecem condições visivelmente paradoxais. Ao mesmo tempo em que a revolução da informação nos acrescenta enormes avanços técnicos para atingirmos as promessas colocadas pela modernidade (liberdade, igualdade, solidariedade e paz), é patente que nos distanciamos em vários aspectos do cumprimento destas mesmas promessas. (SANTOS, 2002, p. 29).

É por esta razão que procuramos, com este estudo, contribuir com a aproximação entre as mudanças da sociedade da informação e o aperfeiçoamento do atual sistema democrático por meio da participação social. A democracia²³ é um sistema dinâmico que, ao contrário da tirania, está em constante transformação (BOBBIO, 1986, p. 9). Esta mutabilidade precisa ser invocada, especialmente quando o regime se apresenta deficiente.

A democracia permite inúmeras definições, mas, como afirma Bobbio, nenhuma pode deixar de lado a “visibilidade ou transparência do poder”. Desta feita, uma conceituação mínima de democracia traz em seu bojo a existência de um conjunto de regras para a tomada de decisões coletivas com o estímulo à maior participação dos interessados (BOBBIO, 1986, p. 12).

Nosso interesse em estudar a participação pública converge a preocupação de Bobbio em “fazer descer a democracia do céu dos princípios para a terra onde se chocam corpóseos interesses”. A este respeito, consideramos “participar” em seu significado de transmitir informação, ter ou tomar parte de algo (MICHAELIS).

O autor italiano caracteriza democracia mínima como um sistema de regras, primárias e fundamentais, que define quem toma as decisões, por meio de quais processos, com a participação do número mais elevado possível de cidadãos na escolha de governantes e programas políticos, pela regra da maioria, com a garantia de direitos e liberdades de participação política (CANOTILHO, 2016, p. 1418).

²³ Dahl estabelece cinco critérios para corresponder às exigências de um processo democrático: 1- Participação Efetiva – oportunidades iguais dos associados para fazerem conhecer suas opiniões; 2- Igualdade de voto; 3- Entendimento esclarecido – oportunidade de conhecer políticas alternativas e suas consequências; 4- Controle do programa de planejamento – oportunidade para decidir o que é inserido no planejamento; 5- Inclusão dos adultos – todos ou a maioria dos adultos residentes devem gozar dos direitos anteriores (DAHL, 2001, p. 49-50).

Com lugar central no campo político ao longo do século XX, as discussões a respeito das formas de democracia resultaram, após as duas grandes guerras, na hegemonia de um modelo que restringe as formas de participação, concentrando-se no procedimento eleitoral para a formação dos governos (SANTOS, 2002, p. 39).

Foi a ideia de uma sociedade como resultado das vontades individuais que originou este sistema político. Esta concepção individualista desenvolveu-se sob o manto de filosofias sociais da idade moderna como o contratualismo, a sociedade de mercado e o utilitarismo. Todavia, o que realmente ocorreu foi o surgimento de “corpos intermediários”, como os partidos, sindicatos, associações que deram, aos grupos, maior protagonismo que aos indivíduos²⁴ (BOBBIO, 1986, p. 23).

Desta feita, a democracia, em sua forma representativa²⁵ assumiu maior destaque, O governo atua como mediador entre os interesses dos grupos e os interesses nacionais, em uma relação triangular, que pode ser definida mais pela representação de interesses que a representação política propriamente.

Emergiu, assim, no pós-guerra, de um enfrentamento entre a liberal-democracia e uma concepção marxista, a hegemonia de um modelo centrado nos procedimentos de autorização por parte dos cidadãos, nas regras do processo eleitoral e na burocracia (SANTOS, 2002, p. 43-47).

Este modelo, representado pelas concepções elitistas desenvolvido por J. Schumpeter²⁶, qualificado como teoria elitista da democracia, pressupõe um método como forma de domínio, onde as escolhas são feitas pelas elites, escolhidas pelo voto, sem participação ativa dos governados. O modelo não se adequa ao sentido do princípio

²⁴ Bobbio salienta que a crítica à democracia representativa não deve ficar restrita à crítica ao estado parlamentar, que é apenas uma aplicação do princípio da representação mesmo que com grande relevância histórica, mas estende-se a uma série de outras esferas políticas em que as decisões são tomadas coletivamente (BOBBIO, 1986, p. 44)

²⁵ Dahl considera que o número de cidadãos e a extensão territorial podem impor a democracia representativa devido à incapacidade técnica de todos se manifestarem, entretanto observa que, em um futuro, os meios de comunicação eletrônicos poderiam resolver o problema territorial, mas mesmo assim, a tentativa de fazer com que todos se reúnam para discutir cada questão seria um disparate (DAHL, 2001, p. 121). Assim, as democracias em larga escala precisariam constituir as seguintes instituições: funcionários eleitos; eleições justas, livres e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações; cidadania inclusiva (DAHL, 2001, p. 99)

²⁶ A este respeito, ver o livro do autor Capitalismo, Socialismo e Democracia.

democrático, apesar de aparecer na realidade de alguns países (CANOTILHO, 2016, p. 1412).

Assim, as discussões a partir do final da guerra fria, sob um processo de globalização, remetem ao debate entre democracia representativa e democracia participativa (SANTOS, 2002, p. 50).

Essencialmente, a democracia é um “governo do povo, pelo povo e para o povo”, como considerou Lincoln (CANOTILHO, 2016, p. 287). Este axioma elementar é consagrado em uma constituição por meio do princípio democrático²⁷.

O princípio democrático é um princípio jurídico-constitucional que condiciona a legitimidade do domínio político ao cumprimento de fins como a soberania popular, a garantia dos direitos fundamentais, o pluralismo de expressão e a organização político-democrática. O postulado, positivado constitucionalmente, engloba tanto preceitos da democracia representativa (órgão representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes), quanto exige a democracia participativa (CANOTILHO, 2016, p. 288-299).

A democracia direta não é um sistema aplicável de forma efetiva em razão da estrutura territorial e social atual, todavia, alguns mecanismos da democracia semidireta, como o referendo, plebiscito, iniciativa popular e veto estão presentes em vários Estados modernos. Na mesma direção, o princípio participativo postula a democratização da sociedade pelo aprimoramento da participação dos cidadãos nos processos de decisão e controle político. “Trata-se, pois, de acentuar aquilo que em ciência política se chama orientação de *input*” (CANOTILHO, 2016, p. 301).

A coletividade só pode exercer as funções de direção e controle ao ter acesso aos fundamentos das decisões administrativas. Somente com o conhecimento das ações anteriores e dos programas políticos, seus motivos, fins e consequências, pode haver participação. Desta forma, o imperativo democrático da publicidade motiva o aperfeiçoamento da ação política (ZIPPELIUS, 1997, p. 247-248).

²⁷ Apesar de Canotilho tratar do princípio conforme positivado na Constituição portuguesa de 1976 (art. 2.º, art. 9º/c, art. 109.º), entendemos que suas explicações se aplicam a sistemas democráticos similares como o brasileiro.

A base social para a realização dos direitos é formada pelo fluxo comunicativo e influência da sociedade civil e da esfera pública política transformados em poder pelos processos democráticos (HABERMAS, 1997, p. 93).

Neste diapasão, Habermas deixou de lado o modelo procedimental de democracia representativa, inserindo a dimensão social pela exigência da publicidade e pela proposição de um princípio de deliberação societária em substituição do método, anteriormente descrito, baseado tão somente na autorização de governos (SANTOS, 2002, p. 52-53).

A esfera pública, caracterizada como uma estrutura comunicacional adequada para a tomada de posições e opiniões, baseada em interpretações negociadas coletivamente (agir comunicativo) pode condensar entendimentos em opinião pública sobre temas específicos. (HABERMAS, 1997, p. 92). Este processo público de comunicação pode ser utilizado por grupos de interesses para influenciar os processos políticos de tomada de decisão em uma política deliberativa.

O desenvolvimento da democracia passa, portanto, pela incorporação de novos mecanismos às suas formas tradicionais, até então dominadas por organizações de tipo hierárquico e pela burocracia.

Um dos eixos do regime democrático é sua visibilidade, expressa no caráter público do estado constitucional, onde o segredo é exceção só justificável quando limitado no tempo (BOBBIO, 1986, p. 55).

Há, no entanto, problemas relativos às aspirações da modernidade para os quais a própria modernidade não apresenta soluções. Sob este caráter transitório é que devemos nos esforçar pela emancipação social (SANTOS, 2007, p. 19).

Em referência ao sistema democrático representativo atual, se apresenta uma “cidadania bloqueada” devido ao fato de não se disponibilizar as condições materiais para a participação. Entre os aspectos fundamentais para esta participação está o acesso à informação. Uma democracia de baixa intensidade mantém os cidadãos distantes, porquanto se baseia no pressuposto da autorização, mas coloca de lado a prestação de contas, os mecanismos de transparência (SANTOS, 2007, p. 91-92).

O desenvolvimento de novos mecanismos de participação, pode incrementar, por meio de maior legitimidade, as democracias baseadas na representatividade. É possível notar um baixo envolvimento dos cidadãos, de uma forma geral, um distanciamento dos

mecanismos tradicionais da política, como os partidos, em uma descrença acentuada na representação (JÚNIOR e DANTAS, 2004, p. 269).

Desta feita, sendo a democracia um sistema dinâmico, em constante evolução, é imperioso que esteja submetido às alterações sociais provocadas pelas TIC para a superação dos limites encontrados em seu procedimentalismo.

Acreditamos que o acesso à informação, a transparência administrativa, a política de dados abertos, o governo aberto e eletrônico são caminhos fundamentais na superação desta descrença na representação política.

Estas ferramentas de transparência e decorrente participação pública têm relevante peso nas estratégias anticorrupção, aumento da moralidade e eficiência administrativa. A partir da sensação de pertencimento do cidadão ao regime democrático participativo, as decisões, em sua maioria, passarão a ser dotadas de caráter consensual, o que ameniza as distorções na distribuição do poder e traz à tona a capacidade de influência nas decisões administrativas, que antes eram apenas autorizações de mandatos.

1.4 Da informação à participação

Até esta altura, estudamos como a informação foi conceituada ao longo do tempo, especialmente pela Teoria Matemática da Comunicação, como a possibilidade de escolhas permitida por um código, estudamos como este conceito quantitativo de informação necessita de uma concepção sintática e significativa (linguística e semiótica) para a interpretação dos conhecimentos transmitidos.

Vimos o quanto a informação trajou-se de ainda maior relevância do que já possuía na configuração social, notadamente, pelo desenvolvimento acelerado de novas tecnologias da informação baseadas, a princípio, na Teoria Matemática.

A seguir, restou evidente que esta nova configuração informativa culminou em uma época caracterizada tanto pelos enormes fluxos de conhecimento, quanto pelos efeitos que este mecanismo desencadeou na atual conformação social (GONÇALVES, 2003, p. 25). A modernidade passou, dessa forma, por uma radicalização que nos leva a aceitar o conceito de Sociedade da Informação, mesmo com as ressalvas feitas, como prelecionado.

Esta reconfiguração social está sobremaneira atrelada ao déficit no cumprimento das promessas da modernidade. Observamos como o embate sobre as formas apresentadas de democracia resultaram em um modelo procedimental e burocrático que preza mais pela

autorização, por meio do sufrágio como forma de legitimidade, que pela participação no intuito de construir uma política deliberativa que possa suprir ou, ao menos, amenizar a crise de confiança no sistema democrático meramente representativo.

Chegamos, por fim, a constatar a necessidade de práticas sociais que levem a um entendimento recíproco para a consecução dos objetivos aos quais a modernidade e o sistema democrático foram propostos. Este entendimento, por mais que não se afigure completo, pode diminuir o sentimento de abandono em que a forma representativa deste modelo restou configurada.

O agir comunicativo de Habermas, os sistemas de interpretação da semiótica e a distribuição do poder em uma sociedade configurada em rede proposta por Castells podem nos conduzir à superação do modelo atual.

Entendemos que a democracia participativa, sendo esta composta por mecanismos de representação, mas também pela inserção da maior quantidade de formas de participação possível, em um modelo de larga escala territorial e populacional, apresenta as melhores oportunidades para desenvolvermos uma sociedade deliberativa, ampla e inclusiva.

A este propósito, consideramos que a transparência administrativa, os métodos de prestação de contas, o imperativo da publicidade estatal, o governo eletrônico, sejam aspirações necessárias para ultrapassarmos a desconfiança na democracia representativa.

Neste ponto, o direito de acesso à informação pública é preenchido de relevância, ainda maior que a atribuída até o momento. Isto porque o conhecimento das atividades estatais, da condução governamental, dos gestos políticos é essencial ao posicionamento almejado em uma democracia participativa. Não há expressão que se sustente sem base informativa que a alicerce.

Desta maneira, apesar dos avanços já efetivados para dar condições deliberativas aos administrados em vários pontos do globo, como veremos, torna-se fundamental o arraigamento deste processo para que a abertura social da política subjuga a democracia de baixa intensidade em que estamos inseridos.

Apesar de considerarmos, também essenciais, a mediação feita pelos meios de comunicação e pelas organizações do terceiro setor, bem como a necessidade de fontes alternativas de informação para o propósito apresentado, vamos nos concentrar na abertura das informações públicas já que em várias democracias atuais ainda se encontram pontos de

sufocamento que denotam, eventualmente, resistência ao processo de transparência pública e abertura participativa.

Entretanto, ressaltamos que o acesso à informação não é um bem em si mesmo, mas um instrumento para a participação pública. Neste estudo, focamos nossos esforços mais no desenvolvimento dos instrumentos legais e fáticos para possibilitar o acesso à informação, mas percebemos, todavia, que estes instrumentos são inócuos caso não corresponda a eles, novos artifícios, principalmente os tecnológicos, para possibilitar a manifestação das vontades dos cidadãos a partir das informações abertas a que tiveram acesso.

1.5 O direito de acesso à informação pública

A princípio, o direito à informação foi relacionado como sucedâneo da liberdade de expressão. Conceituado como liberdade de informação, teve suas raízes atreladas à possibilidade de os indivíduos se manifestarem. Todavia, não há modos para a formação de convicções sem o intrínseco direito de obter informações das mais variadas fontes, para formar opinião e, assim, poder difundi-la livremente.

Este aspecto foi apercebido como essencial à democracia, já que sem informação, o poder torna-se invisível. Neste ponto, Bobbio salientou que o poder público precisa se realizar em público (BOBBIO, 1986, p. 84).

A partir das primeiras observações a respeito deste aspecto indissociável do sistema democrático, desenvolveu-se a ideia de um direito à informação autônomo, ainda que não se possa desligá-lo totalmente da liberdade de expressão, como dos princípios republicano e democrático, nem do princípio da publicidade, da transparência e eficiência administrativa.

O administrado deixa de ser um agente passivo apenas dos órgãos de comunicação de massa (liberdade de imprensa) e surge como sujeito ativo titular do direito de ser bem informado (CARVALHO, 1994, p. 50).

É notório, portanto, que o direito à informação se traja de maior relevância aos preceitos mencionados quando aplicado ao setor público, devido ao seu caráter inerente de transparência, que assegura a soberania ao povo, titular do poder. Entretanto, não se menospreza aqui a importância de acesso a múltiplas fontes, que não somente a

administrativa, para a liberdade ampla na formação da consciência individual e sua consequente influência na esfera pública²⁸.

Todavia, pela urgência que se apresenta na democratização da informação pública como forma de aprimorar o regime participativo é que focamos neste aspecto do direito, o que se qualifica como direito de acesso à informação pública (DAIP). Neste diapasão, se pode observar uma característica dialógica do direito aqui conceituado.

O DAIP não atende a um fim em si mesmo, uma vez que atua preponderantemente na consecução de outros direitos a si relativos, como o direito à saúde, direito ao voto, direito à educação, entre outros. De forma destacada, o DAIP ganhou aspectos ainda mais relevantes na implementação do direito ambiental o que será abordado posteriormente.

Observamos que o DAIP, apesar de já ser exigível em épocas anteriores, se revestiu, na Sociedade da Informação, de maior relevância na medida em que surgiu como uma das respostas para o déficit no cumprimento das promessas apresentadas pela modernidade.

Entendemos que as possibilidades permitidas pela realização do direito podem contribuir em boa medida para a superação dos limites estabelecidos pelo sistema representativo, atingindo uma maior participação pública, uma maior consciência democrática e, conseqüentemente, um maior grau de cumprimento às aspirações de liberdade, igualdade e solidariedade que restaram limitados até então.

É curioso notar o período em que quase a totalidade das 106 leis ou regulamentos (59 delas com previsão constitucional)²⁹ a respeito do DAIP foram implementadas. Apesar de leis episódicas na época anterior (como veremos), a regulação deste direito está ligada ao período conceituado como Sociedade da Informação. O desenvolvimento legislativo está também associado à terceira onda de transição democrática nos países, iniciada em Portugal (HUTTINGTON, 1997, p. 3).

²⁸ O mundo comum se encerra no momento em que se concentra em uma única perspectiva, em uma concepção privada do mundo onde ninguém se vê, ninguém se ouve. Quando já não se pode distinguir o objeto de uma natureza comum seja pelo isolamento nas tiranias, seja pelo conformismo nas sociedades de massas os homens se tornam reféns de sua própria subjetividade (ARENDRT, 2007, p. 67-69).

²⁹ O programa *Global Right to Information Rating* é promovido pela *Access Info Europe* e o *Centre for Law and Democracy* e avalia a força das modelos legais baseado em 61 critérios. No momento da consulta, quatro países que já tinham aprovado regulamentações para o DAIP ainda não tinham sido avaliados pelo programa, são eles: Moçambique, Sudão, Burkina Faso e Cazaquistão (*Global Right to Information Rating*).

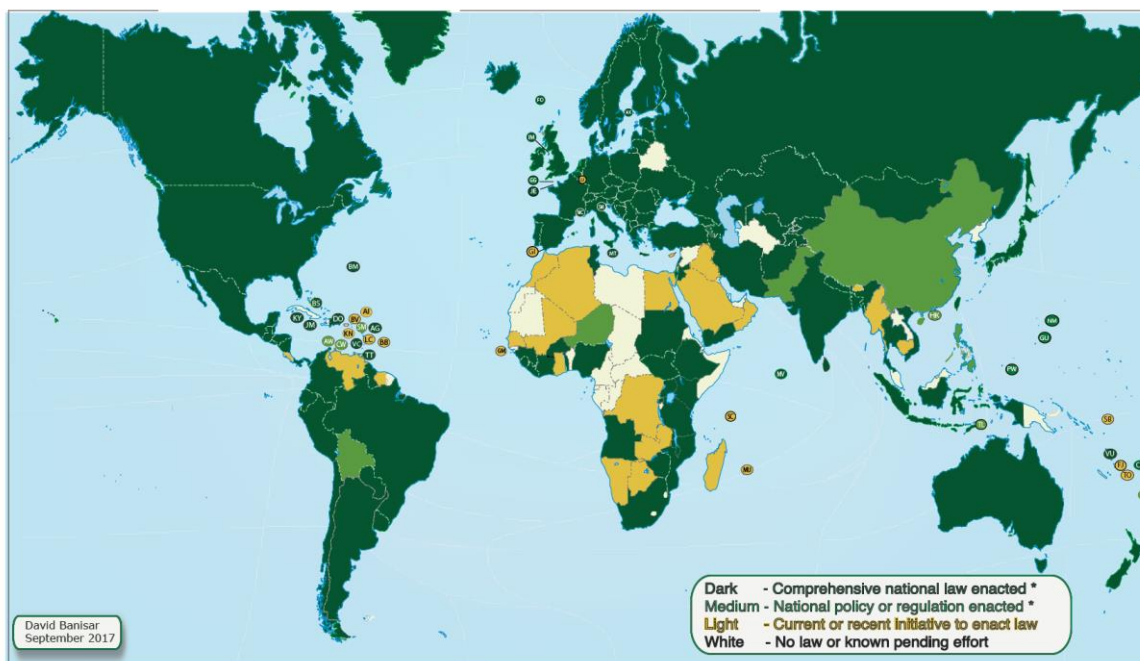
Foi a partir da década de 1970 que houve uma escalada inegável na consecução deste direito. Na atualidade, quase a totalidade dos países dos continentes Americano e Europeu possuem legislações específicas para dar azo a esta liberdade fundamental.

As novas democracias têm uma possibilidade muito maior de aprovar leis de acesso à informação, especialmente naquelas onde haja maior competição política e alternância no poder, já que passa a ser vista como método de controle diante ao poder adversário. Do mesmo modo, a aprovação legislativa em um país tem direta influência na aprovação dos países de sua região (BERLINER, 2014, p. 486-489).

Na Ásia e Oceania, há também um número expressivo de nações que absorveram a visibilidade estatal em seu ordenamento.

Na África e Oriente Médio, ainda serão necessários esforços múltiplos para a internalização e prática desta exigência hodierna. Não obstante, o direito internacional reconhecer o direito à informação como direito humano fundamental.

Figura 1 – Leis nacionais de acesso à informação, regulações e iniciativas



Fonte: (BANISAR, 2017)³⁰

³⁰ “Nearly 120 countries around the world have adopted national right to information laws or national ordinances/regulations. This map shows all the countries that have adopted laws, regulations or have pending efforts. Updated September 2017 to include Kenya, Tanzania, East Timor, Monaco and others”.

Contudo, é preciso ressaltar que para a efetividade do DAIP é necessária a interiorização de determinados princípios que assegurem o mais amplo escopo de aplicação tanto em referência aos órgãos dos três ramos do poder (legislativo, executivo e judiciário) submetidos à sua prevalência, quanto aos seus sujeitos titulares.

É necessário ainda observar as técnicas em desenvolvimento para que as restrições às que o direito é submetido (de interesse privado ou público) não superem sua aplicação. Da mesma forma, os procedimentos estabelecidos em lei devem permitir celeridade no processamento das requisições de informação, devem atribuir custos moderados, se não gratuitos, para sua disponibilização.

O acesso deve prever os mais variados meios para o fornecimento dos dados solicitados, notadamente o eletrônico. Exige a previsão de independência das autoridades de informação estabelecidas e, ainda, a possibilidade de recurso à autoridade superior nos casos de negativa, que devem ser fundamentadas. Roga pela responsabilização dos agentes que descumprirem os preceitos estabelecidos.

Por fim, requer instrumentos para difusão do DAIP no sentido de esclarecer e educar os administrados para sua importância e utilização. Sem a observância destes preceitos, é muito provável que esta exigência contemporânea não sirva mais que outro meio de legitimar as formas de exercício do poder já constituídas.

Com a evolução tecnológica e reconfiguração social em sua decorrência, é possível afirmar que o direito gera a obrigação de digitalização das informações administrativas, já que os procedimentos processuais analógicos impedem a implementação dos direitos anteriores na velocidade e dimensão demandadas, tanto pelo volume de dados produzidos, quanto pelo interesse crescente na consulta a estes dados. A estagnação tecnológica pode se tornar um empecilho crucial mesmo que todos os outros direitos estejam formalmente previstos.

Por consequência, surge o inevitável dever estatal de sistematização dos dados produzidos. A exponencial produção de informações em razão dos fatores sociais e tecnológicos mencionados exige trabalho contínuo de reorganização e reapresentação documental, pois do contrário, o caos informativo equivaleria à desinformação anterior da cultura de opacidade.

CAPÍTULO 2

A AUTONOMIZAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

“Freedom of opinion is a farce unless factual information is guaranteed and the facts themselves are not in dispute. In other words, factual truth informs political thought just as rational truth informs philosophical speculation.”

Hannah Arendt

2.1 O direito fundamental de acesso à informação pública

A construção dos direitos associados às liberdades de comunicação tem sua gênese nas liberdades de expressão e informação, inseridos nos direitos civis e políticos. Decorrente da dignidade da pessoa humana e dos princípios gerais de liberdade e igualdade, a liberdade de expressão³¹ “se desdobra em um *cluster* de direitos comunicativos fundamentais (*Kommunikationsgrundrechte*)”. Entre esses direitos estão a liberdade de expressão, em seu sentido estrito, de informação, de investigação acadêmica, de criação artística, de edição, de jornalismo, de imprensa, de radiodifusão, de programação, de comunicação individual, de telecomunicação e comunicação em rede (CANOTILHO, MACHADO e JÚNIOR, 2017, p. 26).

A este elenco, podemos inserir, ligado intimamente à liberdade de informação³² e decorrente deste, o direito de acesso à informação pública. Mais recentemente, como evolução do DAIP, em razão dos esforços na superação de regimes autoritários, como na

³¹ Uma análise mais aprofundada a respeito pode ser obtida na tese de doutorado do professor Jónatas Machado.

³² A liberdade de informação garante o direito de receber opiniões sem o controle da administração, não impõe, entretanto, a obrigação de informar por parte do poder público, nem assegura direito subjetivo de obter informações das autoridades. Está associada, portanto, à um direito de defesa, sendo o DAIP, desdobramento daquela liberdade, associado a direito à prestação como veremos.

Garantir a liberdade de expressão sem garantir a liberdade de informação seria apenas uma atitude formal, já que constitui uma chave para a primeira, que é um aspecto da dignidade da pessoa humana, a melhor maneira de assegurar a verdade e um fundamento da democracia.

Dois abordagens podem ser extraídas de um nível global: a de que o DAIP se insere na liberdade de informação como pode se extrair da Convenção Europeia de Direitos Humanos e as decisões do Tribunal Europeu de Direitos Humanos que incidem o direito nos artigos 8 e 10 da mesma convenção, sobre liberdade de expressão e vida privada e familiar; a segunda destaca o direito de acesso à informação como direito fundamental autônomo, mais característico das constituições recentes ou mesmo a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia de 2000.

América Latina, o desdobramento em direito à verdade³³, que não deixa de ser uma redefinição histórica, a nosso ver, do mesmo direito de acesso à informação.

Apesar de sobreposta, em parte à liberdade de expressão estrita, em parte à liberdade de imprensa, de comunicação social e garantia dos direitos dos jornalistas, a liberdade de informação³⁴ tem sido defendida na doutrina e jurisprudência como direito fundamental autônomo (MACHADO, 2002, p. 473). Contudo, é difícil definir a diferença entre as duas liberdades, sendo que “no ponto de vista jurídico-constitucional o seu regime é essencialmente idêntico”. A distinção é semântica, a primeira na expressão de ideias ou opiniões, a segunda na recolha e transmissão de informações (CANOTILHO e MOREIRA, 2014, p. 572).

A liberdade de expressão em sentido amplo ou a liberdade de comunicação, resulta, portanto, em uma série de subdireitos, sem que tenham menor importância. Enquanto a

³³ A sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a busca por informações a respeito dos crimes cometidos pela ditadura militar na Guerrilha do Araguaia, no Brasil, é uma importante referência jurisprudencial na constituição do direito à verdade. A Corte decidiu que a sentença na ação de descumprimento de preceito fundamental pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, que atribuía validade à Lei de Anistia e impedia a persecução penal dos agentes públicos submetidos a ela, estaria em dissonância com os preceitos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Em seu dispositivo, declarou, entre outras assertivas que “O Estado é responsável pela violação do direito à liberdade de pensamento e de expressão consagrado no artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação com os artigos 1.1, 8.1 e 25 desse instrumento, pela afetação do direito a buscar e a receber informação, bem como do direito de conhecer a verdade sobre o ocorrido”. A determinação dos juízes de que “O Estado deve continuar desenvolvendo as iniciativas de busca, sistematização e publicação de toda a informação sobre a Guerrilha do Araguaia, assim como da informação relativa a violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar, garantindo o acesso à mesma nos termos do parágrafo 292 da presente Sentença”. Em 2011, a Lei 12.528 criou a Comissão Nacional da Verdade (CNV) para esclarecer as violações de direitos humanos praticadas no período coincidente ao da Lei da Anistia, compreendido entre 18 de setembro de 1946 até a promulgação da Constituição de 1988.

³⁴ Machado salienta que a liberdade de informação “não deve ser referida de forma unidimensional às questões de interesse público e de relevo político, abrangendo todos os subsistemas de acção social em que a pessoa humana se realiza . Mesmo estando em concordância com o autor, ressaltamos o foco deste estudo no aspecto político deste direito fundamental.

liberdade de expressão no sentido estrito está associada mais aos direitos de defesa³⁵, em razão de sua necessidade mais clara de dever de abstenção do Estado para seu pleno exercício, o DAIP, subdireito da liberdade de comunicação, por outro lado, é marcado por sua faceta de direito à prestação³⁶. Todavia, ressaltamos que estas qualificações não são estanques. As liberdades de comunicação podem possuir características de defesa e de prestação, como deseja-se que possua o DAIP em seu aspecto mais importante que tratamos aqui, ser instrumento para a participação pública. Desta maneira, exige não só a implementação de atos objetivos pela administração, como se exige a abstenção em gerar impedimentos à efetiva cooperação política.

O direito de acesso à informação pública é, portanto, um subdireito da liberdade de comunicação, ou da liberdade de expressão em sentido amplo, derivado da liberdade de

³⁵ A teoria dos quatro status de Jellineck é o ponto de partida que adotamos aqui para classificar os direitos fundamentais na relação entre o administrado e o Estado. Segundo o autor, estes direitos podem ser classificados segundo a posição em que o cidadão assume frente ao Estado em seus deveres de limitação, abstenção de agir, e por seu dever ativo prestacional. O primeiro destes status seria o passivo, em que o administrado assume posição de subordinação frente à administração, onde está vinculado por meio de determinações e proibições, refere-se aos deveres que assume, anteriormente à possibilidade de reivindicação de seus direitos. O status negativo garantiria o espaço de liberdade do indivíduo frente ao Poder Público. Trata de um dever de abstenção do Estado em tomar medidas que afetem as circunstâncias essenciais para a realização de sua individualidade. Por outro lado, em consonância, principalmente, com o desenvolvimento e aceitação constitucional dos direitos sociais, o status positivo (status civitatis) refere-se aos direitos em que o indivíduo tem a pretensão de exigir ação estatal no sentido de efetivá-los. Por fim, aduz uma última classificação, o status ativo. Sob sua égide estariam os direitos que garantiriam o poder de influência do cidadão na vontade do Estado. Estariam incluídos aí os direitos políticos, como o direito ao voto, bem como outros direitos de participação. A partir destas classificações dos direitos fundamentais feitos por Jellineck, houve uma profusão de outras teorias que resultaram na condensação basicamente em duas segmentações. Os direitos de defesa que se conceituam pela possibilidade de exigir a abstenção de interferência dos Poderes Públicos na esfera de autodeterminação individual. Seriam direitos autoexecutáveis que podem ser constituídos em normas que atribuem competência negativa ao Estado. Podem, também, ser chamados de direitos de liberdade. Em outra vertente, estariam os direitos a prestações, também denominados de direitos cívicos. Os direitos classificados nesta esfera, corresponderiam ao status ativo de Jellineck. São os preceitos que determinam a ação efetiva do Poder Público para a consecução das possibilidades humanas do cidadão. São intimamente ligados aos direitos sociais, culturais, econômicos e coletivos, haja vista, a necessidade de sua efetivação por meio de ações reais que não apenas a conformação normativa. Remetem à concepção social do Estado, mas estão condicionados às possibilidades de realização, à reserva do possível. Apesar disso, mesmo sem a prestação material pretendida, funcionam como mandamentos de interpretação das normas e balizas para o controle de constitucionalidade. Alguns autores, acrescentam ainda, aos direitos de defesa e aos direitos a prestação, os direitos de participação, que corresponderiam ao status ativo de Jellineck. Contudo, a maioria da doutrina posiciona estes direitos, como os direitos políticos, em uma situação intermediária entre as duas classificações iniciais, revestindo-se de características de ambos. Entendemos que a dicotomia entre direitos de defesa e direitos à prestação atendem de forma suficientemente clara às necessidades da ciência jurídica, para a interpretação dos direitos em voga e sua aplicabilidade.

³⁶ No mesmo sentido Canotilho e Moreira. De modo similar, Martins: “Não se confundem, portanto, o direito à informação, direito à liberdade e, pois, direito de defesa, como o direito ao acesso à informação, direito à ação estatal positiva”.

informação, em direto desdobramento da liberdade de informar e do direito de ser informado. Está intimamente ligado à formação de opinião, à liberdade de pensamento, à formação de convicções filosóficas e políticas e à participação democrática. Embora esteja mais atrelado aos deveres de prestação do Estado, também apresenta feição defensiva como predomina na rede de direitos constitucionais comunicativos. Importante ressaltar sua aplicabilidade direta³⁷, independente de legislação, mesmo que na ausência da regulação possa servir mais como parâmetro para controle constitucional que efetivação dos direitos cívicos correlacionados.

Em evolução histórica, a princípio, desde os pactos de Leon e Castela e da Magna Carta³⁸, com a posterior influência das revoluções americanas e francesas³⁹, o direito de informar, de ser informado e de formar consciência por meio das opiniões em livre circulação foram a preocupação dos primeiros movimentos rumo à consolidação de direitos. A partir da declaração francesa de 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (DDHC), surge a tendência à universalização dos direitos fundamentais.

Apesar da evolução inegável na constituição dos direitos humanos a partir das mencionadas cartas, surge o problema da eficácia dos preceitos ali estabelecidos. Neste diapasão, por meio da Organização das Nações Unidas (ONU), começam a ser estabelecidos pactos e convenções no sentido de atribuir proteção aos direitos fundamentais que passam a ser reconhecidos como decorrentes da dignidade da pessoa humana (SILVA, 2005, p. 165).

Nesta direção, são elaboradas a Carta das Nações Unidas de 1945, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) ambos de 1966.

³⁷ Nesta direção .

³⁸ Ainda na idade média, surgiram as cartas que começaram a limitar o poder dos monarcas e a impor leis fundamentais no bojo das teorias do direito natural secularizado, o que se chamou humanismo. Nesta linha, foram outorgadas cartas que delimitaram direitos reflexamente individuais, embora coletivos, como os pactos de Leon e Castela de 1188, de Aragão (1265), de Viscaia (1526). O documento mais famoso neste sentido é, indubitavelmente, a Magna Carta Libertatum inglesa de 1215 (SILVA, 2005, p. 151).

³⁹ A partir do século XVIII, surgem as cartas modernas de declaração de direitos com as Revoluções americana e francesa. A primeira destas declarações no sentido moderno é a Declaração do Bom Povo de Virgínia de 1776. Consubstancia o princípio da igualdade, os conceitos de povo, nação e da separação de poderes entre outras formas de organização do Estado. Destaca-se, de interesse ao nosso estudo, a presença de previsão que assegurava a liberdade de imprensa. As dez primeiras emendas de 1791 à Constituição dos EUA, aprovada na Convenção de Filadélfia em 1787, foi fundamental para que alguns estados passassem aceitar fazer parte da federação, a partir da inclusão de direitos fundamentais do homem (SILVA, 2005, p. 155). Estas dez primeiras emendas passaram a ser conhecida como Bill of Rights (Carta de Direitos). A primeira emenda traz expressamente a proteção à liberdade de imprensa.

Sem óbice ao desenvolvimento das liberdades de comunicação, elas mostraram-se limitadas perante à disseminação massiva do regime democrático pelos Estados nacionais. Frente a este movimento de adoção da democracia, fez-se preponderante o desdobramento das mencionadas liberdades em outros direitos derivados dela que assegurassem o regime no que a democracia tem de fundamental, a soberania do povo.

Ausente o direito de acesso às informações, estaria igualmente esvaziada a autonomia de formação das vontades dos indivíduos, o pleno desenvolvimento da pessoa humana, pelo quê faria pouco sentido as liberdades de expressão e informação. Como teria pouca substância, a democracia.

Nesta perspectiva, a informação assume um papel de maior relevância na configuração social contemporânea. Passa a ter tanto valor quanto a coisa em si, quanto ao ato e ao fato administrativo. Em analogia, a informação está para o desenvolvimento da democracia, como o código genético, para a evolução do homem.

Tanto a capacidade imensurável de produção de conhecimento, armazenamento e transferência de dados na Sociedade da Informação, quanto os desafios sociais do ponto de vista político, cultural, econômico, como a exarcebação do consumo em massa, requerem uma resposta no plano constitucional no tocante aos direitos fundamentais. A importância crescente da informação e da participação democrática exigem transparência, além da defesa de interesses individuais, para garantia dos interesses comunitários e difusos (ANDRADE, 2010, p. 62-64).

O regime democrático é decorrente do poder emanado do povo. Em decorrência disso, o conhecimento dos atos praticados em seu nome é aspecto preponderante em sua fundamentação. Isto, não apenas como procedimento formal, mas como instrumento para a participação pública, controle social e consecução de outros direitos fundamentais previstos⁴⁰.

Neste diapasão, o conceito de democracia deve conter mais que apenas a forma de organização política derivada da separação de poderes, o método de escolha de representantes, mas deve reconhecer sua dimensão material em que os valores comunitários, como a imparcialidade, o pluralismo, o multiculturalismo, a tolerância, o laicismo, a

⁴⁰ É importante ressaltar que o direito não exige a consecução inerente a outro direito ou interesse ulterior para sua evocação. A inexigibilidade de motivação para solicitar informações garante conhecimento dos atos da administração independentemente da utilidade que possa ter para o administrado

honradez, a liberdade, a fraternidade, a solidariedade, a atitude dialógica, a transparência ensejem a adesão voluntária dos cidadãos, em uma democracia ética (URBANO, 2007, p. 516-520).

Sob este prisma axiológico, o DAIP ganha relevo de direito fundamental, como assegurador do regime democrático. Por oferecer visibilidade à atuação do poder tripartite, a transparência dos administradores públicos foi gradativamente sendo alçada como fundamento inafastável para consolidação das democracias.

Relevante observar que os países que primeiro implementaram as regras de transparência são os países nos quais os cidadãos percebem menores índices de corrupção, como demonstra a organização não governamental (ONG) Transparência Internacional em índice realizado anualmente com 177 países. “*Los países pioneros en el reconocimiento y regulación del derecho de acceso a la información pública se encuentran entre los más desarrollados del mundo desde una perspectiva democrática, social y económica*” (GUICHOT, 2016, p. 92).

O professor da Universidade de Sevilha sugere a hipótese de que a transparência é uma demanda estipulada de baixo para cima, dos cidadãos para os programas políticos. Isso em razão do debate sobre a corrupção “*y la necesidad de una regeneración democrática*”.

Em resumo, o direito de acesso à informação apresenta um duplo fundamento: “*condition inaliénable de l’épanouissement personnel des particuliers et de leur aptitude à la vie sociale, ainsi que dans un Etat démocratique, condition et élément de participation des citoyens et des groupes à la vie politique*” (MAHON, 2002, p. 16). Nos Estados Unidos, o direito está associado ao sistema de *checks and balances*, em um instrumento de partilha do poder, um elemento de controle que marca a passagem “*d’um Etat interventionniste à un Etat interactif*” (MAHON, 2002, p. 29).

2.2 O Princípio da transparência administrativa

A evolução descrita no Direito da Informação⁴¹ guarda em si o desdobramento da reformulação social para solidificação da democracia e, não, como se possa pretender, uma demonstração equivocada de fragilidade do regime. É uma demonstração de sua capacidade de regeneração e autodesenvolvimento, que seria tolhido em regimes totalitários.

⁴¹ Os direitos de acesso à informação, a liberdade de informação e os direitos correlatos à informação podem ser reunidos, na atualidade, em uma disciplina jurídica chamada Direito da Informação .

Neste ponto, é imperioso atentarmos à mudança de tratamento que parte da doutrina tem dado ao princípio da publicidade. Em boa parte, há uma diferenciação entre os princípios da publicidade e da transparência.

Autores como Paiva e Júnior classificam a transparência administrativa como princípio superior, do qual a publicidade, a motivação dos atos da administração e a participação popular constituem subprincípios.

Invocam a reclassificação em razão de diversos fatores sociais, entre eles a maior exigência de correspondência entre as demandas sociais e as políticas públicas, o crescimento dos níveis de controle estatal externo e de fiscalização social, a insuficiência de processos decisórios formais, o resgate da cidadania e a necessidade de aproximação com a população para facilitar seu convencimento e adesão. São fatores e necessidades para a restauração da confiança na administração pública (PAIVA e JÚNIOR, 2010, p. 19-20).

A inovação está em sintonia com a alteração de um modelo “formalista, burocrático, distante e isolado” para outro, em que o pressuposto da visibilidade alteraria o exercício do poder para assegurar legitimidade material ao Estado Democrático de Direito, seguem os autores. Deste princípio geral de diafaneidade, resultado dos fins expressos dos princípios da publicidade, motivação e participação, surgiriam regras para o direito de petição, direito de certidão e direito de acesso à informação.

Conforme a definição, o princípio agrega à função material de concretizar a dignidade da pessoa humana e restaurar a confiança no Estado, ligado ao preceito da legitimidade, por meio do consenso às decisões administrativas, a função instrumental, consubstanciada no direito subjetivo público ao dever imposto à administração pública, em característico direito à prestação. Estão inclusos como instrumentos deste direito cívico, as audiências e consultas públicas, o referendo, o plebiscito, o habeas data, os pedidos de acesso a informação e a obrigação ativa de publicação por parte da administração.

Com efeito, tanto o Tratado de Maastricht (1992)⁴², o Tratado de Amsterdão (1997)⁴³ e o Tratado de Lisboa (2007)⁴⁴ fazem referência expressa à transparência, quando dizem respeito ao acesso à documentos da comunidade de nações que estava sendo criada. A Constituição Portuguesa⁴⁵ cita o princípio da transparência como diretriz para os partidos políticos. A Constituição Brasileira, sob o mesmo ponto de vista, faz referência ao princípio quanto ao Sistema Nacional de Cultura⁴⁶.

Em Portugal, o DAIP é referenciado ao princípio do arquivo aberto ou administração aberta. Não obstante, a jurisprudência do Tribunal Constitucional faz menção

⁴² “Declaração relativa ao direito de acesso à informação - A Conferência considera que a transparência do processo decisório reforça o carácter democrático das Instituições e a confiança do público na administração. Por conseguinte, a Conferência recomenda que a Comissão apresente ao Conselho, o mais tardar até 1993, um relatório sobre medidas destinadas a facilitar o acesso do público à informação de que dispõem as Instituições.”

⁴³ 41. Declaração relativa às disposições respeitantes à transparência, ao acesso aos documentos e à luta contra a fraude - A Conferência considera que o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, sempre que actuem ao abrigo do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica, devem inspirar-se nas disposições em matéria de transparência, de acesso aos documentos e de luta contra a fraude em vigor no âmbito do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

⁴⁴ “Artigo 15.º - 1. A fim de promover a boa governação e assegurar a participação da sociedade civil, a actuação das instituições, órgãos e organismos da União pauta-se pelo maior respeito possível do princípio da abertura. 2. As sessões do Parlamento Europeu são públicas, assim como as reuniões do Conselho em que este delibere e vote sobre um projecto de acto legislativo. 3. Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede estatutária num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o respectivo suporte, sob reserva dos princípios e condições a definir nos termos do presente número. Os princípios gerais e os limites que, por razões de interesse público ou privado, hão-de reger o exercício do direito de acesso aos documentos serão definidos por meio de regulamentos adoptados pelo Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário. Cada uma das instituições, órgãos ou organismos assegura a transparência dos seus trabalhos e estabelece, no respectivo regulamento interno, disposições específicas sobre o acesso aos seus documentos, em conformidade com os regulamentos a que se refere o segundo parágrafo. O Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Banco Europeu de Investimento só ficam sujeitos ao presente número na medida em que exerçam funções administrativas. O Parlamento Europeu e o Conselho asseguram a publicação dos documentos relativos aos processos legislativos nas condições previstas nos regulamentos a que se refere o segundo parágrafo.” (versão consolidada)

⁴⁵ “Artigo 51.º - Associações e partidos políticos ... 5. Os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros. 6. A lei estabelece as regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público, bem como às exigências de publicidade do seu património e das suas contas.” (números 5 e 6 aditados na quarta revisão constitucional de 1997)

6. A lei estabelece as regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público, bem como às exigências de publicidade do seu património e das suas contas.

⁴⁶ “Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012) § 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: ... IX - transparência e compartilhamento das informações; ...”

ao princípio da transparência, ora ladeando o princípio da publicidade, ora como princípio autónomo. É o que se pode denotar no Acórdão TC 496/2015. Na decisão, o Tribunal entendeu que o princípio da concorrência não prevalecia para limitar o princípio do arquivo aberto, da publicidade e da transparência administrativa, no caso concreto de uma empresa pública, na obrigação de prestar informações a jornalista, a respeito de alienações de imóveis do Estado. Na mesma direção, o Acórdão TC 117/2015.

O princípio aparece de maneira independente no Acórdão TC 248/2010 que julga pedido de júri de concurso para provimento de dois lugares para professor catedrático do departamento de física da faculdade de ciências e tecnologia da Universidade de Coimbra. Em contraposição ao princípio da autonomia universitária, o Tribunal manteve a anulação do concurso por considerar que os critérios de seriação devem ser objetos de divulgação antecipada em atendimento ao princípio da transparência o que não ofenderia, no caso, a aludida autonomia⁴⁷.

No Acórdão TC 231/92⁴⁸, o princípio apareceu de forma isolada como “consustancial a toda a ordem jurídica democrática” em decisão similar à mencionada anteriormente, em que concluiu pela necessidade de divulgação pretérita das atas do júri para concurso de acesso à categoria de inspector de 1.^a classe do quadro da Inspeção-Geral do Trabalho. “A obtenção da informação apresenta-se como um *prius* essencial à própria decisão de recorrer”, concluiu o relator.

A maioria das menções ao princípio, em seu novo formato, está associado, entretanto, à previsão relacionada aos partidos políticos, como se pode constatar nos Acórdãos TC 422/2009, 301/2011, 162/2011, 618/2012, 246/2014, 43/2015 (financiamento eleitoral).

Canotilho e Moreira referem-se à “transparência dos negócios públicos” como objetivo do qual o direito à informação e ao esclarecimento é instrumento. O direito visa

⁴⁷ “Aliás, mais recentemente, o legislador ordinário acabou por consagrar, de forma mais incisiva, a força irradiante do aludido princípio da transparência no próprio diploma que regula a matéria do recrutamento de professores catedráticos. Efectivamente, nos termos do disposto no novo artigo 62.º-A, n.º 2, do ECDU – acrescentado pelo Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de Agosto –, os critérios de selecção e de seriação são objecto de divulgação antecipada, os quais deverão ser aplicados na decisão do júri.”

⁴⁸ “Esta ideia de visibilidade ou transparência do poder — orientada a desideratos de liberdade, igualdade e participação — vem conformar a estrutura do direito à informação em processo gracioso (CRP, artigo 268.º) que assim apresenta uma dupla dimensão: (1) dimensão de defesa (defesa dos particulares em face da Administração e, sobretudo, da Administração coactiva) e (2) dimensão de participação (participação no procedimento administrativo).”

combater o princípio do segredo (*arcana praxis*) e, em outra perspectiva substituir a administração autoritária pela participada, o que torna “mais transparente o funcionamento global do poder e, nessa medida, fornecem-lhe uma certa quota de legitimação e legitimidade” (2014, p. 666).

No Brasil, a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) tem papel relevante na diferenciação para um princípio da transparência administrativa, ao menos, na matéria fiscal. O capítulo IX da Lei é reservado ao tema e foi modificado em 2009 e 2016 descrevendo mecanismos mais precisos pelo qual a transparência na elaboração do orçamento público seria assegurado, especialmente os meios para a participação por meio do acesso à informação.

O Supremo Tribunal Federal faz alusão ao princípio “remodelado” de maneira ainda tímida, mas de forma progressiva, sempre associado ao direito de acesso à informação. Em ação que questiona a constitucionalidade de lei que cria sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União (TCU), que divulgaria inclusive dados fiscais de outros entes federativos, como o estado da Paraíba, autor da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) 2.198, o STF associou a transparência ao princípio da publicidade⁴⁹. No voto do relator, contudo, a transparência é tida como princípio⁵⁰ e, não, derivação do princípio da publicidade.

Em outras decisões⁵¹, como na favorável à Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 865.401/MG, a expressão utilizada pelo mesmo relator da ADI anterior, é “dever de transparência”, associado ao direito de acesso à informação pública, ao princípio democrático e republicano. Em outra vertente, na ADI 2.361/CE, de relatoria do ministro Marco Aurélio, a transparência é situada como decorrente do princípio da publicidade⁵².

⁴⁹ “A norma não representa desrespeito ao princípio federativo, inspirando-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, no contexto do aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo, assim, o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88)”

⁵⁰ “A legislação impugnada, portanto, está de acordo com o princípio da transparência, uma vez que visa facilitar o acesso pela sociedade a informações sobre todos os entes da federação, permitindo, assim, o seu maior controle por parte dos cidadãos.”

⁵¹ Na mesma forma, a referência é feita nos Embargos de Declaração no recurso Extraordinário 586.424/RJ, com relatoria do ministro Gilmar Mendes.

⁵² “Estrutura normativa voltada a promover o sigilo sobre a destinação e a utilização de recursos estatais não se coaduna com os princípios constitucionais da publicidade, moralidade e responsabilidade, revelando-se a transparência, na Carta de 1988, como instrumento de controle de expressivo valor. É flagrante a desarmonia com a Constituição da República de norma em que, mediante preceito indeterminado – “dano ao Estado” –, cria-se mistério na gestão pública.”

Em patente alteração no enquadramento principiológico, o STF coloca o princípio da transparência ao lado do princípio da publicidade no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 766.390/DF⁵³.

Sob a visão da lei, a transparência traz um caráter dinâmico de participação, envolvimento e conhecimento, além da natureza restrita da publicidade. Pretende integrar o cidadão à administração para saber ou participar (HOMERCHER, 2011, p. 383).

A transparência contribui com entendimento das políticas públicas, das atividades e serviços prestados o que favorece a adesão dos particulares à administração e contribui para a melhoria da eficiência das ações estatais (MAHON, 2002, p. 27). Na perspectiva do doutrinador francês, a transparência remete à atribuição de maior legitimidade aos atos da administração, pelo efeito de formação de consenso que o simples conhecimento da coisa pública possa gerar.

Em resumo, a transparência administrativa é referenciada na doutrina como instrumento para fortalecer o Estado Democrático de Direito, incentivar a legitimidade da administração, reduzindo abusos e a corrupção, por meio da participação ativa dos cidadãos nas decisões públicas (CERRILO-I-MARTÍNEZ, 2012, p. 708).

Outros termos similares foram cunhados na doutrina internacional com o mesmo sentido ou sentido aproximado ao da transparência. *Accountability*, prestação de contas, *buen gobierno*, administração aberta são exemplos destas variações do mesmo campo lexical.

Contudo, importante nos atentarmos ao uso meramente retórico que se possa fazer dos termos, bem como do próprio conceito de transparência, como já se fazia do princípio da publicidade, que por vezes pode ser utilizado não em benefício dos administrados, mas do administrador.

A este respeito, é relevante ressaltar que o termo transparência deve se aplicar propriamente ao administrador. É ele quem deve ser transparente, que deve “permitir a passagem da luz”, para que os atos da administração se tornem visíveis e, portanto, controláveis pelos cidadãos. Muitas vezes, o que sucede é uma confusão proposital em que

⁵³ “Ementa ... I – O interesse público deve prevalecer na aplicação dos Princípios da Publicidade e Transparência, ressalvadas as hipóteses legais. II – A divulgação de dados referentes aos cargos públicos não viola a intimidade e a privacidade, que devem ser observadas na proteção de dados de natureza pessoal. ...”

os próprios atos da administração se tornam invisíveis sob a alegação de cumprimento a dúbios preceitos de transparência.

Um exemplo claro deste desvio é o Acórdão TC 597/2017, em que o presidente da Câmara Municipal de Santo Tirso, em Portugal, recorreu da deliberação da Comissão Nacional de Eleições que determinou a retirada de *outdoors* que anunciavam obras no município e trazia “frases que induzem a uma valoração positiva da obra a ser realizada” (nos termos da Comissão). O presidente da Câmara alegou que os *outdoors*, bem como a expressão contida “uma obra para todos” não tinha viés de publicidade institucional, mas dava cumprimento ao princípio geral da transparência administrativa⁵⁴. O Tribunal Constitucional não conheceu o objeto do recurso.

Esta dissimulação proposital entre o princípio da publicidade e a publicidade institucional parece não se resolver com alteração histórica apenas no nome do princípio. Faz-se necessária a mudança em suas bases fundacionais, no que o princípio da transparência se aproxima mais da legitimidade da administração, em relação à simples legalidade dos atos, para que possamos identificar alteração substancial que justifique, de fato, o desenvolvimento principiológico.

A prestação de contas públicas é um *sine qua non* da governança democrática. Suas três funções: o controle democrático; a integridade da governança pública; e a melhoria da performance. Geram uma quarta função que é manter e melhorar a legitimidade da administração. Adicionalmente, pode fornecer catarse pública como em inquéritos parlamentares, investigações oficiais e audições públicas, como no caso das comissões da verdade (BOVENS, 2003, p. 12-14)⁵⁵.

⁵⁴ “Acrescenta que, em cumprimento da obrigação de informar a população dos elementos das empreitadas, ao abrigo do princípio geral da transparência, a Câmara Municipal introduziu, em final de 2016, um novo modelo de placa, donde consta, além da identificação das entidades adjudicante e adjudicatária, do preço e do prazo da empreitada, a expressão “uma obra para todos”, expressão essa que a Comissão Nacional de Eleições considerou publicitária, mas que, salvo melhor opinião, é meramente informativa, significando que a obra corresponde a uma empreitada de obra pública. Enfatiza que tal expressão apenas visa informar que a obra é para todos, para a população em geral, o que consubstancia uma forma de deixar clara, em linguagem simples, a natureza da obra, sem recurso ao conceito jurídico, imperceptível para o cidadão comum, de ‘empreitada de obra pública’”.

⁵⁵ O mesmo autor observa, entretanto, que o excesso de *accountability* pode ocasionar disfunções como burocracias obsessivas pela regra (ligada ao controle democrático); o procedimentalismo “*that seriously hampers the efficiency and effectiveness of public organisations*” (ligado à busca por integridade e controle da corrupção); a rigidez na tomada de decisões (ligada a melhoria de performance); o crescimento das expectativas (ligado à legitimidade); e a criação de bodes expiatórios (ligados à produção de catarse). Por fim, o mesmo autor, se preocupa com a quantidade de tempo dos agentes públicos destinado à prestação de contas.

Na jurisprudência italiana, o princípio geral da atividade administrativa é usualmente associado à metáfora da *casa di vetro* em alusão a quantidade de luz direcionada sobre a administração. Sob esta ótica, a publicidade, em sua visão tradicional, não constituiria um elemento de transparência propriamente porquê teria finalidade diferente do controle democrático, que se revela a característica essencial da transparência pública. “...*la trasparenza può essere considerato come uno dei valori centrali delle democrazie contemporanee*” (MERLONI, 2008, p. 12-16).

A diferença entre publicidade e transparência seria equivalente à diferença entre conhecimento e compreensão. “*La trasparenza è insieme conoscenza e comprensione*” (ARENA, 2008, p. 32-33). Além do dever de publicar os atos da administração, a transparência, como princípio, invoca o conhecimento dos assuntos da administração em geral e de sua atividade (MARZUOLI, 2008, p. 50).

O direito de acesso à informação, em sua perspectiva passiva, pendente de demanda do administrado, seria, na perspectiva da analogia italiana da casa de vidro, uma “*finestra che si illumina solo per alcuni e non per altri*” (MARZUOLI, 2008, p. 51). Todavia, a obrigação derivada de publicação, de abertura dos dados da administração independente de pedido, da transparência ativa, constitui a abertura de novas ventanas, janelas, talvez portas. De qualquer forma, as janelas precisam ser fechadas eventualmente.

2.3 Os limites ao direito de acesso à informação pública

Em razão do maior nível de abertura da administração para acesso às informações públicas calcada no princípio da transparência e necessária à realização plena da pessoa humana em uma democracia, é desejável que as legislações estipulem a maior amplitude possível para o objeto do direito em comento. Seriam acessíveis, deste modo, qualquer dado ou informação em qualquer meio ou suporte utilizado pelo Estado no exercício do poder concedido pelo povo.

Todavia, em proteção ao próprio Estado Democrático de Direito, em garantia a outros direitos fundamentais e, ainda, como justificção do próprio direito de acesso à informação, é inevitável que o âmbito de sua aplicação seja limitado em casos concretos. Partindo dos pressupostos da máxima divulgação, do sigilo como exceção, da limitação das limitações, haverá uma série de casos em que essas limitações sejam justificáveis para assegurar o equilíbrio do sistema jurídico.

É igualmente desejável que estas exceções sejam, o tanto quanto possível, estipuladas em lista taxativa. Entretanto, é compreensível que haverá casos não previstos nestas exceções que poderão exigir exercício de ponderação frente a outro valor fundamental, assim considerado.

Ausente a limitação expressa do direito, deve ser harmonizado com outros bens constitucionais ou direitos colidentes como a dignidade da pessoa humana, a privacidade, a intimidade, o segredo de estado, o segredo de justiça, o sigilo comercial, o sigilo fiscal, o sigilo bancário, o direito autoral ou industrial, entre outros, que por ventura, se sobreponham.

“Os direitos, liberdades e garantias são normas susceptíveis e carecidas de optimização”. Devem ser adequados diante a normas concretas de restrição. Em outro contexto, devem ser submetidos a processo de ponderação, visto que o princípio da proporcionalidade em sentido amplo “surge como verdadeiro metaprincípio de optimização dos múltiplos princípios que integram a ordem jurídica” (MACHADO, 2002, p. 377).

Assim, o direito de acesso à informação pública, com os outros direitos fundamentais deve ser delimitado de três formas, pelo âmbito de proteção constitucional, ao determinar os bens e esferas de ação abrangidos, o distinguindo de figuras próximas; pela restrição do conteúdo do direito, por intervenção normativa abstrata do legislador ordinário prevista constitucionalmente; e por fim, a harmonização com os direitos e valores constitucionais que podem colidir em situações concretas (ANDRADE, 2010, p. 267).

2.4 Os titulares e destinatários do direito de acesso à informação

Delimitado o âmbito conceitual em que se enquadra o direito fundamental, cabe a nós fazer o mesmo quanto aos sujeitos ativos e passivos da relação informacional da qual tratamos aqui.

Nos parece acertado definir o espectro mais amplo possível de aplicação das normas a serem estipuladas para atendimento ao preceito fundamental explanado. Em conformidade, entendemos que devem ser titulares do DAIP as pessoas naturais, independente de nacionalidade. A equiparação entre nacionais está presente na Constituição portuguesa (artigo 15º), bem como na Carta brasileira (artigo 5º).

A indiferença quanto a nacionalidade faz ainda mais sentido em mundo que apresenta problemas globais, como são os ambientais e os migratórios. Frente aos desafios contemporâneos, assegurar o direito de acesso à informação a estrangeiros, mesmo aqueles

que não residam no território é um imperativo da alteração social e das necessidades políticas, bem como da facilidade na busca pelas informações propiciada pelo uso das TIC.

Ainda gozam do direito as pessoas jurídicas de direito privado, sem maiores óbices, com possibilidade de restrições especial, por este caráter, em razão da nacionalidade, quando se imponha outra restrição de caráter constitucional, sobretudo as que tenham o condão de imiscuir na segurança nacional ou social, em razão da situação.

“Num contexto caracterizado pela internacionalização e pela globalização, a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos nacionais é cada vez menos separável da questão da proteção das pessoas físicas e jurídicas estrangeiras” (MACHADO, 2002, p. 407).

Cabe analisar se as pessoas jurídicas de direito público também poderiam invocar o cumprimento ao direito fundamental para, eventualmente acessar informações de outro ente público, de outra esfera, de outra divisão do poder.

A princípio, entendemos, como Machado, que a problemática deva ser resolvida em termos de normas organizatórias e funcionais, no cumprimento de suas funcionalidades constitucionais. Entretanto, algumas pessoas jurídicas de direito público podem ter o direito fundamental reconhecido, em similaridade às pessoas de direito privado, pois não incorreriam apelo ao direito fundamental contra os cidadãos, mas em proteção a determinadas instituições como “associações profissionais, universidades, órgãos de comunicação social” (MACHADO, 2002, p. 403).

Pensamos que a mesma titularidade do direito fundamental se aplique a agentes públicos em situações específicas, como quando haja resistência ao acesso à informação pelas vias estabelecidas em regras administrativas. Nada obsta que o próprio agente ou a pessoa de direito público use as ferramentas criadas em razão do direito fundamental de acesso à informação para consecução das suas funções legais.

Por outro lado, são destinatários do direito, as entidades públicas das três esferas do poder, em todos os níveis e instâncias. É certo que os funcionários públicos, de uma maneira geral, é que estarão, de forma imediata, obrigados ao cumprimento das normas referentes ao preceito. Em outra via, serão também sujeitos de informações sobre si fornecidas, como na disposição de dados sobre remunerações, local de lotação, atividades, carga horária, benefícios. Contudo, de forma mediata, são as entidades públicas os sujeitos passivos do DAIP.

Sem embargo, tanto em Portugal, como no Brasil, por inspiração do direito alemão, as entidades privadas também são submetidas ao efeito irradiante dos direitos fundamentais. “Nisso se consubstancia o chamado efeito externo ou efeito em relação a terceiros dos direitos liberdades e garantias” (MACHADO, 2002, p. 413). Em relação especificamente ao DAIP, é salutar que seja aplicado especialmente às empresas investidas de funções públicas, como as concessionárias, permissionárias, parceria público-privada ou sobre qualquer outra prerrogativa pública.

Adicionalmente, relevante observar, em consonância à proeminência que a informação tomou na conformação da sociedade atual, que muitos dados de empresas privadas, mesmo que não travestidas de funções públicas, assumiram relevante interesse público. A este propósito, foram estabelecidas diversas obrigações de informar a empresas privadas, como na seara do direito do consumidor e em relação aos partidos políticos. Com o avanço tecnológico exponencial, já se pode observar movimentos semelhantes quanto a obrigação de informar referente a empresas de tecnologia da informação pela internet. Este não é especificamente nosso tema de estudo, mas, certamente, é problemática inter-relacionada de bastante relevância

2.5 Os princípios do direito de acesso à informação pública

A partir das legislações internacionais e nacionais positivadas é possível estabelecer uma série de princípios que, atendidos, preenchem a norma de força legal para a consecução do, agora, autônomo, direito fundamental de acesso à informação. Além disso, torna-se necessária a implementação de estruturas independentes na organização estatal afim de efetivá-lo.

A organização não governamental (ONG) londrina *Article 19*, que possui diversas sucursais no mundo, dedica-se a monitorar e estimular a implementação do DAIP ao redor do globo. Neste sentido, sugere uma série de princípios baseados nas legislações para estabelecer padrões na implementação do direito à informação (ARTIGO 19, 1999).

Por ser uma abstração aprofundada da exigência decorrente da evolução democrática e permitir interpretação nas situações em que a lei seja vaga ou omissa é que vamos adotá-los aqui como ponto de partida.

Observamos que alguns princípios sugeridos já estão abarcados em outros, motivo pelo qual vamos nos concentrar nos que consideramos essenciais à implementação do direito, sem deixar de citar os aspectos subsidiários elencados em outros pressupostos.

Reduzimos a lista proposta, de nove para três princípios, por entendermos que a condensação permite maior compreensão didática nos esforços de otimização das leis de acesso à informação.

A *Article 19* propõe a promoção de um governo aberto como princípio independente. Apesar da premente necessidade de educar os administrados e orientar a máquina pública na mudança de cultura, do sigilo à abertura, pensamos que este princípio já está abarcado no princípio da máxima divulgação ou seria um subprincípio deste.

Na mesma direção, incluímos os princípios procedimentais para facilitar o acesso, dos custos e das reuniões abertas como aspectos da máxima divulgação. Sob a mesma ótica, inserimos a precedência da divulgação, que diz respeito à primazia sobre as leis de sigilo que restringem o direito, no princípio da limitação das exceções.

Por fim, reunimos a proteção aos denunciantes na obrigação de divulgar. Acreditamos que ao facilitar a sistematização dos preceitos extraídos dos tratados internacionais, caminhamos em direção à efetividade do direito sem deixar de abarcar suas nuances relevantes.

2.5.1 Máxima divulgação

O princípio da máxima divulgação pressupõe que, em regra, todas as informações produzidas pelo Estado sejam públicas. Do mesmo modo, qualquer indivíduo, inclusive independentemente de cidadania, deve ter acesso aos dados públicos.

Algumas restrições podem ser impostas, mas com previsão legal, autorizada por constituição, e em circunstâncias limitadas (ver princípio da limitação das exceções abaixo).

Informação, segundo o princípio supracitado, deve ser entendida da forma mais ampla possível, ou seja, em qualquer meio por qualquer forma, oral, escrita, impressa, em formato físico ou eletrônico. Sob esse prisma, as reuniões devem ser abertas tanto quanto possível.

Na mesma amplitude deve ser compreendido o conceito de órgãos públicos, que deve abarcar todos os níveis de governos, dos três ramos do poder, empresas públicas ou de

economia mista, concessionárias de serviço público, inclusive empresas privadas que portem informações que tragam considerável risco ao ambiente ou à saúde pública. O princípio pode ser extraído tanto dos artigos 19 da DUDH e PIDCP, quanto do artigo 10 da CEDH e 13 da CADH.

Decorrente do postulado, surge a obrigação do Estado em estabelecer normas a respeito da gestão das informações públicas para que não sejam perdidas, destruídas ou alteradas indevidamente.

Muitos dos países que possuem legislação específica de acesso à informação ou que estejam submetidos a tratados internacionais neste sentido ainda preservam a cultura do sigilo das informações públicas observadas no modelo de democracia estritamente representativa da época anterior.

Para superar esta cultura em direção à publicidade ampla dos dados estatais é necessário tomar medidas complementares no sentido de orientar a população e capacitar servidores para o cumprimento deste desígnio (MENDEL, 2009, p. 34-35).

Diversas medidas têm sido tomadas neste sentido, como a iniciativa multilateral *Open Government Partnership (OGP)*⁵⁶, lançada em 2011 por oito fundadores (Brasil, Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos), mas que já conta com 69 participantes, dentre eles Portugal. A OGP exige a adesão à sua declaração que reforça os princípios emanados da DUDH e demanda planos de ação, elaborados com a participação da sociedade, para tornar os governos mais abertos e responsáveis frente aos cidadãos.

As leis que preveem a apresentação de relatórios anuais e concedam estímulos aos órgãos públicos no cumprimento do direito, além de mecanismos para educação e capacitação, atendem ao pressuposto da máxima divulgação. Os mecanismos estabelecidos para a efetivação do acesso não podem impedi-lo e devem atender aos requisitos da eficiência administrativa. Os procedimentos devem ser ágeis, simples e gratuitos ou a custos módicos.

Além disso, quaisquer exigências de justificação dos requerimentos vão contra o princípio em análise. As informações devem ser cedidas na forma de preferência do solicitante e as recusas devem ser fundamentadas. A norma deve prever a possibilidade de

⁵⁶ Mais informações a respeito do projeto podem ser obtidas em <https://www.opengovpartnership.org/>

recurso à autoridade hierarquicamente superior, se possível deve prever a possibilidade de apelação a órgão independente.

Alguns ordenamentos preveem a possibilidade de recorrer ao poder judiciário. Consideramos que a possibilidade é benéfica apenas como última oportunidade de controle em caso de negativa pelas autoridades anteriores e pelo órgão independente. Nas situações em que o poder judiciário seja a única alternativa à primeira negativa de acesso pela administração pública, o direito poderá ser tolhido em razão do trâmite menos célere dos processos judiciais.

A instalação das estruturas necessárias para o atendimento aos preceitos da máxima divulgação está condicionada à capacidade econômica e vontade política dos governos, entretanto, a previsão legal destes mecanismos de acesso, de controle e de otimização dos procedimentos constitui o primeiro esforço para sua consecução.

2.5.2 Obrigação de publicar (transparência ativa)

A implementação do DAIP exige não só a possibilidade de requerer acesso a informações dos órgãos públicos, mas também que estes disponibilizem de forma ativa a maior quantidade possível, especialmente, aquelas informações objeto de maior procura pelos administrados. A este respeito, a *Article 19* propõe o segundo princípio, obrigação de publicar.

A lei deve estabelecer as informações essenciais a serem publicadas independente de solicitação e os órgãos, estar imbuídos do preceito da obrigação geral de publicar documentos de interesse público significativo.

As TIC criam uma infinidade de possibilidades no cumprimento desta orientação. A maior quantidade possível de informações, bem como sua constante atualização, devem ser objeto de esforço na transparência administrativa mesmo na ausência de qualquer solicitação.

Em decorrência direta deste princípio, impõem-se os deveres de digitalização dos dados gerados e geridos pela administração, de organização e de manutenção histórica das informações solidificadas.

A fim de permitir a plena realização desta obrigação, as leis precisam prever a proteção dos servidores que divulgarem informações em conformidade com suas

disposições. A ausência dessa previsão e o estabelecimento de punições severas em caso de violação das restrições podem favorecer que os servidores errem em favor do sigilo (MENDEL, 2009, p. 42).

Entretanto, é necessária a estipulação de sanções tanto nos casos de negativas indevidas, como no de concessão de dados restritos, conquanto, não impossibilitem a revelação de atos ilícitos, ameaças à saúde, segurança ou meio ambiente por agente público em ato de boa-fé.

2.5.3 Limitação das exceções

Mesmo que a cultura de abertura das informações deva ser estabelecida, é inegável a necessidade de limitações ao direito fundamental frente a interesses privados ou públicos. Entre estes direitos estão o da intimidade, o da privacidade, o de autor, o industrial, o concorrencial, o sigilo bancário e fiscal, o da segurança pública, o da segurança nacional, a proteção das investigações criminais e administrativas, o da proteção da saúde e do meio ambiente.

Contudo, as restrições estabelecidas neste diapasão devem ser limitadas para que não anulem o propósito das leis. Neste intuito, a *Article19* sugere um teste tripartite para o cumprimento do direito. Não é nada mais que um teste de proporcionalidade (adequação, necessidade e razoabilidade).

Segundo a ONG, para que uma requisição de informação seja negada ela deve: 1- atender a um objetivo legítimo previsto em lei (adequação); 2- ameaçar causar danos substanciais a este objetivo (necessidade); 3- os danos devem ser maiores que o interesse público na concessão do acesso (proporcionalidade em sentido estrito). Para que possa ser verificada a proporcionalidade da negativa, é imperioso que a mesma seja fundamentada para efeitos de esclarecimento do requerente.

Em muitos casos, mesmo que haja a previsão legal da restrição, o interesse público na divulgação pode prevalecer, o que deve ser analisado no caso concreto. Além do atendimento ao teste de proporcionalidade proposto, as informações que estejam classificadas devem estar submetidas a limites temporais, visto que, com o passar do tempo, os possíveis prejuízos causados pelo acesso à informação tornam-se insubsistentes ou reduzidos (MENDEL, 2009, p. 38).

As leis de sigilo ou disposições legais que contenham restrições ao acesso devem ser revogadas ou adaptadas à liberdade de informação internalizada. Muitas das normas elaboradas neste sentido ainda estão imbuídas do espírito anterior que proclamava a cultura do sigilo. Melhor seria a previsão de todas as possibilidades de reservas na própria lei de acesso à informação, já que restariam limitadas e claras as restrições possíveis.

Na mesma direção, as informações que forem classificadas em restrição temporal, devem constar em lista publicada, com a motivação baseada nas restrições legais e data em que terá acesso liberado.

CAPÍTULO 3

A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NO MUNDO

“Tanto as mentiras quanto os segredos corrompem o espaço público. A transparência do público através de uma informação honesta e precisa é, portanto, condição para o juízo e a ação numa autêntica comunidade política.”

Celso Lafer

3.1 A evolução legislativa do direito de acesso à informação pública nos países

A primeira lei com previsões sobre o DAIP foi estabelecida na Suécia em 1766 (*The Freedom of The Press Act*). O país foi, certamente, pioneiro na disposição do capítulo 2 (*On the public nature of official documents*) do instrumento que tem força constitucional. O artigo 1⁵⁷ do capítulo dispõe que todo cidadão tem livre acesso aos documentos públicos, no intuito de estimular a troca de opiniões.

A norma, apesar de pioneira, estabelece diversos critérios discutidos atualmente em relação à força deste tipo de lei. Entre eles, a definição do que é documento público, taxas para disponibilização e a autoridade competente para fornecer os dados.

Estabelece que as restrições ao acesso podem ser feitas para proteger a segurança do Reino; sua política fiscal, monetária e financeira; o controle das atividades da autoridade pública; a prevenção e persecução do crime; os interesses econômicos das instituições públicas; a proteção pessoal ou econômica dos indivíduos; e a proteção da fauna e flora. Observa, contudo, que estas restrições devem ser detalhadamente especificadas em lei.

Mais de um século depois é que surge a segunda norma com disposições referentes ao direito em apreço. Em 1888, a Colômbia normatizou no Código de Organização Política e Municipal o acesso a documentos públicos. O artigo 204⁵⁸ estabelece que todo cidadão tem direito de pedir cópias dos documentos públicos ao Conselho Municipal e estabelece que os custos de manuseamento são de responsabilidade do requerente.

⁵⁷ Art. 1. Every Swedish citizen shall be entitled to have free access to official documents, in order to encourage the free exchange of opinion and the availability of comprehensive information.

⁵⁸ Artículo 204. Todo individuo tiene derecho de pedir copia de documentos que hagan parte del archivo del Consejo Municipal; pero son de su cargo los gastos de amanuense. El Presidente manda expedir la copia y el secretario la autoriza.

O artigo 357⁵⁹ reforça a disposição, mas restringe o acesso aos documentos classificados como reservados. O conceito “reservados” não é bem estabelecido pela lei o que deixa grande margem para a negativa de acesso. Apenas o artigo 102⁶⁰ estabelece um caso de reserva, as reuniões do Conselho de Estado só serão conhecidas quando o governo considerar conveniente. Mesmo que as disposições sejam contidas e a restrição seja indefinida, é inegável a prematuridade da lei. Outras disposições só começaram a ser estabelecidas no século posterior.

A Seção 10⁶¹ da Constituição Finlandesa de 1919, assim como o Ato Sueco, associa o direito à informação à liberdade de expressão, incluindo nela o direito de receber informações, opiniões e comunicações sem interferência. Ainda estabelece o direito de acesso a documentos públicos, prevendo a possibilidade de restrição por meio de lei.

Os Estados Unidos estabeleceram um ato específico para regular o direito, *Freedom of Information Act* (FOIA) de 1966. A seguir, Dinamarca (1970), Noruega (1970), França (1978) e Holanda (1978) legislaram a respeito ainda na década de 1970. A partir daí, houve uma disseminação progressiva das leis sobre o DAIP até as atuais 111 leis e regulamentos⁶². O fenômeno condiz com o período de mudança na estrutura social apregoada como Sociedade da Informação, muito em virtude da globalização, do desenvolvimento da informática e posteriormente da internet, que trouxeram novas exigências aos governos frente aos administrados. Ao mesmo tempo, entre 1970 e 2010, o número de países que adotou o regime democrático saltou de 35 para 120 países (FUKUYAMA, 2018, pos. 7319).

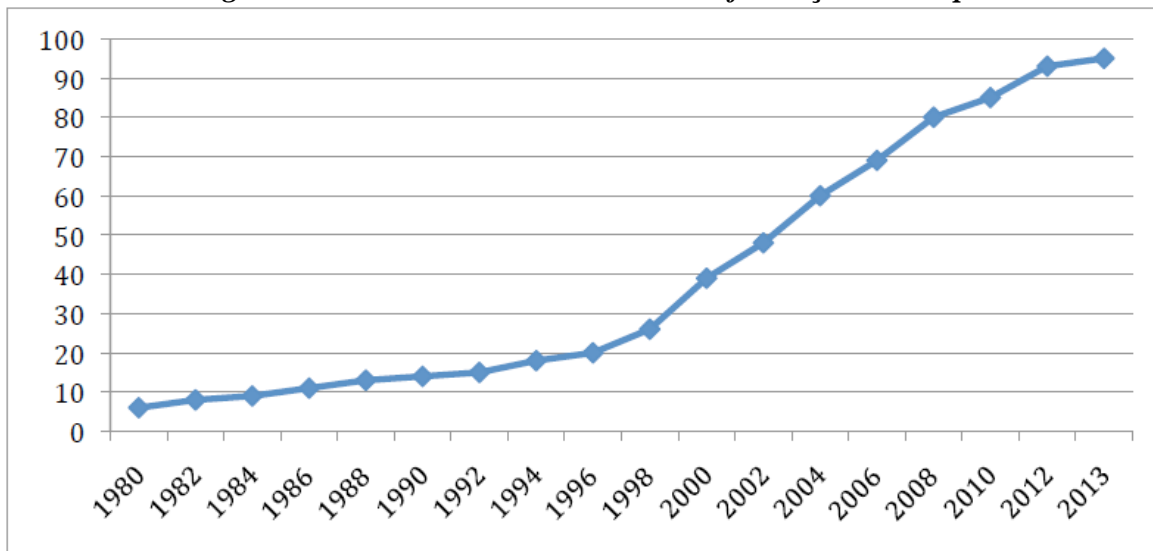
⁵⁹ Artículo 357. Todo individuo tiene derecho a que se le den copias de los documentos que existen en las Secretarías y en los archivos de las oficinas del orden administrativo, siempre que no tengan carácter de reserva; que el que solicita la copia suministre el papel que debe emplearse y pague el amanuense; y que las copias puedan sacarse bajo la inspección de un empleado de la oficina, y sin embarazar los trabajos de éstos. Ningún empleado podrá dar copia simple de documentos que tengan carácter reservado, ni copia auténtica de cualesquiera documentos, sin orden del Jefe de la oficina de quien dependa.

⁶⁰ Artículo 102. Los trabajos del consejo como Cuerpo consultivo son esencialmente reservados. Toca al gobierno hacerlos conocer cuando lo estime conveniente.

⁶¹ Section 10 [Expression](1) Everyone shall have the right to freedom of expression. The right to freedom of expression shall include the right to impart, publish and receive information, opinions and other communications without prior hindrance from anyone. More precise provisions on the exercise of the right to freedom of expression shall be prescribed by Act of Parliament. Restrictions on pictorial programmes necessary for the protection of children may be prescribed by Act of Parliament. (2) The documents and other records in the possession of public authorities shall be public unless their publicity has been separately restricted by Act of Parliament for compelling reasons. Everyone shall have the right to obtain information from public documents and records.

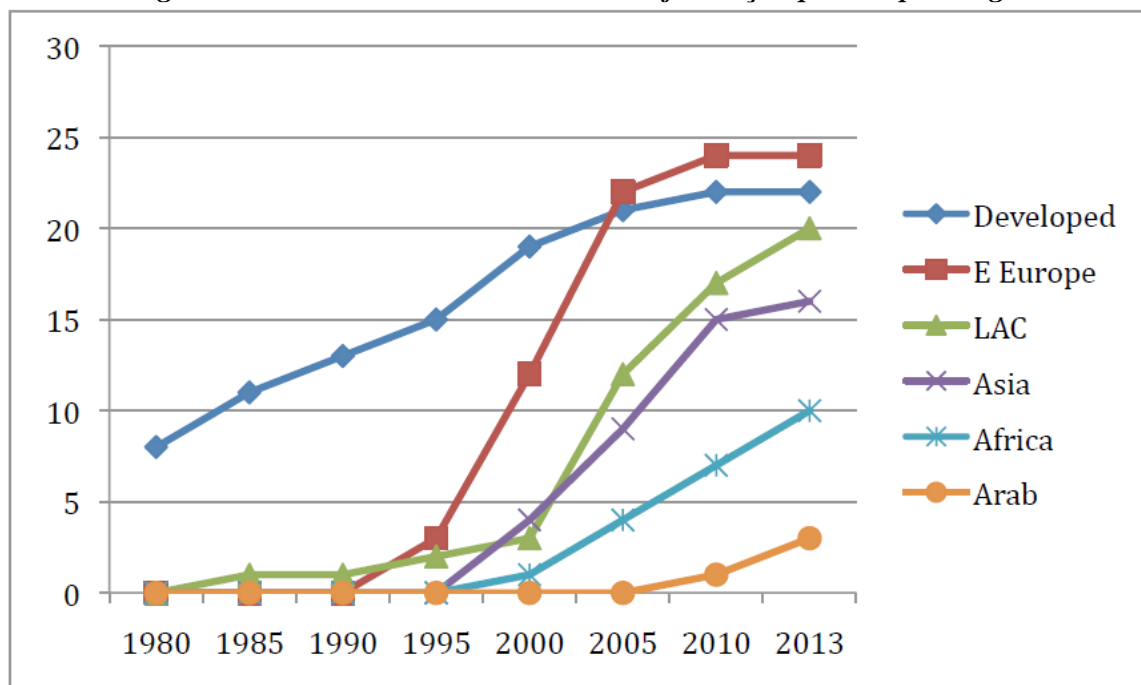
⁶² Informações consolidadas até junho de 2018 do *Global Right to Information Rating* disponível em <http://www.rti-rating.org/>

Figura 2 – Países com leis de acesso à informação no tempo



Fonte: Access Info Europe and the Centre for Law and Democracy

Figura 3 – Número de leis de acesso à informação por tempo e região



Fonte: Access Info Europe and the Centre for Law and Democracy

3.2 Os marcos legislativos internacionais do acesso à informação pública

A DDHC de 1789, documento resultante das aspirações deduzidas durante a Revolução Francesa, trouxe mesmo que de forma vaga, a possibilidade dos cidadãos pedirem contas à administração. A Declaração traz em seus artigos 14 e 15 a possibilidade de controle das atividades do Estado por meio da tomada de contas. O artigo 11 consagra a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa, bem como a liberdade de opinião que atualmente é indissociável, a nosso ver, ao direito à informação. Entretanto, foram necessários mais de 150 anos para que houvesse o reconhecimento internacional do direito.

Em sua primeira sessão, em 1946, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu o direito à informação como direito humano fundamental por meio da Resolução 59⁶³. Considerou que a liberdade de informação é predecessora de todas as liberdades e fator essencial nos esforços para promover a paz e progresso no mundo.

Em 1948, de forma mais expressiva, já que vinculante aos signatários, a DUDH foi acolhida. O artigo 19⁶⁴ ficou mundialmente conhecido por garantir o acesso à informação. Inclui em seu bojo a liberdade de ter opiniões sem interferência e poder buscar, receber e transmitir informações e ideias por qualquer meio independentemente de fronteiras. Fica patente a associação do direito à informação pública com a formação de opiniões.

O Conselho da Europa (CdE) positivou junto à liberdade de expressão a exigibilidade da informação no artigo 10⁶⁵ da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH). Na oportunidade, apesar da semelhança com a DUDH deixa de inserir o termo

⁶³ *Freedom of information is a fundamental human right and is the touchstone of all the freedoms to which the United Nations is consecrated*

⁶⁴ *Article 19. Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers*

⁶⁵ *Article 10. Freedom of expression 1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises. 2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.*

“buscar” (seek)⁶⁶ entre as formas de acesso à informação, estipula apenas os verbos “receber” (receive) e “transmitir” (impart).

Por fim, aduz que a liberdade está sujeita a formalidade, condições, restrições e condições prescritas por lei, visto que necessárias para uma sociedade democrática. Em 2009, o CdE disponibilizou, para a assinatura e ratificação, a Convenção sobre Acesso a Documentos Públicos (CADP), conhecida como Convênio 205⁶⁷. Entretanto, o tratado não assumiu sua pretendida força cogente, em razão de não ter atingido as 10 ratificações exigidas para tanto.

Em 1966, no PIDCP, a ONU não só reafirmou o direito à informação, também em seu artigo 19⁶⁸, como limitou as restrições possíveis à sua aplicação. Dispôs que tais restrições só poderiam ser providas por lei, na necessidade de respeitar os direitos e a reputação de outros e na proteção da segurança nacional, da ordem pública, da saúde e moral públicas. Ademais, definiu, como objeto do direito, as informações ou ideias orais, escritas, impressas ou transmitidas por qualquer meio. Atualmente, 170 países aderiram ao tratado.

Na América, em 1969, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH)⁶⁹ garante o acesso à informação, bem como a liberdade de expressão, no artigo 13⁷⁰. Repete as mesmas restrições presentes no PIDCP, aliás, praticamente copia o texto daquele Pacto, com pequenas alterações. Adicionalmente, o tratado atribui aos cidadãos o direito de participarem “da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes

⁶⁶ A ausência terminológica atrasou, posteriormente, o reconhecimento por parte do TEDH da obrigação positiva dos Estados em fornecerem informações sob sua guarda, como veremos.

⁶⁷ Council of Europe Treaty Series - No. 205 - Council of Europe Convention on Access to Official Documents - Tromsø, 18.VI.2009

⁶⁸ *Article 19. 1. Everyone shall have the right to hold opinions without interference. 2. Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice. 3. The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary: (a) For respect of the rights or reputations of others; (b) For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals.*

⁶⁹ Também denominada como Pacto de San José da Costa Rica

⁷⁰ Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão 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 e ser necessárias 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.

livremente escolhidos” (artigo 25). Por óbvio que, ao interpretar o texto legal, podemos inferir que uma das formas de participação não exclui a outra, são complementares.

A União Africana sedimenta o direito à informação e a liberdade de expressão no artigo 9⁷¹ da Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) de 1981. A disposição é extremamente concisa e pobre em seus termos. Entretanto, a Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos estipulou uma Declaração de princípios que permite interpretar o artigo (MENDEL, 2009, p. 15).

Até mesmo o mundo muçulmano teceu considerações a respeito do direito à informação, mesmo que, igualmente, inserido na liberdade de expressão. No entanto, intimamente atrelado à Sharia (Lei Islâmica), que estabelece o Corão e Sunnah como parâmetros finais de interpretação dos documentos (CHAVES, 2014, p. 256). A Declaração do Cairo sobre Direitos Humanos no Islã (DCDHI), foi assinada pela Organização da Conferência Islâmica (OCI) em 1990. Em seu artigo 22⁷², apesar de afirmar a necessidade vital da informação na sociedade, condiciona seu uso à “dignidade dos profetas” e à fé da sociedade. De fato, não há proteção efetiva às liberdades de expressão e informação com tais condicionantes religiosas, que as limitem em demasia.

A Carta Árabe de Direitos Humanos (CArDH), firmada pela Liga de Estados Árabes em 1994, tentava coadunar a DUDH com a DCDHI, tarefa visivelmente inatingível frente ao lastro religioso da segunda. Em 2004, foi substituída por uma segunda versão que, do mesmo modo, reafirma os princípios dispostos na DCDHI e traz referência à Sharia (artigo 3). Contudo, tem teor mais consonante aos previstos na DUDH. Em seu artigo 32⁷³, garante o direito à informação de maneira muito semelhante à CEDH. Apesar da reformulação, é presumível que a vinculação dos direitos humanos aos textos religiosos

⁷¹ Article 9. 1. Every individual shall have the right to receive information. 2. Every individual shall have the right to express and disseminate his opinions within the law.

⁷² Article 22: (a) Everyone shall have the right to express his opinion freely in such manner as would not be contrary to the principles of the Shari'ah. 1.. Everyone shall have the right to advocate what is right, and propagate what is good, and warn against what is wrong and evil according to the norms of Islamic Shari'ah. (c) Information is a vital necessity to society. It may not be exploited or misused in such a way as may violate sanctities and the dignity of Prophets, undermine moral and ethical Values or disintegrate, corrupt or harm society or weaken its faith. (d) It is not permitted to excite nationalistic or doctrinal hatred or to do anything that may be an incitement to any form or racial discrimination.

⁷³ Article 32 - 1. The present Charter guarantees the right to information and to freedom of opinion and expression, as well as the right to seek, receive and impart information and ideas through any medium, regardless of geographical boundaries. 2. Such rights and freedoms shall be exercised in conformity with the fundamental values of society and shall be subject only to such limitations as are required to ensure respect for the rights or reputation of others or the protection of national security, public order and public health or morals.

muçulmanos têm reflexo claro no número de países que implementaram legislações de acesso à informação pública no mundo árabe, como pode ser observado na Figura 1 e na Figura 3.

Ainda que os instrumentos mencionados não abarquem o acesso à informação pública especificamente, reconheceram a liberdade de expressão, também em sua necessária contraprestação de buscar e receber informações e ideias, a liberdade de informação. Admitiram assim o papel social do livre fluxo de informações, tanto a respeito do emissor, quanto do destinatário (MENDEL, 2009, p. 8).

A sociedade civil, por meio de organizações ou em conjunto com líderes governamentais, elaborou algumas cartas de princípios sobre liberdade de expressão e informação impondo urgências sociais a este respeito.

Durante a Conferência Hemisférica sobre liberdade de expressão realizada na Cidade do México, em 1994, foram estabelecidos 10 princípios na Declaração de Chapultepec, referendados por presidentes, juristas e entidades. Entre estes princípios, a obrigatoriedade das autoridades em disponibilizar aos cidadãos as informações geradas pelo setor público.

Em 1996, especialistas em direito internacional, segurança nacional e direitos humanos convocados pela ONG *Article19*, pela *International Centre Against Censorship*, em colaboração com a Universidade de Witwatersrand, emitiram os Princípios de Joanesburgo sobre Segurança Nacional, Liberdade de Expressão e Acesso à Informação. Ressalta-se, no documento, a exigência de demonstração da necessidade de eventual restrição prevista em lei, em uma sociedade democrática, para a proteção de interesses de segurança nacional. Também preceituam a proteção para que os governos não impeçam o acesso a jornalistas a áreas onde acreditem dever monitorar eventual violação aos direitos humanos.

No Peru, os relatores especiais para liberdade de expressão da ONU e OEA, a *Sociedad Interamericana de Prensa*, a *Humans Rights Watch* entre outros representantes de organizações e universidades anunciaram os Princípios de Lima, no ano 2000. Destaca-se do texto, voltado ao DAIP como tema central, a sua classificação como direito humano tendente a “*identificar las responsabilidades de los servidores públicos, valorar objetivamente los hechos, y formarse una opinión alcanzando mayores niveles de participación en la vida política, económica, social y cultural en un país*”. Adicionalmente,

propõe regime especial de proteção a servidores públicos que sofram represálias por terem divulgado informações.

Em 2010, reunidos na conferência *Transparency, Free Flow of Information and the Millennium*, membros da *Article19*, observadores de direitos humanos e militantes da transparência estabeleceram a Declaração de Londres. Considerando que o livre fluxo de informações, a transparência e o engajamento cívico são fundamentais para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), pleiteia aos países que adotem leis e políticas públicas para efetivar o acesso à informação, eliminem as barreiras que afastem o direito das populações pobres, publiquem informações orçamentárias de forma acessível e compreensível, estabeleçam instituições governamentais participativas, entre outras medidas.

Apesar de estes documentos emanados no México, África do Sul, Peru e Londres não terem força legal, constituem importantes referências da sociedade para o acolhimento de princípios do direito de acesso à informação e contribui na interpretação que os tribunais façam das legislações que introjetem estes valores.

A União Europeia (UE) estabeleceu, no ano 2000, sua própria Carta de Direitos Fundamentais (CDFUE) que além da previsão genérica sobre liberdade de expressão e informação, similar à DUDH (ausente o termo buscar informações), previsto no artigo 11º, dispõem especificamente sobre o acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Em contraste ao termo “sem fronteiras” do primeiro artigo, o acesso a documentos das instituições comunitárias está condicionado à residência ou sede em Estado-Membro. A condicionante constitui um passo atrás no ímpeto legislativo em defesa da transparência, tendo em consideração as urgências transfronteiriças que o DAIP impõe, marcadamente, no tocante a direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos como o consumerístico e ambiental.

No ano 2000, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, instituição da Organização dos Estados Americanos (OEA), reafirmaram preceitos da CADH com a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão. O documento, reforça o artigo 13 da carta como direito fundamental e coloca os funcionários públicos sob “maior escrutínio da sociedade”. A Carta Interamericana Democrática, de 2011, na mesma direção, estabelece a transparência das atividades governamentais e participação da sociedade como requisitos para “o exercício pleno e efetivo da democracia”.

Em 2002, a Comissão Africana dos Direitos Humano e dos Povos (CoADHP), instituição prevista pelo artigo 30 da CADHP, reafirmou o DAIP como instrumento para fortalecer a democracia na Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão na África⁷⁴. No final de 2017, estabeleceu Linhas Gerais para o Acesso à Informação e Eleições na África⁷⁵, encomendada pela comissão na Resolução 307 (EXT.OS/ XVIII) 2015, que constitui uma referência de padrões mínimos a serem incorporados pelos Estados-Parte da Carta Africana em suas legislações. Equivale, de certo modo, à Lei Modelo veiculada pela OEA (ver abaixo), mas atrelada à transparência para participação efetiva nas eleições. Embora, um pouco mais tímida em seu escopo, abarca os principais requisitos para efetivação do direito de acesso à informação.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUC), firmada em 2003, reconhece o acesso à informação como instrumento dos mais eficazes para combate à malversação, desvios de recursos e na conduta de agentes públicos. Em seu preâmbulo considera que “o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias” deve ser parte dos esforços para atingir os propósitos pretendidos. O artigo 10⁷⁶ estipula medidas para as partes aumentarem a transparência na administração

⁷⁴ ACHPR /Res.62(XXXII)02: *Resolution on the Adoption of the Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa (2002)*

⁷⁵ Disponível em http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/freedom-of-expression/guidelines_on_access_to_information_and_elections_in_africa_eng.pdf

⁷⁶ Artigo 10 - Informação pública - Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas: a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público; b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública.

pública. O artigo 13⁷⁷ elenca medidas para a participação ativa da sociedade de forma individual ou por meio de organizações sociais, entre as medidas, o reforço do aumento da transparência e “acesso eficaz do público à informação”.

Em janeiro de 2004, chefes de Estados e Governos da América, reunidos em cimeira extraordinária na cidade de Monterrey, emitiram a Declaração de Nuevo León se comprometendo a estimular as TIC para o desenvolvimento de governos eletrônicos e asseveraram a importância do acesso à informação pública para promover o “respeito efetivo aos direitos humanos”⁷⁸.

3.2.1 A Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação

Uma série de resoluções da Assembleia Geral da OEA acabou por resultar em importante orientação normativa aos países. As Resoluções AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03), AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04), AG/RES. 2121 (XXXV-O/05), AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06), AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07), AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) todas sobre “Acesso à Informação Pública: Fortalecimento da Democracia”, e a AG/RES. 2361 (XXXVIII-O/08)⁷⁹, culminaram na AG/RES. 2607 (XL-O/10), que toma nota da Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação (LMIAI), apresentada pelo Grupo de Peritos

⁷⁷ Artigo 13 - Participação da sociedade - 1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes: a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões; b) Garantir o acesso eficaz do público à informação; c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários; d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para: i) Garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; ii) Salvaguardar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas. 2. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.

⁷⁸ “El acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos. Nos comprometemos a contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a nuestros ciudadanos el derecho al acceso a la información.”

⁷⁹ Sexagésimo aniversário da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem

sobre Acesso à Informação coordenado pelo Departamento de Direito Internacional, da Secretaria de Assuntos Jurídicos da OEA, assim incumbidos pela resolução de 2009.

A LMIAI é, provavelmente, o mais denso e garantista documento sobre acesso à informação e prevê um escopo amplo ao DAIP, quanto aos titulares do direito, aos agentes submetidos a ele, aos documentos objeto de sua aplicação e sugere limites claros às exceções por interesses privados ou públicos com regra de ponderação circunscrita apenas às necessidades em uma sociedade democrática.

Dois pontos da lei, não atendidos em grande parte das legislações pátrias, mas que deveriam ser objeto de atenção para a evolução normativa, são: a possibilidade de expurgar apenas o conteúdo restrito de documentos, sem deixar de fornecer a informação solicitada, objeto de exceção prevista em lei; e o anonimato do solicitante, que garante isonomia no atendimento de pedidos de acesso à informação.

Outros pontos são ainda relevantes em comparação às leis nacionais em vigor, como a sugestão de criação de órgão independente e autônomo para interpretação e monitoramento da aplicação das leis; mecanismo de preservação de documentos; possibilidade de apelar a instância externa, independentemente de tê-lo feito à instância interna; o estabelecimento do ônus da prova referente à incidência de exceções à autoridade pública; e a previsão de sanções penais e civis por descumprimento das disposições.

3.2.2 As Declarações Conjuntas da ONU, OEA, OSCE e CoADHP

A partir de 1999, o Relator Especial da ONU em Liberdade de Opinião e Expressão⁸⁰, o Representante da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) para Liberdade da Mídia⁸¹ e o Relator Especial da OEA sobre Liberdade de

⁸⁰ Estabelecido pela Resolução 1993/45 da Comissão de Direitos Humanos da ONU. O relator especial reúne informações sobre violações às liberdades de opinião e expressão, faz recomendações e fornece assistência técnica para promover estas liberdades. Suas funções são exercidas por meio de apelos e cartas, visitas aos países e relatórios .

⁸¹ PC.DEC/193 (Permanent Council Decision No. 193 - Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media de 1997). O representante promove o comprometimento do Estados-Parte da OSCE com os princípios relativos à liberdade de expressão e imprensa. Procura o contato direto com os Estados em caso de violação identificada a estes valores .

Expressão⁸² passaram a emitir declaração anual sobre liberdade de expressão com a assistência das ONGs *Article19* e *Center for Law and Democracy*. Após a designação do primeiro Relator para Liberdade de Expressão na África, em 2004⁸³, a CoADHP juntou-se como signatária das declarações conjuntas de 2007 adiante.

A cada ano, as declarações focam em um ponto da liberdade de expressão, considerando a evolução tecnológica em resposta a ações governamentais que freiem as liberdades de imprensa e de expressão, por considerá-las, ainda, como “um sonho a ser realizado em muitos dos países”. Os documentos passaram a ser mencionados em decisões de cortes internacionais como o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) e tribunais constitucionais de países que compõem as organizações (OSCE, 2013, p. 5).

Logo na segunda declaração conjunta, em 2000, os relatores fizeram menção ao “direito do público ao amplo acesso à informação”, mesmo que o escalasse como implícito na liberdade de expressão e, não como direito autonomizado deste.

Na sexta edição do documento, o DAIP foi objeto de maior atenção. Nesta oportunidade, foi definido de forma autônoma como direito fundamental. Pronunciou o dever de internalização por meio de legislações nacionais baseadas no princípio da máxima divulgação. Ainda, discorreu sobre a necessidade de as exceções estarem definidas em um sistema limitado, e aplicadas, tão somente, quando houver interesse público determinante que sobreponha o interesse na divulgação. Pede a revisão das legislações de segredo, de proteção de dados para estarem em conformidade às legislações de acesso. Predispõe sobre o dever de publicação ativa e de procedimentos simples, rápidos, grátis ou de baixo custo para os pedidos de acesso. Adicionalmente, requer padrões mínimos de gerenciamento para registro das informações e sua manutenção ao longo do tempo. Ao fim, reclama a existência de órgão independente para o qual possam ser dirigidos recursos em caso de recusa.

⁸² Criado pela OEA em sua 97ª Sessão Regular de outubro de 1997 e estabelecido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CoIDH) em 1998, O relator tem um mandato geral para a proteção e promoção das liberdades de pensamento e expressão exercendo as atividades de avaliação de casos, requerendo medidas preventivas, elaborando relatórios, promovendo atividades educacionais, fazendo visitas oficiais, audiências públicas, emitindo declarações, entre outras .

⁸³ ACHPR/Res.71 2004 (Resolução 71 da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos de 2004). O relator analisa as legislações, monitora o comprometimento e aconselha os Estados-Membro a respeito da liberdade de informação. Adicionalmente, pode fazer missões nos países, intervenções públicas por meio de declarações, comunicados à imprensa, apelos urgentes e relatórios .

Em 2006, declara que os órgãos nacionais ou internacionais “guardam informações não para si, mas em nome do público”. Reforça a importância do DAIP nas organizações intergovernamentais, com os mesmos preceitos aplicados aos países.

Uma década após a primeira edição, mas já em fevereiro de 2010, menciona que cerca de 50 países haviam adotado legislações de acesso à informação naqueles dez anos. Em contrapartida, ressaltou a fragilidade de algumas destas legislações e o enorme desafio em implementar o DAIP efetivamente. Voltou a se preocupar com as organizações intergovernamentais que “não deram efeito ao direito em relação às informações que armazenam”. Nas edições subsequentes, não dedicou maiores atenções ao tema. Todavia, na Declaração Conjunta de 2016, recomendou o respeito a padrões de transparência, engajamento e estímulo ao debate público com o acesso à informação para o combate e prevenção ao extremismo violento.

Em 2017, preocupados com as tentativas de alguns países para suprimir a divergência informativa e controlar os meios de comunicação, mediante a alegação de combate a notícias falsas, os relatores enunciaram padrões de atuação contra a desinformação. Entre eles, o dever dos atores públicos para “assegurar que disseminam informações confiáveis, incluindo as de interesse público como a economia, saúde pública, segurança e o meio ambiente”. Em 2018, em declaração para a independência e diversidade da mídia na era digital, elencou existência de lei de acesso à informação e sua implementação como medida para um ambiente que permita a liberdade de expressão.⁸⁴

3.2.3 A alteração jurisprudencial em cortes de direitos humanos

Diante ao inegável desprendimento do DAIP em relação à liberdade de expressão e sua autonomização, os tribunais internacionais de proteção aos direitos humanos, igualmente, passaram a tê-lo como parâmetro em suas decisões.

Embora a maioria dos 46 países do CdE tenham internalizado o DAIP em suas constituições e desenvolvido legislações específicas neste sentido, o TEDH, até certo ponto, era relutante em autonomizar o direito de acesso à informação em sua faceta positiva, o considerando apenas como mandamento de abstenção dos Estados, um dever de impedirem

⁸⁴ Todas as Declarações Conjuntas podem ser acessadas em <http://www.oas.org/en/iachr/expression/docListCat.asp?catID=16&IID=1> ou <https://www.osce.org/fom/302796>

a busca por informações (HINS e VOORHOOF, 2007, p. 114-115). A concepção adotada até então retratava apenas o direito à informação, de modo genérico, deixando de lado às exigências estabelecidas de forma inequívoca, frente às informações sob guarda de autoridades públicas, por um processo de regeneração democrática diante à desconfiança popular no sistema democrático calcado tão somente na representação por meio de eleições.

Neste sentido, o TEDH decidiu no caso *Leander v. Sweden*, em 1987, que a liberdade de receber informação apenas proíbe o governo de interferir na procura das pessoas por informação. “*Article 10 (art. 10) does not, in circumstances such as those of the present case, confer on the individual a right of access to a register containing information on his personal position, nor does it embody an obligation on the Government to impart such information to the individual.*”

Mesmo quando deliberava no sentido da verificação de infração estatal frente à CEDH, pela resistência em conceder informações públicas, o fazia com fundamento no artigo 8^{o85} da carta, em defesa da vida privada. No caso *Roche V. Reino Unido*, o requerente, em busca de arquivos médicos e políticos a respeito de testes com armas químicas de que participou quando havia se juntado ao exército britânico, aos 15 anos, em 1953, recebeu dados imprecisos para seu intuito de comprovar o liame com a asma e hipertensão que lhe havia sido diagnosticada em 1981. O TEDH considerou, em 2005, que o Estado não cumpriu com sua obrigação positiva de dar acesso às informações que permitissem avaliar os riscos durante os testes. Contudo, a recusa culminou na declaração de violação do artigo 8^{o86}.

⁸⁵Artigo 8º - Direito ao respeito pela vida privada e familiar 1. Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência. 2. Não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem – estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infracções penais, a protecção da saúde ou da moral, ou a protecção dos direitos e das liberdades de terceiros.

⁸⁶ A decisão segue a orientação jurisprudencial anterior no mesmo teor das decisões paradigma sobre o tema abaixo: “Also in the circumstances of the present case, Article 10 (art. 10) does not embody an obligation on the State concerned to impart the information in question to the individual.” Mas reconhece o direito de acesso à informação do requerente baseado no artigo 8o. “In the Court’s opinion, persons in the situation of the applicant have a vital interest, protected by the Convention, in receiving the information necessary to know and to understand their childhood and early development” (Case of Gaskin v. United Kingdom, 1989). “Severe environmental pollution might affect individuals’ well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely – applicants had waited, right up until production of fertilisers had ceased in 1994, for essential information that would have enabled them to assess risks they and their families might run if they continued to live at Manfredonia, a town particularly exposed to danger in event of an accident at factory” (Case of Guerra an others v. Italy, 1998).

Entretanto, o posicionamento dessa corte, em consonância aos marcos legais internacionais, à explosão de legislações nacionais nos últimos 20 anos e a demanda social expressa por organizações sociais, foi alterada para aplicação direta do preceito.

Em julho de 2006, a posição do TEDH começa a se alterar. A associação checa *Sdružení Jihočeské Matky*⁸⁷ (associação cívica Mães do Sul da Boêmia) requereu informações sobre a usina nuclear de Temelin, no sul da República Tcheca, por ter preocupações ambientais. Apesar da corte ter declarado o pedido inadmissível reconheceu que naquelas condições “*le rejet de ladite demande a constitué une ingérence au droit de la requérante de recevoir des informations* (Sdružení Jihočeské Matky c. République tchèque, 2006).”

Poucos meses depois, do outro lado do oceano atlântico, a CIDH proclamava, em prolongada sentença, o resultado do caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*. A decisão tornou-se paradigma internacional quanto ao DAIP.

A discussão no caso tratava do pedido de representantes de ONGs ao *Comité de Inversiones Extranjeras* para ter informações sobre as empresas de capital estrangeiro com que o Chile havia firmado contrato no projeto *Rio Condor*, que resultaria no desflorestamento de região daquele país.

De modo diverso ao entendimento do TEDH até então, o CIDH definiu que “la Convención Americana, otros instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen un derecho positivo a buscar y a recibir información”.

Esta visão dialógica a respeito do DAIP está em consonância ao seu desenvolvimento, o que requer interpretação evolutiva dos tratados de direito internacional no sentido de reconhecê-lo como direito autônomo e suscetível de imposição de agir ao Estado. Neste efeito, está o ponto central da necessidade de desprendimento deste direito em relação à liberdade de expressão. Todavia, o CIDH não deixa de relacionar um direito ao outro. Por certo, são indissociáveis, mas distintamente identificáveis.

Como fundamento do atendimento ao pedido, o artigo 13 da CADH, porém, destacou a influência da CDI, CNUC, Declaração de *Nuevo León*, Declaração do Rio (mais informações no título 3.3: O acesso à informação pública em matéria ambiental). Ainda fez

⁸⁷ <http://www.jihoceskematky.cz/cz/o-nas>

referência à Declaração sobre Liberdade de Expressão e Informação do CdE e à Convenção de Aarhus.

Em exercício de ponderação, declarou que as restrições impostas pela autoridade chilena não estavam previstas em lei e não eram necessárias, em uma sociedade democrática, para proteção da segurança nacional, da ordem, da moral ou da saúde pública (Artigo 13/2 da CADH) frente ao princípio da máxima divulgação. *“Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.”*

Frente a isso, a corte condenou o Estado a disponibilizar as informações solicitadas, em até seis meses, entre outras determinações. Na mesma direção, impôs a obrigação, ao Chile, em adotar disposições internas e *“medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado”*. Com efeito, em 2008, foi aprovada a *Ley 20.285 (Ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado)*, em atendimento ao artigo 8º da Constituição⁸⁸ daquele País.

No caso *Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”)*, em 2010, a CIDH constatou, de modo similar, violação ao artigo 13 da CADH, pela falta de acesso à informação a familiares de desaparecidos durante a ditadura no Brasil. *“Adicionalmente, este Tribunal también determinou que toda pessoa, inclusive os familiares das vítimas de graves violações de direitos humanos, tem o direito de conhecer a verdade.”* A sentença contribui, assim como no Chile, para pressionar o processo legislativo que acabou instituindo a Lei de Acesso à Informação brasileira, Lei 12.527/2011.

Nos casos *Gelman Vs. Uruguay* e *Contreras y otros Vs. El Salvador*, ambos deliberados em 2011, embora a corte não tenha declarado violação ao artigo 13, recomendou

⁸⁸ Artículo 8º.- El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. El Presidente de la República, los Ministros de Estado, los diputados y senadores, y las demás autoridades y funcionarios que una ley orgánica constitucional señale, deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública. Dicha ley determinará los casos y las condiciones en que esas autoridades delegarán a terceros la administración de aquellos bienes y obligaciones que supongan conflicto de interés en el ejercicio de su función pública. Asimismo, podrá considerar otras medidas apropiadas para resolverlos y, en situaciones calificadas, disponer la enajenación de todo o parte de esos bienes.

que o Estado tome medidas para garantir, às vítimas de violações de direitos humanos, acesso técnico e sistematizado a documentos armazenados em arquivos militares.

De volta ao velho mundo, o TEDH no caso *Dammann c. Suisse*, reconheceu violação ao artigo 10 da CEDH ainda diretamente associado, contudo, à liberdade de imprensa no caso de um jornalista que fora condenado por incitação à violação de segredo oficial após ter recebido, de um funcionário administrativo da promotoria criminal, a lista de presos acusados de um roubo de € 34 milhões. O tribunal decidiu, em 2006, que a interferência no direito, caracterizada pela condenação do profissional “ne représentait pas un moyen raisonnablement proportionné à la poursuite du but légitime visé, compte tenu de l’intérêt de la société démocratique à assurer et à maintenir la liberté de la presse”.

Foi, entretanto, em 2009, que a Segunda Seção do TEDH alterou sua posição. Reconheceu a modificação recente no entendimento da corte “*towards a broader interpretation of the notion of ‘freedom to receive information’*” em referência à posição adotada em *Sdružení Jihočeské Matky c. République tcheque*. No caso *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* reconheceu a violação ao artigo 10 pela negativa do Tribunal Constitucional Húngaro em fornecer informações solicitadas por ONG referente a ação de inconstitucionalidade frente a alterações no código penal sobre delitos relacionados com drogas. O tribunal húngaro alegara que não podia atender à solicitação por se tratar de ação pendente, que continha dados pessoais, o que necessitaria de autorização de seu autor. A requerente alegou a possibilidade de expurgar os dados pessoais para concessão do pedido de acesso. A recusa foi mantida. O TEDH considerou os obstáculos para esconder informações de interesse público como desestimuladores para o controle social de organizações como a *Társaság a Szabadságjogokért* (Sociedade pela Liberdade dos Meios de Comunicação Social). “*As a result, they may no longer be able to play their vital role as ‘public watchdogs’ and their ability to provide accurate and reliable information may be adversely affected.*”

No caso *Kenedi v. Hungary*, no mesmo ano, a mesma Seção do TEDH reforçou o entendimento. Do mesmo modo, deliberou em 2013, no caso *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*. A Primeira Seção, de modo similar, constatou, também em 2013, violação ao artigo 10 por recusa de acesso à informação no caso *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Austria*, mas ainda inserido na liberdade de expressão. A Terceira Seção, no ano posterior, aderiu ao entendimento em *Roşianu c. Romênia*.

Em 2015, na Quarta Seção, houve decisão análoga no caso *Guseva v. Bulgária*. Contudo, os juízes Mahoney e Wojtyczek registraram votos destoantes a dos outros cinco pares. Entre outros motivos, alegaram que a CEDH não estabelece um direito positivo de reclamar acesso às informações das autoridades públicas, motivo pelo qual se mostraram contrários à tendência de alteração na jurisprudência da Grande Câmara constituídos nos casos *Leander, Guerra, Gaskin e Roche*. “*The freedom to receive information without external interference as enshrined in the Convention should not be confused with the positive right to claim information from public authorities*”, asseverou Wojtyczek em seu voto dissidente. Também na contramão, a Quinta Sessão constatou, no caso *Shapovalov v. Ucrânia (2012)*, violação por recusa de acesso a determinados documentos eleitorais a jornalista, mas a enquadrou no artigo 6/1⁸⁹ da CEDH, relativo à garantia do processo equitativo, como um “direito civil”.

Mas por fim, o direito de acesso à informação pública foi reconhecido pelo Tribunal de Estrasburgo, em 08 de novembro de 2016. O caso *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, consolida, na Grande Câmara, as decisões anteriores das Seções, em extensa análise revisional da jurisprudência do CEDH. Faz a confrontação direta entre os casos *Leander, Guerra, Gaskin e Roche* por um lado; e *Sdruženi, Társaság, Kenedi, Youth Initiative for Human Rights, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung, Roșiiianu e Guseva* por outro, para aduzir a este propósito, que não são contraditórios ou inconsistentes entre si.

No processo, a ONG húngara para a proteção dos direitos civis *Magyar Helsinki Bizottság* (Comitê Húngaro de Helsinque)⁹⁰ solicitou, em 2009, à polícia nacional que revelasse o nome e os casos em que defensores públicos foram designados *ex officio* para defesa de acusados em casos criminais. A ONG suspeitava que a nomeação incidia sempre sobre os mesmos advogados, o que impediria a independência destes. A solicitação foi feita

⁸⁹ Artigo 6º - Direito a um processo equitativo - 1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a protecção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça.

⁹⁰ <https://www.helsinki.hu/en/freedom-of-information-landmark-victory-in-strasbourg/>

sob o *Data Act* (Lei nº LXIII de 1992) por considerar os dados sujeitos à divulgação por interesse público (*közérdekből nyilvános adat*). Vinte e dois departamentos de polícia concederam as informações. Em contraste, os departamentos de polícia do Condado de Hajdú-Bihar e de Debrecen negaram o pedido. Após uma série de ações judiciais, o Supremo Tribunal considerou que a relação dos advogados constituía dados pessoais.

Diante da resposta negativa, a ONG interpelou o TEDH. Uma câmara da Segunda Seção do Tribunal renunciou à jurisdição a favor da Grande Câmara, que cunhou nova interpretação do DAIP com fundamento em uma série de documentos internacionais sobre direitos humanos e liberdade de expressão. Entre eles o PIDCP, Comentários e Comunicações da Comissão de Direitos Humanos da ONU⁹¹, a Declaração Conjunta de 2004 (ONU, OSCE e OEA), Recomendações da CdE⁹², a Convenção sobre Acesso a Documentos Públicos, a CDFUE, a CADH, a CADHP e o caso *Claude Reyes et al. v. Chile* da CIDH.

Entre as alegações de defesa do governo britânico no processo, está a omissão proposital do termo “buscar” (*seek*) informações na CEDH, em contraste à disposição da DUDH, o que importaria, apenas obrigações negativas aos órgãos do Estado.

O Tribunal, conforme a Convenção de Viena, considerou que o significado atribuído às palavras deve ser dado no seu contexto, diante seu objeto e finalidade. Em uma interpretação evolutiva, determinou que o direito de receber informações detidas por autoridades públicas como obrigação positiva pode surgir quando constituir ingerência no direito de liberdade de expressão. O alcance do direito deve ser verificado em caso concreto em que a solicitação de acesso permita “receber e transmitir informações e ideias” como disposto no artigo 10. A interpretação inovadora se aplica a jornalistas em questões de interesse geral, mas equiparam-se a essas ONGs que exerçam função de “*whatchdogs*” (cães de guarda), bem como investigadores acadêmicos e autores de literatura.

Neste ponto, a decisão faz uma inflexão ao passado, uma resistência à mudança representada pela própria decisão. Mantém o DAIP dependente da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa e reduz sua aplicação a agentes na prerrogativa destas liberdades.

⁹¹ *General Comment no. 34; Communication No. 633/1995; Communication No. 1470/2006; Communication No. 2202/2012*

⁹² *Recommendation 582 (1970) - Mass communication media and Human Rights* – A Assembleia Parlamentar da CdE considera que o artigo 10 da CEDH inclui o termo “buscar” (*seek*) informações, assim como consta no PIDCP; *Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents*

Entendemos que o DAIP é desdobramento das mencionadas liberdades, mas por ser diversamente identificável e ter assumido especial relevância em razão das transformações sociais na Sociedade da Informação, do desenvolvimento das TICs, da desconfiança na democracia representativa, autonomizou-se, motivo pelo qual deve ser aplicado sem a presente restrição. Por outro lado, a decisão representa avanço inegável em importante palco internacional de direitos humanos que repercute, como as decisões da CIDH, nas legislações nacionais e sua efetivação. Essa timidez pode ter, contudo, reflexos na abrangência normativa e aplicação do direito nos países submetidos ao TEDH.

Como ressalva, se atentando à importância assumida pela internet, pelas redes sociais, pelos blogueiros, abarca a proteção aos usuários da rede enquanto “*public watchdogs*”. A observação não resolve a questão da importância do DAIP para consecução de outros direitos fundamentais que não apenas o controle social da atividade pública, mas pode representar um indicativo de mudança futura, haja vista, que na atualidade todas as pessoas são, ao mesmo tempo, consumidoras e produtoras de conteúdos de interesse público, mas também de interesses privados.

3.3 O acesso à informação pública em matéria ambiental

Foi a partir da Declaração de Estocolmo (ONU, 1972), resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que o direito à informação ganhou maior amplitude em matéria ambiental.

Os princípios 19 e 20 destacam o papel da informação em seu caráter educativo para a formação de uma opinião pública bem fundamentada e a relevância da informação científica para solucionar os problemas ambientais. O plano de ações da conferência (ONU, 1972), em sua recomendação 97, reforça a importância da informação e estimula a participação ativa dos cidadãos e ONGs.

Contudo, foi a Declaração do Rio, resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que abordou o assunto, tanto da participação, quanto da informação ambiental, de forma categórica. O princípio 10 da Declaração define a participação de todos os cidadãos interessados como a melhor forma para tratar das questões ambientais. O capítulo do programa Agenda 21 (ONU, 1992), documento elaborado na mesma Conferência, detalha a necessidade da informação para a tomada de decisões.

A Terceira Conferência Ministerial do Ambiente para a Europa, realizada na Bulgária, resultou na Declaração de Sofia que trouxe importantes diretrizes no direito de acesso à informação e participação do público em matéria de ambiente (ONU, 1995).

A Conferência reuniu, além de membros da UE, países da América do Norte, Ásia Central, Austrália Japão e México. Em seu texto, recomenda aos Estados a reforma de sua legislação a fim de incorporar formas de participação pública, além do convite para integrar uma convenção regional sobre a participação inclusive de ONGs (PRIEUR, 1999, p. 19).

O princípio 10 da Declaração do Rio é expressamente lembrado como inspirador do documento elaborado em Sofia. Foi também a partir desta Declaração que se tornou possível o desenvolvimento do instrumento legal internacional com maior eficácia em relação ao ambiente, em razão de sua força legal (MENDEL, 2009, p. 20), da qual 46 Estados são signatários, além da União Europeia, incluindo países da Ásia Central como o Cazaquistão, Turcomenistão e o Azerbaijão.

A Convenção de Aarhus (Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação Pública na tomada de decisões e Acesso à Justiça em matéria ambiental) foi adotada em 25 de junho de 1998 na cidade Dinamarquesa que a nomeia (ONU, 1998). A Convenção é composta de três pilares: o acesso à informação ambiental; a participação pública; e o acesso à justiça.

O preâmbulo da norma (bem como o artigo 3º) já identifica uma dificuldade que é enfrentada na implementação das suas disposições. Observa que é necessária a promoção da educação ambiental para sensibilizar o público e estimular sua participação. Entendemos que sem os esforços neste sentido, por diversos meios, especialmente com a utilização das TIC, as possibilidades de efetiva participação restaram confinadas.

A cultura de participação exige uma rede de associações desenvolvida, uma grande experiência técnica e um verdadeiro cidadão ativo. A receptividade do público quanto às questões ambientais depende do nível de educação e informação. “A mobilização do público não se decreta” (PRIEUR, 1999, p. 22).

As disposições sobre acesso à informação não só garantem acesso ao público (artigo 4º) a indivíduos (independente de cidadania, nacionalidade e domicílio) e ONGs, bem como estabelecem meios de coleta e disseminação das informações ambientais (artigo 5º).

A definição do público (artigo 2º) é bastante ampla, inclui não só os afetados por determinado ato administrativo, mas também os que possam ser afetados, além de ONGs,

associações, organizações ou grupos. Apesar de incluir pessoas físicas e jurídicas da administração pública como sujeitos passivos do direito, exclui as instituições que desempenham funções judiciais ou legislativas.

A nosso ver a limitação é indevida já que eventualmente os atos típicos e atípicos destas subdivisões do poder tenham relevância ao ambiente. Os motivos para recusa ao acesso previstos no artigo 4º/3 e 4 são amplos e abertos o que gera o risco de interpretações abusivas, apesar da exigência de interpretação restritiva (EBBESON, 2002, p. 2).

Em 2003, durante a reunião extraordinária das Partes da Convenção de Aarhus, em Kiev, foi adotado o Protocolo adicional PRTR (*Protocol on Pollutant Release and Transfer registers*). O documento tem o objetivo específico de permitir o acesso à informação sobre a emissão de poluentes para permitir a participação pública na tomada de decisões (ONU, 2003).

3.3.1 Participação pública em matéria ambiental

Foi durante a Conferência de Vancouver sobre os Assentamentos Humanos que as necessidades da participação pública foram detalhadas. A recomendação E (E.1 a E.6) do plano de ações da Conferência (ONU, 1976) reconhece o papel da participação pública como fundamental para a tomada de decisões, especialmente sob escassez de recursos.

Apesar de a Conferência tratar de assentamentos humanos, entendemos que as detalhadas sugestões sobre a participação pública de seu plano de ações têm consequências específicas no direito do ambiente já que o planejamento para a instalação da moradia inclui inúmeros fatores com incidência direta nos efeitos da atividade humana na natureza, como o uso da água, da energia e os sistemas de saneamento.

A Carta Mundial da Natureza, adotada pela ONU em 1982, traz em seu bojo outras três disposições que reforçam a necessidade da participação. O item 16 prediz que os planos para a conservação da natureza devem ser abertos ao público para “permitir sua efetiva consulta e participação” (ONU, 1982).

O item 23 confere a oportunidade a cada indivíduo grupo ou associação, de acordo com a legislação nacional, em participar da tomada de decisões em matéria ambiental. Por fim, o item 24 estabelece o dever de cada indivíduo em assegurar os objetivos previstos na

Carta. Esta última disposição traz uma visão diferente da participação como responsabilidade e não só como direito.

A Convenção de Espoo (Convenção sobre Avaliação dos Impactos Ambientais num Contexto Transfronteiriço) exigiu medidas no estabelecimento de mecanismos práticos para a participação pública nas Avaliações de Impacto Ambiental (AIA).

A Convenção de Aarhus abarca a participação em três tipos de tomadas de decisão: atividades específicas (Artigo 6º); planos, programas e políticas (Artigo 7º); e regulamentos do executivo e regras gerais aplicáveis (Artigo 8º). Quanto a este último ponto, caso o legislativo não tivesse sido excluído como sujeito passivo, traria também a obrigatoriedade da participação na formulação das leis, mesmo que outras normas nacionais eventualmente estipulem neste sentido.

Na participação sobre atividades específicas, a Convenção traz um extenso anexo I as enumerando, mas o artigo 6º/1/b deixa claro que o rol não é taxativo, podendo incluir outras atividades com impacto negativo ao ambiente. O mesmo artigo estabelece um conjunto de informações mínimas no processo de tomada de decisão. Inclui aí a atividade e o pedido, a natureza das decisões possíveis, o procedimento, as oportunidades de participação, data e local das consultas públicas, entre outras.

Um momento crítico deste processo de participação está no cumprimento de se levar em devida conta as iniciativas do público. A autoridade não pode simplesmente descartar as manifestações sem analisá-las seriamente e devem fundamentar as razões pelas quais se chegou a determinada decisão (EBBESON, 2002, p. 3).

CAPÍTULO 4

O DIREITO EM PORTUGAL E NO BRASIL

“A democracia não serve como um remédio automático para doenças do mesmo modo que o quinino atua na cura da malária. A oportunidade que ela oferece tem que ser aproveitada positivamente para que se tenha o efeito desejado.”

Amartya Sen

4.1 O acesso à informação pública em Portugal

Em consonância ao princípio democrático republicano, a Constituição da República Portuguesa (1976) prevê a liberdade de expressão e informação, sob o título Direitos, Liberdade e Garantias, em seu artigo 37⁹³. Na disposição, distingue de forma clara o direito à informação. Canotilho e Moreira dispõem que tal direito, como bem descrito no texto constitucional, abarca três níveis: o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado (2014, p. 573).

Apesar de não tratar, aqui, de informações públicas especificamente, começa a delinear o DAIP, nomeadamente no direito de se informar e no direito de ser informado, que corresponde a buscar e receber informações.

Ao determinar o esclarecimento dos cidadãos sobre a atividade do Estado, além da simples publicidade dos atos, no artigo 48/2⁹⁴ estipula o princípio da transparência administrativa. Além disso, o número 1 do mesmo artigo institui o princípio participativo, dando margem à criação de diversas formas pelas quais o cidadão possa interferir na condução da coisa pública, no que o acesso à informação e o esclarecimento sobre a ação e

⁹³ Artigo 37.º - Liberdade de expressão e informação - 1. Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações. 2. O exercício destes direitos não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura. 3. As infrações cometidas no exercício destes direitos ficam submetidas aos princípios gerais de direito criminal ou do ilícito de mera ordenação social, sendo a sua apreciação respetivamente da competência dos tribunais judiciais ou de entidade administrativa independente, nos termos da lei. 4. A todas as pessoas, singulares ou coletivas, é assegurado, em condições de igualdade e eficácia, o direito de resposta e de retificação, bem como o direito a indemnização pelos danos sofridos.

⁹⁴ Artigo 48.º - Participação na vida pública - 1. Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos. 2. Todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objetivamente sobre atos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos.

atos da administração são requisitos mínimos. Não por outro motivo as disposições foram incluídas no mesmo artigo, uma atrelada a outra.

O direito a ser esclarecido corresponde à exigência de ação positiva do Estado, nas obrigações de esclarecer e informar, tanto o particular interessado em procedimento específico, como o cidadão atento à *res publica*. A superação da administração autoritária por uma administração participada, com o direito de acesso à informação, instrumento da transparência dos negócios públicos, atribui ao poder uma “certa quota de legitimação e legitimidade” (CANOTILHO e MOREIRA, 2014, p. 666).

O artigo 35^{o95} estabelece o direito de acesso a dados pessoais informatizados, uma espécie de *habeas data* digital e define proteção a estes dados. Contudo, a disposição é apenas procedimental já que dirigida, tão somente aos interessados.

O DAIP foi insculpido, de maneira ampla, no texto constitucional, no artigo 268^{o/1} e 2⁹⁶. Enquanto o primeiro número dispõe sobre o direito à informação procedimental, o segundo, mais geral, trata de informações não procedimentais. “Trata-se de duas concretizações distintas do princípio geral de publicidade e transparência da administração

⁹⁵ Artigo 35.º - Utilização da informática - 1. Todos os cidadãos têm o direito de acesso aos dados informatizados que lhes digam respeito, podendo exigir a sua retificação e atualização, e o direito de conhecer a finalidade a que se destinam, nos termos da lei. 2. A lei define o conceito de dados pessoais, bem como as condições aplicáveis ao seu tratamento automatizado, conexão, transmissão e utilização, e garante a sua proteção, designadamente através de entidade administrativa independente. 3. A informática não pode ser utilizada para tratamento de dados referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem étnica, salvo mediante consentimento expresso do titular, autorização prevista por lei com garantias de não discriminação ou para processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis. 4. É proibido o acesso a dados pessoais de terceiros, salvo em casos excecionais previstos na lei. 5. É proibida a atribuição de um número nacional único aos cidadãos. 6. A todos é garantido livre acesso às redes informáticas de uso público, definindo a lei o regime aplicável aos fluxos de dados transfronteiras e as formas adequadas de proteção de dados pessoais e de outros cuja salvaguarda se justifique por razões de interesse nacional. 7. Os dados pessoais constantes de ficheiros manuais gozam de proteção idêntica à prevista nos números anteriores, nos termos da lei.

⁹⁶ Artigo 268.º - Direitos e garantias dos administrados - 1. Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas. 2. Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas. 3. Os atos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei, e carecem de fundamentação expressa e acessível quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos. 4. É garantido aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos e a adoção de medidas cautelares adequadas. 5. Os cidadãos têm igualmente direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos. 6. Para efeitos dos n.ºs 1 e 2, a lei fixará um prazo máximo de resposta por parte da Administração.

pública. A doutrina e a jurisprudência consideram que o direito previsto no art. 268º/2 da Constituição tem natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias...” (GONÇALVES, 2002, p. 14).

O texto consagra o princípio do arquivo aberto ou da administração aberta em uma ideia de democracia administrativa, independente do interesse pessoal nos documentos, o que resulta no dever da administração em fornecer ativamente informações, como, por exemplo, pela internet (CANOTILHO, 2016, p. 515-516).

O preceito foi regulado em nível infraconstitucional, pela primeira, vez na Lei nº 65/93 (Lei de Acesso a Documentos Administrativos - LADA), modificada pela Lei nº 8/95 e pela Lei nº 94/99 e, ainda pela Lei nº 19/2006, que regulava de forma isolada o direito de acesso à informação em matéria ambiental.

A Lei nº 46/2007 avançou consideravelmente em direção ao princípio da transparência (formalmente mencionado no artigo 1º) ao ampliar o acesso a informações não procedimentais (artigo 5º), deixando de lado a exigência de motivar a solicitação. Isso em contraposição ao artigo 2º/2 da Lei nº 65/93 que limitava as solicitações a “processos em que sejam directamente interessados”.

A Lei nº 26/2016, a atual LADA, tem como maior mérito unificar a legislação de direito de acesso à informação ambiental ao regime geral. A legislação transpõe a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, sobre acesso a informações públicas em matéria ambiental e a Diretiva 2003/98/CE relativa à reutilização de informações do setor público, alterada pela Diretiva 2013/37/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho.

Por suposto, a simplificação legislativa é o objetivo central da LADA em vigor, como se pode aferir em sua exposição de motivos: “A presente lei opta por fundir o regime jurídico de acesso aos documentos administrativos com o regime jurídico de acesso à informação ambiental...”. A consolidação, explica o documento, pretende reforçar a transparência e o acesso efetivo dos particulares à informação administrativa “numa época marcada pelo advento da tecnologia e pela desmaterialização do procedimento administrativo”.

A reunião das legislações constitui método normativo adequado por dirimir eventuais desacertos entre os textos e tornar uniforme o direito em quaisquer matérias, mesmo que as especificidades ambientais ou de saúde sejam destacadas, por suas peculiaridades, como o faz em seus artigos 11º e 17º referentes ao primeiro tema e no artigo

7º, ao segundo. É difícil de entender a opção do legislador em deixar separados os artigos 11º e 17º. Estariam melhor sistematizados se dispostos, de forma encadeada, na Seção II, que trata sobre o tema.

No ímpeto de simplificação legislativa, perdeu-se a oportunidade de ir além e ampliar o escopo da reunião normativa. Poderiam integrar a mesma LADA, o Regime de Segredo de Estado, Lei Orgânica nº 2/2014, alterada pela Lei Orgânica nº 1/2015; a Lei de Proteção de Dados Pessoais, Lei nº 67/98; e o Decreto-Lei nº 135/99, com suas modificações, sobre modernização administrativa, o que poderia resultar em maior consonância da lei aos ditames da Sociedade da Informação.

A legislação portuguesa, definiu a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), ligada ao Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAOTE) como responsável pela divulgação de informações ambientais, educação ambiental e participação pública. A APA foi criada pelo Decreto-Lei 56/2012 (alterado pelo Decreto-Lei n.º 55/2016), resultado da fusão de nove organismos anteriores. O novo regime de acesso às informações administrativas e ambientais não altera este cenário.

Entre as medidas para disponibilizar informação de forma ativa aos cidadãos destacamos a manutenção de sistemas de informação, como o Sistema Nacional de Informação do Ambiente (SNIAmb), o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos (SNIrh), a Base de Dados Online sobre a Qualidade do Ar (QualAr), o Sistema de Avaliação sobre Impacto Ambiental (SIAIA), entre outros. Estes sistemas apresentam, em geral, uma boa quantidade de dados disponibilizados, com relativa atualização, precisando de esforços ainda nos dois sentidos. O SNIrh disponibiliza um formulário para que os utentes possam opinar a fim de aprimorar o serviço público. Desde 1987, Portugal publica o Relatório do Estado do Ambiente (REA) que ganhou nova definição na Lei de Base do Ambiente (Lei 19/2014).

Trata-se de um importante instrumento para avaliar as condições ambientais do país e permitir o planeamento estratégico das políticas em seu benefício, bem como permite maior conhecimento por parte dos cidadãos para poderem interferir na elaboração de planos, projetos, programas e nas consultas públicas sobre licenciamento, Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

A sociedade civil também tem criado mecanismos para disponibilizar as informações públicas. Um exemplo bastante salutar é o Pordata, da Fundação Francisco

Manoel dos Santos, que recolhe e disponibiliza de maneira bastante didática informações, também, em matéria ambiental. Esta característica demonstra um anseio social pela visibilidade dos dados administrativos.

Entretanto, é extremamente criticável a ausência de mecanismo eletrônico para a requisição de informações tanto no site da APA, quanto nos dos sistemas. Como o defeito é visível não somente na área ambiental, mas também na prestação dos outros serviços públicos, seria recomendável que a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), já responsável por zelar pelo cumprimento das leis de acesso à informação, também em matéria ambiental, criasse um sistema eletrônico para o requerimento de informações a qualquer órgão público do governo central.

Sem isso, as informações têm de ser solicitadas presencialmente, por escrito, contendo assinatura, o que reduz em grande monta a real possibilidade de acesso e caminha em sentido contrário ao da evolução tecnológica. Entendemos que essa impossibilidade é uma barreira ao efetivo acesso à informação e dificulta a reunião de dados estatísticos gerais sobre o interesse dos cidadãos nos atos da administração.

Apesar da situação dificultar enormemente a mensuração do número de pedidos de informação ambiental, é possível observar, a partir dos relatórios de atividade anuais do CADA, que as queixas por indeferimento de acesso em matéria de ambiente (que são cumuladas com ordenamento do território) mantêm-se baixas e estáveis (21 em 2014; 15 em 2013 e 2012).

Não é possível, contudo, extrair deduções concretas dos relatórios já que, ao mesmo tempo em que o baixo número de queixas pode significar a cultura de concessão do acesso à informação, pode também referir-se à baixa consulta por parte dos administrados devido, principalmente, à ausência de mecanismos eletrônicos para tanto.

Por outro lado, os pareceres emitidos pelo CADA mostram uma cultura crescente a favor da publicidade. Dos 18 pareceres em matéria ambiental disponibilizados, apenas dois foram no sentido de restringir o acesso.

A respeito da participação pública, estão sendo criados mecanismos para aumentar as condições oferecidas aos cidadãos e organizações civis. O site participa.pt, criado pela APA, permite a consulta pública em processos de licenciamento ambiental, AIA e AAE à cargo do MAOTE por via eletrônica desde julho de 2015.

Em 660 consultas, foram contabilizadas 2.422 contribuições e disponibilizados 6.146 documentos até julho de 2018. Acreditamos que com o tempo e maior divulgação do meio eletrônico a participação deverá aumentar ainda mais por sua facilidade comparada às consultas públicas presenciais ou via postal.

Apesar das inovadoras legislações, da implementação, mesmo que lenta, de novos mecanismos para acesso à informação e participação pública em matéria ambiental, ainda há uma cultura de sigilo que faz frente à abertura dos dados administrativos.

O Acórdão 136/2005 do Tribunal Constitucional mostra como a interpretação das normas de acesso à informação ambiental ainda é feita sob esta ótica o que, por vezes, impossibilita a efetiva participação pública. Sob julgamento estava a constitucionalidade da interpretação dada pelo Tribunal Central Administrativo em recurso da ONG Quercus que pedia, inicialmente em 2001, a intimação do Primeiro-Ministro para a apresentação da totalidade do contrato, anexos e estudos técnicos firmado com unidade industrial, do grupo Wolverine, a ser instalada em Esposende a fim de avaliar sua incidência ambiental e concorrencial na localidade.

O Tribunal decidiu, em 2005, por cinco votos a dois que a proteção ao segredo industrial, à propriedade privada, à liberdade de iniciativa deveria preponderar sobre o direito à informação para a proteção do ambiente. Interessante notar que, mesmo nos votos divergentes não foi feita qualquer menção à Convenção de Aarhus. O argumento principal foram as restrições impostas pelo artigo 10 da lei 65/93 (antiga LADA) atualmente transposto para o artigo 8º da nova LADA.

A ponderação feita pelo voto majoritário relega o imperativo da proteção antecipativa ao ambiente. O direito à informação é uma vitória ao secretismo administrativo, mas na área ambiental ainda tem longo caminho pela frente. “Esta decisão do Tribunal Constitucional deixa-lhe uma pedra no sapato” (GOMES, 2013, p. 61-73)

4.2 O acesso à informação pública no Brasil

Apesar de diretamente aplicável⁹⁷ por constituir direito de eficácia contida, a previsão do DAIP no inciso XXXIII⁹⁸, do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), resultou em efetividade duvidosa sem legislação que a regulasse. “Gerou uma normatização incerta que produz um choque entre burocracia estatal e os cidadãos, já que os agentes estatais ficam presos entre o dever de informar e o dever de preservar informação sigilosa” (PAES, 2012, p. 246).

A disposição é especialmente apreciável quando atrela as hipóteses de sigilo e a segurança do estado à sociedade com o uso da expressão “imprescindível”. “O sigilo, pois, não é uma opção livre do administrador público ou do agente político” (CANOTILHO, SARLET, *et al.*, 2013, pos. 1380).

Para além da previsão específica, o texto constitucional dispõe sobre direito correlato também no inciso XIV⁹⁹ e LXXII¹⁰⁰ do mesmo artigo. O primeiro versa a respeito do direito de acesso à informação genérico, o segundo sobre *habeas data*. O inciso XXXIV assegura a obtenção de certidões pelos administrados que tenham interesse particular, coletivo ou geral em determinada informação em poder de órgãos públicos.

No Capítulo VII, sobre a administração pública, exige a elaboração de norma para regular a participação especialmente por meio de acesso a registros e informações

⁹⁷ As normas de direito fundamental são imediatamente aplicáveis e vinculam órgãos, funções, agentes e atos do poder público. A ausência de legislação não afasta seus efeitos nem impede que o poder judiciário as assegure. De igual modo, o direito de acesso à informação, independente de lei infraconstitucional, assegura o controle da legitimidade dos atos do poder público, mesmo que a regulamentação seja necessária para garantir e estabelecer procedimentos em seu nome .

⁹⁸ 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 à segurança da sociedade e do Estado; ...

⁹⁹ XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

¹⁰⁰ LXXII - conceder-se-á *habeas data*: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

administrativas no artigo 37, §3º, inciso II¹⁰¹. O caput do artigo positiva o princípio da publicidade, entre outros inerentes à atuação administrativa.

Há outras referências ao direito no Título VIII, Capítulo III, Seção II, “Da Cultura”, nos artigos 216, §2º e 216-A, §1º, IX. O DAIP é ainda relacionável à necessidade de motivação dos atos administrativos, à justificação dos fundamentos para as tomadas de decisões imposta à administração e à fundamentação das decisões judiciais prevista no artigo 93, inciso IX¹⁰² (SALGADO, 2015, p. 6). A reforma do judiciário, solidificada na Emenda Constitucional nº 45, de 2004, acrescentou, a este inciso, a exigência de que, para a limitação da abertura nas sessões judiciais, para preservar a intimidade das partes, não pode haver prejuízo ao interesse público à informação. O acréscimo teve efeito bastante positivo na transparência do poder judiciário que passou a exibir, pela internet e canais de televisão próprios, a íntegra dos julgamentos com maior relevância social. Embora, considere, um avanço rumo à compreensão e legitimidade do trabalho deste poder, temos receio que a seleção, de apenas alguns julgamentos, possa, eventualmente, constituir infração ao princípio da impessoalidade e da isonomia. Em nossa ótica, melhor seria disponibilizar, pela internet, todas as seções que não estiverem gravadas de sigilos previstos em lei, indiscriminadamente.

O caminho legislativo infraconstitucional rumo à Lei de Acesso à Informação (LAI) foi iniciada com a política nacional de arquivos públicos na Lei 8.159/91 (regulado pelo Decreto 4.073/2002, revogado pelo Decreto 7.430/2011). O artigo 4º repete o inciso XXXIII da Constituição. Em referência estrita às informações procedimentais, vinculada aos interessados, a Lei 9.507/97 regula o *habeas data* e a Lei do Processo Administrativo, Lei 9.784/99, garante a ciência e conhecimento dos processos administrativos às partes no artigo 3º, II. A nosso ver, a disposição deveria ser reformulada em acordo à evolução legislativa

¹⁰¹ 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 e, também, ao seguinte § 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;(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

¹⁰² Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

que regula o DAIP, já que pode ser utilizada para negativa de acesso a cidadãos que não sejam diretamente interessados.

Em 1998, a Lei 9.755 criou o sítio eletrônico Contas Públicas¹⁰³ para divulgação de receitas e execução orçamentárias da União, Estados¹⁰⁴ e Municípios pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Posteriormente, representando um dos maiores avanços em cumprimento ao princípio da transparência administrativa, o Brasil promulgou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101/2001, com importante modificação pela Lei Complementar 131/2009 para a maior efetividade do preceito, também alterada pela Lei Complementar 156/2016. A LRF instituiu importantes ferramentas de controle social da execução orçamentária e financeira pela internet à disposição dos cidadãos para participação na fiscalização da coisa pública. Os artigos 48 e 48-A asseguram relevantes mecanismos de prestação de contas que possibilitem aos administrados se imiscuírem na elaboração dos planos, leis e diretrizes orçamentárias e na ulterior aplicação das receitas.

Decorrente da LRF, a doutrina passou a fazer referência ao princípio da transparência fiscal em remissão à CRFB, atrelado aos princípios republicano e democrático, para permitir o controle e o esclarecimento a respeito das leis orçamentárias que permita o adequado planejamento dos entes públicos. “Para a efetivação do princípio democrático na administração pública, que nesta se materializa por meio da participação e controle sociais, é imprescindível o direito à informação no desenvolvimento das atividades administrativas” (MOTTA, 2007, p. 106).

Com efeito, o Decreto 5.842/2005 criou o Portal da Transparência, obrigando o poder executivo federal a publicar, por meio da rede mundial de computadores, os gastos feitos por órgãos e entidades, os repasses aos outros entes federados, a descentralização de recursos para pessoas naturais ou ONGs e operações de crédito feitas por instituições financeiras de fomento. O Portal, mesmo antes da LAI, configurou dos mais importantes avanços no país para o cumprimento do princípio da transparência público, haja vista, ter

¹⁰³ Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-publicas/>

¹⁰⁴ A lei foi objeto de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) movida pelo Governador do Estado da Paraíba que alegou descumprimento ao princípio federativo. O STF declarou não haver tal ofensa constitucional e declarou a ADI 2.198 improcedente com suporte no princípio da publicidade administrativa.

permitido aos cidadãos e associações civis exercerem efetivo controle dos gastos¹⁰⁵, mesmo que ainda faltassem requisitos de atualização e integridade das informações ali disponibilizadas, além da obrigação de prestação das mesmas informações por estados e municípios.

O Decreto 7.185/2010 regula o artigo 48 da LRF modificado pela Lei Complementar 131/2009. Estabelece padrões mínimos nas informações disponibilizadas em um Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) para liberação de dados em tempo real, incluindo todos os entes da federação. O SIAFI deve estar integrado a meio eletrônico que possibilite o amplo acesso de cidadãos. Esta integração é feita por sites como o Portal da Transparência¹⁰⁶ e o Portal de Compras do Governo Federal¹⁰⁷.

A partir de 2003, foram apresentados no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado da República) ao menos seis Projetos de Lei (PL)¹⁰⁸ para a regulamentação do DAIP. Em uma tramitação lenta, os projetos da Câmara foram apensados, submetidos a audiência pública e emendados diversas vezes na Comissão Especial criada para análise do PL 219/2003¹⁰⁹ que reuniu os demais projetos daquela casa legislativa.

A exposição de motivos do PL 5.228/2009¹¹⁰, apresentado pelo Poder Executivo, e que acabou apensado ao PL 219/2003, ao anunciar o DAIP como direito fundamental, faz expressa referência à influência que as legislações internacionais tiveram em sua elaboração, nomeadamente as leis da Suécia, México e Estados Unidos da América.

Nas quatro audiências públicas realizadas entre setembro e outubro de 2009, com a participação de organizações sociais como a Associação Nacional de Jornais (ANJ), a

¹⁰⁵ Após começar a consultar o Portal da Transparência para verificar o depósito das bolsas de estudo que tinha direito, a estudante Débora Sögor Hous, da Universidade Federal do Paraná, descobriu um esquema milionário de desvio de recursos por meio de bolsas ao comparar os beneficiários dos recursos com as informações do Portal e o índice de publicações de artigos destas mesmas pessoas. As informações foram levadas à Polícia Federal e ao jornal Gazeta do Povo o que resultou na operação policial batizada de “Research” que apurou desvio de mais de R\$7 milhões com a metodologia. Uma série de reportagens a respeito foi publicada pela estudante de jornalismo em <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/estudante-detectou-sozinha-desvio-milionario-de-bolsas-que-a-ufpr-nao-viu-52c7c52x896li4rb2qkrjeona>

¹⁰⁶ Acessível por <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

¹⁰⁷ Acessível por <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>

¹⁰⁸ Projetos de Lei 219/2003, 1.019/2007, 1.924/2007, 4.611/2009, 5.228/2009 na Câmara dos Deputados e Projeto de Lei 317 no Senado da República.

¹⁰⁹ A tramitação do Projeto de Lei, até a sua transformação em Lei, pode ser visualizada em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>

¹¹⁰ Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=656530&filename=PL+5228/2009

Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), as ONGs Artigo19 e Transparência Brasil, foram propostas importantes modificações no texto em discussão. Os principais pontos debatidos foram a aplicabilidade a Estados e Municípios, às empresas públicas e sociedades de economia mista; a classificação de documentos sigilosos, especialmente os documentos da ditadura; a escolha da Controladoria Geral da União (CGU) como instância administrativa recursal e a possibilidade de criação de órgão independente para tanto.

Algumas das sugestões trazidas nas audiências foram incorporadas no projeto substitutivo apresentado pelo relator ao fim dos trabalhos na Comissão Especial. As entidades privadas sem fins lucrativos, que recebam recursos públicos, foram incluídas no escopo da lei. A possibilidade de renovação ilimitada da classificação de informação sigilosa foi afastada e vedada a exigência de motivação para o pedido de informação (PAES, 2012, p. 29).

Ainda com alguma resistência, também no Senado, mas com pressão internacional exercida, especialmente pela CIDH no caso *Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*, o projeto foi aprovado no plenário da Câmara em abril de 2010 e no Senado, em outubro de 2011. No mês seguinte, o Presidente da República sancionou a LAI com três vetos¹¹¹, mas que não diminuíram a abrangência da lei. Considerou haver infrações ao princípio da separação dos poderes em mecanismos de envio dos pedidos de informação ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público; e na composição da Comissão Mista de Reavaliação das Informações (CMRI).

A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei 12.527, entrou em vigor 180 dias depois, em abril de 2012. O Decreto 7.724/2012 regulamenta sua aplicação. O Decreto 7.845/2012 regula o credenciamento e segurança no tratamento de informações classificadas como sigilosas nos termos da LAI.

A lei promulgada em seguida estabelece a Comissão Nacional da Verdade (CNV), Lei 12.528, com o objetivo de esclarecer as violações a direitos humanos durante o período de ditadura no Brasil, com a reunião de dados, informações e documentos, mesmo que sigilosos. A legislação constitui instrumento do DAIP, em desdobramento ao direito à verdade, o qual consideramos estar incluído no primeiro, por ter como sua única distinção

¹¹¹ O texto do veto está disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12527-18-novembro-2011-611802-veto-134288-pl.html>

um momento histórico, definido no tempo, o que não nos parece suficiente para atomização na sistemática dos direitos fundamentais.

Um passo posterior de extrema relevância para adequação às alterações sociais impostas pelas TIC foi a Lei 12.682/2012 e o Decreto 8.539/2015 que regulamenta a elaboração e o arquivamento por meio eletrônico dos processos administrativos federais. Esta inovação constitui uma revolução silenciosa para a efetivação do princípio da transparência pública em direção ao controle social, à agilidade e eficiência administrativa no Brasil.

Após a lei, foi instituído o Processo Eletrônico Nacional (PEN), iniciativa das três esferas da federação, para eliminação do papel como suporte físico e disponibilização de informações processuais em tempo real. Com a adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), diversas entidades públicas passaram a ter os processos administrativos tramitando apenas no formato digital e disponível para consulta livre (de todos os documentos, não apenas da tramitação) pela internet, quando não submetido às hipóteses legais de sigilo.

Até o momento, 171 entidades federais, 33 estaduais e 126 municipais implantaram ou estão em processo de adesão ao SEI¹¹². Consideramos, que após a LAI, a digitalização e consequente disponibilização dos processos eletrônicos ao cidadão constitui o mecanismo mais favorável para a participação social na coisa pública.

Em 2016, em demonstração da inequívoca alteração na cultura de tratamento das informações públicas, foi publicado o Decreto 8.777 com a política de dados abertos do poder executivo federal para fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias. A norma assegura a possibilidade de reutilização livre dos dados gerados pelas entidades da administração federal, em formato legível por máquina para seu reaproveitamento, em consonância com os ditames da Sociedade da Informação.

O artigo 225, IV, da CRFB exige a publicidade de estudos de impacto ambiental para obras ou atividades que possam causar danos ambientais. A Lei 10.650/2003 regula o acesso a informações ambientais. Apesar de tacitamente revogada em alguns pontos, como no prazo de 30 dias (artigo 2º, §5º - superior ao da LAI) e na exigência de pedido por escrito

¹¹² A lista de aderentes pode ser consultada em <http://www.planejamento.gov.br/pensei/adesao-ao-processo-eletronico-nacional-pen>

(artigo 2º, §1º), entendemos que deveria ter sido revogada expressamente e internalizada na LAI, como fez o ordenamento português.

4.3 Estudo comparado entre os países

Tanto Portugal quanto Brasil tiveram um processo de implementação do direito de acesso à informação pública similar quanto ao tempo. Seus textos constitucionais incorporaram o direito logo após regimes de exceção, na terceira onda de transição democrática. Do mesmo modo, demoraram cerca de três décadas para elaborar normas infraconstitucionais que o regulasse, mesmo que tivessem dado passos anteriores neste sentido.

Todavia, as leis resultaram em implementações com intensidades distintas. Enquanto Portugal, provavelmente influenciado pela reticência do reconhecimento do DAIP pelo TEDH, culminou em uma lei tímida, o Brasil terminou por apresentar lei forte que assumiu grande relevância no país. A força das decisões da CIDH certamente contribuiu para esse resultado. É possível que haja maior desencanto com a democracia no Brasil, que tenha efeito em um movimento de organizações sociais com correspondente pressão para a instituição de uma lei mais contundente. Ausentes os índices mensuráveis para garantir tal aspecto, nos reservamos a deixá-lo no âmbito da especulação, pois suscita estudos mais detalhados a respeito.

É sintomático que a LADA disponha, em seu texto, primeiro sobre as restrições ao acesso, em anterioridade aos procedimentos para exercício do direito objeto da lei. A nosso ver, demonstra a resistência dos legisladores em alterar, de fato, a cultura do sigilo, para a aplicação efetiva do princípio da transparência administrativa. É como acelerar pisando no freio.

De modo similar, quando regula a reutilização das informações públicas demonstra o mesmo travão. Além de exigir autorização para o reaproveitamento (exceto para as informações divulgadas ativamente na internet), estabelece sanções para quem as utilize sem autorização ou em discordância a determinadas recomendações.

Ao mesmo tempo, deixa sem previsão punitiva os agentes públicos que deixarem de cumprir com as obrigações referentes ao direito proposto. Nos parece um contrassenso que a lei destinada a regular o direito acabe por prever sanções apenas aos seus titulares, sem garantir sua efetividade por meio da coerção às autoridades públicas submetidas.

O terceiro ponto que consideramos diferencial da LADA em comparação à LAI é a exigência de solicitação do pedido de acesso por escrito, contendo assinatura (artigo 12º/1). A imposição vai de encontro ao princípio da máxima divulgação, aos deveres de agilidade e adequação da administração, às alterações sociais em razão do desenvolvimento das TIC. A própria LADA faz referência à internet em 13 oportunidades. Deixou, a nosso ver, de forma propositada, de obrigar as entidades a disponibilizarem o pedido de acesso à informação por meio eletrônico, o que cria barreira intangível na Sociedade da Informação.

No mesmo artigo 12º/2, exige a disponibilização de requerimento para a solicitação pela internet. A disponibilização do requerimento parece querer indicar atualidade da legislação, mas indica apenas uma confissão da resistência à mudança. É imperioso que os pedidos possam ser feitos pela internet, sem exigência de assinatura, do contrário, a lei visa o século anterior quando as informações ainda fluíam de forma analógica.

Outro ponto de fragilidade da LADA está nos sujeitos submetidos a ela. O artigo 4º, que delimita seu âmbito de aplicação, parece querer restringir, em seu número 2, alínea a, aos órgãos “na medida que exerçam função administrativa”. A limitação reduz indevidamente o escopo da norma. A LAI, além de não fazer esta restrição, elenca, como subordinados, os entes das três esferas federativas, dos três ramos do poder.

O princípio da transparência pugna pelo esclarecimento das atividades estatais além das meramente administrativas, mas também do processo legislativo e judicial. A contenção da LADA pode impedir seu uso para conhecimento maior das atividades parlamentares e abertura das sessões judiciais, como a transmissão pela internet, assim como ocorre no Brasil. A resistência à abertura nestes dois ramos do poder é ainda maior que no executivo.

Com efeito, o STF determinou, em 2017, que o Superior Tribunal Militar (STM) concedesse acesso a documentos e arquivos fonográficos de sessões realizadas na década de 1970 ao impetrante da Reclamação 11.949/RJ, para cumprimento da decisão proferida no julgamento do Recurso Ordinário no Mandado de Segurança n. 23.036, com remissão aos prazos de sigilo estabelecidos a documentos classificáveis como definidos pela LAI.

Entretanto, a LADA, assim como a LAI, traz amplo escopo de sujeição quando se trata de particulares que recebam recursos públicos ou exerçam funções materialmente administrativas, como associações, fundações, concessionárias ou delegatárias de serviços públicos. A LADA estabelece suas obrigações, da mesma maneira, à pessoa singular ou coletiva privada que esteja em posse de informações ambientais em nome de órgãos

públicos. Neste ponto apresenta um avanço em relação a legislação brasileira em razão da unificação legislativa.

Fora estes fatores, LADA e LAI apresentam pontos fortes e fracos semelhantes. Entretanto nos concentramos nos momentos de fragilidade das legislações por considerarmos que a simples descrição das normas não caminha para a evolução legislativa como o faz a crítica dos fatores que ainda bloqueiam a passagem da luz, indevidamente, para a *casa di vetro* da administração pública.

A este propósito, quanto ao prazo estabelecido para resposta aos pedidos de acesso à informação, a LAI é mais benéfica ao cidadão. Apesar da LADA prever período, inicialmente inferior, 10 dias (artigo 15º/1), em relação à LAI, 20 dias prorrogável por mais 10 (artigo 11º), prevê a possibilidade de prorrogação de dois meses (artigo 15º/4). A possibilidade é excessiva, limita em demasiado o princípio da máxima divulgação, sem ter em conta que, pelo fato dos pedidos terem de ser feitos por meio físico, devem ser considerados, ainda, os prazos de envio postal.

A “anonimização” dos pedidos é dos pontos mais relevantes pleiteados por associações civis focadas na transparência pública e na liberdade de expressão. A exigência de identificação dos solicitantes se mostrou prejudicial ao exercício do direito, tendo efeito na qualidade das respostas ou, ainda, na existência de retaliações por pedidos realizados (ARTIGO19, 2018, p. 7). “As evidências empíricas de discriminação no regime brasileiro de AI [acesso à informação] são praticamente incontestáveis” (MICHENER, CONTRERAS e NISKIER, 2017, p. 18).

Todavia, a ausência de identificação pode ser problemática em algumas situações, como por exemplo, na concessão de informações pessoais do próprio solicitante. Na mesma direção, seria inviável para conter abuso de direito no excesso de solicitações por um só cidadão.

O parecer 3102/2016 da Comissão Mista de Reavaliação das Informações (CMRI) mostrou que um único solicitante fez 1.779 pedidos e apresentou 571 recursos à Controladoria Geral da União, o que corresponde a 8,6% de todos os recursos apresentados ao órgão da vigência da LAI até aquela data. Sem a identificação do autor seria impossível conter abusos como este que acabam por prejudicar o exercício do direito por outros

cidadãos. No Parecer nº 93/2003¹¹³, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) considerou o abuso de direito em pedido de nove processos administrativos por solicitante.

Adicionalmente, a identificação e a colheita de outros dados permitem traçar estatísticas referentes ao perfil sociológico dos solicitantes que possam resultar em maior compreensão e aprimoramento das políticas para efetivação da legislação.

Diante a isso, consideramos uma alternativa como a solução mais adequada. A identidade deveria ser exigida pelo sistema eletrônico de solicitação de informações e expurgada por software, de forma automatizada, para resposta da autoridade submetida. Desta maneira, ausente o contato do responsável pela resposta, não é possível fazer discriminação entre os solicitantes, sem deixar, contudo, de evitar abusos de direito e reunir estatísticas para o aperfeiçoamento na aplicação da lei. Para a concessão de dados pessoais restritos, o sistema informatizado faria a checagem quanto a identidade e autorizaria a concessão da informação solicitada.

Decorrente da necessidade, mas não apenas em razão dela, surge a discussão a respeito da necessidade de órgão independente e dedicado à implementação do DAIP. Tanto LADA, quanto LAI, criaram comissões para análise de recursos a respostas das entidades submetidas a elas. Todavia, as duas comissões, CADA e CMRI têm composições diretamente dependentes das mesmas entidades sujeitas às leis, o que coloca em questão sua autonomia decisória. Seria razoável que fossem compostas, ao menos em parte, por membros nomeados por associações civis.

A CMRI, prevista no artigo 35, §1º da LAI, tem competência de atuação apenas no âmbito da administração pública federal, assim como a CGU que foi definida como instância recursal intermediária. O veto presidencial sobre o caput do artigo considerou haver interferência no princípio da separação dos poderes que impedisse a participação dos outros ramos do poder na comissão. Entretanto, a maior problemática está mesmo na centralização dos entendimentos quanto à aplicação da lei para todos os entes federados já que abarcados

¹¹³ A nosso ver, apesar de ter o mesmo intuito do parecer da entidade brasileira acima, mostra a desproporção na efetividade do direito entre os países. No mesmo sentido, reforça a problemática da identificação, especialmente no seguinte trecho do parecer: “As entidades que integram a Administração Pública (central, regional ou local) estão, todas elas, ao serviço dos cidadãos, em geral, e não de um cidadão, em particular, como, de resto, Luís de Campos Neves, que é funcionário público (e possuidor de formação universitária completa), compreenderá”. Ao fazer menção tão íntima ao solicitante e suas condições profissionais para fundamentar o posicionamento, a CADA afasta o princípio da impessoalidade e da isonomia.

por ela. Estados e município têm desenvolvido suas próprias leis e organismos para seguir os ditames da LAI. Contudo, a ausência de órgão independente que submeta a todos a monitoramento acaba por deixar estas unidades da federação em outro ritmo de aplicação, sob outras interpretações de seus preceitos o que tem afetado sua eficácia e efetividade. Do mesmo modo, no tocante ao legislativo e ao judiciário. Em contrapartida, a criação de órgão independente que abarcasse os três ramos do poder e as três esferas federativas teria de enfrentar a possível incompatibilidade com o princípio federativo e o princípio da separação dos poderes.

Quanto às restrições, as duas leis trazem lista condizente ao princípio da limitação das limitações. Fazemos ressalva quanto à necessidade de ponderação na aplicação do limite relacionado a documento preparatório para decisão em processo administrativo previsto na LADA (artigo 6º/3) e na LAI (artigo 7º, §3º). Apesar de ser limitação necessária à efetividade da atuação administrativa, deve ser evocada apenas nos casos em que prevaleça sobre o DAIP por motivo de interesse público.

Há de se considerar que praticamente todos os documentos da administração pertencem a algum processo que serão objeto de decisão futura. Caso a consideração fosse irrestrita a favor da limitação, acabar-se-ia por colocar quase a totalidade dos processos sob restrição. O limite deve ser aplicado apenas nos casos que sejam necessários em razão de interesse público que sobreponha o interesse em divulgar a informação e que possa prejudicar efetivamente a tomada de decisão futura protegida.

Por fim, observamos o regime sancionatório previsto nas legislações. As duas leis estipulam sanções em casos de descumprimento de seus preceitos. Os legisladores portugueses como visto, revelam resistência à cultura da transparência quando fazem opção de estabelecer punições apenas a quem desrespeitar as regras para reutilização de informações públicas, que, a nosso ver, deveriam ser de reaproveitamento incondicionado. Todavia, em seu artigo 21º/1, dispensam a autorização para as informações publicadas em transparência ativa pela internet. Considerando que o maior número de informações deve estar publicado na rede, faz pouco sentido a exigência procedimental de requerimento para reutilização, apenas pela inércia em sua publicação e, ainda, a imposição de multa por não tê-lo feito.

No Brasil, o Decreto 8.777/2016, que regula a política de dados abertos do poder executivo federal, também dispensa a autorização para uso dos dados publicados ativamente

na internet. Contudo, não há qualquer outra menção que exija procedimentos adicionais para as informações solicitadas de modo passivo, tampouco há punições estabelecidas. Por óbvio, que podem ser aplicadas outras leis quando as informações tiverem sido produzidas por pessoas privadas e estiverem sobre a guarda de autoridade pública, quando podem incidir disposições relativas a direitos autorais, industriais ou concorrenciais.

A LAI estabelece, nos artigos 32 a 33, a responsabilização dos agentes públicos, das pessoas privadas que tenham informações públicas e dos órgãos e entidades públicas em diversas hipóteses de descumprimento das suas disposições. As condutas consideradas ilícitas coíbem não só a obstrução à implementação efetiva da lei, como resguarda os direitos dos particulares em relação a informações sigilosas e dados pessoais que devam ser preservados.

No tocante às sanções previstas aos funcionários públicos, há uma tipificação frágil já que as sanções estabelecidas no artigo 33, §1º, inciso II, são remetidas à Lei 8.112/1990, Lei dos servidores públicos federais, mas determina “que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos”. Em nosso entendimento, a pena máxima possível de aplicação em caso de descumprimento é a suspensão, já que outra pena maior derogaria o princípio da tipicidade.

Ademais, na previsão de incidência quanto à ato de improbidade administrativa resta dúvida sua aplicação com fundamento direito na LAI diante a ausência específica de menção ao ato que o ensejaria (POZZO, 2015, p. 166). Para dirimir a falha normativa, deveria especificar quais das condutas previstas estariam sujeitas às quais infrações e respectivas penalidades.

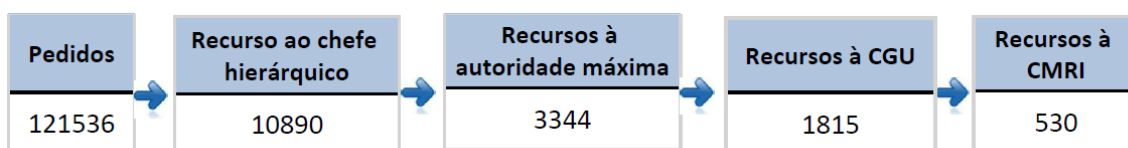
Em pedido de acesso à informação (Anexo), a CGU informou que foram abertos, desde 2014, no serviço público federal, 37 processos administrativos disciplinares para apurar responsabilidade em infração à LAI. Destes, 26 já foram concluídos, sendo que foram aplicadas duas penas de advertência, uma de suspensão e uma de demissão. Em outros dois processos, a LAI foi utilizada e resultou na aplicação da pena de suspensão. Entendemos que a penalidade de demissão está fora do escopo previsto na lei em atendimento ao princípio da tipicidade. A penalidade de advertência é inferior à de suspensão, portanto mais benéfica ao arrolado, motivo pelo qual não apresenta o mesmo problema.

No Brasil, em 2017, foram feitos 121.536 pedidos de acesso à informação aos órgãos do poder executivo federal, destes, 1.815 foram objeto de recurso à CGU¹¹⁴ e outros 530 chegaram à instância máxima, a CMRI.

Figura 4 – Pedidos e recursos no executivo federal brasileiro

Período de Consulta: 1/2017 até 12/2017

1. Quadro geral dos recursos



Fonte: CGU

No 23º Relatório, “Atividade da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) no ano de 2017”¹¹⁵, constata-se que foram iniciados 915 processo, entre queixas por descumprimento à LADA (629) e pedidos de parecer quanto a sua aplicação por entidades da administração (284).

Figura 5 – Processos e pareceres na CADA em 2017

Transitaram de 2016	Processos Novos	Reabertos	Processos entrados (total)
193	904	11	915 ^{a)}
			404 ^{b)}
			Pareceres emitidos
			325 ^{c)}
			Findos sem Parecer
			335
			Transitaram para 2018

Fonte: CADA

¹¹⁴ Consulta disponível em <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualRecursos.aspx>

¹¹⁵ Disponível em <http://www.cada.pt/uploads/589dc310-63c2-68d4.pdf>

Apesar do número de queixas à CADA ser próximo ao número de recursos ao CMRI, a comparação resta prejudicada já que o sistema brasileiro prevê três instâncias anteriores em que os pedidos podem ser resolvidos. Além disso, não é possível verificar se a quantidade de recursos é indicativa de cumprimento ou descumprimento da lei, já que o maior número pode demonstrar maior resistência anterior ao seu atendimento.

Ausentes as condições satisfatórias para comparação da efetividade entre LADA e LAI, evocamos três *rankings* internacionais a respeito da abertura de informações administrativas que medem ou a força da lei ou a eficácia na disponibilidade de dados abertos.

O *Global Right to Information Rating*¹¹⁶, organizado pelas ONGs *Access Info Europe* e pela *Centre For Law and Democracy*, compara 61 indicadores a respeito das leis de acesso nos países divididos em seis categorias: direito de acesso; abrangência; procedimentos de solicitação; exceções e recusa; recursos; sanções e proteções; e medidas promocionais.

Neste índice, o Brasil está em 22º e Portugal em 79º entre 111 países. Importante ressaltar que o índice ainda avalia a lei portuguesa de 2007. Os pontos mais fracos das legislações dos dois países, conforme os indicadores, estão na previsão de sanções e na falta de submissão de outras leis que restrinjam o acesso à lei em análise. Portugal ainda perde pontos por não prever medidas para promover a aplicação da LADA. As falhas não foram corrigidas com a edição da lei de 2016, apesar de poder subir na métrica por outros motivos como a previsão de princípios aplicáveis do artigo 2º, mais detalhado e específico que da lei anterior.

O *Open Data Barometer*¹¹⁷, produzido pela *World Wide Web Foundation* e pela *Open Data for Development (OD4D)*, mensura a quantidade de dados abertos em 115 países com três indicadores: prontidão (agilidade); implementação (quantidade); e impacto. Os dados de 2016 colocam o Brasil em 14º e Portugal em 34º. Enquanto o Brasil tem sua pior pontuação na implementação, Portugal não mostra, de acordo com a metodologia do estudo, impactos razoáveis da disponibilidade de dados em formato aberto na sociedade.

¹¹⁶ Disponível em <http://www.rti-rating.org/country-data/>

¹¹⁷ Disponível em https://opendatabarometer.org/?_year=2016&indicator=ODB

O *Global Open Data Index*¹¹⁸ da *Open Knowledge International*, apurado entre 2016 e 2017, traz posição intermediária dos países em relação aos *rankings* anteriores. Enquanto o Brasil está na 8ª posição, Portugal está na 45ª. O índice avalia a disponibilidade de 14 tipos de dados como os orçamentários, qualidade da água e do ar, legislação nacional, propriedade de terras. Para isso, avalia três características destes conjuntos de informações: sua acessibilidade; o nível de agregação entre os dados; e a atualização.

Por fim, com foco em orçamento, o *Open Budget Survey*¹¹⁹ da *International Budget Partnership* (IBP) ranqueia o Brasil em 7º lugar e Portugal em 22º ao analisar os critérios de transparência, participação pública e controle orçamentário.

Os quatro indicadores, apesar de suas diferentes metodologias, trazem um panorama similar quanto à força da legislação implementada nos dois países. Tanto a análise direta dos aspectos normativos, quanto o resultado das leis na disponibilidade de dados por meio da transparência ativa mostra que o Brasil está em melhor situação, mesmo que haja distorções a serem corrigidas, assim como na legislação e implementação no ordenamento jurídico português.

¹¹⁸ Disponível em <https://index.okfn.org/place/>

¹¹⁹ Disponível em <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>

CONCLUSÃO

A informação é elemento fundante das interações sociais por meio das linguagens. O fluxo de informações na sociedade contemporânea aumentou exponencialmente com o desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação. A sociedade adquire nova conformação na medida em que se alteram suas estruturas. A alteração na velocidade e abrangência proporcionada pelas redes de comunicação tem efeito marcante na organização política dos países. A evolução afeta, do mesmo modo, o ordenamento jurídico em que está inserido.

A democracia passou a ser adotada por um expressivo número de países ao mesmo tempo em que a tecnologia imprimiu ritmo acelerado às transformações nas relações sociais e políticas. Por seu caráter difuso, calcados na soberania do povo, os regimes democráticos adaptaram-se às modificações em razão das pressões sociais para tanto. Em realidade, aproximaram-se mais dos propósitos a que foram estabelecidos, às aspirações pelas quais foram propostos em regeneração de seus mecanismo, para aproximação de seus preceitos.

Em resultado, mesmo que em contínua evolução, extrai-se alterações jurídicas conceituais. O princípio da publicidade, ligado à legalidade das ações da administração pública, passa a ser entendido como componente do princípio da transparência, que exige esclarecimento dos atos e fatos administrativos, além da mera possibilidade de conhecimento. A evolução principiológica é decorrência da demanda por maior legitimidade na ação estatal em nome da sociedade.

De maneira similar, o direito fundamental de acesso à informação pública passa a ser autônomo em relação à liberdade de expressão e outras liberdades de comunicação das quais se desdobrou. Em razão das transformações sociais, da urgência de regeneração constante do sistema democrático, do desenvolvimento progressivo das TIC, o DAIP foi distinguido em direito fundamental autônomo pela doutrina e jurisprudência. É protegido por cartas internacionais de direitos humanos, pelas constituições da maioria das democracias, com conseqüente processo legislativo para sua efetivação.

Ao mesmo tempo em que mais e mais países adotavam o sistema democrático, ao mesmo tempo em que se desenvolvia e se adotava a informática e a internet como bases de uma nova rede global, instituíam-se, em número de países equivalentes, leis de acesso à informação.

Houve, por certo, resistências em vários cantos na alteração de uma visão obscura do Estado, provavelmente derivada de períodos autoritários anteriores, para a cultura de abertura e transparência das informações sob tutela da administração, em nome dos mandatários originais do poder, os cidadãos. Esta resistência pode ser vista tanto nas decisões das cortes internacionais de direitos humanos, como no processo legislativo dos países.

Todavia, na atualidade, quase a totalidade dos países democráticos implementou legislação neste sentido. Ainda que haja motivos para reticência na eficácia do direito, em grande parte, muito pelas pressões da sociedade civil organizada, as informações públicas têm sido disponibilizadas abertamente, não apenas para aferir legalidade, mas com maior potencial de atribuir legitimidade e consenso social à organização política pactuada.

Não se pode considerar o DAIP como panaceia para o déficit de cumprimento das aspirações democráticas e resolução de suas problemáticas. Entretanto, é um requisito mínimo para a consolidação do poder ao alcance do povo, sob sua supervisão e controle.

Em Portugal e Brasil, o ordenamento jurídico internalizou os preceitos em modo similar aos países de suas regiões. Resultaram em legislação mais contundente no Brasil e, ainda tímida em Portugal. A razão desta diferença em suas intensidades está na influência das organizações internacionais e na pressão social, especialmente exercidas por associações cívicas.

A efetividade do DAIP ainda precisa ser estimulada, haja vista, alguma relutância dos mecanismos burocráticos estabelecidos e determinadas alterações legislativas necessárias para tanto. Contudo, é inegável que se atingiu um ponto de inflexão a respeito da abertura das informações geridas pelo Estado, onde a internet e as modernas tecnologias assumem relevância para uma nova reconfiguração social que estimule, sem otimismo exagerados, a sequência de comportamentos administrativos mais eficientes por parte da administração e maior participação social na gestão da coisa pública

BIBLIOGRAFIA

- ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- ANDRADE, J. C. V. D. **Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976**. 4 ed. ed. Coimbra: Almedina, 2010.
- ARENA, G. Le diverse finalità della trasparenza amministrativa. In: MERLONI, F. **La trasparenza amministrativa**. Milano: Giuffrè, 2008.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. 352 p.
- ARTICLE19. O Direito do Público a Estar Informado Princípios sobre a Legislação de Liberdade de informação, 1999. Disponível em: <<https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/public-right-to-know-portuguese.pdf>>. Acesso em: 26 Março 2016.
- ARTICLE19. National Laws and Regulations on the Right to Information. Disponível em: <<https://www.article19.org/maps/>>. Acesso em: 24 Março 2016.
- ARTIGO19. Identidade Revelada, São Paulo, 2018. 70. Disponível em: <<http://artigo19.org/?p=13806>>.
- BANISAR, D. SSRN. **National Right to Information Laws, Regulations and Initiatives**, 25 janeiro 2017. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1857498> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1857498>>.
- BERLINER, D. The political origins of transparency. **The journal of politics**, Chicago, v. 76, n. 2, p. 479-491, abril 2014. ISSN 0022-3816.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171 p.
- BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 806 p.
- BORDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989. 313 p.
- BOVENS, M. **Public accountability**. European Group for Public Administration. Oeiras: [s.n.]. 2003. p. 23.
- CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2016. 1522 p.
- CANOTILHO, J. J. G. et al. **Comentários à Constituição do Brasil (versão digital)**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. ISBN 978-85-02-21263-3.

- CANOTILHO, J. J. G.; MACHADO, J. E. M.; JÚNIOR, A. P. G. **Biografia não autorizada versus liberdade de expressão**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2017.
- CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. **Constituição da República portuguesa anotada**. Coimbra: Coimbra, v. II, 2014.
- CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. **Constituição da República Portuguesa anotada**. 4. ed. Coimbra: Coimbra, v. I, 2014.
- CAPURRO, R.; HJORLAND, B. O conceito de informação. **Perspectivas em ciências da informação**, Belo Horizonte, v. 12, p. 148-207, jan/abr 2007.
- CARVALHO, L. G. G. C. D. **Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira**. [S.l.]: Renovar, 1994. 118 p.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venâncio Majer. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CERRILO-I-MARTÍNEZ, A. La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa. **Arbor - Ciencia, Pensamiento y Cultura**, Madrid, v. 188, p. 707-724, julio-agosto 2012. ISSN 0210-1963.
- CHAVES, L. H. Os documentos de direitos humanos do mundo muçulmano em perspectiva comparada. **Mediações**, Londrina, v. 19, p. 245-262, jul-dez 2014. ISSN DOI: 10.5433/2176-6665.2014v19n2p245.
- DAHL, R. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. [S.l.]: Editora Universidade de Brasília, 2001. 230 p.
- EBBESON, J. **Information, Participation and Access to Justice: the Model of the Aarhus Convention**. Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment. Geneva: Stockholm University. 2002. p. 7.
- ECO, U. **Signo**. Tradução de Francisco Serra Cantarrel. Barcelona: Labor, 1988.
- FEATHERSTONE, M. Moderno e pós-moderno. Definições e interpretações sociológicas (Colaboração Especial). **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, setembro 1990. 93-105.
- FUKUYAMA, F. **Ordem e decadência política: Da revolução industrial à globalização da democracia**. Kindle ebooks. ed. [S.l.]: Rocco Digital, 2018.
- GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. Tradução de Fernando Luis Machado e Maria Manuela Rocha. Oeiras: Celta, 1992.
- GIDDENS, A. **A terceira via**. Tradução de Sand Barata. Lisboa: Editorial Presença, 1999. 144 p.
- GOMES, C. A. **Direito do Ambiente: anotações jurisprudenciais dispersas**. Lisboa: ICJP, 2013. 78 p.

GOMES, C. A. O direito ao ambiente: vertentes pretensiva e impositiva de um falso direito. **Revista Argumenta Journal Law**, Jacarezinho - PR, v. 16, p. 315-326, Fevereiro 2013. ISSN 16.

GONÇALVES, J. R. **Acesso à informação das entidades públicas**. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

GONÇALVES, M. E. **Direito da Informação**. Coimbra: Almedina, 2003.

GUICHOT, E. **Transparencia versus protección de datos**. VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears. 2011. p. 100.

GUICHOT, E. Reflexiones acerca la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública. **Revista Andaluza de Administración Pública**, Sevilla, n. 94, p. 89-106, enero-abril 2016. ISSN 1130-376X.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneischler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. II, 1997. 352 p.

HINS, W.; VOORHOOF, D. Access to state-held information as a fundamental right under the european convention on human rights, 3, 2007. 114-126. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S1574019607001149>>.

HOMERCHER, E. O princípio da transparência e a compreensão da informação. **Revista jurídica da presidência**, Brasília, v. 13, p. 375-391, julho-setembro 2011. ISSN 2236-3645.

HUTTINGTON, S. P. After Twenty Years: The Future of the Third Wave. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 8, n. 4, p. 3-12, october 1997. ISSN 1086-3214. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy>.

JÚNIOR, J. P. M.; DANTAS, H. O Índice de Participação e a importância da educação. **Opinião Pública**, Campinas, v. X, p. 268-287, outubro 2004. ISSN 1807-0191.

LEVY, P. **As tecnologias da inteligência**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Editora 34, 1993. 200 p.

MACHADO, J. **Liberdade de Expressão: Dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social**. Coimbra: Coimbra, 2002.

MAHON, P. Les enjeux du droit à l'information. In: TANQUERREL, T.; BELLANGER, F. **L'administration transparente**. Genève: Helbing & Lichtenhahn, 2002. p. 175.

MARTINS, R. M. Restrições ao acesso à informação. In: VALIM, R., et al. **Acesso à informação pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 111-134.

MARZUOLI, C. La trasparenza come diritto civico alla pubblicità. In: MERLONI, F. **La trasparenza amministrativa**. Milano: Giuffrè, 2008.

MCLUHAN, M. **Understanding Media**. Cambridge: MIT Press, 1994. 392 p.

MENDEL, T. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009. 162 p.

MENDEL, T. Freedom of Information as an internationally protected human right. **Article19**. Disponível em: <<https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2017.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 1424 p.

MERLONI, F. Trasparenza delle istituzioni e principio democratico. In: MERLONI, F. **La trasparenza amministrativa**. Milano: Giuffrè, 2008.

MICHAELIS. **Dicionário brasileiro da língua portuguesa (versão eletrônica)**. São Paulo: Melhoramentos, versão 2.0.7.0.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando os cinco anos da lei de acesso no Brasil, São Paulo, 2017. 30. Disponível em: <http://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/transparencyandopacity_pt.pdf>.

MIRANDA, J. **Ciência política - Formas de governo**. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996.

MOISÉS, J. Á.; CARNEIRO, G. P. Democracia, desconfiança política e insatisfação: o caso do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, p. 1-42, junho 2008. ISSN 1807-0191.

MOTTA, F. Notas sobre a publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, n. 30, p. 91-108, out./dez. 2007. ISSN 1516-3210.

ORTA, J. D. Journalism in the Americas. **Knight Center**, 29 Outubro 2014. Disponível em: <<https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/00-15742-paraguai-se-torna-o-centesimo-pais-ter-uma-lei-de-acesso-informacao>>. Acesso em: 28 Março 2016.

OSCE. **Joint Declarations of the representatives of intergovernmental bodies to protect free media and expression**. Viena: OSCE Representative on Freedom of the Media, 2013. 87 p. Disponível em: <<https://www.osce.org/fom/99558?download=true>>. Acesso em: 9 junho 2017.

PAES, E. B. A influência na construção do direito de acesso à informação no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 49, n. 195, p. 245-257, julho/setembro 2012. ISSN 0034-835X.

PAIVA, W.; JÚNIOR, M. **Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PESSOA, J. P. O procedimento de acesso à informação pública na Lei 12.527/2011. In: VALIM, R., et al. **Acesso à informação pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 135-160.

POZZO, A. N. D. A responsabilidaade dos agentes pela prática de atos ilícitos e de improbidade administrativa. In: VALIM, R.; MALHEIROS, A. C.; BACARIÇA, J. **Acesso à informação pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 161-167.

PRIEUR, M. La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. **Revue Juridique de l'Environnement**, v. número spécial, n. La Convention d'Aarhus, p. 9-29, 1999.

SALGADO, E. D. **Lei de acesso à informação (LAI)**. São Paulo: Atlas, 2015. ISBN 978-85-97-00183-9.

SANTOS, B. D. S. **Pela mão de Alice: o social e o político na Pós-Modernidade**. Porto: Edições Afrontamento, 1999. 299 p.

SANTOS, B. D. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 678 p.

SANTOS, B. D. S. **Renovar a teoria crítica e reiventar a emancipação social**. Tradução de Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007. 127 p.

SARLET, I. W.; MOLINARO, C. A. O direito à informação na ordem constitucional brasileira: breves apontamentos. In: SARLET, I. W.; MARTOS, J. A. M.; RUARTO, R. L. **Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 11-26.

SHANNON, C. E.; WEAVER, W. **The mathematical theory of communication**. Urbana: The University of Illinois Press, 1964. 125 p.

SILVA, J. A. D. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 924 p.

SILVA, S. T. D. **Direitos fundamentais na arena global**. 2. ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014.

URBANO, M. B. Cidadania para uma democracia ética. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, Coimbra, 2007. 515-540.

WEBSTER, F. **Theories of the Information Society**. 3. ed. London: Routledge, 2006. 323 p.

WOLF, M. **Teorias da Comunicação**. Tradução de Maria Jorge Vilar de Figueiredo. 5. ed. Lisboa: Editorial Presença, 1999. 206 p.

ZINS, C. Conceptual approaches for defining data, information, and knowledge. **Journal of the american society for information science and technology**, 22 janeiro 2007. 479-493.

ZIPPELIUS, R. **Teoria geral do Estado**. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. 599 p.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. CGU. Busca de Precedentes. **Parecer 3102**, 2016. Disponível em: <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/08850001338201736_CGU.pdf>. Acesso em: 25 junho 2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direita de Inconstitucionalidade 2198/PB** - Paraíba. Relator: Ministro Dias Toffoli. Pesquisa de Jurisprudência, 11 abril 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4340310>>. Acesso em: 13 maio 2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 2.361/CE** - Ceará. Relator: Ministro Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência, 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6998273>>. Acesso em: 13 maio 2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Embargos de Declaração no recursos Extraordinário 586.424/RJ** - Rio de Janeiro - Relator: Ministro Gilmar Mendes. Pesquisa de Jurisprudência, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7993263>>. Acesso em: 13 maio 2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 865.401/MG** - Minas Gerais - Relator: Dias Toffoli. Pesquisa de Jurisprudência, 14 agosto 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9551483>>. Acesso em: 13 maio 2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Acórdão na Reclamação 11.949/RJ** - Rio de Janeiro - Relatora: Carmém Lúcia. Pesquisa de Jurisprudência, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13370233>>. Acesso em: 23 junho 2018.

CIDH. **Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile**, 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf>. Acesso em: 09 junho 2018.

CIDH. **Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil**, 2010. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>. Acesso em: 09 junho 2018.

CIDH. **Caso Contreras y otros vs. El Salvador**, 2011. Disponível em: <http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_232_esp.pdf>. Acesso em: 09 junho 2018.

CIDH. **Caso Gelman vs. Uruguay**, 2011. Disponível em:
<http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf>. Acesso em: 09 junho 2018.

PORTUGA. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Acórdão 248**. Relator: Conselheiro João Cura Mariano. Pesquisa de Jurisprudência, 2010. Disponível em:
<<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20100248.html>>. Acesso em: 13 maio 2017.

PORTUGAL. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Acórdão 422**. Relator: Conselheira Ana Guerra Martins. Pesquisa de Jurisprudência, 2009. Disponível em:
<<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090422.html>>. Acesso em: 13 maio 2017.

PORTUGAL. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Acórdão 496**. Relator: Conselheiro Vítor Gomes. Pesquisa de Jurisprudência, 2010. Disponível em:
<<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20100496.html>>. Acesso em: 13 maio 2017.

PORTUGAL. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Acórdão 162**. Relatora: Conselheira Ana Maria Guerra Martins. Pesquisa de Jurisprudência, 2011. Disponível em:
<<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110162.html>>. Acesso em: 13 maio 2017.

PORTUGAL. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Acórdão 301**. Plenário. Pesquisa de Jurisprudência, 2011. Disponível em:
<<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110301.html>>. Acesso em: 13 maio 2017.

PORTUGAL. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Acórdão 618**. Relator: Conselheira Maria de Fátima Mata-Mouros. Pesquisa de Jurisprudência, 2012. Disponível em:
<<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120618.html>>. Acesso em: 13 maio 2017.

PORTUGAL. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Acórdão 246**. Relatora: Conselheira Ana Guerra Martins. Pesquisa de Jurisprudência, 2014. Disponível em:
<<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140246.html>>. Acesso em: 13 maio 2017.

PORTUGAL. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Acórdão 117**. Relator: Conselheiro Lino Rodrigues Ribeiro. Pesquisa de Jurisprudência, 2015. Disponível em:
<<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150117.html>>. Acesso em: 13 maio 2017.

PORTUGAL. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Acórdão 43**. Plenário. Pesquisa de Jurisprudência, 2015. Disponível em:
<<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150043.html>>. Acesso em: 13 maio 2017.

PORTUGAL. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **Acórdão 597**. Pesquisa de Jursirpudência, 2017. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170597.html>>. Acesso em: 07 abril 2018.

PORTUGAL; CADA. **Parecer nº 93/2003**, 2003. Disponível em: <<http://www.cada.pt/uploads/Pareceres/2003/093.pdf>>. Acesso em: 25 junho 2018.

TEDH. *Case Leander v. Sweden. Chamber*, 1987. Disponível em: <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22leander%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-57519%22%5D%7D%22%5D%7D%22%5D%7D%22%5D%7D>>. Acesso em: 9 junho 2018.

TEDH. *Case of Gaskin v. United Kingdom. Plenary*, 1989. Disponível em: <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22gaskin%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-57491%22%5D%7D%22%5D%7D%22%5D%7D%22%5D%7D>>. Acesso em: 9 junho 2018.

TEDH. *Case of Guerra an others v. Italy. Grand Chamber*, 1998. Disponível em: <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22mrs%20guerra%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-58135%22%5D%7D%22%5D%7D%22%5D%7D%22%5D%7D>>. Acesso em: 9 junho 2018.

TEDH. *Case Roche v. The United Kingdom. Grand Chamber*, 2005. Disponível em: <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2232555/96%22%5D%7D%22%5D%7D%22%5D%7D%22%5D%7D>>. Acesso em: 9 junho 2018.

TEDH. *Sdružení Jihočeské Matky c. République tchèque. Cinquieme section*, 2006. Disponível em: <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22SDRU%20C5%BDEN%20C3%8D%22%2C%22respondent%22:%5B%22CZE%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-76707%22%5D%7D%22%5D%7D%22%5D%7D%22%5D%7D>>. Acesso em: 9 junho 2018.

TEDH. *Case Kenedi v. Hungary. Second Section*, 2009. Disponível em: <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2231475/05%22%5D%7D%22%5D%7D%22%5D%7D%22%5D%7D>>. Acesso em: 9 junho 2018.

TEDH. *Case Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary. Second Section*, 2009. Disponível em: <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2237374/05%22%5D%7D%22%5D%7D%22%5D%7D%22%5D%7D>>. Acesso em: 9 junho 2018.

TEDH. *Case Shapovalov v. Ucrânia. Fifth Section*, 2012. Disponível em: <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2245835/05%22%5D%7D%22%5D%7D%22%5D%7D%22%5D%7D>>. Acesso em: 9 junho 2018.

TEDH. *Case Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Austria. First Section*, 2013. Disponível em:

<<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Case%20%26%20sterreichische%20Vereinigung%20zur%20Erhaltung,%20St%C3%A4rkung%20und%20Schaffung%22,%22itemid%22:%5B%22001-139084%22%5D%7D>>. Acesso em: 9 junho 2018.

TEDH. *Case Youth Initiative for Human Rights v. Serbia. Second Section*, 2013.

Disponível em:

<<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2248135/06%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-120955%22%5D%7D>>. Acesso em: 9 junho 2018.

TEDH. *Affaire Roșianu c. România*, 2014. Disponível em:

<<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-144999%22%5D%7D>>. Acesso em: 9 junho 2018.

TEDH. *Case Guseva v. Bulgaria. Fourth Section*, 2015. Disponível em:

<<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%226987/07%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-152416%22%5D%7D>>. Acesso em: 9 junho 2018.

ANEXOS

Dados do Pedido	
Protocolo	00075000693201802
Solicitante	Daniel Alcântara Domingues Fleming
Data de Abertura	22/05/2018 07:37
Orgão Superior Destinatário	CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de Atendimento	11/06/2018
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Numero de processos de responsabilizações pela LAI
Detalhamento	Quantos processos de responsabilização de servidores foram iniciados por infração à Lei de Acesso à Informação? Em quais órgãos? Quantos deles resultaram em penalidades? Por quais motivos? Caso não haja processos, porque razão a disposição de sanções da LAI não é efetivamente aplicada?

Dados da Resposta	
Data de Resposta	11/06/2018 16:43
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC
Resposta	<p>Prezado(a) Sr(a),</p> <p>Em atenção ao seu requerimento, encaminhamos, na caixa "Anexos", a resposta fornecida pelo setor responsável pelo assunto em questão.</p> <p>Informamos, ainda, que, nos termos do Art. 15 da Lei 12.527/2011, é possível recorrer do indeferimento ou das razões da negativa de acesso, no prazo de 10 dias.</p> <p>Cordialmente.</p> <p>Serviço de Informações ao Cidadão</p> <p>Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.</p>
Responsável pela Resposta	Corregedoria-Geral da União
Destinatário do Recurso de Primeira Instância:	Corregedor-Geral da União
Prazo Limite para Recurso	21/06/2018

Classificação do Pedido	
Categoria do Pedido	Governo e Política
Subcategoria do Pedido	Fiscalização do estado
Número de Perguntas	5

Histórico do Pedido		
Data do evento	Descrição do evento	Responsável
22/05/2018 07:37	Pedido Registrado para para o Órgão CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União	SOLICITANTE

Prezado Cidadão,

Recebemos o pedido de informação protocolado sob o nº 00075.000693.2018.02, por meio do qual Vossa Senhoria solicitou saber:

“Quantos processos de responsabilização de servidores foram iniciados por infração à Lei de Acesso à Informação? Em quais órgãos? Quantos deles resultaram em penalidades? Por quais motivos? Caso não haja processos, porque razão a disposição de sanções da LAI não é efetivamente aplicada?”

Em atendimento ao pedido, informamos que esta CGU tem o registro de 37 procedimentos disciplinares instaurados para apurar ilícitos disciplinares decorrentes de descumprimento da Lei de Acesso à Informação, tendo sido já concluídos 26 deles, restando, portanto, 11 em andamento.

Em decorrência destes processos foram aplicadas 2 penas de advertência, uma de suspensão e duas de demissão.

Ademais, em processos não classificados como destinados a apurar ilícitos disciplinares decorrentes de descumprimento da Lei de Acesso à Informação, esta CGU tem o registro de outras 2 penalidades de suspensão fundamentadas na 12.527/2011.

Segue abaixo tabela com os órgãos/entidades por número de processos instaurados:

Casa Civil da Presidência da República - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	1
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento -	2
Ministério da Educação - Fundação Universidade Federal do Amapá	1
Ministério da Educação - Fundação Universidade Federal do Piauí	1
Ministério da Educação - Fundação Universidade Federal do Rio Grande	1
Ministério da Educação - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo	1
Ministério da Educação - Universidade Federal de Alfenas	1
Ministério da Educação - Universidade Federal de Itajubá	1
Ministério da Educação - Universidade Federal Rural do Semi-Árido	1
Ministério da Fazenda - Secretaria da Receita Federal do Brasil	2
Ministério da Fazenda - Serviço Federal de Processamento de Dados	5
Secretaria de Aquicultura e Pesca	1
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior	1

Ministério da Justiça e Cidadania -	1
Ministério da Justiça e Cidadania - Arquivo Nacional	1
Ministério da Justiça e Cidadania - Departamento de Polícia Federal	3
Ministério da Saúde -	2
Ministério da Saúde - Fundação Nacional de Saúde	3
Ministério da Saúde - Secretaria de Atenção à Saúde	1
Ministério de Minas e Energia - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	1
Ministério de Minas e Energia - Departamento Nacional de Produção Mineral	1
Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário - Instituto Nacional do Seguro Social	2
Ministério do Meio Ambiente - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	1
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária	1
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	1

As informações foram extraídas a partir do Sistema CGU-PAD, regulamentado pela Portaria CGU 1.043/2007. Cumpre esclarecer que os registros constantes do sistema são realizados pelos órgãos e entidades que conduzem os procedimentos disciplinares.

Destaque-se ainda que o Sistema CGU-PAD passou a considerar como obrigatória o registro do campo assunto nos processos no ano de 2014, campo utilizado para a prestação das referidas informações.

Atenciosamente,

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União

Área responsável pela resposta: Corregedoria-Geral da União

Autoridade a ser direcionada eventual recurso de 1ª instância: Corregedor-Geral da União

Prazo para interposição do recurso de 1ª instância: 10 dias