

DIREITO À INFORMAÇÃO E DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Ingo Wolfgang Sarlet¹

Carlos Alberto Molinaro²

SUMÁRIO: 1 Considerações preliminares; 2 Do direito da informação: da liberdade de informação ao direito à informação; 3 O direito à informação como direito de acesso à informação; 4 O direito à informação na ordem constitucional brasileira; 4.1

-
- ¹ Doutor em Direito (Universidade de Munique). Estudos de Pós-Doutorado junto a Universidade de Munique, Instituto Max-Planck de Direito Social Estrangeiro e Internacional, Universidade de Georgetown (EUA). Professor Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito e dos cursos de Mestrado e Doutorado em Direito e em Ciências Criminais da PUCS e Professor de Direito Constitucional na Escola Superior da Magistratura (AJURIS). Juiz de Direito em Porto Alegre (RS).
 - ² Doutor em Direito (com registro de Doctor Europeo pela Universidade Pablo de Olavide de Sevilha-ES). Mestre e Especialista em Direito Público pela PUCRS. Professor na PUCRS na Graduação e no Programa de Mestrado e Doutorado em Direito.

uma breve mirada sobre a evolução constitucional; 5 O direito de acesso à informação em face do Poder Público e sua concretização; 5.1 sujeitos e destinatários do direito de acesso à informação: algumas particularidades; 5.2 Objeto do direito de acesso à informação; 5.3 Eficácia do direito de acesso à informação; 5.4 Restrições ao acesso - excludentes da obrigação; 5.4 O comando normativo infraconstitucional; 5.5 Principais características da Lei nº 12. 527 de 18 de novembro de 2011; 5.5.1 Princípios do direito de acesso; 5.5.2 Categorias de informação - inforções ao cidadão - divulgação; 5.5.3 Procedimento - identidade e informação. Pesquisa de documentos e meios de divulgação. custos. Prazos e atendimento; 5.5.4 A negativa de informação e recurso; 5.5.5 Restrições ao acesso; 5.5.6 Respeito à liberdade e as garantias individuais; 5.5.7 Responsabilidade pela informação; 5.6 Resistência a medidas de transparência derivadas do direito de acesso à informação; 6 Considerações finais.

Art. 5º ...

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (XIV - access to information is assured to everyone, protecting the confidentiality of sources when necessary for professional activity)

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 (XXXIII - all persons have the right to receive from public agencies information in their private interest or of collective or general interest; such information shall be furnished within the period established by law, under penalty of liability, except for information whose secrecy is essential to the security of society and of the National Government).

Art. 37 ...

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente (§ 3º - The law shall regulate the forms of user participation in direct and indirect public administration, specifically regulating):

[...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (II - user access to administrative registries and information about governmental acts, observing the provisions of art. 5, X and XXXIII)

Art. 216 [...]

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (§2º- It is the responsibility of public administration, as provided by law, to maintain governmental documents and take measures to make them available for consultation by those that need to do so)

Art. 220 - manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição (Art. 220 - The expression of thoughts, creation, speech and information, through whatever form, process or vehicle, shall not be subject to any restrictions, observing the provisions of this Constitution)

RESUMO: o presente artigo analisa o direito de acesso à informação em face do poder público na ordem jurídica brasileira, buscando situá-lo no contexto mais amplo da liberdade de expressão e informação e do direito à informação, tal como assegurados na Constituição Federal de 1988, para depois enfocar a regulamentação legal do acesso à informação pública, especialmente seu objeto e seus limites.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à Informação. Direito de Acesso à Informação. Constituição Federal de 1988. Lei de Acesso à Informação.

ABSTRACT: this paper analyses the right to access public information in the Brazilian legal order, situating this right in the broader context of the freedom of speech and information and the right to information as assured in the Federal Constitution of 1988, afterwards focusing the infraconstitutional regulation of the access to public information, including its object and limits.

KEYWORDS: Right to Information. Right to Access Information. Federal Constitution of 1988. Access to Information Statute.

1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Como resultado da democratização das relações de poder podemos identificar a existência de um “direito humano ao saber” resultado – primeiramente, no plano político – das liberdades públicas conquistadas no processo civilizatório. A liberdade de informação e os correlatos direitos à informação e de acesso à informação, além de direitos humanos e fundamentais de alta relevância, representam técnicas democráticas de alta densidade na conformação das relações humanas numa determinada comunidade política e social. Na atualidade é possível reunir tais direitos e os deveres que lhes são inerentes numa disciplina jurídica que acabou por ser denominada Direito da Informação.

As duas iniciativas pretéritas mais importantes e de grande alcance – relativamente a essas liberdades – podem ser encontradas no *The Freedom of the Press Act* de 1766 da Suécia, considerada a mais antiga peça legislativa relativa à liberdade de informação no mundo³ (subsistindo na sua versão mais atual de 1976), e o *Código de Organización Política y Municipal* de 1888 da Colômbia⁴. No plano constitucional, a liberdade de informação e o direito à informação vinham sendo, desde a declaração de direitos inglesa, de 1689, objeto de gradual e amplo reconhecimento, destacando-se a primeira emenda à Constituição dos Estados Unidos da América, de 1791, pela sua relevância e influência. Já no âmbito do direito internacional, no Segundo Pós-Guerra, foram importantes as manifestações que acabaram por se cristalizar na fórmula contida no art. 19 da Carta dos Direitos Humanos de 1948, onde se lê “[...] *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*”⁵. Também o art. 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 1966, o art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos ou Pacto de San José da Costa Rica, de 1969, bem como o Princípio 4 da Declaração

3 Cf. OPENNESS SHAPES SWEDISH SOCIETY, in: <https://sweden.se/society/openness-shapes-swedish-society/>. Acesso em: 19 dez. 2014. A propósito, para aprofundamento, consulte-se o extraordinário trabalho de Michael Roberts, *The Age of Liberty: Sweden 1719-1772* (Cambridge University Press, 2003). Neste livro o autor analisa o período a partir da morte de Carlos XII da Suécia, em 1718, bem como o golpe de Estado de Gustavo III da Suécia em 1772. Em especial confirmam-se as pp. 59 e ss., 155 e ss.

4 Cf. <<http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/brblaa156975.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2014.

5 Cf. art. XIX: Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS, art. 19, in: <<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml#a19>>. Acesso em: 13 abr. 2012.

Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, o art. 10 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, bem como o art. III e XVI da Convenção Interamericana Contra Corrupção, entre outras articulações normativas no direito comparado.

Nessas breves reflexões, vamos centrar o nosso estudo no domínio do direito constitucional brasileiro, o que, numa primeira aproximação, implica estabelecer uma distinção entre o “direito da informação”, a “liberdade de informação”, o “direito à informação” e o “direito de acesso à informação”. Na sequência serão tecidas algumas considerações sobre a titularidade, os destinatários e o conteúdo de tal direito à informação na ordem jurídica brasileira, migrando-se depois para o “direito de acesso à informação pública”, corolário e objeto do presente texto, de tal sorte que desde logo renunciemos ao tratamento (salvo algumas considerações de ordem geral nos primeiros segmentos do trabalho) do direito à informação e do acesso à informação de natureza não pública e em poder de atores privados.

2 DO DIREITO DA INFORMAÇÃO: DA LIBERDADE DE INFORMAÇÃO AO DIREITO À INFORMAÇÃO

Toda pessoa tem o direito à informação, conforme especificado por lei. As restrições a este direito podem ser impostas por lei apenas se for absolutamente necessário e justificado por razões de segurança nacional, combate ao crime ou para proteger os direitos e interesses legítimos de terceiros.

De igual modo, toda a pessoa tem o direito de participar na Sociedade da Informação. A facilidade de acesso às informações tratadas por via eletrônica, e cuja produção, intercâmbio e difusão das mesmas constitui uma obrigação do Estado.

Com a epígrafe acima queremos nos referir ao “estado da arte” em termos de direito comparado, pelo menos na maioria qualificada das democracias ocidentais, sobre a convergência objetiva de estimativa do direito à informação, isto é, a narrativa articulada na epígrafe demonstra o entendimento do alcance da liberdade de informação ao direito à informação.

Quando nos referimos ao “direito da informação” nos referimos ao resultado das interações socioculturais que no decorrer da história formataram a comunicação social, sendo produzidas por um conjunto de mandamentos sociais, políticos e morais que resultaram em um

conjunto de normas jurídicas regulatórias e disciplinadora daquelas relações (portanto, de um direito à informação). Por conseguinte, esse é um segmento jurídico do Direito decorrente do que poderíamos chamar de direito das “relações informativas”, de tal sorte que o assim chamado “direito da informação” abarca tanto a liberdade de informação, quanto os direitos à informação, incluindo o direito de acesso à informação em face dos órgãos estatais⁶. Outrossim, convém lembrar que o direito da informação, quanto ao seu marco jurídico-regulatório, compreende os princípios e regras de direito internacional atinentes à matéria e o direito constitucional e infraconstitucional interno dos diversos Países, encontrando-se em estágio de desenvolvimento ainda muito heterogêneo e marcado por importantes diferenças quanto aos níveis de eficácia.

Especialmente no caso do Brasil é necessário reconhecer que o direito da informação – como disciplina jurídica – está ainda em formação, dependente das conquistas no campo das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), bem como das Ciências da Computação e da Comunicação e de sua adequada regulação jurídica. No âmbito do direito constitucional brasileiro, o direito da informação (compreendido, como indicado, em sentido abrangente) encontra abrigo no dever do Estado de promover, apoiar e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas (Art. 218 e parágrafos da Constituição Federal, daqui por diante CF/1988). Os deveres do Estado com o desenvolvimento científico e a investigação tecnológica estão bem definidos em todo o texto constitucional, seja quando o mesmo trata dos direitos dos autores, da propriedade intelectual e industrial, marcas, signos distintivos e outros (Art. 5º XXIX), mas também quando trata do plano nacional da educação, especialmente da promoção humanística, científica e tecnológica do País (Art. 214, V, da CF/1988), bem como da identificação do patrimônio nacional, notadamente as criações científicas, artísticas e tecnológicas (Art. 216, II da CF/1988), e, de modo muito relevante no que dispõe sobre o desenvolvimento científico e tecnológico quanto aos incentivos à saúde (Art. 200, V, da CF/1988). Todos esses mandamentos constitucionais encontram o seu desdobramento no direito infraconstitucional, mediante conteúdo normativo especializado e veiculado na forma de leis e regulamentos a cargo de institutos, instituições, agências reguladoras e demais instrumentos aptos para a sua concretização, o que aqui não poderá ser desenvolvido.

No que toca ao cerne do presente estudo, qual seja, o direito à informação e o correlato direito de acesso à informação em face do poder

6 Para aprofundamento, consulte-se: GONCALVES, M. E. *Direito da informação: novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação*. Coimbra: Almedina, 2003.

público, cuida-se de desdobramento da própria liberdade de manifestação do pensamento, ou seja, da liberdade de expressão e comunicação, que assume, também no caso do constitucionalismo brasileiro, uma função de cláusula geral para as diversas liberdades comunicativas, como é o caso da liberdade religiosa, da liberdade artística, das liberdades de reunião e de manifestação, da liberdade de comunicação social (mídia), da liberdade de ensino e de pesquisa, assim como e de modo particularmente relevante, da própria liberdade de informação⁷. Com efeito, a ausência de uma terminologia uniforme na Constituição Federal, que fala tanto em livre manifestação do pensamento quanto em liberdade de expressão, não impede uma abordagem conjunta de tais liberdades, que, como em outras ordens constitucionais, compõem um complexo de liberdades comunicativas e que, mediante a devida ressalva das peculiaridades relativas às diversas manifestações da liberdade de expressão, acabam sendo melhor analisadas em bloco, até mesmo para uma mais apropriada sistematização e articulação⁸. De qualquer sorte, em virtude das especificidades da presente abordagem, o foco, como já adiantado, será mesmo o direito à informação.

A liberdade de informação, que anda abraçada com a liberdade de comunicação, aqui compreendida como versão atualizada da antiga liberdade de imprensa, mas todas elas dimensões da liberdade de expressão (manifestação do pensamento), encontra-se expressa ou implicitamente consagrada no direito constitucional positivo contemporâneo, pelo menos no âmbito dos Estados que assumem a condição de um Estado Democrático de Direito⁹. Na qualidade de direitos fundamentais, trata-se de direitos da cidadania, dotados da qualidade de direitos subjetivos diretamente oponíveis

7 Cf. MACHADO, Jónatas E.M. *Liberdade de expressão*. Da esfera pública no sistema social, Coimbra: Coimbra, 2002. p. 370 e ss.

8 SARLET, Ingo. W. Direitos Fundamentais em Espécie, in: SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista Dos Tribunais Ltda., 2014. p. 453 e ss.

9 Cf. Por exemplo, a Lei Fundamental da Alemanha, no seu art. 5º (1) - Toda pessoa tem o direito de expressar e difundir livremente sua opinião oralmente, por escrito e através de imagem, e de informar-se sem obstáculos, em fontes acessíveis a todos. A liberdade de imprensa e a liberdade de informação por rádio e imagens em movimento serão garantidas. A censura não terá lugar. (Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt). De igual modo a Primeira Emenda da Constituição norte-americana assegura: O Congresso não fará nenhuma lei relacionada ao estabelecimento de religião, ou proibindo o livre exercício dela; ou cercando a liberdade de expressão ou de imprensa, ou o direito do povo de se reunir pacificamente, e de apresentar petições ao Governo para reparação de injustiças (Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances).

ao Estado. No caso do Brasil, a liberdade de expressão encontra-se consagrada no art. 5º, IX, da CF/1988, a teor da qual “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”, ao passo que a liberdade de informação encontra-se enunciada no artigo 5º, inciso XIV: é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. Já em outra passagem do texto constitucional, no mesmo artigo 5º, inciso XXXIII todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Cabe anotar, no contexto, que a passagem do plano político das liberdades, para o plano jurídico (faculdades ou competências), produzindo autênticos direitos subjetivos públicos (cuja fundamentalidade inclui uma dimensão objetiva) vai revelar distintos limites e restrições a cada uma desses direitos, segundo sua especial abrangência na vida social. De igual forma, vale obstaculizar a censura na origem da criação da informação, garantindo o direito da liberdade de expressão, o que também corresponde à opção do constituinte de 1988, designadamente quando, no artigo 5º, inciso IX da CF/1988, veda toda e qualquer forma de censura ou mesmo licença prévia. Por isso mesmo, a passagem do modal político da liberdade de informação para o modal jurídico do direito à informação representa um extraordinário avanço democrático, pois o objeto do direito passa a ser identificado de modo preciso, isto é, a informação subjacente ao direito é uma “função pública”, tal fato denota que a informação não mais é somente um “elemento” do direito subjetivo para transformar-se em um autêntico “direito-dever” (dos emissores) com o objetivo de satisfazer o(s) direito(s) dos indivíduos de receber informação (o veraz possível, não importa) completa e objetiva; assim sendo, há uma sensível alteração na concepção novecentista da informação, aquela que opunha ao exercício da difusão normativa o respeito ao “direito à privacidade”, a “moral” e a “segurança do Estado” como derradeiros e únicos limites, se converte agora em um instrumento bastante eficaz para satisfazer o direito do público à informação¹⁰. A informação - e isso se percebe nitidamente ao longo da evolução - se transforma em uma espécie de garantia supranacional da Democracia e da efetividade dos demais direitos.

Desse modo, o direito a receber e emitir informações encontra proteção frente aos intentos estatais para suprimir ou pelo menos

10 Cf. VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. Estudio introductorio y compilación, México, UNAM, 2003. p. 21 e ss.

restringir indevidamente o alcance dessa liberdade fundamental de todos os indivíduos. De igual forma, a informação passa a ser também um objeto plural, pois para que o cidadão possa formar livremente suas opiniões e participar de modo responsável nos assuntos da vida pública é necessário que esteja dotado de versões distintas e, em não poucas ocasiões, contrapostas, sobre um mesmo fato de transcendência pública, razão pela qual a liberdade de informação subjacente ao direito subjetivo é ao mesmo tempo liberdade de controvérsia política, cuja essência forma parte de toda sociedade que se identifica com a democracia¹¹.

O direito à informação (subjacente a liberdade à informação, modal político que o alimenta) é um direito de defesa de modo que seu titular não seja impedido de emitir ou difundir suas ideias, ideais, opiniões, sentimentos ou conhecimentos quando opera como direito subjetivo, individual ou coletivo¹². Todavia, na sua dimensão objetiva, o direito à informação postula prestações, tanto de natureza informacional, quanto no âmbito dos deveres estatais de proteção, mediante a edição de normas de cunho procedimental e organizacional, vinculando todos os órgãos estatais, notadamente os jurisdicionais aos quais está deferido o cuidado para a concretização dos direitos e interesses postos em causa.

Titular tanto da liberdade de informação (expressão em geral) e do direito à informação é a pessoa natural ou jurídica, nacional ou estrangeira, com algumas limitações pontuais no que concerne aos estrangeiros, visto que a CF/1988 traça uma distinção entre estrangeiros residentes e não residentes no Brasil e, ao menos de modo expresse, limita a titularidade de direitos fundamentais ao primeiro grupo (estrangeiros residentes no Brasil), o que, contudo, foi objeto de uma leitura extensiva pela doutrina dominante e mesmo por parte da jurisprudência, com destaque para o STF (Supremo Tribunal Federal)¹³. Com base na dignidade da pessoa humana e no sentido de que os direitos fundados na dignidade pessoal são direitos de todos e de qualquer um, também as liberdades comunicativas, inclusive as de informação e reunião e manifestação, são atribuídas aos estrangeiros, ainda que não residentes no Brasil. Para as pessoas jurídicas, a exemplo do que ocorre no direito comparado, a titularidade de direitos fundamentais está condicionada pelo liame entre o direito e a própria natureza da pessoa

11 Cf. VILLANUEVA, op. cit., p. 30 e ss.

12 Sobre o direito à informação como direito coletivo, cf. NOBRE, Freitas. *Lei da informação: comentários à Lei de Imprensa*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1978. p. 6.

13 Cf., por todos, NUNES, Anelise Coelho. *A titularidade dos direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

jurídica (o direito deve ser compatível com a condição particular de pessoa jurídica) de tal sorte que nesse caso o fundamento direto de tal titularidade não reside na dignidade da pessoa humana.

Destinatários do direito são os sujeitos de direito passivos, incluídos, conforme o caso, todos os poderes públicos, mas também e de certo modo os atores privados, ressalvando-se que o direito à informação, como direito fundamental, pode colidir com outros direitos fundamentais, como é o caso, apenas para ilustrar, da polêmica que cerca a publicação nominal dos vencimentos dos servidores públicos e eventual restrição desproporcional do direito à privacidade, o que será objeto de análise mais adiante (capítulo 5). Também o cabimento da ação de habeas data em face de pessoas jurídicas de direito privado, desde que se cuide de bancos de dados de natureza pública, é indicativo da eficácia do direito à informação nas relações privadas, que, a depender do caso e na esteira da jurisprudência do STF, assume a forma de uma eficácia direta e não apenas mediada pela atuação do legislador infraconstitucional.

Como as situações de conflitos entre direitos fundamentais são muito frequentes na seara das liberdades comunicativas, em especial quanto ao seu impacto sobre os direitos de personalidade de terceiros, mas também interesses do poder público (quando se cuida da veiculação de informações que dizem com questões políticas sensíveis ou afetam detentores de cargos públicos, por exemplo) ou mesmo interesses de natureza econômica, vale lembrar que o STF, no âmbito da ADPF¹⁴ n° 130¹⁵, que analisou a recepção pela CF/1988 da Lei de Imprensa editada sob a égide do regime militar, acabou por sufragar a teoria de uma posição preferencial da liberdade de expressão (e informação) quando em confronto com outro direito ou princípio constitucional¹⁶, nada obstante

14 ADPF = Arguição de Preceito Fundamental (Claim of Non-Compliance with a Fundamental Precept). ADPF is a kind of action, i. e., demand, exclusively filed in the Supreme Court, whose objective is to prevent or repair damage to fundamental precept, resulting from an act (administrative or political) of the government. In this case, it is said that the ADPF is an autonomous action or demand. However, such action may also have an equivalent nature to ADIs (a sort of judicial review) and may challenge the constitutionality of a rule before the Federal Constitution, but this standard must be municipal or before the current Constitution (in this case, prior to 1988). The ADPF is governed by Federal Law 9.882/99.

15 ADPF 130, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 30-4-2009, Plenário, DJE de 6-11-2009.

16 Na doutrina de língua inglesa *preferred position*, para aprofundamento cf. *Martin Edelman, Democratic Theories and the Constitution*. New York: SUNY Press, 1984, p. 129 e ss., ainda, *Matthew D. Bunker. Justice and the Media: Reconciling Fair Trials and A Free Press*. Routledge, 2013, p. 24 e ss. No doutrina brasileira, cf. *Barroso, Luís Roberto. Liberdade de expressão versus direitos da personalidade – Colisão de direitos fundamentais e critérios de ponderação. Temas de direito constitucional, t. III, Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 105-106; aliás, texto já enunciado em Barroso, Luís Roberto e Barcellos, Ana Paula. Colisão entre liberdade de*

– no direito pátrio – tal doutrina ainda seja aplicada de forma tímida, o que aqui, todavia, não teremos como examinar¹⁷.

3 O DIREITO À INFORMAÇÃO COMO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

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

Art. 5º XXXIII – CF/1988

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

Art. 5º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

A Liberdade de Informação (*Freedom of Information*) é um importante vetor do direito de aceder à informação em posse do poder público¹⁸, o mais importante, diríamos indispensável. O direito à informação não se confunde com o direito de acesso à informação, contudo, no direito de acesso à informação (em especial no direito à informação pública) há direito à informação¹⁹. Tal direito é informado por nove princípios internacionalmente aceitos:

expressão e direitos da personalidade. Critérios de ponderação. Interpretação constitucionalmente adequada do Código Civil e da Lei de Imprensa. RTDC, v.16, out./dez., 2003.

- 17 Para aprofundamento cf., KOATZ, Rafael Lorenzo-Fernandez. As liberdades de expressão e de imprensa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: Sarmento, Daniel; Sarlet, Ingo Wolfgang (coord.). *Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica*, p. 402.
- 18 It is an integral part of the fundamental right of freedom of expression, as recognized by Resolution 59 of the UN General Assembly adopted in 1946, as well as by Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights (1948), which states that the fundamental right of freedom of expression encompasses the freedom to “to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers”. (cf., para aprofundamento, Communication and Information, in: <<http://www.unesco.org/newundamente/en/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/>>. Acesso em: 19 dez. 2014.
- 19 Relevante conferir o trabalho de Toby Mendel, Freedom of Information: A Comparative Legal Survey. Second Edition Revised and Updated. Paris, France: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, 2008, in: <[http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12054862803freedom_information_en.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12054862803freedom_information_en.pdf/freedom_information_en.pdf)> (acesso 12/07/2013). Há uma edição em português em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2014.

Princípio 1. Divulgação Máxima - A legislação sobre liberdade de informação deve ser guiada pelo princípio da máxima divulgação;

Princípio 2. Obrigação de Publicar - Os órgãos públicos devem ter a obrigação de publicar informações essenciais;

Princípio 3. Promoção de um Governo Aberto Os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo;

Princípio 4. Abrangência Limitada das Exceções - As exceções devem ser clara e estritamente definidas e sujeitas a rigorosos testes de “dano” e “interesse público”;

Princípio 5. Procedimentos que facilitem o Acesso - Os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de exame independente caso haja recusa;

Princípio 6. Custos - As pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em razão dos altos custos envolvidos;

Princípio 7. Reuniões Abertas - As reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público;

Princípio 8. A Divulgação tem Precedência - As leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas;

Princípio 9. Proteção para os Denunciantes - Os indivíduos que trazem ao público informações sobre atos ilícitos – os denunciantes – precisam ser protegidos²⁰.

20 Em inglês: PRINCIPLE 1. MAXIMUM DISCLOSURE - Freedom of information legislation should be guided by the principle of maximum disclosure. PRINCIPLE 2. OBLIGATION TO PUBLISH - Public bodies should be under an obligation to publish key Information. PRINCIPLE 3. PROMOTION OF OPEN GOVERNMENT - Public bodies must actively promote open government. PRINCIPLE 4. LIMITED SCOPE OF EXCEPTIONS - Exceptions should be clearly and narrowly drawn and subject to strict “harm” and “public interest” tests - The three-part test. PRINCIPLE 5. PROCESSES TO FACILITATE ACCESS - Requests for information should be processed rapidly and fairly and an independent review of any refusals should be available. PRINCIPLE 6. COSTS - Individuals should not be deterred from making requests for information by excessive costs. PRINCIPLE 7. OPEN MEETINGS - Meetings of public bodies should be open to the public. PRINCIPLE 8. DISCLOSURE TAKES PRECEDENCE - Laws which are inconsistent with the principle of maximum disclosure should be amended or repealed. PRINCIPLE 9. PROTECTION FOR WHISTLEBLOWERS - Individuals who release information on wrongdoing - whistleblowers - must be protected. (Toby Mendel, Freedom of Information, cit).

Tais princípios são relevantes no contexto do que pode designar de uma “cláusula geral de comunicação”, isto é no direito coletivo e fundamental à “comunicação social”. Observe-se que o direito à comunicação, como direito coletivo está imediatamente vinculado ao direito de participação cidadã e do correlato exercício da liberdade de expressão, o que vai implicar o direito fundamental de *informar*, de *informar-se* e, especialmente, o *de ser informado*²¹. É bom ter presente, como já referido, que a CF/1988 assegura expressamente o direito à comunicação quando dispõe, no inciso IX do Art. 5º, que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de *comunicação*, independentemente de censura ou licença”; a liberdade da atividade de comunicação, ainda que possa ser assemelhada (e incluída na) com a liberdade de expressão, com ela não se confunde integralmente. Expressar e comunicar enunciam ações com significados bem identificados. Ao passo que expressar é manifestar emoções, sentimentos, afirmações ou negações por declarações ou, palavras ou signos, ou sinais (atos, ações e, mesmo, omissões). Comunicar do latim, *communicare*, denota a ação de tornar comum, associar, de *communis*, comum, comunidade, significando algo que se participa, troca de informações, tornar ideias comuns, daí *communicatio (onis)*, como ação de comunicar, de dividir. No vernáculo, comunicação, segundo Houaiss, é processo que envolve a transmissão e a recepção de mensagens entre uma fonte emissora e um destinatário receptor, no qual as informações, transmitidas por intermédio de recursos físicos (fala, audição, visão etc.), ou de dispositivos técnicos, são codificadas na fonte e decodificadas no destino com o uso de sistemas convencionados de signos ou símbolos sonoros, escritos, iconográficos, gestuais etc.²² O direito à comunicação e expressão, portanto e como já afirmado, inclui os direitos fundamentais de informar, de informar-se e de ser informado.

O acesso às informações em poder do Estado e os mecanismos de controle democrático são elementos essenciais à participação cidadã nos negócios públicos (na *res publica*), pois uma maior participação cidadã resulta em maior transparência da administração pública com o objetivo de aprimorar o controle democrático e a prestação de contas à sociedade por parte do governo. Ademais, o direito à informação – relevante elemento da cidadania – mostra-se, em primeiro lugar e de maneira preponderante,

21 FARIAS, Edilson Pereira de. *Liberdade de expressão e comunicação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 161 e ss.

22 HOUAISS, Antônio. *Novo Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. São Paulo: Objetiva, 2009. verbete:

com a ação social dos cidadãos não só em relação com as autoridades públicas, mas também em suas mútuas relações com as entidades privadas, por este motivo ele aparece na maioria das Constituições democráticas como um direito fundamental, a par de adquirir a categoria de direito humano na ordem internacional. Observe-se que esse direito (humano e fundamental) tem notável extensão planetária sendo reconhecido (até 2014) em 102 países, do que dá conta a tabela que segue, na qual se pode ver o ano em que o direito de acesso à informação foi reconhecido no plano constitucional e/ou infraconstitucional:

1	Sweden	1766	27	Japan	1999	52	Slovenia	2003	78	Uruguay	2008
2	United States	1966	28	Liechtenstein	1999	53	Turkey	2003	79	Cook Islands	2009
3	France	1978	29	Trinidad	1999	54	Antigua	2004	80	Russia	2009
4	Australia	1982	30	Bosnia and Herzegovina	2000	55	Argentina	2004	81	Guinea	2010
5	New Zealand	1982	31	Bulgaria	2000	56	Dominican Republic	2004	82	Indonesia	2010
6	Canada	1983	32	Estonia	2000	57	Ecuador	2004	83	Liberia	2010
7	Colombia	1985	33	Moldova	2000	58	Switzerland	2004	84	Brazil	2011
8	Austria	1987	34	Slovakia	2000	59	Azerbaijan	2005	85	El Salvador	2011
9	Denmark	1987	35	South Africa	2000	60	Germany	2005	86	Hungary	2011
10	Italy	1990	36	United Kingdom	2000	61	India	2005	87	Malta	2011
11	Netherlands	1991	37	Poland	2001	62	Montenegro	2005	88	Mongolia	2011
12	Belgium	1994	38	Romania	2001	63	Taiwan	2005	89	Niger	2011
13	Belize	1994	39	Angola	2002	64	Uganda	2005	90	Nigeria	2011
14	Iceland	1996	40	Jamaica	2002	65	Honduras	2006	91	Tunisia	2011
15	Lithuania	1996	41	Mexico	2002	66	Macedonia	2006	92	Ukraine	2011
16	South Korea	1996	42	Pakistan	2002	67	Norway	2006	93	Yemen	2012
17	Ireland	1997	43	Panama	2002	68	China	2007	94	Rwanda	2013
18	Thailand	1997	44	Tajikistan	2002	69	Jordan	2007	95	Guyana	2013
19	Uzbekistan	1997	45	Zimbabwe	2002	70	Kyrgyzstan	2007	96	Sierra Leone	2013
20	Israel	1998	46	Armenia	2003	71	Nepal	2007	97	Spain	2013
21	Latvia	1998	47	Croatia	2003	72	Nicaragua	2007	98	Ivory Coast	2013
22	Albania	1999	48	Kosovo	2003	73	Portugal	2007	99	South Sudan	2013
23	Czech Republic	1999	49	Peru	2003	74	Bangladesh	2008	100	Maldives	2014
24	Finland	1999	50	Saint Vincent and the Grenadines	2003	75	Chile	2008	101	Paraguay	2014
25	Georgia	1999	51	Serbia	2003	76	Ethiopia	2008	102	Afghanistan	2014
26	Greece	1999				77	Guatemala	2008			

Fonte: <http://freedominfo.org/wp-content/uploads/documents/foicountrieslist2014dec17chrono.docx> (acesso 19/12/2014)

O direito à informação, ou o direito de acesso a informações detidas pelas autoridades públicas, frise-se, é um ingrediente fundamental na responsabilização e participação democrática. Um forte e eficaz direito à informação sustenta o engajamento ativo da cidadania no controle do governo, sendo difícil manter um sistema verdadeiramente participativo na ausência desse direito e de sua adequada concretização.

4 O DIREITO À INFORMAÇÃO NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

4.1 UMA BREVE MIRADA SOBRE A EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL

Na trajetória constitucional brasileira anterior a 1988 a liberdade de expressão e comunicação (informação) já aparecia na Carta Imperial de 1824, no seu Art. 179, IV:

Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escriptos, e publicar-os pela Imprensa, sem dependencia de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercicio deste Direito, nos casos, e pela fôrma, que a Lei determinar (sic).

Com a República, preserva-se a garantia constitucional da “manifestação do pensamento” quando a Carta de 1891, no n° 12° do Art. 72, dispõe que “*Em qualquer assumpto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependencia de censura, respondendo cada um pelos abusos que commetter, nos casos e pela fôrma que a lei determinar. Não é permitido o anonymato*” (sic), linha que foi, em termos gerais, mantida nas constituições de 1934, 1937 e 1946, ainda que com algumas variações. De acordo com o n° 9 do Art. 113 da Constituição de 1934,

Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento, sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos independe de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda, de guerra ou de processos violentos, para subverter a ordem política ou social.

No texto constitucional de 1937, o n° 15 do Art. 112 preceituava que “*todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei*”, agregando, na sequência, que a lei poderia prescrever eventuais restrições nos seguintes casos:

- a) *com o fim de garantir a paz, a ordem e a segurança pública, a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação;*
- b) *medidas para impedir as manifestações contrárias à moralidade pública*

e aos bons costumes, assim como as especialmente destinadas à proteção da infância e da juventude; c) providências destinadas à proteção do interesse público, bem-estar do povo e segurança do Estado.

É preciso enfatizar que a Ditadura do Estado Novo (1937-1945) se caracterizou por fortes intervenções na liberdade de expressão, inclusive tendo ocorrido a suspensão dos direitos e garantias constitucionais mediante o Decreto nº 10.358, de 31.08.1942. Com a redemocratização, o § 5º do art. 141 da Constituição de 1946 estabelecia: “É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa *de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe*”, preceito que veio a ser restringido pelo Ato Institucional n. 2 de 27 de outubro de 1965, já no domínio da Ditadura Militar instaurada pela Revolução de 31.03.1964.

Surpreendentemente, é com a Constituição de 1967 (em pleno regime ditatorial militar) que emerge com tal denominação, o direito à informação, como previsto no § 8º do art. 150:

É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação sem sujeição à censura, salvo quanto a espetáculos de diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independe de licença da autoridade. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe.

A prestação de informação sem sujeição à censura já assume aqui já a condição de elemento central da ordem constitucional brasileira na perspectiva da “liberdade de informação” em sentido estrito, ainda que no período ditatorial a censura tenha sido amplamente praticada.

Com o advento da CF/1988, redemocratizado o país, a cidadania readquire a plena liberdade de expressão, seja no exercício da opinião, da consciência, ou da informação em todos os seus amplos conteúdos significantes. No sistema constitucional brasileiro de 1988, o direito de acesso à informação, de modo generalizado está assentado no catálogo de direitos fundamentais articulado pelo art. 5º, incisos IV, X, XII,

XIV, XXXIII, XXXIV (alínea “b”), LX, LXXII; bem como no art. 37, § 3º, inciso II; no art. 93, inciso IX; no art. 216, § 2º; e no art. 220 e parágrafos, sem prejuízo de outras manifestações normativas atributivas de posições jurídicas subjetivas ativas, por força da cláusula de abertura contida no § 2º do mesmo art. 5º da CF/1988, a teor da qual os direitos expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do seu respectivo regime e princípios, além de abarcarem os direitos consagrados em tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil, em que pese a problemática do valor jurídico dos tratados no direito interno, que aqui não será analisada.

O mandamento contido no inciso IV do art. 5º da CF/1988 (...*é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato*) consagra a dimensão individual do direito à informação, pois assegura a livre manifestação do pensamento, isto é, cuida do direito de comunicar livremente, de modo imediato, direto, ou mediante qualquer meio de difusão, as ideias, os ideais, as opiniões e os conhecimentos quaisquer que sejam. Aqui estamos no âmbito do direito de informar (muito claro aos periodistas) que inclui toda e qualquer crítica. Aliás, o STF já decidiu que “não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir previamente o que pode ou o que não pode ser dito por indivíduos e jornalistas”²³.

De acordo com os preceitos contidos nos incisos XIV ([...] é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional) e 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*) do art. 5º da CF/1988 consagram, além do ponto de vista individual, uma dimensão coletiva do direito à informação. Com acuidade que lhe era costumeira, em 1980 (antecipando-se em oito anos à Carta de 1988), em tese apresentada na VIII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho, já afirmara: “a liberdade de expressão é um direito de quem o utiliza. O direito à informação alcança e abrange o público a que ele se dirige. Entre os dois, há uma distância que vai de um *direito pessoal* a um *direito coletivo*” (itálico nosso)²⁴.

23 Cf. STF: ADI 4.451-MC-REF, rel. min. Ayres Britto, julgamento em 2-9-2010, Plenário, DJE de 24-8-2012; ADPF 130, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 30-4-2009, Plenário, DJE de 6-11-2009.

24 BARBOSA LIMA SOBRINHO, A. J. Direito de Informação. *Revista Informação Legislativa*. Brasília, 17, n. 67 jul./set. 1980, p. 155/156. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181246/000390257.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

Tanto na sua dimensão individual quanto coletiva, a CF/1988, além de proscrever a censura (art. 5º, inciso IX, e art. 220, § º), também estabelece que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição” (CF/1988, art. 220, caput). De regra, portanto, somente a Constituição poderá impor limites ou justificar restrições ao direito à informação e de modo geral às liberdades comunicativas, de tal sorte que uma “resposta correta” sobre a extensão do direito à informação é sempre e em primeiro plano uma resposta constitucionalmente adequada, ou seja, fundada na e justificada pela Constituição. O quanto restrições às liberdades comunicativas e informacionais podem ser tidas como constitucionalmente legítimas, especialmente por força de conflitos com outros princípios e direitos fundamentais, como é o caso, entre outros, dos direitos à privacidade e intimidade, a honra e a imagem das pessoas, tem sido objeto de acirrada controvérsia também no Brasil, destacando-se o entendimento, compartilhado pelo STF, de repúdio ao discurso do ódio e de caráter discriminatório²⁵, mas também, ainda que em caráter excepcional e dadas as circunstâncias, da afetação de direitos de personalidade, designadamente quando em causa a dignidade da pessoa humana²⁶.

Mas a CF/1988 também dotou a cidadania de um instrumento processual próprio, o *habeas data*, para assegurar o acesso e a retificação de informações pessoais depositadas em bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público (art. 5º, LXXII), de modo a contribuir para o desenvolvimento de uma autodeterminação informativa no trato com os dados pessoais, assim como de um direito de petição e de obtenção de certidões perante o poder público. Além disso, o já referido *habeas data*, que assume a condição de autêntica “ação constitucional”, pode ser manejado em face de particular, em geral pessoas jurídicas, pois o que define o seu cabimento em concreto é a natureza pública das informações e do respectivo banco de dados.

Ainda no que diz com o nível textual, a CF/1988, incluiu a publicidade no âmbito dos princípios diretivos da Administração Pública

25 Cf., por todos, o julgamento do Habeas Corpus n. 82.424-RS, Relator Ministro Maurício Correia (Caso “Ellwanger”).

26 Cf., dentre tantos, especialmente, WEINGARTNER NETO, Jayme. *Honra, privacidade e liberdade de imprensa: uma pauta de justificação penal*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. bem como, por último, SARMENTO, Daniel, Art. 5º, inciso IV, in: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.), *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo: Saraiva/Almedina, p. 257 e ss.

(artigo 37, caput), além de, no seu artigo 37, § 3º, inciso II²⁷, e no artigo 216, § 2º²⁸, respectivamente, assegurar, de modo direto, o direito à informação detida pelo Poder Público, além de estatuir (artigo 216A, § 1º, IX²⁹), o dever de transparência e compartilhamento das informações em posse da Administração, ao passo que a teor do inciso IX do art. 93, estabelece o dever de motivação dos atos do Poder Judiciário e a publicidade dos julgamentos, ressalvadas exceções³⁰.

Tal feixe de preceitos constitucionais tem sido objeto de uma gradual, mas muito diferenciada e vacilante concretização pelos órgãos estatais, seja no plano legislativo, seja na esfera de atuação da Administração Pública e do Poder Judiciário, o que será objeto de nossa atenção precisamente no próximo item.

5 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM FACE DO PODER PÚBLICO E SUA CONCRETIZAÇÃO

De todo o exposto até o momento, cremos clara a concepção de que o fenômeno “informação” objeto da regulação pelo Direito, se tenciona nas ações de informar, informar-se e de ser informado. Em primeira linha, portanto, ele assume uma dimensão individual (sem prejuízo de sua natureza coletiva), na condição de direito subjetivo de acessar informação perante qualquer sujeito de direito, independentemente do direito da coletividade (do sujeito plural de direito) de buscar, acessar, receber e divulgar informações em poder do Estado, seus agentes, instituições e, mesmo entes privados com interesses vinculados à Administração.

De outro modo, seja na sua dimensão singular ou coletiva, o direito de acesso à informação imanta necessariamente proteção dos direitos da personalidade (entre esses, honra, vida privada, intimidade, imagem...) gerando dessa forma um limite ao acesso e difusão da informação, fundado na paridade de armas entre cidadãos

27 “[...] a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo”

28 “[...] Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. [...]”

29 Inserido mediante a Emenda Constitucional nº 71, de 29.11.2012.

30 “[...] 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”.

e cidadãos e entre cidadãos e o Estado objetivando a concreção do direito à autodeterminação informativa³¹.

5.1 SUJEITOS E DESTINATÁRIOS DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO: ALGUMAS PARTICULARIDADES

Consoante já adiantado, sujeitos também do direito de acesso à informação são todas as pessoas naturais e jurídicas, as universalidades de direito, bem como os órgãos despersonalizados, incluindo, no caso das pessoas naturais, os estrangeiros, sejam eles, ou não, residentes no País, ressalvadas as circunstâncias ligadas à natureza do “interesse” em questão, isto é, de interesse do particular ou de interesse coletivo, o que, em princípio, não afasta eventual possibilidade de restrição também do ponto de vista da titularidade. A denegação do acesso a qualquer tipo de informações deve, contudo, ser excepcional e somente poderá fundamentar-se naquelas razões específicas dispostas pelo texto constitucional e legislação infraconstitucional pertinente, como é o caso, em especial, da segurança nacional, para efeito da proteção de dados pessoais (sensíveis), a proteção dos segredos industriais e comerciais, a prevenção ou investigação das práticas criminosas, o que será objeto de atenção logo adiante.

Do ponto de vista do seu polo passivo, dos destinatários, nele se incluem todas as entidades estatais (o que abrange as Autarquias, Fundações, mas também as Empresas Públicas), no sentido de uma vinculação isenta de lacunas do poder público, como, ademais, se verifica na seara dos direitos e garantias fundamentais, mas também atores privados estarão obrigados a assegurar o desfrute desse direito sempre e quando exerçam qualquer preposição de autoridade administrativa, realizem função ou serviços públicos ou, ainda, operem com recursos e fundos públicos, pois toda a informação em posse das entidades públicas ou daquelas entidades privadas que exerçam funções ou serviços públicos ou ainda utilizem recursos públicos devem estar submetidas ao princípio da publicidade (Art. 37 da CF/1988), mas também no dever de transparência, que blinda,

31 Observe-se que “[...] Este direito à autodeterminação informativa é um verdadeiro direito fundamental, com conteúdo próprio [...], e não apenas uma garantia do direito à reserva da intimidade da vida privada. Embora possa proteger informação íntima, e se assuma, instrumentalmente, como direito-garantia daquela [...], é também um direito dirigido à defesa de novas facetas da personalidade – é um direito de personalidade – traduzido na liberdade de controlar a utilização das informações que lhe respeitem (desde que sejam pessoais), e na protecção perante agressões derivadas do uso dessas informações” (Sarmiento e Castro, Catarina. O direito à autodeterminação informativa e os novos desafios gerados pelo direito à liberdade e à segurança no pós 11 de Setembro, p. 11 do texto que pode ser acessado em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/CatarinaCastro.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2013.

em regra, qualquer ocultação de informações detidas pelo poder público, traduzindo-se também em um dever de prestações informacionais.

5.2 OBJETO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Revela-se como objeto do direito toda a informação produzida ou detida por órgãos e entidades públicas, bem como aquela produzida ou mantida por pessoa física ou privada decorrente de um vínculo com órgãos e entidades públicas. Ademais, integram também objeto de direito as informações sobre as atividades de tais órgãos e entidades inclusive relativas à sua política, organização e serviços, o que inclui as informações pertinentes ao patrimônio público, a utilização de recursos públicos, licitações e contratos administrativos, bem como as consequentes informações sobre políticas públicas, inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas.

5.3 EFICÁCIA DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

No sistema constitucional brasileiro as normas definidoras dos direitos fundamentais têm aplicação imediata (§ 1º do art. 5º da CF/1988), o que implica uma vinculação direta dos órgãos, funções, agentes e atos do poder público, bem como a circunstância de que a ausência de legislação infraconstitucional reguladora não afasta, por si só, a extração de efeitos jurídicos úteis deduzidos diretamente do plano constitucional, o que, dito de outro modo, significa que a falta de lei não impede o Poder Judiciário de assegurar o acesso à informação pública, além de assegurar o pleno controle da legitimidade constitucional dos atos do poder público que atentam contra o direito de acesso à informação³². Mas resulta evidente que também o direito de acesso à informação carece de regulamentação infraconstitucional para que lhe seja assegurado exercício mediante um devido procedimento e as necessárias garantias. Tal regulamentação acabou sendo levada a efeito no Brasil mediante a edição da Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011, com regulação pelo Decreto (Presidencial) nº 7.724, de 16 de Maio de 2012. A legislação é aplicada em todo o território nacional e, por força do princípio federativo, a todos os Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, que, contudo, no âmbito (e limites) de suas respectivas competências, podem editar leis em caráter estadual e municipal. Convém informar que segundo dados de maio/junho de 2014, já dispõem de normativa infraconstitucional 26 Estados, o Distrito Federal, 26 Capitais e 254 municípios com população superior a cem mil habitantes³³.

32 Sobre o tema, v., para maior desenvolvimento, SARLET, Ingo W. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, segunda parte.

33 Cf., os dados atualizados no Mapa da Transparência, in: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/mapa-trasparencia>>. Acesso em: 19 dez. 2014. OBS. O levantamento

5.4 RESTRIÇÕES AO ACESSO – EXCLUDENTES DA OBRIGAÇÃO

Mas a eficácia dos direitos fundamentais, também do direito de acesso à informação não é absoluta, no sentido de impedir toda e qualquer restrição. Além de restrições diretamente estabelecidas pela CF/1988 (como a que assegura o sigilo da fonte, a depender das circunstâncias) a sede para que os limites ao direito de acesso à informação sejam concretizados mediante intervenções restritivas e, em primeira linha, a legislativa.

Entre essas restrições podem ser elencadas as informações que possam pôr em risco a defesa e a soberania nacionais, bem como os planos ou as operações estratégicas das Forças Armadas. Ademais, protege-se a discricção e o sigilo, sempre que a difusão da informação prejudicar a condução de negociações, ou das relações internacionais do país, seus agentes ou mesmo da iniciativa privada. De outro modo, por evidente e dependente, contamina o direito de acesso, como exceção, se as informações foram fornecidas em caráter sigiloso por outros estados e organismos internacionais; aquelas que põem em risco a segurança de instituições ou “altas” autoridades, nacionais ou estrangeiras, bem como seus familiares e conexos; e comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento. Outra restrição na divulgação está o pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde de terceiros; e, no campo econômico, oferecer elevado risco à estabilidade financeira, ou monetária do país, ademais de prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico.

Mas considerando o enfoque do presente texto, que se destina a propiciar uma apresentação geral do direito de acesso à informação (situado no marco mais amplo do direito à informação e do direito da informação) perante o poder público no Brasil, segue um sumário roteiro para a compreensão de como o acesso à informação foi objeto de regulação infraconstitucional, sem deixar, quando for o caso, de apontar algumas questões de natureza mais polêmica.

5.4 O COMANDO NORMATIVO INFRACONSTITUCIONAL

A Lei 12.527 de 18 de Novembro de 2011, regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº

considera apenas normativos locais em plena vigência, que tenham por objetivo expresso a regulamentação da Lei de Acesso à Informação, de acordo com o art. 45 da Lei 12.527/11. Não espelham, por exemplo, projetos de Lei que estejam em tramitação das respectivas assembleias estaduais ou câmaras municipais.

8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e dá outras providências, estabelecendo que toda informação produzida ou custodiada por órgãos e entidades públicas é passível de ser ofertada ao cidadão, a não ser que esteja sujeita a restrições de acesso legalmente estabelecidas, quais sejam: estabelece que toda informação produzida ou custodiada por órgãos e entidades públicas é passível de ser ofertada ao cidadão, a não ser que esteja sujeita a restrições de acesso legalmente estabelecidas, quais sejam:

- (a) informações classificadas nos graus de sigilo reservado, secreto ou ultrassecreto, nos termos da própria lei;
- (b) informações pessoais, afetas à intimidade e à vida privada das pessoas naturais; ou
- (c) informações protegidas por outras legislações vigentes no País, como é o caso do sigilo fiscal e do sigilo bancário.

Para operacionalizar o direito à informação, a lei garante à sociedade o acesso a informações públicas de duas formas:

1. **Transparência Passiva:** quando o Estado fornece informações específicas solicitadas por pessoas físicas ou jurídicas;
2. **Transparência Ativa:** quando o Estado concede proativamente amplo acesso a informações de interesse coletivo e geral, divulgando-as, principalmente, em seus sítios eletrônicos na Internet.

A Lei de Acesso à Informação e seu decreto regulamentador no âmbito do Poder Executivo Federal (Decreto nº 7.724/2012) estabelecem que órgãos e entidades devem disponibilizar infraestrutura próprias para receber e responder pedidos de informação da sociedade e para garantir a análise de negativas de informação em diferentes instâncias recursais. Para tanto, todos os órgãos e as entidades estão obrigados a criar o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, com o objetivo de atender e orientar o público quanto ao acesso à informação, bem como receber e registrar pedidos, entre outras atribuições. Além de disponibilizar o espaço físico do SIC, os órgãos devem possibilitar o recebimento de pedidos de informação por meio da Internet. Assim, visando facilitar o exercício do direito à informação por parte da sociedade, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). O Sistema

funciona como porta de entrada única, no âmbito do Poder Executivo Federal, para registro de pedidos de informação e de suas respectivas respostas. Todos os pedidos devem ser registrados pelos órgãos no e-SIC, inclusive aqueles feitos pessoalmente nos SICs ou por outros meios, como correspondências físicas ou eletrônicas, telefone, entre outros. Da mesma forma, no âmbito dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, já se encontram em operacionalização e-SIC's, e respectivos portais de transparência³⁴.

5.5 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA LEI Nº 12.527 DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011

A Lei de acesso à informação (12.527/2011 – agora e adiante LAI), tem, entre outros, por principais objetivos: (i) publicidade é o mandamento e o sigilo é a exceção; (ii) controle social da administração pública; (iii) divulgação independentemente de solicitação; (iv) desenvolvimento da cultura da transparência; e, (v) utilização das tecnologias da informação e da comunicação (TIC). No seu âmbito de abrangência incluem-se: instituições, órgãos e entidades federais estaduais e municipais, em qualquer função (legislativa, administrativa e judiciária); empresas públicas, sociedades de economia mista e

34 Cf., Controladoria-Geral da União RELATÓRIO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.527: Leis de Acesso à Informação (2013). Relatório que pode ser acessado em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio-2-anos-lai-web.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2014. COLETÂNEA DE ACESSO À INFORMAÇÃO. Publicação da Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União. Brasília, 2014, em: http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/coletanea-acesso_informacao.pdf (acesso em 19/12/2014). Direito de Acesso à Informação – Marco Normativo Brasileiro – Publicação da Controladoria-Geral da União. Brasília, junho/2014, acessível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/marco_normativo.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2014. OBS. – A Lei 12.527, de 2011 estabelece normas para o acesso às informações conforme as previsões constitucionais do artigo 5º, inciso XXXIII, do artigo 37, §3º, inciso II e do artigo 216, §2º Além de tratar de assuntos constitucionais, a Lei 12.527 modifica a lei que estabelece o regime jurídico dos servidores públicos federais, Lei nº 8.112, de 1990 e revoga outras leis e dispositivos legais. O tema central da Lei 12.527 é composto das normas de acesso à informação já previstos na Constituição e nas leis. A Lei nº 11.111, de 05.05.05, foi revogada pela Lei 12.257. A Lei nº 11.111 regulamentava a parte final do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal. A Lei 12.527 também revogou dispositivos da Lei nº 8.159, de 08.01.1991. A lei cujos dispositivos vão deixar de prevalecer com a vigência da Lei 12.527 trata da política nacional de arquivos públicos e privados. A Lei do Acesso à Informação no Brasil é uma lei ordinária federal. Entretanto, tem âmbito de aplicação a todos os entes públicos nacionais e ganha assim contorno de lei nacional. Não possui revogações posto que nem em vigor esteja ainda. Sua origem é o Poder Legislativo. Foi publicada em edição extraordinária do Diário Oficial da União de 18.11.2011. A Lei 12.527 conta com a referenda da AGU – Advocacia Geral da União; da CGU – Controladoria Geral da União; do GSI-PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; da SDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; do MJ – Ministério da Justiça; do MRE – Ministério das Relações Exteriores; do MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; do MC – Ministério das Comunicações; da SECOM – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; da CC-PR – Casa Civil da Presidência da República e do MD – Ministério da Defesa.

demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado. Entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos: diretamente do orçamento estadual; ou mediante subvenções sociais, contratos de gestão, termos de parceria, convênios, acordos, ajustes ou outros meios e modos de financiamento ou fomento. A LAI foi objeto de regulação mediante a edição do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

5.5.1 PRINCÍPIOS DO DIREITO DE ACESSO

Os artigos 3º, 6º e 7º da LAI estabelecem as garantias e os princípios fundamentais do direito de acesso, sendo esses articulados como: (a) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; (b) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; (c) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; (d) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; (e) desenvolvimento do controle social da administração pública; (f) gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; (g) proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; (h) proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso; (i) orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; (j) informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; (k) informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; (l) informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; (m) informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; (n) informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e (o) informação relativa: 1) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; 2) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

5.5.2 CATEGORIAS DE INFORMAÇÃO - INFORMAÇÕES AO CIDADÃO – DIVULGAÇÃO

O artigo 8º trata da transparência ativa no fornecimento de informações, pois atribui *o dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de*

requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (caput). Na ordem, decorrentes desse dever encontram-se as obrigações de: (a) registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; (b) registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; (c) registros das despesas; (d) informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; (e) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e (f) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. No art. 9º pode ser encontrado o dever de transparência passiva do Estado (governo) no fornecimento das informações quando solicitado, obrigando-se pela *criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:* a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

5.5.3 PROCEDIMENTO – IDENTIDADE E INFORMAÇÃO. PESQUISA DE DOCUMENTOS E MEIOS DE DIVULGAÇÃO. CUSTOS. PRAZOS DE ATENDIMENTO

O art. 10 da LAI, no domínio da transparência passiva trata do pedido de acesso, dispondo que *qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações [...] por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida, devendo o órgão ou entidade pública [...] autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível* (art. 11) e não classificada (arts. 21 ao 30), sendo que o serviço de busca e fornecimento da informação será gratuito, *salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados* (art. 12). Observando-se que quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original (art. 13) e, no caso de impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original (§ único); em qualquer caso é direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia (art. 14).

5.5.4 NEGATIVA DE INFORMAÇÃO E RECURSO

O art. 15 contempla o direito de recurso frente a qualquer negativa na prestação da informação dispondo: *no caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência*. Observando-se que o recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias (§ único).

5.5.5 RESTRIÇÕES AO ACESSO

O art. 21 da LAI, articula importante mandamento no sentido que não pode ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, esclarecendo, ainda, o § único do citado artigo que *as informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso*. As restrições estão bem identificadas na LAI (art. 21 ao 30), sendo que o sistema de classificação de informações possui três níveis – *ultrassecreto*, *secreto* e *reservado* – com prazos determinados de sigilo, isto é, 25, 15 e 5 anos respectivamente. Decorrido esse período, renovável apenas uma vez, a informação é automaticamente tornada pública. Observe-se que para a classificação, deve-se considerar o *interesse público*, a *gravidade do dano* à segurança da sociedade e do Estado e o *prazo máximo de restrição*, utilizando o critério menos restritivo possível. A lei só detalha as autoridades que podem classificar informação no âmbito da administração pública federal. Assim, na União, toda classificação deve ser formalizada em uma decisão que contém o assunto sobre o qual versa a informação, os fundamentos da classificação, o prazo de sigilo e a identificação da autoridade que a classificou. Essa decisão é mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada. Um agente público que classificar informação como *ultrassecreta* deverá encaminhar essa decisão à Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Todos os órgãos e entidades públicas (não apenas no âmbito federal) deverão submeter à reavaliação as informações classificadas como *ultrassecretas* e *secretas* no prazo máximo de 2 anos após a entrada de vigência da Lei Geral de Acesso à Informação (LAI)³⁵.

5.5.6 RESPEITO À LIBERDADE E AS GARANTIAS INDIVIDUAIS

O art. 31 da LAI, na esteira do disposto constitucional dispõe que *o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito*

35 Cf. MASSUDA, Arthur Serra. Entendendo a Lei de Acesso à Informação. Open Society Institute. Article 19, in: <http://artigo19.org/doc/entenda_a_lei_final_web.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2013.

à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. As informações pessoais pela LAI terão acesso restrito pelo prazo máximo de 100 anos (contados da data de sua produção), podendo, no entanto serem divulgadas diante de previsão legal ou do consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem (§ 1º, I); observe-se ainda, que o consentimento referido não será exigido quando as informações forem necessárias: à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico; à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem; ao cumprimento de ordem judicial; à defesa de direitos humanos; ou à proteção do interesse público e geral preponderante (§ 3º e incisos). A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância. Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal (§ 4º e 5º).

5.5.7 RESPONSABILIDADE PELA INFORMAÇÃO

Os artigos 32, 33 e 34 da LAI tratam da responsabilidade dos agentes públicos civis e militares (autoridades e demais entes), bem como pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público.

5.6 RESISTÊNCIA A MEDIDAS DE TRANSPARÊNCIA DERIVADAS DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Como de se esperar – algumas resistências ocorreram e ainda permanecem como resultado da implementação em nível infraconstitucional do direito de acesso à informação. A mais notável de todas pelos debates que foram colocados na doutrina, na mídia e nos centros de poder diz com a transparência na divulgação dos valores recebidos pelos servidores públicos em todos os níveis da de em todas as funções do Poder Público (executivo, legislativo e judiciário). Tal demarcação é objeto da regulação da Lei 12.527/2011, isto é, o Decreto nº 7.724, de 16 de Maio de 2012, que dispõe no seu inciso VI do seu Art. 7º: - *remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.* Tal dispositivo foi considerado (e por muitos

ainda o é) inconstitucional, pois excedeu ao dispor sobre o que não rege a Lei 12.527/2011, objeto de sua regulação e, tendo em conta que no direito brasileiro não se admite (em tese e de modo puro) o regulamento autônomo³⁶. Contudo, tal questão já está – no momento – pacificada por força da Decisão do STF no sentido que o [...] *Direito à informação de atos estatais, neles embutida a folha de pagamento de órgãos e entidades públicas. [...] Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo ‘nessa qualidade’ (§ 6º do art. 37)*³⁷.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que a liberdade e o direito de acesso à informação siga sendo o farol que sirva para iluminar e tornar transparente os negócios do Estado, necessária a sempre crescente participação da sociedade civil – de uma proativa cidadania. Sem a pressão e mobilização constantes da sociedade civil as disposições normativas que asseguram ampla informação podem converter-se em “letra morta”, e os princípios que as motivam podem ser suplantados por interesses menos democráticos. Não podemos esperar que os governos mudem por si mesmos. Os ventos da globalização e da modernização não converterão de modo automático burocratas egotistas em servidores abertos e transparentes. O debate público e a ação política são elementos chave na consolidação da “transparência”. Essa batalha pela transparência também deve ser fortalecida mediante a investigação sistemática das origens e funcionamento das diversas normas sobre liberdade e direito de acesso à informação existentes em âmbito planetário (ao menos, nos assim denominados Estados Democráticos do Ocidente).

36 Cf., sobre o tema, Copola, Gina. JURISPRUDÊNCIA COMENTADA: LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. PUBLICAÇÃO DE VENCIMENTOS DE SERVIDORES. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. nov. 2012, em: <<http://www.acopesp.org.br/artigos/Dra.%20Gina%20Copola/gina%20artigo%2084.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

37 Cf., SS 3.902-AgR-segundo, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 9-6-2011, Plenário, DJE de 3-10-2011. Disponível a Decisão em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628198>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

No direito comparado, inúmeras são as Constituições que consagram o direito de acesso à informação, e inúmeras são – no cenário infraconstitucional – as leis de acesso à informação existentes no mundo contemporâneo³⁸. Certo é que no direito brasileiro existe um dever constitucional do Estado em assegurar a gestão transparente da informação, para tanto o Estado está obrigado na proteção da informação, garantindo sua disponibilidade à cidadania, ademais de proteger de igual modo a informação sigilosa e a informação pessoal. Por isso mesmo está obrigado a submeter-se aos preceitos da defesa da transparência pela divulgação, independentemente de solicitações, em domínio eletrônico dedicado de acesso, de informações de interesse coletivo produzido ou custodiadas por ele mesmo, obrigando-se, ainda, pela publicação anual, na internet, da lista das de informações e documentos classificados em cada grau de sigilo e aquelas que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 meses, ademais da publicação anual, na internet, do relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas.

38 Cf., DARBISHIRE, Helen. Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities. Access to Information Program at the World Bank Institute (WBI) and supported financially by the Communication for Governance and Accountability Program (CommGAP), 2010. Acessível em: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2012. Também, *Inter-American Commission on Human Rights*. Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression. Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2013: *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 2013, v.2 / Catalina Botero Marino, Relatora Especial para la Libertad de Expresión. Acessível em: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2014_04_22_IA_2013_ESP_FINAL_WEB.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2014. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO *Segunda Edición Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202012%202da%20edicion.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2014. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS AMÉRICAS - Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales. 2013. Acessível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/EI%20acceso%20a%20la%20informacion%20en%20las%20Americas%202012%2005%2015.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2014.