

UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA

FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO EM DIREITO

PEDRO FERNANDO DE FARIA GOMES

**A Lei de Acesso à Informação e o Controle Social de Políticas Públicas de  
Direitos Fundamentais Sociais**

PIRACICABA

2016

PEDRO FERNANDO DE FARIA GOMES

**A Lei de Acesso à Informação e o Controle Social de Políticas Públicas de  
Direitos Fundamentais Sociais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Núcleo de Estudos de Direitos Fundamentais e da Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Rui Décio Martins

PIRACICABA

2016

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIMEP  
Bibliotecária: Marjory Harumi Barbosa Hito CRB-8/9128

G633I	<p>Gomes, Pedro Fernando de Faria A lei de acesso à informação e o controle social de políticas públicas de Direitos Fundamentais Sociais / Pedro Fernando de Faria Gomes. – 2016. 180 f. : il. ; 30 cm</p> <p>Orientador: Prof. Dr. Rui Décio Martins Dissertação (mestrado) – Universidade Metodista de Piracicaba, Direito, Piracicaba, 2016.</p> <p>1. Acesso à Informação. 2. Participação Social. 3. Política Pública. 4. Direitos Fundamentais. I. Martins, Rui Décio. II. Título.</p> <p>CDU – 342.7</p>
-------	--

PEDRO FERNANDO DE FARIA GOMES

**A Lei de Acesso à Informação e o Controle Social de Políticas Públicas de Direitos Fundamentais Sociais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP, Núcleo de Estudos de Direitos Fundamentais e da Cidadania, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Rui Décio Martins  
Universidade Metodista de Piracicaba (Presidente)

Prof. Dr. Lélío Maximino Lélis  
Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP)

Prof. Dr. Luís Renato Vedovato  
Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP)

Aprovada em 30 de agosto de 2016.

Local de defesa: Bloco 7, campus Taquaral da Universidade Metodista de Piracicaba.

Dedico este trabalho à minha mulher Tarsila, à minha filha Maria  
Fernanda e ao meu filho Pedro Henrique.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que, de uma forma ou outra, contribuíram para a realização deste trabalho que, além da relevância acadêmica, é um grande marco na minha vida pessoal.

De modo especial, agradeço ao Prof. Dr. Rui Décio Martins, pela dedicação e companheirismo na orientação desta dissertação e aos membros da banca: Prof. Dr. Luís Renato Vedovato e Prof. Dr. Lélío Maximino Lélis.

Agradeço a todos os professores desta casa, em especial o Prof. Dr. Everaldo Tadeu Quilici Gonzalez, bem como a todos os componentes da administração desta Universidade, especialmente à Sra. Sueli Catarina Verdicchio Quilles e à Sra. Majorj Harumi Barbosa Hito.

Agradeço e saúdo meus colegas de curso que sempre me incentivaram e me apoiaram nesta caminhada, de modo especial meus amigos: Angelina Cortelazzi Bolzam, Ana Carolina Caldari, Fausto Luz Lima e Agostinho Geraldo Gomes.

A todos, meus sinceros agradecimentos.

Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para todo o propósito debaixo do céu;

Há tempo de nascer, e tempo de morrer; tempo de plantar, e tempo de arrancar o que se plantou;

Tempo de matar, e tempo de curar; tempo de derrubar, e tempo de edificar;

Tempo de chorar, e tempo de rir; tempo de prantear, e tempo de dançar;

Tempo de espalhar pedras, e tempo de ajuntar pedras; tempo de abraçar, e tempo de afastar-se de abraçar;

Tempo de buscar, e tempo de perder; tempo de guardar, e tempo de lançar fora;

Tempo de rasgar, e tempo de coser; tempo de estar calado, e tempo de falar;

Tempo de amar, e tempo de odiar; tempo de guerra, e tempo de paz.

## RESUMO

Esse trabalho jurídico-analítico é voltado para uma reflexão acerca da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei 12.527/2011, buscando tanto a compreensão de seus princípios e conceitos fundamentais, quanto o esclarecimento de suas influências sobre as ações de governo de forma geral e, em especial, sobre as ações enquanto políticas públicas de adimplemento dos direitos fundamentais sociais. Inquire e investiga, nesse sentido, as implicações que a cultura de transparência e a promoção de um governo aberto, trazidos pela Lei de Acesso à Informação, trouxeram para os mecanismos de controle e participação social nos atos da administração pública voltados para a efetividade dos direitos fundamentais. Estabelecer uma relação entre o direito de acesso à informação, garantido pela Constituição Federal e por Tratados Internacionais, com o incremento da cidadania, pela intermediação do uso da máxima divulgação das informações públicas que a LAI exige, trouxe para o presente trabalho uma reflexão crítica com relação ao grau de dependência que esse uso da informação mantém com os direitos fundamentais à educação e à cultura, tendo em vista a realidade da maioria da população brasileira que, mesmo dispondo de acesso à informação, por sua especificidade e tecnicidade, se vê privada da compreensão efetiva dessa informação, na medida em que políticas públicas em favor de melhor qualidade da educação e da cultura ainda estão muito aquém do necessário para que a Lei de Acesso à Informação possa de fato ecoar como verdadeiro apoderamento da sociedade civil garantindo-lhe participação plena.

**Palavras-chave:** Acesso à Informação. Participação social. Políticas Públicas. Direitos Fundamentais. Transparência.



## **ABSTRACT**

This legal and analytical work is geared towards a reflection on the Access to Information Act (LAI), Law 12.527/2011, seeking an understanding of its principles and fundamental concepts, and the clearing of its influence on general government action, and particularly about public policy on fundamental social rights. In this sense it inquires and investigates the implications of transparency and an open government, brought by the Access to Information Act, bringing the mechanisms of social participation and control in the acts of public administration focusing on the effectiveness of fundamental rights. Establishing a relationship between the right to access information which is guaranteed by the Constitution and International Treaties, with the increase of citizenship by using maximum disclosure of public information that the LAI requires has brought to this work a critical reflection towards the dependency that the use of this information has with the fundamental rights to education and culture. Given the reality of the majority of the Brazilian population, despite the availability of access to information, due to its specific and technical nature, the population is deprived of effective understanding of that information, to the extent that public policy in favor of a better education and culture is not enough so that the Access to Information Act can indeed echo as a true empowerment of civil society ensuring its full participation.

**Keywords:** Access to Information. Social Participation. Public Policy. Fundamental Rights. Transparency.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cronologia do MERCOSUL.....	42
Figura 2 – Fluxograma do PPA .....	90

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – MERCOSUL – Estados Partes – Legislação acesso à informação .....	42
Quadro 2 – Comparativo Legislação MERCOSUL .....	45
Quadro 3 – Grau de sigilo e tempo x autoridade classificadora .....	65

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	- Constituição Federal
CGU	- Controladoria Geral da União
CMRI	- Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CNJ	- Conselho Nacional de Justiça
DADDH	- Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem
DUDH	- Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	- Emenda Constitucional
e-SIC	- Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
IRDR	- Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
NSC	- Núcleo de Segurança e Credenciamento
OEA	- Organização dos Estados Americanos
ONU	- Organização das Nações Unidas
PPA	- Plano Plurianual
SIC	- Serviço de Informações ao Cidadão
STF	- Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1 FUNDAMENTOS DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI 12.527/2011 (LAI) .....</b>	<b>18</b>
1.1 Embasamento Constitucional .....	19
1.2 Tratados Internacionais .....	24
<b>2 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – UMA ABORDAGEM PRINCIPIOLÓGICA</b>	<b>31</b>
2.1 Máxima divulgação das informações públicas .....	31
2.2 Desmotivação do pedido.....	32
2.3 Celeridade e facilidade de acesso .....	33
2.4 Duplo grau de julgamento.....	34
2.5 Universalidade .....	35
2.6 Transparência ativa .....	36
2.7 Promoção de um governo aberto e de uma cultura de transparência.....	38
2.8 Excepcionalidade das hipóteses de restrições.....	38
2.9 Proteção dos denunciantes .....	39
2.10 Os princípios da Lei de Acesso à Informação em um estudo de Direito Comparado no MERCOSUL.....	40
<b>3 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – UMA ABORDAGEM ANALÍTICA .....</b>	<b>46</b>
3.1 Conceitos fundamentais da LAI .....	46
3.2 Procedimento de acesso .....	53
3.3 Restrições de acesso à informação.....	61
3.4 Responsabilidades do agente público .....	68
3.5 Acesso à informação e colisões de direitos .....	71
<b>4 DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DIREITOS FUNDAMENTAIS .....</b>	<b>73</b>
4.1 Liberdades e garantias (direitos de defesa) e os direitos a prestações.....	75

4.2 A especificidade da LAI como adimplemento de direitos tanto de liberdade e garantias (direitos de defesa) quanto de direitos prestacionais .....	78
4.3 Direitos sociais fundamentais e Políticas Públicas .....	80
4.4 Políticas Públicas e a administração pública .....	83
4.5 A LAI e a transparência nas ações governamentais e na administração pública.....	86
<b>5 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E OS MECANISMOS DE CONTROLE DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS (POLÍTICAS PÚBLICAS) .....</b>	<b>89</b>
5.1 Controle interno .....	90
5.2 Controle legislativo.....	93
5.3 Controle judicial .....	96
5.4 Controle social .....	100
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>108</b>
<b>Referências .....</b>	<b>111</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>117</b>
Anexo A – Argentina – Acceso a la información pública – Decreto 1.172/2003	
Anexo B – Brasil – Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011	
Anexo C – Paraguai – De Libre Acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental – Ley 5.282/2014	
Anexo D – Uruguai – Derecho de acceso a la información pública – Ley 18.381/2008	

## INTRODUÇÃO

Estando o presente trabalho inserido no contexto do Núcleo de Estudos de Direitos Fundamentais e da Cidadania, do curso de Mestrado em Direito da UNIMEP, procura-se estabelecer uma relação entre direitos fundamentais e cidadania, que se dará pela interligação, pela busca da resposta da questão central que permeia toda a reflexão, qual seja:

De que maneira a Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011 – pode contribuir para o incremento e maior eficiência das políticas públicas de direitos fundamentais sociais?

A procura dessa resposta remete a alguns objetivos principais da pesquisa, dentre eles se destacam: a análise das relações entre a Lei de Acesso à Informação (LAI) e o Controle Social para compreender como, a partir dessas relações, se poderá exercer um controle, uma participação maior da sociedade civil sobre as ações governamentais notadamente sobre estas em *stricto sensu*, como políticas públicas para adimplemento de direitos sociais; abordagem que inclui e determina o estudo do contexto e da previsão constitucional e do cenário internacional (Declarações, Tratados e Pactos) para o surgimento dessa lei, bem como os princípios que a norteiam.

Com o intuito de uma melhor visualização do direito de acesso à informação no cenário sul-americano, a presente reflexão contempla um estudo de Direito Comparado a partir dos princípios presentes nas Leis de informação dos países do MERCOSUL, formatando um quadro comparativo entre Argentina, Uruguai, Paraguai, Venezuela e Brasil.

Além disso, torna-se necessário conceituar Políticas Públicas, suas conexões com o adimplemento de direitos sociais e sua relação de dependência com os conceitos de transparência e participação social e, nesse sentido, entender a informação como instrumento de garantia da participação democrática, na medida em que é ela uma forma sistemática do acesso à informação como instrumento de conhecimento, controle e formatação de estratégias de atuação política e de cidadania.

Sob o ponto de vista da vertente teórico-metodológica da pesquisa, a despeito de que o quadro central de toda reflexão seja alicerçado na análise de um enunciado normativo complexo, qual seja, da Lei de Acesso à Informação e, portanto, estará eminentemente arraigada a todo um exame do próprio texto legal, estando este estreitamente ligado a outros enunciados normativos – os enunciados constitucionais e a consideração de tratados e pactos

internacionais – não se pode negar uma diversidade de enfoques na presente reflexão; assim, segundo Miracy Barbosa de Sousa Gustin (2002, p. 42), está presente como uma das vertentes embasadoras do universo da presente pesquisa uma vertente jurídico-sociológica na medida em que a pesquisa não estará exclusivamente atrelada às relações intrínsecas do próprio ordenamento jurídico, isso porque se faz necessário abordar as questões de políticas públicas e de controle social e, em assim sendo, considerar todo o universo mais amplo do ambiente social no qual se insere o fenômeno jurídico da LAI.

Isso determina a obrigatoriedade do estudo das variáveis de relação desse instituto jurídico com a própria sociedade civil brasileira e deverá também a reflexão desdobrar-se num enfoque jurídico-descritivo, ou seja, há que se desenvolver uma análise interpretativa dos institutos jurídicos pertinentes a toda questão do acesso à informação, do combate à corrupção, da necessária transparência das ações do governo, a maior eficiência que isso traz para o implemento de políticas públicas, por exemplo.

Há que se considerar também que esse fenômeno jurídico, a Lei de Acesso à Informação não é um fato isolado, não é uma característica exclusiva do ordenamento jurídico brasileiro e, nesse sentido, a pesquisa também terá um enfoque jurídico-comparativo (GUSTIN, 2002, p. 49) na consideração de institutos similares de outros países, notadamente os do MERCOSUL.

Em suma, a presente pesquisa caracteriza-se por ser ao mesmo tempo dogmática, no sentido de analisar e considerar os institutos presentes e positivados no ordenamento jurídico brasileiro e em outros textos legais estrangeiros; jurídico-sociológica, pois considera as relações da Lei de Acesso à Informação como fenômeno jurídico no bojo de toda a sociedade civil; jurídico-descritiva, porque analisa e interpreta os problemas e fatos que foram determinantes na redação da LAI e, finalmente, ela é também jurídico-comparativa, no sentido de investigar e revelar paralelismos e similaridades com institutos legais, de mesma natureza, com outros ordenamentos jurídicos.

Dentro dos objetivos determinados pela temática central e balizados pela metodologia adotada, o presente trabalho terá como fonte direta os textos normativos nos quais se inserem a própria Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527 de 2011, a Constituição Federal de 1988, os Tratados, Pactos, Convenções e Declarações Internacionais pertinentes ao tema e as leis dos países membros do MERCOSUL. Além disso, a doutrina relativa aos direitos fundamentais (notadamente aos direitos de liberdade de expressão, de direitos de acesso à informação e de



direitos de privacidade) bem como a doutrina sobre direito administrativo e políticas públicas necessariamente se farão presentes como fontes diretas da pesquisa.

A jurisprudência relativa aos conflitos que se estabelecem entre direitos individuais e direitos difusos, quando há uma colisão entre interesse de privacidade e interesse público de obtenção das informações (sendo considerada como sigilosa uma das determinantes das restrições ao acesso à informação), julgou-se extremamente relevante ter presença como fonte da reflexão ora pretendida.

Por outro lado, como o trabalho é pautado em uma visão contemporânea das indagações jurídico-acadêmicas, há que se contemplar a interdisciplinaridade e, nessa temática, principalmente reflexões acerca do controle social, do interesse público, do interesse social ao acesso à informação. A pesquisa também deverá adotar, como fonte indireta, artigos e estudos relativos ao campo da sociologia e da política que incidem sobre essa problemática e sobre as questões relativas à maior participação da cidadania no estabelecimento e controle das políticas públicas de adimplemento de direitos fundamentais.

## 1 FUNDAMENTOS DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI 12.527/2011 (LAI)

O direito de acesso à informação mantém estreita relação com o conceito de democracia tendo em vista que esta exige ampla publicidade, elemento indissociável dos regimes democráticos modernos, uma vez que por meio dela é que o cidadão, tomando conhecimento amplo dos atos dos agentes públicos, estará capacitado a formar juízo crítico viabilizando uma participação mais efetiva.

Antes do Brasil diversos países já incorporaram leis que regulamentam os procedimentos de disponibilização e acesso a informações públicas, sendo que *“a primeira lei de acesso do mundo foi a da Suécia, adotada em 1766. No entanto, apenas nos últimos vinte e cinco anos é que observamos uma tendência global à adoção de leis de acesso, e essa tendência tem ganhado velocidade”* (MARTINS, 2011, p. 233). Em termos cronológicos, o Brasil é o 89º país a adotar este tipo de lei específica<sup>1</sup>, sendo que esta somente adentrou no ordenamento jurídico brasileiro após decorridos vinte e três anos de sua previsão, na Constituição Federal de 1988.

Na Exposição de Motivos nº 007, de 5 de maio de 2009 (BRASIL, 2009a), que submete à consideração do Presidente da República o anteprojeto da Lei de Acesso à Informação, em seu segundo parágrafo, mostra claramente que a preocupação do legislador não se limita a garantir o acesso amplo à informação e a documentos produzidos pela administração pública (conforme dispõe o terceiro parágrafo), mas alcança outros temas, pois se origina em *“debates havidos no seio do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, bem como pelo Ministério da Justiça e outras contribuições”* (BRASIL, 2009a). Nessa linha, prossegue no sexto parágrafo, informando que a garantia do direito de acesso à informação *“é um dos grandes mecanismos da consolidação dos regimes democráticos [...] indispensável ao exercício da cidadania e, constitui um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção”* (BRASIL, 2009a), coloca ainda, nesse mesmo parágrafo, *“como mais uma medida adotada pelo Governo Federal com o objetivo de promover a ética e ampliar a transparência no setor público”* (BRASIL, 2009a).

---

<sup>1</sup> Conforme dados extraídos do *Global Right to Information Rating*. Disponível em: <<http://www.rti-rating.org/country-data>>.

Disso decorre que a Lei 12.527/2011, tanto pelo prisma do direito e de liberdade de acesso à informação, quanto pelo enfoque da transparência das ações de governo e do combate à corrupção, mantém estreito vínculo com o Estado de Direito Social Democrático no qual o Brasil se configura, estando a previsão legal deste instituto jurídico na própria Constituição Federal de 1988 (CF/88), previsão que embasa e inicia a presente reflexão.

### 1.1 Embasamento Constitucional

Trazida na própria ementa da Lei 12.527/2011, ao declarar que “*Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal*” (BRASIL, 2011) e, como se verá, também os incisos XIV e LXXII do art. 5º da Constituição Federal, ainda que não mencionados na ementa da referida Lei, estão imbricados por sua afinidade com a problemática do acesso à informação, disso decorre que se pode afirmar categoricamente que é sobre a base constitucional que se assenta a Lei de Acesso à Informação.

O principal enunciado normativo de fundamentação e previsão desse instituto é exatamente o inciso II do §3º do artigo 37 da CF/88, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998 (BRASIL, 1998), que trouxe importantes mudanças para o direito administrativo e, conseqüentemente, para a administração pública, principalmente quanto ao tema da presente reflexão: o acesso à informação, porque originalmente o §3º do art. 37 da CF/88 regia simplesmente que “*as reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei*” (CANOTILHO et al., 2014), passando a ter, após a EC 19/1998, novo texto que, dada sua relevância, aqui se transcreve:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);

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);

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (§3º, art. 37, CF/88) (BRASIL, 2015a).

Nota-se que com a nova redação, o *caput* do referido §3º passa ser o inciso I, e o novo *caput* desse artigo consolida o conceito de nova cidadania ampliada pela participação do cidadão na administração pública, demonstrando uma preocupação com a sociedade e com a adoção de novas formas de gestão dos serviços públicos. Aparece aqui o cidadão como partícipe, como sujeito ativo em sua relação com a administração, atuação essa viabilizada através do acesso aos registros e informações sobre os atos do governo.

Salienta-se que somente após a Emenda 19/1998, ou seja, após dez anos decorridos dos trabalhos do constituinte original, é que fica ainda mais clara, no texto da Constituição Federal, a preocupação com o desenvolvimento de uma cultura de transparência na administração pública (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014).

É fato que a EC 19/1998 não insere de imediato, no ordenamento jurídico brasileiro, pleno acesso à informação, mas sua importância é extrema na medida em que determina uma obrigatoriedade ao Legislativo que regulamente e discipline, por lei específica, essa previsão constitucional da transparência e do acesso à informação (CANOTILHO et al., 2014).

O inciso II do §3º do art. 37 da Constituição Federal remete aos incisos X e XXXIII do art. 5º do mesmo diploma legal de fundamental relevância e do qual ora se ocupa.

A Constituição de 1988, no Título II, dos Direitos e Garantias Fundamentais, inseriu o direito de todos de receber dos órgãos públicos informações, ressalvadas apenas situações excepcionais de sigilo, quando imprescindíveis à segurança, nos termos da redação do inciso XXXIII do art. 5º. Tratou também, no inciso XIV, de assegurar a todos o acesso à informação, resguardando aqui, sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. Todavia, o inciso X protege a intimidade, a vida e a honra das pessoas. Transcrevemos, a seguir, os três incisos mencionados, com vistas a facilitar a visualização.

são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; (inc. X, art. 5º, CF/88)

é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; (inc. XIV, art.5º, CF/88)

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 (inc. XXIII, art. 5º, CF/88) (BRASIL, 2015a).

Esses dispositivos podem gerar polêmicas na aplicação e na interpretação, porque os direitos, por não serem absolutos, podem apresentar conflitos entre si gerando colisões de direitos suscetíveis de ponderações<sup>2</sup> (ALEXY, 2014). Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado faz uma análise da questão, mostrando que cada dispositivo tem uma região própria de alcance.

O acesso à informação tratado no art. 5º, XIV da CF difere do direito à informação apontado no art. 5º, XXXIII. No inciso XIV afirma-se a possibilidade de conhecimento de fatos da esfera pública, sejam eles oriundos de particulares ou dos órgãos públicos. A esfera pública da informação é aquela que não está na zona da intimidade e da vida privada das pessoas ou da imagem e da honra das mesmas (art. 5º, X), mas diz respeito a outras atividades das pessoas, como também do próprio Estado (MACHADO, 2006, p. 54).

Não obstante, o direito de acesso à informação deve ser analisado sob duas vertentes argumentativas mais amplas. A primeira, a liberdade individual de procurar, acessar, receber e difundir informações perante qualquer pessoa (direito de informar e ser informado). A segunda, o direito da coletividade de procurar, acessar, receber e difundir informações que estejam em poder do Estado (direito de acesso à informação *stricto sensu*)(SOUZA, 2012, p. 162) e, nesse sentido, cita José Afonso da Silva para análise dessas duas vertentes:

Fizemos antes um estudo sobre a liberdade de informação, observando que seria necessário distinguir entre ela e o direito à informação. Freitas Nobre já dissera “a relatividade de conceitos sobre o direito à informação exige uma referência aos regimes políticos, mas, sempre com a convicção de que este direito não é um direito pessoal, nem simplesmente um direito profissional, mas um direito coletivo”. Isso porque se trata de um direito coletivo da informação, ou direito da coletividade à informação. O direito de informar como um aspecto da liberdade de manifestação de pensamento revela-se um direito individual, mas já contaminado de sentido coletivo, em virtude das transformações dos meios de comunicação, de sorte que a caracterização mais moderna do direito de comunicação, que especialmente se concretiza pelos meios de comunicação social ou de massa, envolve a transmutação do antigo direito de imprensa e de manifestação de pensamento, por esses meios, em direitos de feição coletiva (SILVA apud SOUZA, 2012, p.163).

---

<sup>2</sup>Adotam-se aqui os conceitos de Robert Alexy na distinção entre regras e princípios, sendo aquelas do tipo tudo ou nada, e estes podendo ser satisfeitos em graus variados (ALEXY, 2014). Nota-se que em um mesmo enunciado normativo podem estar presentes concomitantemente regras e princípios.

Não há que se olvidar que, independentemente de o direito de acesso à informação ser de caráter individual ou coletivo, ele estará sempre parametrizado e compatibilizado pelo sopesamento (ALEXY, 2014, p. 93) com a necessidade de proteção dos direitos da personalidade relativos à honra, intimidade e vida privada de qualquer cidadão.

Ainda na perspectiva do embasamento constitucional da Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011 vale lembrar que, pelo inciso LXXII do art. 5º da CF/88, foi instituído o *habeas data*<sup>3</sup> com vistas a assegurar aos cidadãos impetrantes informações a seu próprio respeito, que constem nos registros ou bancos de dados governamentais ou de caráter público, inclusive para retificá-las, conforme segue:

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; (inc. LXXII, art. 5º, CF/88) (BRASIL, 2015a).

No título VIII, Da Ordem Social, Seção II, relativa à Cultura, o constituinte inseriu no §2º do art. 216 CF/88 não somente o dever do administrador público de conservar e gerir a documentação governamental, como também o dever de franquear o acesso a esses bens culturais documentais.

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, art. 216, CF/88) (BRASIL, 2015a).

Nota-se que, estando esses documentos referidos na seção cultural, eles devem ser entendidos em seu sentido amplo, ou seja, o acervo de bens documentais não se restringe apenas aos artísticos, mas a própria documentação governamental se transmuta em bem cultural, em patrimônio cultural e, em assim sendo, não é propriedade do Estado, mas sim bem comum de interesse público. Documentação governamental, como patrimônio cultural, determina um direito fundamental difuso da preservação dos registros referentes à cultura. Embora não seja um acesso típico de informação sobre os atos de governo, representa importante direito de acesso à informação, à memória e à identidade dos diferentes grupos

---

<sup>3</sup> Regulamentado pela Lei 9.507/1997 (BRASIL, 1997).

formadores da sociedade brasileira, cuja relevância determina o pleno e constante acesso a essas fontes.

Para além dessas mencionadas relações do direito de acesso à informação previstas constitucionalmente e diretamente relacionadas na ementa da Lei 12.527/2011, encontram-se também presentes na doutrina, posições favoráveis a uma interconexão entre direitos de liberdade de expressão e direitos de acesso à informação. Esses argumentos fundamentam-se no fato de que Cunha Filho e Xavier (2014, p. 45-46) para que se possa exprimir, construir, formular conceitos e opiniões, o cidadão deverá ter prévio acesso a informações, que viabilizem a própria construção e feitura destes saberes. Entretanto, é preciso ter claro que há uma distinção entre a liberdade de exprimir-se com a liberdade de obter informações, qual seja, a liberdade de expressão, por ser ampla, como preceitua o inciso IX do art. 5º da CF/88 *“é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”* (BRASIL, 2015a) não se vincula e não se atém aos fatos verídicos podendo, nessa medida, inclusive ser expressos saberes imaginários, diferentemente do acesso à informação, que pressupõe que sejam essas informações verídicas e comprováveis, como assim afirma Priscila Coelho de Barros Almeida:

Assim, verifica-se de pronto a distinção entre os institutos. Enquanto na liberdade de expressão encontra-se abarcado todos os fatos, pensamentos, opiniões, e crenças que desejam ser levados a conhecimento por aquele que se utiliza desse direito, não importando se são verdadeiras ou não, a liberdade de informação repousa na manifestação, através de todo e qualquer instrumento (dimensão instrumental da liberdade), de fatos noticiáveis revestidos do caráter da veracidade (ALMEIDA, 2010, p. 3).

O que se deve ressaltar, contudo, é que embora de naturezas distintas, pelo vetor da veracidade, a liberdade de expressão inegavelmente mantém certo grau de proximidade relacional com o direito de acesso à informação, proximidade perceptível principalmente nos textos dos Tratados Internacionais, como se verá mais à frente.

Outra conexão que se pode estabelecer, de caráter não imediato, entre a Lei 12.527/2011 e dispositivos constitucionais, é relativa ao caráter de combate à corrupção pelo viés da transparência dos atos de governo trazidos por excelência pela referida Lei, porque pode-se depreender da leitura do artigo 3º da Constituição Federal de 1988 que não seria possível conceber uma sociedade justa, livre, com desenvolvimento que viabilize a erradicação da pobreza e da marginalização, se a mesma for vitimada por atos de corrupção que determinem a escassez de recursos por desvios na administração pública.

Mais que isso, o fenômeno, a presença da corrupção, fere o fundamento mesmo do conceito de República, que outra coisa não significa senão que a *coisa pública*, e nesse sentido, a supremacia do interesse público, do bem público, não pode estar à mercê da ação criminosa da corrupção.

Em suma, a Lei de Acesso à Informação é fruto de previsão constitucional, trazida pela EC 19/1998, e traz em seu bojo o adimplemento de direitos constitucionalmente garantidos de acesso à informação, de proteção à intimidade e à honra (conexão com o sigilo), direitos de liberdade de expressão, de acesso e proteção a documentos públicos e também de combate à corrupção. Esses direitos, direta e indiretamente previstos na Constituição Federal de 1988, são também contemplados em vários Tratados Internacionais, de cuja análise ora se ocupará a presente reflexão.

## 1.2 Tratados Internacionais

Dá-se o nome de Tratado a todo “*acordo formal, concluído entre sujeitos de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos*” (REZEK, 1989, p. 14), tais como: Convenção, Pacto, Declaração, Protocolo, entre outros.

Os Tratados Internacionais relativos ao tema do direito de acesso à informação são todos anteriores à Lei 12.527/2011 exercendo, inclusive, influências sobre ela. Alguns Tratados são também anteriores à própria Constituição Federal de 1988.

É importante salientar que o texto constitucional, em seu artigo 5º, não deixou de tratar o tema relativo a esses acordos, conforme se observa:

Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. (§2º, art.5º, CF/88)

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Atos aprovados na forma deste parágrafo) (§3º, art.5º, CF/88)(BRASIL, 2015a)

O que significa que a Constituição do Brasil adota o princípio do conceito materialmente aberto de direitos fundamentais o que, dentre outras questões, significa que se



eventualmente algum direito que não esteja textualmente elencado no artigo 5º e que esteja presente em Tratados Internacionais, recebe o mesmo grau de direitos fundamentais (SARLET, 2012, p. 86).

Além disso, desses dispositivos constitucionais pode-se afirmar que “*decorrem duas conclusões: a) a de que o Direito Internacional convencional é colocado na ordem jurídica interna num grau hierárquico superior ao da lei, e b) a de que, em caso de conflito o tratado se sobrepõe à lei interna*” (XAVIER apud HUSEK, 1995, p.52). Ou seja, é extremamente relevante considerar, refletir e analisar os textos dos acordos internacionais relativos à matéria do presente trabalho. Para uma otimização metodológica, optou-se por primeiramente examinar os documentos relativos aos direitos de liberdade de expressão e direitos de acesso à informação e, em segundo momento, analisar os relativos ao combate à corrupção.

Os tratados abaixo citados referem-se ao primeiro grupo de análise. Pode-se observar, em todos os textos, a preocupação com as liberdades individuais relativas ao direito de liberdade de expressão compreendendo neste a liberdade para buscar, receber e difundir informações. Nota-se que a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem – 1948 (DADDH), a Declaração Universal dos Direitos Humanos – 1948 (DUDH), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – 1966 e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José – 1969, nesse sentido, trazem expressões de grande similaridade referindo-se, todos eles, ao conceito de que para o exercício pleno do direito de expressão é preciso que seja, necessária e cumulativamente, garantido o direito de buscar, obter, procurar, receber e transmitir informações, como assim se pode observar a seguir:

No Artigo 4º – DADDH – Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), tem-se que “*toda pessoa tem o direito de investigação, de opinião e de expressão e difusão do pensamento, por qualquer meio*” (OEA, 1948). Já o Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948 (DUDH) postula que “*todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de **procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras***” (ONU, 1948, grifo nosso).

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – 1966 (ratificado pelo decreto 592 de 06 de julho de 1992) determina, em seu artigo 19, que o direito à liberdade de expressão “*incluirá a **liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza***”(§2º, art. 19, grifo nosso) (BRASIL, 1992a). Este direito de buscar

informações é corroborado pelo artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José (1969) (ratificado pelo decreto 678, de 6 de novembro de 1992), ao afirmar que “*esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza*” (inc.1, art. 13, grifo nosso) (BRASIL, 1992b), sendo que nesse mesmo artigo já estão previstas as restrições ao direito de informação que visam a 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*” (alíneas a e b, inc. 2, art. 13) (BRASIL, 1992b).

Há que se considerar a relevância do Preâmbulo da Declaração De Princípios Sobre Liberdade De Expressão – OEA 2000 (não ratificada pelo Brasil) no qual recorda “*que a liberdade de expressão é um direito fundamental*” (OEA, 2000) e destaca a “*importância da liberdade de expressão para o desenvolvimento e a proteção dos direitos humanos, [...] CONSIDERANDO que a liberdade de expressão não é uma concessão dos Estados, e sim, um direito fundamental*” (OEA, 2000).

Essa similaridade, essa concordância, esse consenso entre os Tratados Internacionais não podem ser considerados como meramente ocasionais, ou seja, percebe-se claramente que há um sentido nessa consonância que exige atenção e reflexão.

Embora, como no item anteriormente apresentado, possa-se estabelecer uma diferenciação entre os institutos do acesso à informação e o da liberdade de expressão, como aponta Priscila Coelho de Barros Almeida, pelo critério da necessária veracidade exigido para aquele e não para este, é preciso avançar e aprofundar um pouco mais nessa questão. A liberdade de expressão, *lato sensu*, de fato pode abarcar expressões que não traduzam obrigatoriamente compromisso com a verdade (expressões artísticas e culturais de variados tipos, por exemplo), mas, nessa mesma linha, pode-se afirmar que também a informação, *lato sensu*, não precisa estar sempre ligada a uma verificação fática ou verídica, assim, por exemplo, a narrativa de uma estória infantil, embora sendo uma informação, não traz em seu bojo a obrigatoriedade de ser verdadeira.

O relevante aqui é a percepção de que há no grande universo, tanto da expressão como no da informação, um campo mais restrito no qual se fazem necessárias e obrigatórias a veracidade e a possibilidade comprobatória. Este campo, para além da área dos saberes científicos, engloba necessariamente o âmbito das relações entre o administrador público e a sociedade civil. Nessa esfera, a toda evidência, o exercício da expressão, no caso expressão

que se traduz em participação política da sociedade civil, contém a exigência de obrigatoriedade do acesso à informação, verídica e transparente, dos atos do governo.

Nesse sentido, a congruência dos textos internacionais na vinculação desses institutos – expressão e informação – é fundamental para plena compreensão do objeto da presente pesquisa, qual seja – de que maneira a Lei de Acesso à Informação pode contribuir para o incremento e maior eficiência das políticas públicas de direitos fundamentais sociais?

Ora, em sendo a participação da sociedade civil uma ação política e, portanto, uma expressão de cidadania, essa expressão, para que se possa consolidar em mecanismo de controle social, há que estar alicerçada no amplo acesso às informações de todos os atos de todas as instâncias de governo. Conclui-se, assim, pelo acerto da vinculação que os referidos tratados estabelecem entre direito de expressão e direito de informação.

Nota-se o cuidado trazido pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José (1969) que, embora proibindo a censura prévia, determina o respeito às situações de privacidade e às questões de segurança nacional, de ordem, de moral e de saúde públicas. Questões que estão presentes na Lei de Acesso à Informação do ordenamento jurídico brasileiro.

Além disso, como reforço ao argumento de que a efetiva participação da sociedade civil, ainda que apenas sob a forma de controle social, é uma forte expressão de cidadania, destaca-se aqui o Preâmbulo da Declaração de Princípios Sobre Liberdade de Expressão – OEA 2000, “*a liberdade de expressão não é uma concessão dos Estados, e sim, um direito fundamental*” (OEA, 2000).

O segundo tipo de documentos, que a seguir se registra, são os textos internacionais ligados ao conceito de transparência governamental com objetivo de combate à corrupção e/ou incremento da participação social.

Pode-se perceber, claramente, que há aqui uma preocupação maior com a transparência, o Estado levando ao cidadão informações acerca de suas atividades e, mais, uma vívida percepção da necessidade de combate à corrupção. Essa preocupação, longe de representar um despreço à proteção dos direitos individuais e do direito fundamental de liberdade de expressão, representa uma ampliação do foco de visão, abarcando, para além daqueles, a transparência e o combate à corrupção como elementos promotores da democracia.

Assim, por exemplo, na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (03/12/2003) – promulgada pelo Decreto nº 5.687 de 31 de janeiro de 2006 em seu artigo 10, sobre informação pública, afirma que:

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 (BRASIL, 2006, grifo nosso).

Os objetivos dessa transparência ficam claros no artigo 13 da referida Convenção, quando aborda a relevância da participação da sociedade com vistas à promoção e contribuição da cidadania nos processos decisórios, garantindo acesso eficaz da informação pela sociedade civil, que determine uma verdadeira intransigência à corrupção quando determina que:

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 [...]

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 (incs. 1 e 2, art. 13) (BRASIL, 2006, grifo nosso).

Esses objetivos já estavam presentes na Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, promulgada pelo decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002, que conforme seu Preâmbulo prevê “*a necessidade de reforçar as instituições democráticas [...] e evitar os vícios na gestão pública e deterioração da moral social*” (BRASIL, 2002), por meio do “*combate a toda forma de corrupção no exercício das funções públicas e aos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício*” (BRASIL, 2002), estabelece, em seu artigo III, as medidas preventivas do efetivo combate à corrupção:

4. Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações. [...]

8. Sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade, sem prejuízo da Constituição do Estado e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno.

11. Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não governamentais nos esforços para prevenir a corrupção (incs. 4,8 e 11, art. III)(BRASIL, 2002).

Dessa estreita ligação estabelecida, tanto pela Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (BRASIL, 2006), quanto pela Convenção Interamericana contra a Corrupção (BRASIL, 2002) entre combate à corrupção e o acesso à informação, pode-se vislumbrar uma conexão e influência desses Tratados Internacionais na redação da Lei de Acesso à Informação com relação ao conceito de transparência dos atos de governo. Entretanto, a palavra corrupção não é utilizada uma vez sequer na referida LAI, não estabelecendo, portanto, este texto legislativo um compromisso, um instituto normativo direto de combate à corrupção. Nesse sentido, pode-se inferir certa perda de oportunidade e certo enfraquecimento da força didática da Lei para atrair a sociedade civil, pelo viés do apelo do combate à corrupção, a um maior exercício da cidadania e participação no controle social.

Ainda quanto ao tema de relações internacionais para implemento e desenvolvimento do acesso à informação, é oportuno registrar que a Controladoria Geral da União (CGU) do Brasil é membro pleno da RTA – Red de transparência y acceso a la información – que assim se autodefine no portal de seu sítio eletrônico “*Somos una red de intercambio entre organismos y/o entidades públicas que desarrollan supervisión en funciones en Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública*” (RTA, 2016), cujos objetivos são, também conforme apresentado em seu sítio eletrônico: 1) Gerar e manter os mecanismos para facilitar o intercâmbio de experiências e conhecimentos entre os membros da rede em termos de transparência e direito de acesso à informação pública; 2) Estabelecer canais de divulgação e retorno de informações das atividades e produções da rede com as partes interessadas relacionadas, tais como a sociedade civil, universidades, administração pública e organizações internacionais; 3) Promover práticas relacionadas com a transparência e o direito de acesso à informação pública destinadas à prestação de contas e ao fortalecimento da gestão pública; 4) Instaurar o valor e a modalidade de trabalho em rede como uma prática permanente de seus membros.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Tradução livre do texto obtido no sítio eletrônico da RTA – Disponível em: <<https://redrta.org/quienes-somos/>>.

Por fim, não se poderia deixar de registrar a preocupação em estabelecer a “*transparência da informação e das decisões para criar confiança e facilitar a participação dos cidadãos*” (MERCOSUL, 2005) prevista no inciso 2 do artigo 3º do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, que consolida, ainda mais, os esforços que os países-membros, entre os quais o Brasil, se comprometem a empreender para o pleno exercício da informação com vistas ao contínuo desenvolvimento da participação ativa e da cidadania plena.

Munindo-se dessas reflexões até aqui trabalhadas, tanto do embasamento constitucional, quanto das relações com os Tratados Internacionais, relativos aos direitos de acesso à informação (com sua devida conexão com o direito de expressão), buscar-se-á um melhor entendimento e melhor reflexão acerca da própria Lei 12.527/2011 – a Lei de Acesso à Informação.

## 2 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – UMA ABORDAGEM PRINCÍPIOLÓGICA

Da leitura do texto da Lei de Acesso à Informação, a Lei 12.527/2011 introduzida no ordenamento jurídico brasileiro em 18 de novembro de 2011 e, conforme disposto em seu artigo 47, com entrada em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação, o que ocorreu em 16 de maio de 2012, pode-se constatar que esta veio ao encontro tanto dos dispositivos constitucionais e dos Tratados Internacionais relativos aos direitos de acesso à informação (e sua conectividade com a liberdade de expressão, conforme visto acima), quanto também, ainda que não de maneira expressa (por não usar efetivamente o termo), aos relativos ao combate à corrupção. Além disso, ao estabelecer determinadas restrições, proteções e classificações de informações sigilosas, a lei também contempla os direitos de privacidade amparados simultaneamente pela Constituição Federal e pelos Tratados Internacionais.

Para uma melhor percepção do acima exposto, com relação à contemplação pela lei dos direitos constitucional e internacionalmente garantidos, optou-se por uma análise a partir dos princípios fundamentais nela presentes, em concordância com os autores Marcio Camargo Cunha Filho e Vítor César Silva Xavier, em sua obra *Lei de Acesso à Informação – teoria e prática*, como também na obra editada pela UNESCO, *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado* (MENDEL, 2008). Apesar de apresentarem as referidas obras algumas diferenças nas denominações utilizadas, na concepção são extremamente semelhantes, pelo que se passa à análise de cada um desses princípios.

### 2.1 Máxima divulgação das informações públicas

O fundamento deste princípio está na “*observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção*”, conforme alínea I do art. 3º da Lei 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

O conteúdo normativo desse princípio, não obstante, implica na presunção de publicidade das informações públicas e vincula a atividade de todos os obrigados, definidos no parágrafo único do artigo 1º e do artigo 2º da LAI (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 114). Esta presunção é corroborada pelo *caput* do artigo 8º da mesma lei, quando determina que “*é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação... de informações de interesse coletivo ou geral por eles*

*produzidas ou custodiadas.*” O §1º do mesmo artigo 8º relaciona ao longo de seus seis incisos o mínimo de informações que os órgãos e entidades públicas têm o dever de divulgar. Naturalmente, este mínimo não tem uma conotação exauriente, mas uma origem, um limite inicial, um ponto de partida, a partir do qual o Estado deverá colocar à disposição dos interessados informações de interesse público. A orientação parece ser no sentido de que a disponibilização de informações deve progredir e novos dados deverão integrar o acervo já divulgado, na medida em que puderem ser coletados e organizados.

Cunha Filho e Xavier reconhecem que a Máxima Divulgação das Informações Públicas “*trata-se de princípio que norteia toda a aplicação da Lei de Acesso à informação*” (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 114) e trazem ainda a seguinte reflexão:

Para a OEA (2009), deste princípio derivam três consequências: o direito à informação deve estar submetido a um regime limitado de exceções, as quais devem ser interpretadas de maneira restritiva; toda decisão negativa deve ser fundamentada, ou seja, cabe ao Estado o ônus de comprovar que a informação solicitada não pode ser revelada; por fim, ante uma situação de dúvida ou vácuo legislativo, deve-se decidir em favor da liberação da informação solicitada (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 114).

Nesse sentido, a Controladoria Geral da União (CGU) informa em sua *Cartilha de acesso à informação pública* que “*A implementação de um sistema de acesso à informação tem como um de seus principais desafios vencer a cultura de segredo que, muitas vezes, prevalece na gestão pública*” (CGU, 2011, p. 12). Nessa mesma cartilha demonstra que o servidor tem papel fundamental para uma mudança cultural, que deve primar pelo afastamento de uma cultura do segredo em direção a uma cultura de acesso, uma cultura de abertura. Assim, são necessários, por parte dos agentes públicos, uma ação e um posicionamento autocrítico constantes para que seja possível a tomada de consciência de que a informação pública pertence ao cidadão.

## **2.2 Desmotivação do pedido**

Este princípio caracteriza-se pela dispensa de apresentação, pelo solicitante, de qualquer motivo ou indicação de interesse pessoal como justificativa ao pedido de acesso. É o que se pode depreender da leitura do §3º do artigo 10 da LAI, que dispõe: “*São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público*” (BRASIL, 2011).

A demanda do cidadão ou do interessado deve ser vista como legítima, e a informação solicitada deverá ser prestada sem necessidade de qualquer justificativa. Como já mencionado



no princípio anterior, em uma cultura de acesso, os agentes públicos devem ter a consciência de que a informação pública pertence ao cidadão.

Não há que submeter o pedido de informação a uma situação de utilidade para o requerente ou limitá-lo àquelas que lhe digam respeito. Não cabe também interpretação que identifique mera curiosidade do requerente, que o enxergue despreparado para o exercício do direito de acesso ou que as informações servirão a interesses espúrios de grupos de interesse. Ressalvadas, obviamente, as informações sob sigilo ou demais restrições.

A administração pública deverá, nesse sentido, permanentemente orientar os servidores para que atuem no sentido de uma promoção do acesso à informação.

### **2.3 Celeridade e facilidade de acesso**

O *caput* do artigo 11 da Lei 12527/2011 (BRASIL, 2011) dispõe, como regra, que os pedidos de informação devem ser imediatamente atendidos. Na impossibilidade de atendimento imediato, prevê o parágrafo 1º (e seus incisos) deste artigo que o órgão ou entidade pública deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias, comunicar ao interessado data, local e modo para realizar a consulta, reprodução da informação e obtenção de certidão ou qual o órgão ou a entidade que a detém. Deverá, por outro lado, indicar as razões de fato ou de direito de recusa, total ou parcial, do acesso pretendido. O prazo será prorrogável, conforme parágrafo 2º do artigo 11, por mais 10 (dez dias), mediante justificativa levada à ciência do requerente.

No caso de indeferimento de acesso à informação, pode-se observar que os prazos recursais permitidos pela Lei são bastante exíguos. O parágrafo único do art. 15 informa que o recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada que deliberará num prazo de 5 (cinco) dias. Nos acessos à informação negados pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, os recursos deverão ser direcionados à Controladoria Geral da União, que também disporá de 5 (cinco) dias para deliberar. Somente à Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CMRI é permitido prazo recursal de acordo com o seu regimento interno.

Outra questão que não deve ser olvidada, quando se considera a facilidade de acesso, são os custos de acesso à informação mantida por órgãos públicos. Os custos não deveriam servir de impedimento ou desestímulo aos pedidos de informação. A Lei de Acesso à Informação, em seus artigos 12 e 13, trata dessa questão de forma bastante coerente com as

diretrizes e os objetivos da facilidade de acesso, quando estabelece que o serviço de busca e fornecimento de informação, em regra, deve ser gratuito. Ressalva, entretanto, que o órgão ou entidade demandada deverá ser ressarcido pelo interessado, pelos custos com cópias de documentos ou por outras formas de reprodução que não ponham em risco a integridade e a conservação do documento original, quando não for possível a obtenção de cópias. Os custos de ressarcimento impostos ao requerente, no entanto, deverão se limitar exclusivamente aos custos dos serviços e dos materiais utilizados.

Ainda assim, o interessado poderá ser isentado desses encargos, quando sua situação econômica não permitir que possa obter as mencionadas cópias sem prejuízo do sustento próprio ou da família, mediante declaração, nos termos da Lei nº 7.115 de 29 de agosto de 1983 (BRASIL, 1983), conforme o parágrafo único do art. 12 da LAI (BRASIL, 2011).

#### **2.4 Duplo grau de julgamento**

Nelson Nery Junior, no que é consenso entre diversos doutrinadores, assim define o duplo grau de jurisdição:

Consiste em estabelecer a possibilidade de a sentença definitiva ser reapreciada por órgão de jurisdição, normalmente de hierarquia superior à daquele que a proferiu, o que se faz de ordinário pela interposição de recurso. Não é necessário que o segundo julgamento seja conferido a órgão diverso ou de categoria hierárquica superior à daquele que realizou o primeiro exame (NERY JUNIOR, 1997, p. 41).

A Lei de Acesso à Informação dispõe inúmeras possibilidades de recursos para amparar os interessados que não se conformarem com as decisões denegatórias de acesso à informação pública.

No parágrafo único do artigo 15 da LAI, tem-se o primeiro recurso, que será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, para o caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso.

O *caput* do art. 21, do Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2012a), que regulamenta a Lei nº 12.527/2011, prevê a mesma possibilidade de recurso, mas avança em seu parágrafo único, permitindo apresentação de recurso à autoridade máxima do órgão ou entidade que negou o acesso.

Já o artigo 16, *caput*, da LAI, admite recurso à Controladoria Geral da União, quando negado o acesso à informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal.

Por fim, o parágrafo 3º do artigo 16 da LAI admite que, negado o acesso à informação pela Controladoria Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Também o art. 24 do Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012 mostra a mesma possibilidade de recurso à CMRI.

## 2.5 Universalidade

Este princípio está plenamente evidente no próprio enunciado normativo “*Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida*” (art.10, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011). Observa-se que o legislador não usa a qualificação de cidadão ou de eleitor, mas de interessado para caracterizar aquele que pode apresentar pedido de acesso à informação pública. Esse posicionamento parece ser deliberado, uma vez que pretende alcançar a todos, independentemente de limitações eleitorais, políticas, civis, étnicas, etc.

Nesse sentido, alegam Márcio Camargo e Vítor César que:

mesmo os que não possuem a condição de cidadão, como estrangeiros ou brasileiros não registrados, podem realizar pedidos de acesso à informação[...] a realização de pedidos de acesso deve estar desprovida de quaisquer tipos de requisitos de caráter burocrático ou institucional (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 124).

Também o artigo 2º do Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2012a), que regulamenta a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, assegura amplo acesso à informação pública:

Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal assegurarão, às pessoas naturais e jurídicas, o direito de acesso à informação, que será proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e as diretrizes previstas na Lei nº12.527, de 2011 (BRASIL, 2012a).

Nesse caso, pode-se observar que o interessado no acesso à informação não se limita à pessoa física, devendo o direito ser estendido à pessoa natural ou jurídica.

## 2.6 Transparência ativa

O princípio da transparência ativa no ordenamento jurídico brasileiro, como assinalam Cunha Filho e Xavier, é anterior à própria Lei 12.527/2011, na medida em que já na Lei Complementar 131/2009<sup>5</sup> pode-se vislumbrar a obrigatoriedade da transparência nas questões orçamentárias para conhecimento da sociedade civil (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 126), conforme se depreende do próprio enunciado normativo: “*liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.*” (inc. II, art. 1º, LC 131/2009) (BRASIL, 2009b).

Há que se salientar, porém, que no caso da LC 131/2009 essas informações são obrigatórias apenas para os entes federados (União, Estados, DF e Municípios) e de forma embrionária, portanto, não plena como na LAI, porque, ao alterar os incisos I e II do artigo 48-A da LC 101/2000, a LC 131/2009 estabelece a obrigatoriedade de informações apenas sobre Despesas e Receitas, e ainda assim determinando prazos escalonados, diferenciados e dilatados para plena execução dos portais de transparência, quando altera o artigo 73-B da LC 101/2000. Outro é o caso trazido pela LAI.

O princípio da transparência ativa, embora também passível de ser inferido em outros artigos, tais como artigos 11 e 30, encontra-se de forma exemplar no artigo 8º que, por sua relevância, aqui se transcreve na íntegra:

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

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

---

<sup>5</sup>Lei que acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

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

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

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

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

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

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

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

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

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

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

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o §2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) (art.8º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

Nota-se da própria leitura do texto um universo amplo e significativo de informações a que estão todos os entes federados, em todas as suas dimensões, obrigados de ofício a disponibilizarem; mais que isso, os mecanismos de divulgação, utilizando-se de recursos eletrônicos, visam à rapidez e atualização contínua dessas informações. Esse universo novo e ampliado, sem dúvida alguma, favorece o constante e contínuo controle, por parte da

sociedade civil, e de organizações não governamentais, de todos os atos do governo facilitando a fiscalização e o acompanhamento, aumentando a responsabilidade do agente público e, nessa medida, agindo em favor do combate à corrupção.

## **2.7 Promoção de um governo aberto e de uma cultura de transparência**

Da conjugação dos incisos IV e V do artigo 3º da LAI, este princípio se manifesta plenamente:

fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

desenvolvimento do controle social da administração pública. (incs. IV e V, art.3º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

A abertura para um controle social significa uma progressiva abertura do governo para a participação da sociedade civil, ainda que inicialmente apenas pelo viés da fiscalização, conceito reforçado e que se torna possível mediante uma constante transparência nos atos de governo, pela manutenção e disponibilização de informações.

Como já exposto, a LAI instaura uma cultura da transparência na qual a publicidade dos atos pela informação é a regra e o sigilo, a exceção.

## **2.8 Excepcionalidade das hipóteses de restrições**

Diante de todo o exame já realizado, pode-se concluir que a divulgação da informação pública tem primazia, sendo pertinente a repetição do inciso I do art. 3º da LAI: “*observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção*” (BRASIL, 2011). Como direito fundamental, o direito de acesso à informação pública exige interpretação ampla, enquanto exceções de acesso deverão ser examinadas com olhar restritivo, ou seja, devem se limitar às hipóteses objetivas e claramente prescritas na Constituição Federal ou por lei.

As restrições estão previstas no capítulo IV – Das Restrições de Acesso à Informação – composto dos artigos 21 ao 31; entretanto, nos parágrafos 1º e 2º do artigo 7º também encontram-se elencadas algumas restrições.

A restrição deve se limitar ao conteúdo do documento público, não podendo alcançar sua própria existência e a classificação da informação quanto ao grau e prazos de sigilo deve

ser rigorosamente observada, de forma a respeitar a limitação temporária de acesso, tornando-a pública assim que ocorra o evento que defina seu termo final, conforme Inciso II do §5º do art. 24 da LAI.

Nota-se que “*a restrição está sujeita aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, o que significa [...] que precisa causar danos concretos substanciais ao interesse protegido [...] e este dano precisa ser maior do que o interesse público de obter a informação*” (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 130).

## 2.9 Proteção dos denunciantes

De per si a Lei de Acesso à Informação não traz com clareza o instituto de proteção ao denunciante, cidadão comum. Entretanto, enfatiza a proteção ao denunciante servidor público. Em seu art. 44, inclui no Capítulo IV do Título IV da Lei nº 8.112/1990 o art. 126-A, com a seguinte redação:

Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública (Incluído pela Lei nº 12.527, de 2011). (art. 126-A, Lei 8.112/1990) (BRASIL, 1990).

É compreensível a preocupação com o servidor público, pois é dever deste, nos termos do inciso IV, art. 116 da mesma Lei 8.112/1990, cuja redação foi alterada pela LAI – “*levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração*” (Redação dada pela Lei nº 12.527, de 2011). (LAI) (BRASIL, 1990)

A legislação brasileira não prevê expressamente mecanismos de proteção à identidade do denunciante, mas o Estado deve proteger aqueles que tornem públicas informações sobre atos ilícitos, e aqui o faz por meio da inclusão em programas de proteção (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 130-131).

A Lei nº 9.807/1999, de 13 de julho de 1999, que institui e regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), dispõe:

As medidas de proteção requeridas por vítimas ou por testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal serão prestadas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, no âmbito das respectivas competências, na

forma de programas especiais organizados com base nas disposições desta Lei (art. 1º, Lei 9.807/1999) (BRASIL, 1999b).

Como ressaltam Cunha Filho e Xavier, o Brasil é signatário de Tratados Internacionais que preveem a proteção a denunciante e pela Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 131), promulgada em 31 de janeiro de 2006, por meio do Decreto nº 5.687/2006, cujo artigo 32 dispõe o seguinte:

Proteção a testemunhas, peritos e vítimas.

1. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas, em conformidade com seu ordenamento jurídico interno e dentro de suas possibilidades, para proteger de maneira eficaz contra eventuais atos de represália ou intimidação as testemunhas e peritos que prestem testemunho sobre os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, assim como, quando proceder, a seus familiares e demais pessoas próximas (art.32, Dec. 5.687/2006) (BRASIL, 2006).

Pode-se concluir que, ainda que de forma não explícita para o cidadão comum, a proteção ao denunciante pode ser inferida, em macro sentido, da possibilidade da classificação, pela autoridade competente, da denúncia por aquele efetuada, ser posta sob sigilo, estando assim plenamente protegida a identificação do denunciante.

## **2.10 Os princípios da Lei de Acesso à Informação em um estudo de Direito Comparado no MERCOSUL**

Como abordado no capítulo anterior, o direito de acesso à informação é tema de vários Tratados Internacionais e a efetiva positividade nos ordenamentos jurídicos dos diferentes Estados, em conformidade com suas soberanias, apresenta variações.

Tendo executado um estudo da positividade deste direito no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei de Acesso à Informação – a Lei 12.527/2011, julgou-se oportuno, como recurso metodológico, uma breve abordagem comparativa entre os Estados Partes do MERCOSUL, com o objetivo de identificar na legislação própria de cada Estado Parte as semelhanças e dessemelhanças com relação aos princípios fundamentais presentes na legislação brasileira.

O Mercado Comum do Sul – MERCOSUL foi criado pelo Tratado de Assunção, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, firmado em 26 de março de 1991.



A personalidade jurídica de direito internacional do bloco com competência para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais foi adquirida pelo Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994.

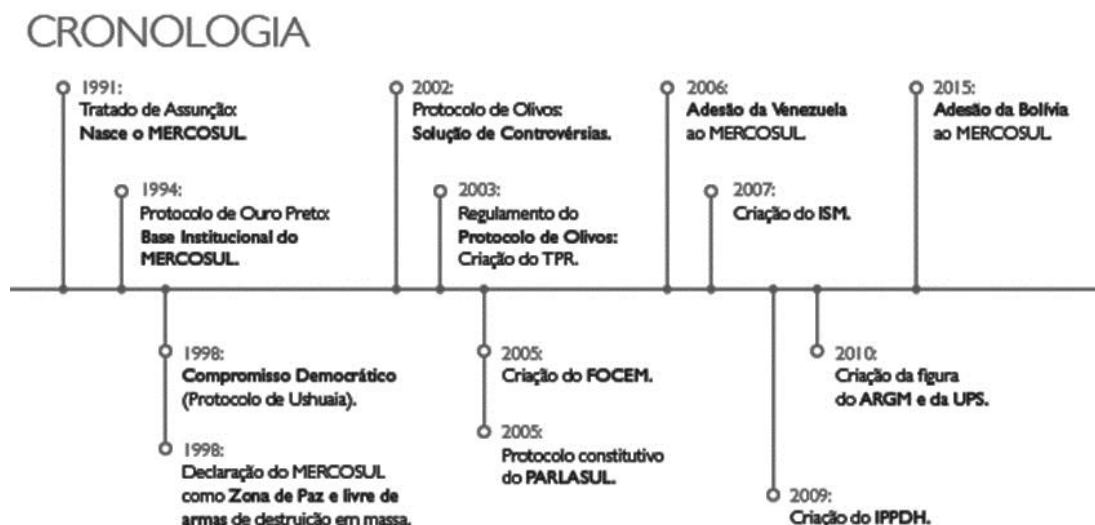
Atualmente, *“todos os países que integram a América do Sul fazem parte do MERCOSUL, seja como Estado Parte ou como Estado Associado”* (MERCOSUL, 2016).

Os Estados Partes são os fundadores Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (desde 26 de março de 1991), a Venezuela (integrada ao bloco em 12 de agosto 2012). São Estados Associados do MERCOSUL: o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004), Guiana e Suriname (desde 2013) e a Bolívia (que se encontra desde 7 de dezembro de 2012 em processo de adesão ao MERCOSUL). Embora esteja na América do Sul, a Guiana Francesa é um departamento ultramarino francês. Colônia francesa até 1947, a Guiana Francesa é hoje parte integrante da República Francesa representada no Senado e na Assembleia Nacional da França.

O MERCOSUL é essencialmente *“um processo aberto e dinâmico. Desde sua criação teve como objetivo principal propiciar um espaço comum que gerasse oportunidades comerciais e de investimentos mediante a integração competitiva das economias nacionais ao mercado internacional”* (MERCOSUR, 2016). O regionalismo aberto, característico do bloco, objetiva não só o aumento do comércio interno entre os países-membros do bloco, mas também o estímulo ao intercâmbio com outros parceiros comerciais.

A evolução do MERCOSUL pode ser melhor observada e compreendida por sua cronologia abaixo demonstrada:

Figura 1 – Cronologia do MERCOSUL



Fonte :<<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5908/2/innova.front/em-poucas-palavras>>. Acesso em: 10.04.2016.

Entre os vários objetivos do MERCOSUL está a “*harmonização de legislações nas áreas pertinentes*” (MERCOSUL, 2016) e, nesse sentido, estando a presente reflexão voltada para a Lei de Acesso à Informação, o que ora se propõe é identificar entre os Estados Partes do MERCOSUL, Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, a existência de leis semelhantes e, num estudo comparado, verificar se nelas se fazem presentes os mesmos princípios fundamentais que foram identificados e analisados na lei brasileira. O Quadro abaixo apresenta os países com a identificação de suas respectivas leis e datas e, em seguida, proceder-se-á ao exame das mesmas, naquilo que respeita aos princípios fundamentais.

Quadro 1 – MERCOSUL - Estados Partes - Legislação acesso à informação

País	Legislação	Ano
Argentina	Decreto nº 1.172 Acceso a La Información Pública (Anexo VII)	2003
Brasil	Lei nº 12.527 Lei de Acesso à Informação	2011
Paraguai	Ley nº 5.282 De Libre Acceso a La Información Pública y Transparencia Gubernamental	2014
Uruguai	Ley nº 18.381 Derecho de Acceso a La Información Pública	2008
Venezuela	Não há lei (*)	-

(\*) Proyecto de Ley Orgánica de Transparencia, Divulgación y Acceso a la Información Pública – Disponível em:<[http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc\\_f6c8c5d3f5b7669b997ba69ae46d4e7674d9a87a.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc_f6c8c5d3f5b7669b997ba69ae46d4e7674d9a87a.pdf)> acesso em 10.04.2016

Fonte: Dados tabulados pelo autor.

A primeira observação, no âmbito do bloco, quanto à cronologia das legislações, nota-se que a Argentina tomou a liderança na iniciativa de adimplir o direito de acesso à informação promulgando sua legislação no ano de 2003, seguida pelo Uruguai (2008), Brasil (2011), Paraguai (2014) e constata-se que a Venezuela, por seus problemas políticos internos, até hoje não possui legislação relativa ao acesso à informação.

Entretanto, embora a Argentina tenha tomado a dianteira, o Decreto 1.172/2003 apresenta o *Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional* que é “*voltado apenas para instituições públicas integrantes do Poder Ejecutivo. O Reglamento baseia-se em cinco princípios: igualdade, publicidade, celeridade, informalidade e gratuidade*” (EIRÃO; SILVA; CAVALCANTE, 2015, p. 45), e nesse sentido, não encampa a obrigatoriedade da informação para os demais poderes do Estado. Salienta-se que se encontram “*em trâmite 22 projetos de lei no congresso nacional*” (EIRÃO; SILVA; CAVALCANTE, 2015, p. 46) visando a um efetivo acesso à informação que obrigue a todos os poderes e todas as instâncias do governo argentino.

Assim, ainda que cronologicamente a Argentina apresente uma liderança, ela não é de fato consistente, na medida em que o acesso à informação em sua legislação vigente, como se viu, não é pleno. Diferente situação apresenta o Uruguai, com cuja *Ley nº 18.381 Derecho de Acceso a La Información Pública*, “*foi a primeira nação a promulgar e a regulamentar uma lei de acesso à informação de abrangência irrestrita a todos os entes da administração pública estatal ou não estatal, o que ocorreu em 2008*” (EIRÃO; SILVA; CAVALCANTE, 2015, p. 49), o que pode ser conferido no próprio enunciado normativo:

Artículo 1º. (Objeto de la ley).- La presente ley tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública (art. 1, Ley 18.381/2008) (URUGUAY, 2008).

A regulamentação desta lei somente foi efetivada em 2010 através do Decreto nº 232 que, “*dentre outras disposições, especifica regras para a classificação de documentos como sigilosos ou parcialmente restritos*” (EIRÃO; SILVA; CAVALCANTE, 2015, p. 49), sendo que nesse mesmo decreto podem-se vislumbrar os princípios que norteiam o “*acesso à informação pública no Uruguai: liberdade de informação, transparência, publicidade máxima, divisibilidade, ausência de ritualismos, não discriminação, oportunidade, responsabilidade e gratuidade*” (EIRÃO; SILVA; CAVALCANTE, 2015, p. 49-50).

Possuidor da legislação mais recente, promulgada em 2014 com vigência a partir de 2015, o Paraguai já apresentava, em seu texto constitucional, a previsão tanto do direito fundamental de acesso à informação quanto da lei que regularia tal direito, conforme se pode observar no enunciado normativo constitucional abaixo:

Artículo 28 - DEL DERECHO A INFORMARSE

Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime.

Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo.

Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios (art. 28, CF/1992 Paraguai) (PARAGUAI, 1992).

Pela Lei 5.282/2014, *De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental*, regulamentada pelo decreto 4.064 de 17 de setembro de 2015, o Paraguai promove o adimplemento do direito de acesso à informação previsto constitucionalmente e o faz de forma ampla. Nesse sentido, ainda que o texto, no Título III, faça alusão e elenque as informações mínimas a que cada esfera do poder esteja obrigada, da leitura do texto, pode-se inferir que além de amplas, por serem mínimas, não são impeditivas de um máximo, ou seja, além das de obrigatória divulgação (transparência ativa), outras informações podem ser solicitadas, excluindo-se os casos de informações reservadas. Sobre esse tema, a informação pública reservada, o texto normativo apresenta-se sucinto, definindo apenas que “*la información pública reservada es aquella que há sido o sea calificada o determinada como tal em forma expresa por la ley*” (art. 22, Lei 5.282/2014) (PARAGUAI, 2014).

Com o intuito de melhor visualização dos princípios presentes nas legislações relativas ao acesso à informação dos Estados Partes do MERCOSUL, formatou-se o Quadro comparativo abaixo:

**Quadro 2– Comparativo Legislação MERCOSUL**

	ESTADOS PARTE / ARTIGOS NA LEGISLAÇÃO				
	BRASIL	ARGENTINA	PARAGUAI	URUGUAI	VENEZUELA(*)
Nr. Lei	12527/11	Dec. 1172/03	5282/14	18381/08	
<b>PRINCÍPIOS</b>					
Máxima divulgação das informações públicas	3º e 5º	2º, 5º, e 8º (p. executivo)	3º	2º	–
Desmotivação do pedido	10	6º e 11	4º	3º	–
Celeridade e facilidade de acesso	5º, 9º, 11, 12	7º, 10 e 11	6º, 7º e 12	5º e 17	–
Duplo grau de julgamento	15 a 20	15 e 23	21 e 23	22 e 29	–
Universalidade	10	6º	4º	3º, 13 e 15	–
Transparência ativa	3º, 5º, 8º, 9º e 30	–	8º	5º	–
Promoção de um Governo aberto e uma cultura de transparência	3º, 5º e 6º	preâmbulo	1º	1º	–
Excepcionalidade das hipóteses de restrição	7º e 23	16 e 17	19 e 22	8º, 9º e 10	–
Proteção aos denunciadores	44	–	–	–	–
(*) Venezuela ainda não possui Lei de acesso à informação					

Fonte: Legislações dos países-membros do MERCOSUL (Anexos)

Nota: Dados trabalhados e tabulados pelo autor.

### 3 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – UMA ABORDAGEM ANALÍTICA

A Lei de Acesso à Informação traz em seu bojo vários aspectos e especificidades que, para sua maior compreensão, exigem um desdobramento reflexivo quanto aos conceitos fundamentais presentes em seus enunciados normativos, quanto aos procedimentos de acesso por parte dos interessados na obtenção de informações, assim como sobre as restrições possíveis e permitidas sobre o acesso à informação e finalmente sobre as responsabilidades sobre matéria relativa ao uso e concessão de informações por parte dos agentes públicos, servidores e demais pessoas físicas e jurídicas que mantêm vínculo com o setor público. Matéria sobre a qual se desdobra a presente pesquisa.

#### 3.1 Conceitos fundamentais da LAI

A Lei 12.527/2011, ao longo dos nove incisos do artigo 4º, dispõe os principais conceitos fundamentais a ela pertinentes, quais sejam: informação, documento, informação sigilosa, informação pessoal, tratamento da informação, disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade, cuja compreensão é extremamente relevante tanto para a própria aplicação da lei quanto para a análise no presente trabalho, pelo que se dedica à conceituação de cada um deles.

**Informação:** Pela LAI é vista como sendo dados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; é o mais relevante e o primeiro conceito abordado pela LAI. Trata-se de uma definição por demais aberta, senão vejamos: como postulam Cunha Filho e Xavier, um dado em sua forma bruta, por si só, não conduz necessariamente à compreensão de um fato ou situação (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 134). A informação pode ser ou não um conjunto de dados, sejam estes brutos ou trabalhados. Do conceito posto pela lei tem-se ainda que os dados ou a informação podem estar contidos em qualquer meio, suporte ou formato, o que torna sua abrangência ainda maior, pois pode-se considerar sua inserção em qualquer registro escrito, em gravações de vídeo e de áudio, além de fotos, desenhos, etc.

Esse conceito de informação é melhor elucidado pelo artigo 7º, que lista um rol exemplificativo desse termo e, segundo Cunha Filho e Xavier, é uma tentativa do legislador de “*orientar os destinatários da Lei de acesso à informação*” (CUNHA FILHO; XAVIER,

2014, p. 135), afirmam também os autores que se pode observar uma influência da Lei Modelo Interamericana Sobre o Acesso à Informação Pública da OEA<sup>6</sup>, que em sua alínea “d” do artigo 1º define que “*Informação se refere a qualquer tipo de dado em custódia ou controle de uma autoridade pública*” (OEA, 2010).

Há que se registrar aqui a diferença entre informação produzida e informação custodiada. A informação pública terá sempre um órgão ou entidade pública responsável por ela. Entretanto, nem sempre a informação terá sido produzida por esse órgão ou entidade responsável, poderá ser produzida e mesmo guardada fora. Quando a produção ocorrer fora do órgão, ficando este responsável pela guarda, haverá apenas a custódia, a guarda da informação. Importante perceber que a informação pode também ser produzida e custodiada por pessoa física ou entidade privada, em decorrência de vínculos com órgãos ou entidades públicas.

Nota-se ainda que a LAI determine que as informações devam estar sempre atualizadas, conforme o disposto: “*informação primária, íntegra, autêntica e atualizada*” (inc. IV, art. 7º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011), assim como “*manter atualizadas as informações disponíveis para acesso*” (inc. VI, §3º, art. 8º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

**Documento:** É conceituado no inciso II do artigo 4º como sendo “*unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato*” (BRASIL, 2011). Pode-se observar uma estreita relação com o conceito dado pela Lei Modelo da OEA, que atribui e assim conceitua documento:

“Documento” se refere a qualquer informação escrita, independentemente de sua forma, origem, data de criação ou caráter oficial, do fato de ter sido ou não criada pela autoridade pública que a mantém e de ter sido classificada como confidencial ou não (alínea “c”, art.1º, AG/RES. 2607 (XL-O/2010)) (OEA, 2010).

Pode-se inferir que o documento é uma das feições possíveis da informação. Nesse sentido, é um registro genérico de informação escrita em qualquer formato (ofício, parecer, memorando, ata, relatório, etc.) que, em face do desenvolvimento tecnológico, poderá ser armazenado em qualquer suporte (em meio magnético, mídias digitais, foto, vídeo, etc.).

---

<sup>6</sup>Aprovada na quarta sessão plenária, realizada em 8 de junho de 2010. Disponível em: <[http://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/americas\\_model-int-am-law-on-ati\\_portuguese](http://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/americas_model-int-am-law-on-ati_portuguese)>.

**Informação sigilosa:** Na definição do inciso III do artigo 4º da LAI, é “*aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado*” (BRASIL, 2011), a partir do que se pode depreender que a informação sigilosa é a informação pública que, por motivos de segurança, seja tanto da sociedade quanto do Estado, sofre restrição de publicidade, pelo tempo que se julgar necessário.

O Capítulo IV da LAI – Das Restrições de Acesso à Informação – regula a classificação das informações quanto ao grau e prazos de sigilo e também quanto às questões envolvendo proteção, controle e procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação de informações sigilosas.

As informações sigilosas, conforme preconizam o *caput* e o parágrafo 1º do artigo 24, em razão de seu teor e de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade e do Estado, poderão ser classificadas como ultrassecretas, secretas e reservadas, o que lhes fixará o prazo de sigilo respectivamente em 25 (vinte e cinco), 15 (quinze) e 5 (cinco) anos.

O artigo 22 informa que “*não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física...*” (BRASIL, 2011). Nesse caso, tem-se as informações protegidas por uma modalidade de sigilo legal específico, como sigilo bancário, sigilo da correspondência, sigilo fiscal, sigilo de comunicações, sigilo comercial e empresarial, etc.

As exceções à divulgação, que determinam sigilo parcial ou total, são tratadas pela Lei Modelo da OEA em seu capítulo IV, do artigo 41 ao artigo 45, sendo que o artigo 45, postula que “*As exceções contidas no artigo 41 não deverão ser aplicadas em casos de graves violações de direitos humanos ou de delitos contra a humanidade*” (art.45, AG/RES. 2607 (XL-O/2010)) (OEA, 2010), encontra seu eco no parágrafo único do artigo 21 da LAI, que assim determina: “*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.*” (§ único, art. 21, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

**Informação pessoal:** Nos termos da LAI, é “*aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável*”. Este tipo de informação, além do disposto no inciso IV do art.



4º, recebe a atenção de toda a Seção V do Capítulo IV da Lei de Acesso à Informação. Não diz respeito a uma atividade praticada pelo Estado, mas à pessoa, ao cidadão. O *caput* do artigo 31 ilumina o entendimento: “*O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais*” (art.31, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011). Nos termos do inciso I, do §1º do mesmo artigo, as informações pessoais, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem “*terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem*” (inc.I, §1º, art.31, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

Constata-se que a divulgação não autorizada ou indevida relativa tanto às informações pessoais como às informações sigilosas (vistas no item anterior) determinam responsabilidades aos agentes públicos, conforme se verá mais à frente.

**Tratamento da informação:** No estrito teor do Inciso V, do artigo 4º: “*É o conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação*” (inc. V, art.4º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

O Artigo 6º da LAI, em certa medida, contribui para a compreensão do conceito e do aspecto operacional no tratamento da informação sob gestão dos órgãos ou entidades públicas, conforme se poderá ver na íntegra:

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

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

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

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.(art.6º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011)

Merece destaque, nesse exame, a informação sujeita à restrição e, por consequência, passível de classificação. O assunto, por sua complexidade, mesmo ocupando todo o Capítulo IV (Das Restrições de Acesso à Informação) da Lei 12.527/2011, ainda exigiu o Decreto nº 7.845 de 14 de novembro de 2012 (BRASIL, 2012b), para regulamentar os procedimentos de

segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo. O Decreto 7.845/2012 institui o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, cujos objetivos foram estabelecidos no artigo 37 da Lei de Acesso à Informação.

**Disponibilidade:** a LAI considera a disponibilidade como sendo a “*qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados*” (inc. VI, art. 4º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011). Além disso, o conceito de disponibilidade é tratado em outros momentos, como no artigo 11, que menciona o acesso imediato à informação disponível; no artigo 6º, que trata da proteção da informação, garantindo-lhe disponibilidade e observando eventual restrição de acesso quando se tratar de informação pessoal e artigo 8º, que determina a manutenção atualizada das informações disponíveis para acesso. Cunha Filho e Xavier aduzem que “*disponibilidade diz respeito à possibilidade, sob o ponto de vista fático, de as informações serem disponibilizadas*” (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 150).

A disponibilidade de informações, conforme o parágrafo 6º do artigo 11, desonera o órgão ou entidade pública da obrigatoriedade de fornecer diretamente informação que já esteja disponível para consulta, devendo o requerente apenas ser informado, por escrito, do lugar e forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a informação buscada.

**Autenticidade:** A autenticidade vem conceituada no Inciso VII do artigo 4º da LAI: “*qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema*” (BRASIL, 2011). A autenticidade da informação, a exemplo da disponibilidade e, depois da integridade, é tratada pela Lei de Acesso como um direito do requerente e um dever dos órgãos e entidades públicas. Esse direito do requerente à informação autêntica encontra-se protegido no inciso IV do artigo 7º da Lei. Já o dever dos órgãos e entidades públicas de divulgar informações autênticas encontra-se nos incisos II e III do artigo 6º; no inciso V do parágrafo 3º do artigo 8º e, de forma inequívoca no inciso VIII do anexo do Decreto nº 1.171/1994 de 22 de junho de 1994 – Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal – que, por sua relevância, abaixo se transcreve:

#### Das Regras Deontológicas

VIII - Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou

da Administração Pública. Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corruptivo do hábito do erro, da opressão ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação (BRASIL, 1994b).

Vê-se, pois, que a autenticidade extravasa o âmbito da ética e se impõe como exigência legal (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 146) e, mais que isso, os mecanismos de identificação da fonte produtora da informação, vinculam e responsabilizam ainda mais o agente público, uma vez que:

a LAI cria um mecanismo adicional de controle social na produção de informações públicas: com efeito, as respostas dos pedidos de acesso, é preciso identificar o indivíduo ou área que gerou a informação. Tal requisito facilita o controle da veracidade e autenticidade da informação na medida em que permite ao cidadão conhecer diretamente o servidor ou sistema que produziu a informação (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 147).

Cabe ainda registrar a presunção de autenticidade do documento público, nos termos do artigo 405 do Novo Código de Processo Civil (BRASIL, 2015b).

**Integridade:** no inciso VIII do artigo 4º, ao afirmar que integridade é a “*qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino*”, expõe a preocupação do legislador com o que diz respeito à preservação da informação. O direito do requerente à informação íntegra encontra-se no parágrafo IV, do artigo 7º, da Lei de Acesso à Informação; já o dever dos órgãos e entidades do poder público de assegurar informações íntegras e protegidas, encontra-se presente nos incisos II e III do artigo 6º e no inciso V do parágrafo 3º do artigo 8º e, além disso, visando à proteção do próprio documento que contém a informação “*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*”, nos exatos termos do artigo 13 da LAI.

Nota-se o alto grau de responsabilidade dos órgãos e entidades públicas na garantia de integridade da informação, visto que estes abarcam a guarda e conservação da informação contida em registros e documentos por eles (ou por terceiros a eles vinculados<sup>7</sup>) produzidos ou custodiados e, manutenção de documentos cuja manipulação possa prejudicar sua integridade. Isso leva ao vislumbre de um complexo sistema de gestão, para que a administração pública possa garantir tanto a integridade e disponibilização da informação, nos termos da Lei 12.527/2011.

---

<sup>7</sup>Mesmo que o vínculo tenha cessado (inc. III, art. 7º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

**Primariedade:** este conceito encontra-se no inciso IX do artigo 4º, como sendo a “*qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações*” (BRASIL, 2011) e pode-se inferir que a informação deverá ser apresentada na sua forma original, sem interpretação, sumarização ou avaliação, o que deve ser providenciado a juízo do requerente.

Há que se lembrar de que digitalização e cópia, na medida em que são uma representação autêntica do original, não retiram do documento sua qualidade de primário. A primariedade não traz em si a exigência de disposição do documento original.

A primariedade é garantida no inciso IV do artigo 7º da mesma lei, quando dispõe sobre o direito, entre outros, de obter “*informação primária, íntegra, autêntica e atualizada*” (BRASIL, 2011).

Com efeito, como observam Cunha Filho e Xavier (2014, p. 149), a Controladoria Geral da União, através do recurso de acesso à informação de nº 00083.0001142013-18, julgado em 15/01/2014, adotou posicionamento que em síntese consiste no seguinte:

[...] Ou seja, as informações que solicita já se encontram disponíveis, apenas não em formato desejado. Nessa hipótese, cabe ao cidadão, e não à administração, proceder à organização dos dados de maneira diferente daquela disponibilizada. Seria desarrazoado, nos termos do artigo 13 do Decreto 7.724/12, exigir que o Poder Público se incumba não apenas de produzir as informações, mas também de organizá-las em qualquer formato que possa ser desejado pelos cidadãos. (CGU apud CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 149).

Pode-se constatar que o Estado não está obrigado a dispor as informações em qualquer formato desejado pelo interessado. O cidadão poderá recebê-las a seu critério em dois formatos básicos: no formato de dados primários ou no formato usual adotado pelo órgão ou entidade. Sempre útil é repetir que a concessão da informação se submete às situações de exceção das informações pessoais, sigilo classificável e outras vedações legais.

### 3.2 Procedimento de acesso

A Lei 12.527/2011, ao instituir um rígido procedimento para os pedidos de acesso à informação, trouxe efetivo avanço no direito fundamental de acesso à informação pública (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 155), porque avançou sobre a legislação esparsa no ordenamento jurídico brasileiro que previa a publicidade das atividades do Estado, fixando um formato objetivo para a solicitação e recebimento das informações, prazos para resposta, necessidade de informar ao requerente a motivação de negativa do pedido de acesso e a possibilidade de recursos e instâncias recursais.

O *caput* do artigo 2º da Lei 9.784/1999<sup>8</sup> elenca os principais princípios a serem obedecidos pela administração pública, quais sejam: “*da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência*” (BRASIL, 1999a) e, em seu parágrafo único, oferece suporte complementar ao acesso à informação, quando fixa os critérios a serem observados nos procedimentos e nos processos administrativos, dentre os quais se ressaltam: a) atendimento a fins de interesse geral (inc. II); b) divulgação oficial dos atos administrativos (inc. V); c) adoção de formas simples (inc. IX); d) proibição de cobrança de despesas processuais (inc. XI); e) interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige (inc. XIII) (art.2º, Lei 9.784/1999) (BRASIL, 1999a).

Esses princípios e critérios trazidos pelo artigo 2º da Lei 9.784/1999 fornecem importantes subsídios para a compreensão dos procedimentos de acesso à informação. Além disso, os artigos 6º e 7º da mesma lei, abaixo transcritos, estabelecem os requisitos do requerimento inicial do interessado e sobre modelos e formulários adotados no processo administrativo, que mostram bastante semelhança com o disposto no Decreto 7.724/2012<sup>9</sup>, merecendo destaque que neste Decreto é efetivada a criação do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC.

O requerimento inicial do interessado, salvo casos em que for admitida solicitação oral, deve ser formulado por escrito e conter os seguintes dados:

I - órgão ou autoridade administrativa a que se dirige;

II - identificação do interessado ou de quem o represente;

---

<sup>8</sup>Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal.

<sup>9</sup>Regulamenta a Lei 12.527/2011.

III - domicílio do requerente ou local para recebimento de comunicações;

IV - formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos;

V - data e assinatura do requerente ou de seu representante. (art. 6º, Lei 9.784/1999 ) (BRASIL, 1999a).

Os órgãos e entidades administrativas deverão elaborar modelos ou formulários padronizados para assuntos que importem pretensões equivalentes (art.7º, Lei 9.784/1999) (BRASIL, 1999a).

O Decreto 7.724/2012, que regulamenta a LAI, no *caput* do artigo 11 dispõe que: “Qualquer pessoa, natural ou jurídica, poderá formular pedido de acesso à informação” (BRASIL, 2012a) e no parágrafo primeiro do mesmo artigo: “O pedido será apresentado em formulário padrão, disponibilizado em meio eletrônico e físico, no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades” (BRASIL, 2012a).

O artigo 12 do Decreto 7.724/2012, a exemplo do que ocorre no artigo 6º da Lei 9.784/1999 em relação ao processo administrativo, fixa os requisitos do pedido de acesso à informação:

O pedido de acesso à informação deverá conter:

I - nome do requerente;

II - número de documento de identificação válido;

III - especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida; e

IV - endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida (art. 12, Dec. 7.724/2012) (BRASIL, 2012a).

O formulário padrão, onde se apresentará o pedido de informação, será definido pela CGU, nos termos do artigo 68 do Decreto 7.724/2012. Não obstante, o mesmo Decreto, no parágrafo 3º do artigo 11 estabelece que “É facultado aos órgãos e entidades o recebimento de pedidos de acesso à informação por qualquer outro meio legítimo, como contato telefônico, correspondência eletrônica ou física, desde que atendidos os requisitos do art. 12” (BRASIL, 2012a). Nesse caso, serão enviados ao requerente a data do recebimento do pedido pelo SIC e o número do protocolo.

O Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, é essencial para assegurar aos interessados o acesso à informação, nos termos do artigo 9º da Lei 12.527/2011, que determina sua criação nos órgãos e entidades do poder público, como segue:

O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

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

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

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação (art.9º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

As competências do SIC, no âmbito da administração pública federal, são amplas, conforme disposto no parágrafo único do artigo 9º do Decreto 7.724/2012:

Os órgãos e entidades deverão criar Serviço de Informações ao Cidadão-SIC, com o objetivo de:

Parágrafo único. Compete ao SIC:

I - o recebimento do pedido de acesso e, sempre que possível, o fornecimento imediato da informação;

II - o registro do pedido de acesso em sistema eletrônico específico e a entrega de número do protocolo, que conterá a data de apresentação do pedido; e

III - o encaminhamento do pedido recebido e registrado à unidade responsável pelo fornecimento da informação, quando couber (art.9º, Dec.7.724/2012) (BRASIL, 2012a).

A LAI determina no artigo 10 que: *“O SIC será instalado em unidade física identificada, de fácil acesso e aberta ao público”* (BRASIL, 2011). Além do SIC, foi criado pela CGU o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), um espaço digital acessível via internet, onde é possível cadastrar e acompanhar o pedido de informação (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 150), o e-SIC, na verdade, é:

...um sistema de interface Web que irá centralizar todas as solicitações de informação amparadas pela Lei de Acesso à Informação dirigidas às instituições do poder Executivo Federal, bem como às suas respectivas entidades vinculadas como agências e empresas estatais. Para que a CGU tenha um local único para organizar e facilitar a gestão do processo das solicitações, optou-se por incluir no Sistema, inclusive os pedidos feitos presencialmente, por telefone ou em qualquer mídia adotada pela instituição. O preenchimento dos campos do software deverá ser feito pelos próprios gestores ou atendentes do SIC. O Sistema permite que a CGU monitore mais facilmente as demandas após a implantação da Lei e possa produzir estatísticas diárias (CGU, 2012).

Pode-se concluir que, no âmbito do Governo Federal, a formulação de pedidos de informação deve ser feita da seguinte forma:

I – Pedido eletrônico: através de acesso ao e-SIC, o interessado se cadastra, cria seu nome de usuário e senha, indica o órgão para o qual direciona o pedido, especifica o pedido através do preenchimento do formulário de solicitação e recebe um número de protocolo, que comprova o cadastro da solicitação no sistema.

II – Pedido físico: o interessado comparece à unidade física do SIC do órgão ou entidade para o qual deseja solicitar a informação, preenche o Formulário de Pedido de Acesso específico (pessoa natural ou pessoa jurídica), aguarda a inclusão da solicitação no e-SIC e a entrega do número de protocolo pelo servidor que estiver realizando o atendimento. O protocolo é o comprovante do cadastro de solicitação. Observa-se que mesmo os pedidos realizados pelo atendimento físico dos SICs são necessariamente inseridos no e-SIC.

Considerando a observância da publicidade como preceito geral, dispõe o *caput* do artigo 11 da LAI que: “*O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível*” (BRASIL, 2011). Todavia, o parágrafo 1º deste artigo prevê um prazo não superior a 20 (vinte) dias para que o órgão ou entidade que receber o pedido se posicione conforme abaixo:

Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no *caput*, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação (§1º, art. 11, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

Tomadas todas as medidas possíveis e, ainda assim, não sendo possível o atendimento por parte do órgão ou entidade do pedido de informação em até 20 (vinte) dias, o prazo “*poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente*”, nos termos do parágrafo 2º do artigo 11 da LAI (BRASIL, 2011).

O artigo 5º da LAI estabelece que: “*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*” (BRASIL, 2011). Assim, independentemente de qual seja a resposta, ela deve ser clara e de fácil compreensão.

É de se concluir, em concordância com Cunha Filho e Xavier, que há três possibilidades para o pedido de acesso à informação.

Na primeira, o pedido de acesso é deferido e a informação franqueada. A informação, em face do dever do Estado de assegurar a qualidade da resposta ao cidadão, presume-se autêntica, integral, legítima e verdadeira. Na segunda possibilidade, por ser parcialmente sigilosa, o acesso só é atendido em parte nos termos do parágrafo 2º do artigo 7º da LAI: *“Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo”* (BRASIL, 2011). Na terceira e última possibilidade, haveria negativa de acesso à informação, e quanto a essa negativa, assim postulam os supra referidos autores:

... verificamos que os motivos são variados. Além de sua inexistência de informação, podemos citar: a) desaparecimento da informação; b) informação não custodiada ou produzida pelo demandado; c) informação privada; d) informação pessoal; e) pedido desarrazoado; f) pedido genérico; g) pedido ininteligível; h) pedido cuja satisfação exija trabalhos adicionais; i) pedido desproporcional; j) informação sigilosa do tipo classificada; k) informação sigilosa não classificável; l) informação utilizada para tomada de decisão ou formulação de ato administrativo não publicado; m) objeto demandado não corresponde a uma informação; n) outros, especialmente ligados aos critérios formais de admissibilidade do pedido (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 177-178).

O Decreto nº 7.724/2012, em seu artigo 19, estabelece obrigações adicionais ao inciso II do parágrafo 2º do artigo 11 da LAI em cujo enunciado determina a obrigação de *“Indicar razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido”* (BRASIL, 2011), conforme abaixo:

Negado o pedido de acesso à informação, será enviada ao requerente, no prazo de resposta, comunicação com:

I - razões da negativa de acesso e seu fundamento legal;

II - possibilidade e prazo de recurso, com indicação da autoridade que o apreciará; e

III - possibilidade de apresentação de pedido de desclassificação da informação, quando for o caso, com indicação da autoridade classificadora que o apreciará.

§1º As razões de negativa de acesso à informação classificada indicarão o fundamento legal da classificação, a autoridade que a classificou e o código de indexação do documento classificado.

§2º Os órgãos e entidades disponibilizarão formulário padrão para apresentação de recurso e de pedido de desclassificação (art.19, Dec. 7.724/2012) (BRASIL, 2012a).

O artigo 14 da LAI ainda defere ao requerente o direito de “*obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia*” (BRASIL, 2011). Além disso, às decisões em que houver denegação de pedidos de acesso a informações poderão ser interpostos recursos, com vistas à sua revisão. No âmbito do Poder Executivo Federal, foram instituídas 4 (quatro) instâncias recursais, disciplinadas nos artigos 15 e 16 da Lei de Acesso à Informação.

O primeiro recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior àquela que proferiu a decisão impugnada e será interposta no prazo de 10 (dez) dias a contar da data da sua ciência. O prazo para manifestação da autoridade recorrida é de 5 (cinco) dias. Este recurso está previsto no *caput* e parágrafo único do artigo 15 da LAI combinado com o *caput* do artigo 21 do Decreto 7.724/2012, que abaixo são transcritos:

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

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias (art.15, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

No caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão, que deverá apreciá-lo no prazo de cinco dias, contado da sua apresentação (art.21, Dec. 7.724/2012) (BRASIL, 2012a).

O segundo recurso deverá ser dirigido à autoridade máxima do órgão ou entidade à qual o pedido originário foi apresentado, devendo ser interposto no prazo de 10 (dez) dias. A autoridade recorrida terá 5 (cinco) dias para se manifestar. Sua previsão está no parágrafo 1º do artigo 16 da LAI combinado com o *caput* e o parágrafo único do artigo 21 do Decreto 7.724/2012.

O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão

impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias (§1º, art. 16, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

No caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão, que deverá apreciá-lo no prazo de cinco dias, contado da sua apresentação.

Parágrafo único. Desprovido o recurso de que trata o *caput*, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade máxima do órgão ou entidade, que deverá se manifestar em cinco dias contados do recebimento do recurso (art.21, Dec.7.724/2012) (BRASIL, 2012a).

O terceiro recurso deverá ser dirigido à CGU no prazo de 10 (dez) dias, a contar de sua ciência, que terá 5 (cinco) dias para se manifestar. Está previsto no *caput* do artigo 16 da LAI combinado com o *caput* do artigo 23 do Decreto 7.724/2012:

Negado o acesso à informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias (art.16, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso (art.23, Dec.7.724/2012) (BRASIL, 2012a).

O quarto recurso admitido pela Lei de acesso deverá ser dirigido à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), no prazo de 10 dias a contar da ciência da negativa de acesso pela CGU, que procederá ao exame de admissibilidade até a terceira reunião ordinária subsequente à data de sua autuação, nos termos do artigo 50 do Decreto 7.724/2012. Sua previsão está no parágrafo 3º do artigo 16 da LAI combinado com o artigo 24 do Decreto 7.724/2012:

Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35 (§3º, art.16, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

No caso de negativa de acesso à informação, ou às razões da negativa do acesso de que trata o *caput* do art. 21, desprovido o recurso pela Controladoria Geral da União, o requerente poderá apresentar, no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os procedimentos previstos no Capítulo VI (art.24, Dec. 7.724/2012) (BRASIL, 2012a).

Para Cunha Filho e Xavier, a LAI possui disposições nacionais e disposições que se aplicam exclusivamente às entidades do Poder Executivo Federal. Para os autores, o único

recurso de abrangência nacional é aquele dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, previsto no parágrafo único do artigo 15 da LAI. Os outros recursos previstos aplicam-se aos órgãos e às entidades do Poder Executivo Federal:

... todos os Poderes, de todos os entes da federação, bem como o Ministério Público e a Defensoria Pública. Todos eles necessitam disponibilizar ao cidadão, ao menos esta forma de recurso administrativo, direcionado à autoridade hierarquicamente superior àquela de proferiu a decisão denegatória. A LAI deixa claro que as demais modalidades recursais nela previstas, aplicam-se somente aos órgãos e às entidades do Poder Executivo Federal, na medida em que os Poderes Judiciário, o Legislativo e o Ministério Público deverão regulamentar os procedimentos de revisões denegatórias proferidas no recurso dirigido à autoridade hierarquicamente à que proferiu a decisão (art. 18, LAI) (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 187).

Pode-se depreender que o recurso previsto no *caput* e parágrafo único do artigo 15 da LAI é o único que se aplica a todos os Poderes de todos os entes da federação, bem como ao Ministério Público e à Defensoria Pública. Este recurso tem então abrangência nacional e representa o mínimo a ser garantido ao cidadão em termos de possibilidade recursal.

Como visto, o artigo 18 da LAI autoriza regulamentação própria aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, nos respectivos âmbitos, dos procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no artigo 15.

Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido (art.18, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

Além da obrigação de oferecimento de ao menos uma instância recursal, nos termos do *caput* e parágrafo único do artigo 15 da LAI, o artigo 45 deixa aos Estados, Distrito Federal e Municípios liberdade para definir quais e quantas serão as instâncias recursais previstas em sua regulamentação local: “*Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III*” (art.15, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

### 3.3 Restrições de acesso à informação

A Lei de Acesso à Informação, atendendo ao comando da Constituição Federal de 88, estabeleceu expressamente como preceito geral a publicidade de toda informação produzida ou custodiada pelo Estado. Entretanto, algumas situações “*dependem da ausência de publicidade para alcançar efetividade*” (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 211) como, por exemplo, as investigações acerca de tráfico de drogas e de combate à corrupção. Além dessas situações, há aquelas em que a publicidade de certas informações violaria outros direitos constitucionais, como afirmam Cunha Filho e Xavier: “*Assim, as exceções à publicidade se legitimam em outros valores e direitos igualmente relevantes e constitucionalmente protegidos, que, ao colidirem com o princípio da publicidade, podem afastar sua incidência*” (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014).

Contudo, no tocante à tutela dos direitos fundamentais, há que se ressaltar que é ela fator impeditivo de restrições de informações, conforme se depreende do enunciado normativo:

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

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso (art. 21, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

Quanto às hipóteses de restrições previstas pela Lei de Acesso à Informação são elas de três tipos, sendo duas delas explicitadas normativamente: i) Informações classificadas quanto ao grau e prazos de sigilo (artigos 23 a 30) e ii) Informações pessoais (art. 31); as do terceiro tipo são aquelas que podem ser restritas em razão da não exclusão de outras hipóteses legais, conforme prevê o artigo 22 da LAI:

O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público (art. 22, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

Para as do primeiro tipo – Informações classificadas quanto ao grau e prazos de sigilo – como regra, a Lei de Acesso à Informação estabelece que a informação pública só pode ser

classificada como sigilosa, quando considerada imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. É o que estabelece o artigo 23 da LAI que traz uma exaustiva relação das informações passíveis de classificação como sigilosas:

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

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

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

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

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

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

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

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

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações (art. 23, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

Para que as informações possam ser passíveis de classificação, nos termos do *caput* do artigo 23 da LAI, é preciso que sejam submetidas, por ato administrativo, à formalização através do Termo de Classificação da Informação – TCI, cujo processo e procedimento são dados pelos Decretos 7.724/2012<sup>10</sup> e 7.845/2012<sup>11</sup>.

O Decreto 7.724/2012 estabelece os conteúdos e dados necessários para a formalização do Termo de Classificação da Informação – TCI, conforme disposto em seu artigo 31:

A decisão que classificar a informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada no Termo de Classificação de Informação – TCI, conforme modelo contido no Anexo, e conterà o seguinte:

---

<sup>10</sup>Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações.

<sup>11</sup>Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento.

- I - código de indexação de documento;
- II - grau de sigilo;
- III - categoria na qual se enquadra a informação;
- IV - tipo de documento;
- V - data da produção do documento;
- VI - indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação;
- VII - razões da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 27;
- VIII - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, observados os limites previstos no art. 28;
- IX - data da classificação; e
- X - identificação da autoridade que classificou a informação (art.31, Dec. 7.724/2012) (BRASIL, 2012a).

O Decreto 7.845/2012, segundo sua própria ementa, “*regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento*” (BRASIL, 2012b).

Os elementos exigidos para a classificação da informação em qualquer grau de sigilo estão relacionados no artigo 28 da LAI:

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

- I - assunto sobre o qual versa a informação;
- II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;
- III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e
- IV - identificação da autoridade que a classificou (art. 28, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

De acordo com Cunha Filho e Xavier, “*a elaboração do Termo de Classificação da informação é pressuposto de validade do ato classificatório de informação. Sem o TCI, não há de se falar em informação classificada e, portanto, em restrição de acesso à informação*” (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 217).

O parágrafo 2º do artigo 7º da LAI combinado com o artigo 33 do Decreto 7.724/2012 preveem a possibilidade do documento parcialmente sigiloso ou que contenha informações

com diferentes graus de sigilo, definindo pelo acesso à parte não sigilosa no primeiro caso e pelo privilégio do grau de sigilo mais elevado no segundo caso:

Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo (§2º, art. 7º, Lei 12.527/2011)(BRASIL, 2011).

Na hipótese de documento que contenha informações classificadas em diferentes graus de sigilo, será atribuído ao documento tratamento do grau de sigilo mais elevado, ficando assegurado o acesso às partes não classificadas por meio de certidão, extrato ou cópia, com ocultação da parte sob sigilo (art. 33, Dec. 7.724/2012)(BRASIL, 2012a).

A informação, observado seu enquadramento em um dos fundamentos do artigo 23 e nos termos do *caput* do artigo 24 da LAI, poderá ser classificada em três graus de sigilo: “...observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como *ultrasecreta, secreta ou reservada*” (art. 24, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011). Os prazos máximos de restrição, conforme a classificação recebida, são respectivamente 25 (vinte e cinco) anos para informação ultrasecreta, 15 (quinze) anos para secreta e 5 (cinco) anos para reservada, conforme incisos I,II e III do parágrafo 1º do artigo 24 da LAI.

O artigo 27 da Lei de Acesso à informação regula a competência para classificação do sigilo no âmbito da administração pública federal. Não obstante, o artigo de mesmo número do Decreto 7.724/2012 estabelece que na classificação deve-se utilizar o critério menos restritivo possível, observado o interesse público da informação.

A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

I - no grau de ultrasecreto, das seguintes autoridades:

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

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

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou



superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei (art.27, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

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

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

II-o prazo máximo de classificação em grau de sigilo ou o evento que defina seu termo final (art.27, Dec. 7.724/2012) (BRASIL, 2012a).

Para facilitar a percepção do funcionamento da classificação, grau de sigilo, prazo de restrição e autoridade classificadora da informação, apresenta-se o seguinte Quadro:

**Quadro 3 - Grau de sigilo e tempo x autoridade classificadora**

<b>GRAU DE SIGILO</b>	<b>GRAU HIERÁRQUICO DA AUTORIDADE CLASSIFICADORA</b>
Ultrassegredo 25 (vinte e cinco) anos	Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e Autoridades com as mesmas prerrogativas, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.  Chefes de missões diplomáticas e Consulares permanentes no exterior.
Segredo 15 (quinze) anos	Todos de ultrassegredo (mais) Titulares da Administração Pública Indireta (Fundações, Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista).
Reservada 5 (cinco) anos	Todos da Segredo (mais) Titulares da Administração – nível DAS 101.5 ou equivalente e superior.

Fonte: Dados extraídos da Lei de Acesso à Informação e trabalhados pelo autor.

A desclassificação e a reavaliação de informações classificadas podem ser feitas de ofício, pela autoridade competente ou por provocação da parte interessada, conforme disposto nos artigos 29 e 30 da LAI:

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

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

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

§3º Na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção (art.29, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

Nota-se que as informações relativas aos processos de classificação e desclassificação das informações, bem como relatórios estatísticos relativos aos pedidos de informações deverão ser objeto de transparência ativa, conforme prevê o artigo 30 da LAI.

Na hipótese de negativa pela unidade classificadora ao pedido de desclassificação ou reavaliação de informações, caberá recurso nos termos do artigo 37 da LAI.

O segundo tipo de hipótese de restrição previsto explicitamente na Lei de Acesso à Informação é o relativo à informação pessoal que é “*aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável*” (Inc. IV, art. 4º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

Em princípio, “*a informação pessoal não diz respeito ao interesse público e [...] os mecanismos regulares de transparência ativa e passiva da LAI não alcançam o acesso às informações pessoais*” (CGU, 2013, p. 29), assim, não são classificáveis, ou seja, não se submetem ao mesmo tratamento dado às informações sigilosas, portanto, o órgão ou entidade detentora desse tipo de informação deve restringir o seu acesso.

A informação recebe tratamento especial no artigo 31 da LAI, que determina em seu *caput* que “*o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais*” (art.31, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011) e seu parágrafo 1º acompanha o disposto no inciso X do artigo 5º da Constituição Federal estabelecendo que “*as informações pessoais, a que se refere este artigo, [são as] relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem*” (§1º, art. 31, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

A proteção desse direito fundamental é estabelecida pelos incisos I e II do parágrafo primeiro do artigo 31 que determinam que:

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

II - Poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem (incs. I e II, §1º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

As exceções relativas ao consentimento expresso estão previstas nos incisos do parágrafo 3º do artigo 31 da LAI

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

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

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

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante (incs. I a V, §3º, art. 31, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

Observa-se que a proteção restritiva do acesso à informação pessoal, além dos casos previstos no já citado inciso II do parágrafo 1º do artigo 31, também poderá deixar de ocorrer se “*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*” (§4º, artigo 31, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

As relações entre interesse público e interesse privado, na proteção da informação pessoal, nem sempre são harmônicas, podendo haver conflitos que demandarão soluções judiciais, conforme se verá mais à frente.

O terceiro tipo de restrições é mais amplo, uma vez que é por não exclusão das demais hipóteses legais, conforme preceitua o já supracitado artigo 22 da LAI, sobre as quais não se refletirá nesta pesquisa, cabendo apenas, a título de exemplificação, enumerar algumas delas: sigilo das atividades de inteligência, sigilo bancário, sigilo fiscal, sigilo de correspondência e de comunicações, sigilo industrial e de *softwares*, sigilo decorrente de direitos autorais, sigilos de justiça, sigilos profissionais.

Nota-se que, não havendo direito que seja em si mesmo absoluto, mesmo estes sigilos especiais poderão ser objeto de conflito e ponderação, principalmente se, como visto, forem sua ruptura e quebra necessária à “*tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais*”,

como assim preceitua o artigo 21 da Lei de Acesso à Informação. Ressalta-se que tais sigilos especiais, ainda que legais, não poderão prosperar se implicarem “*violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas*” (§ único, art. 21, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

### 3.4 Responsabilidades do agente público

O artigo 121 da Lei 8.112/1990<sup>12</sup>, ao abrir o capítulo IV – Das Responsabilidades, dispõe que “*O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições*” (BRASIL, 1990). Logo a seguir, o artigo 122 define a responsabilidade civil do servidor e suas consequências, conforme se pode observar:

A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

§1º A indenização de prejuízo dolosamente causado ao erário somente será liquidada na forma prevista no art. 46, na falta de outros bens que assegurem a execução do débito pela via judicial.

§2º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.

§3º A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada, até o limite do valor da herança recebida (art. 122, Lei 8.112/1990) (BRASIL, 1990).

Como se pode depreender, em face de um dano causado por conduta do servidor, no exercício de suas atribuições, tem-se a responsabilidade objetiva do Estado, que tem o dever de reparar o dano causado, por meio de quitação indenizatória, sendo o servidor responsabilizado somente em caso de comprovado dolo. Sobre o tema da responsabilidade administrativa, assim conceituam Cunha Filho e Xavier:

A responsabilidade administrativa é aquela que surge da prática de um ilícito administrativo e que pode ser apurada somente por meio de processo administrativo (ao passo que a responsabilidade civil do servidor público pode ser apurada por meio de processo administrativo ou judicial) (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 376).

---

<sup>12</sup> Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Explicam ainda que a responsabilidade penal “*é aquela que decorre da prática de ato criminoso, conforme definido no Código Penal ou em legislação extravagante*” (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 376).

A LAI determina uma nova postura dos servidores públicos em relação à gestão das informações de interesse público, onde a transparência e o acesso à informação devem ser inseridos nos procedimentos e rotinas do serviço público. Para o servidor que desobedecer aos preceitos estabelecidos pela lei, foram previstas no capítulo V, várias hipóteses de responsabilidade administrativa. As condutas ilícitas que, respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa, ensejariam apuração de responsabilidade, estão previstas no artigo 32 da LAI a seguir transcrito:

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

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

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

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

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

V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

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

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado (art.32, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

O parágrafo 1º do mesmo artigo 32 dispõe sobre a atribuição de penalidades aplicáveis em decorrência dos ilícitos descritos no *caput*, conforme se pode ver:

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

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

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

§2º Pelas condutas descritas no *caput*, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992 (§1º, art. 32, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

Observa-se que há uma distinção nos regimes jurídicos dos servidores civis e militares, em relação às condutas fixadas no *caput* do artigo 32 da LAI. Os servidores civis que praticarem ilícitos descritos cometerão infrações administrativas, puníveis no mínimo com pena de suspensão. Já para os militares, a prática dos ilícitos previstos resultará sempre em transgressão militar média ou grave, desde que não tipificados em lei como crime ou contravenção penal.

A Lei de Acesso à Informação também estabelece sanções para pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, detenha informação pública e deixe de cumprir as exigências da lei. As sanções estão previstas no artigo 33, abaixo:

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

I - advertência;

II - multa;

III - rescisão do vínculo com o poder público;

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

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

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

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

§3º A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do

interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista (art.33, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

Por todos esses enunciados aqui apresentados, percebe-se claramente uma preocupação e um avanço na LAI em aumentar e definir o grau de responsabilidade de todos os agentes e servidores públicos, bem como as pessoas físicas e jurídicas que mantêm vínculo com o setor público, responsabilidade esta que visa à otimização do acesso à informação.

### **3.5 Acesso à informação e colisões de direitos**

Na medida em que os direitos fundamentais caracterizam-se por possuírem natureza de princípios, conforme Robert Alexy, e nesse sentido, são “*mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados*”(ALEXY, 2014, p. 90, grifo nosso), isso significa que, diferentemente das regras “*que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas*” (ALEXY, 2014, p. 91), podem os direitos fundamentais gerar deveres para variados graus de satisfação, portanto, não são absolutos e, mais que isso, podem apresentar entre si conflitos, e ou colisões, sendo que “*essa relação de tensão não pode ser solucionada com base em uma precedência absoluta de um desses deveres, ou seja, nenhum desses deveres goza por si só, de prioridade*” (ALEXY, 2014, p. 95) e, nessa medida, “*o conflito deve, ao contrário, ser resolvido por meio de um sopesamento entre os interesses conflitantes.*” (ALEXY, 2014, p. 95). Essa ponderação não se dá por uma questão meramente arbitrária e tem necessariamente por objetivo “*definir qual dos interesses – que abstratamente estão no mesmo nível – tem maior peso no caso concreto*” (ALEXY, 2014, p. 95).

O acesso à informação, como direito fundamental que é, pode, como inclusive previsto na própria LAI, estar em situação de conflito com outros direitos fundamentais, principalmente os relativos à intimidade e vida privada. Nesses casos caberá sempre o julgamento e a avaliação pela autoridade competente, o Poder Judiciário.

A título de exemplo, pode-se citar a situação determinada pelo Decreto nº 7.724/2012, que em seu artigo 7º, parágrafo 3º, inciso VI estabelece que deverão ser divulgados:

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 (inc.VI, §3º, art. 7º, Dec. 7.724/2012) (BRASIL, 2012a).

O objetivo dessa divulgação é claramente o de conferir máxima transparência da estrutura administrativa de todos os Poderes. Nesse sentido, a divulgação de salários mostra-se bastante efetiva para controle social e para a melhora da gestão dos recursos públicos, inclusive no sentido de incrementar a promoção de um governo aberto com relação ao governo e aos funcionários públicos.

Essa medida, contudo, tem provocado constante embate, por parte dos servidores, que têm visto nesta publicidade uma agressão aos seus direitos de intimidade e de proteção à vida privada. Conflito que, após sopesamento, decidiu o Supremo Tribunal Federal em favor da publicidade dos dados, tendo em vista que, não estando presente violação de privacidade, o interesse público na divulgação é maior do que o interesse individual no sigilo, conforme ementa abaixo transcrita:

#### Dados sobre cargos públicos

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À INTIMIDADE E À PRIVACIDADE. DISTINÇÃO ENTRE A DIVULGAÇÃO DE DADOS REFERENTES A CARGOS PÚBLICOS E INFORMAÇÕES DE NATUREZA PESSOAL. OS DADOS PÚBLICOS SE SUBMETEM, EM REGRA, AO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. DISCIPLINA DA FORMA DE DIVULGAÇÃO, NOS TERMOS DA LEI. PODER REGULAMENTAR DA ADMINISTRAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 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. III – Não extrapola o poder regulamentar da Administração a edição de portaria ou resolução que apenas discipline a forma de divulgação de informação que interessa à coletividade, com base em princípios constitucionais e na legislação de regência. IV – Agravo regimental a que se nega provimento.

(STF - RE: 766390 DF, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 24/06/2014, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-157 DIVULG 14-08-2014 PUBLIC. 15-08-2014). Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25232728/agreg-no-recurso-extraordinario-re-766390-df-stf>>. Acesso em: 25/04/16.



#### 4 DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DIREITOS FUNDAMENTAIS

O direito de acesso à informação, conforme já mencionado, é ao mesmo tempo um dos direitos humanos e também, por ser reconhecido e garantido constitucionalmente, é um direito fundamental. Refletir sobre as relações e distinções entre direitos fundamentais e direitos humanos, torna-se aqui relevante.

Para a presente pesquisa, julgou-se não necessária uma abordagem histórica, detalhando o desenvolvimento dos direitos humanos com relação às origens no Iluminismo e na Revolução Francesa. Entretanto, há que se pontuar que, após a segunda guerra mundial, em razão das atrocidades ocorridas, dois grandes eventos são de suma importância e devem ser aqui considerados – a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 24 de outubro de 1945, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948. Embora alguns pensadores e doutrinadores promovam um paralelo entre os ideais da Revolução Francesa com as assim chamadas gerações de direitos humanos<sup>13</sup>, adotou-se, na presente pesquisa, a superação desses conceitos e indagações, concordando-se com a distinção conceitual entre direitos humanos e direitos fundamentais definida por Ingo Wolfgang Sarlet:

[...] o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano, reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, independentemente de vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, por todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (SARLET, 2012, p. 29).

Sarlet, citando outros pesquisadores, ilustra a diferenciação acima exposta. Para o jurista hispânico Perez Luño, “o termo ‘direitos humanos’ se revelou conceito de contornos mais amplos e imprecisos que a noção de direitos fundamentais [...] que constituem o conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado.” (LUÑO apud SARLET, 2012, p. 31); para Pedro C. Villalon, “os direitos fundamentais nascem e acabam com as Constituições” (VILLALON apud SARLET, 2012, p. 31); ainda para Otfried Höffe, “os direitos humanos referem-se ao ser humano como tal (pelo simples fato de ser pessoa humana) ao passo que os direitos

---

<sup>13</sup>Karel Vasak foi o “primeiro a escrever e divulgar de forma organizada a ideia anteriormente posta por Norberto Bobbio” (KIM, 2012, p. 13).

*fundamentais positivados nas constituições concernem às pessoas como membros de um ente público concreto*” (HÖFFE apud SARLET, 2012, p. 31-32).

Os direitos fundamentais, portanto, positivados no texto constitucional, apresentam, segundo Robert Alexy, no que é acompanhado por Sarlet, uma dupla fundamentalidade – a formal e a material, sendo que essa fundamentalidade material “*decorre da circunstância de serem os direitos fundamentais elemento constitutivo da Constituição material, contendo decisões fundamentais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade*” (SARLET, 2012, p. 75) e, em assim sendo, o Estado, no exercício de seu poder, está vinculado e limitado pelas diretrizes constitucionais ao respeito e à promoção dos direitos fundamentais, em outras palavras, o que fundamenta e legitima a existência e a ação do Estado é a existência dos direitos fundamentais.

A principal transformação desta fundamentalidade material, qual seja, a dos direitos fundamentais serem os alicerces justificadores e garantidores do Estado, é exatamente o fato de que a Constituição não é mais meramente uma delimitadora do poder do Estado, que o configurava em Estado de Direito, mas na medida em que o Estado existe e se constitui para atender e promover os direitos fundamentais, notadamente os direitos fundamentais sociais, surge o Estado de Direito Democrático Social que, no Brasil, se consagra com a Constituição de 1988. Nesse sentido, falar em Estado de Direito Social é falar em uma atuação de governo em favor dos direitos sociais, é falar em uma ação governamental, em políticas públicas de promoção dos direitos fundamentais, dentre eles o de acesso à informação.

Esse processo de transformação da força dos textos constitucionais, também intitulado como movimento neoconstitucionalista, tem sua origem, como aponta Luis Roberto Barroso:

Com a reconstitucionalização que sobreveio à 2ª. Guerra Mundial, este quadro começou a ser alterado. Inicialmente na Alemanha e, com maior retardo, na Itália. E, bem mais à frente, em Portugal e na Espanha. Atualmente, passou a ser premissa do estudo da Constituição o reconhecimento de sua força normativa, do caráter vinculativo e obrigatório de suas disposições. Vale dizer: as normas constitucionais são dotadas de imperatividade, que é atributo de todas as normas jurídicas, e sua inobservância há de deflagrar os mecanismos próprios de coação, de cumprimento forçado (BARROSO, 2005, p. 1).

Aponta ainda o autor o contexto teórico-filosófico do pós-positivismo, no qual se desenvolveu o neoconstitucionalismo que trouxe, entre as principais rupturas e alterações paradigmáticas, “*o reconhecimento de força normativa à Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e a elaboração das diferentes categorias da nova interpretação*

*constitucional*” (BARROSO, 2005, p. 3). A partir desse processo, pode-se observar a irradiação dos valores, princípios e regras presentes no texto constitucional para todo o ordenamento jurídico, determinando-se assim uma evidente aplicabilidade direta da Constituição em todos os ramos e instâncias do Direito, notadamente na interpretação e aplicação destes princípios no âmbito dos enunciados normativos infraconstitucionais, com uma crescente aplicabilidade da constitucionalidade, ou não, nas diversas situações jurídicas de relação entre a sociedade civil e os administradores públicos, determinado assim um “*aumento da demanda por justiça por parte da sociedade brasileira e a ascensão institucional do Poder Judiciário*” (BARROSO, 2005, p. 3), justiça que não é possível perseguir e exigir sem o devido acesso à informação.

Esse incremento, essa constitucionalização, esse aumento do papel do Poder Judiciário, nas demandas por justiça e adimplemento dos direitos sociais no Brasil, provocaram uma judicialização das relações políticas e sociais que não passaram despercebidas por alguns pensadores e doutrinadores do Direito, havendo posições contrárias ao que se denominou de *ativismo judiciário*. Entretanto, antes de aprofundar essa questão, é preciso refletir entre as distinções, no âmbito dos direitos fundamentais, entre os direitos de defesa e os direitos a prestações.

#### **4.1 Liberdades e garantias (direitos de defesa) e os direitos a prestações**

Os direitos fundamentais podem ser divididos, segundo Robert Alexy, em duas grandes categorias: i) direito a ações negativas e ii) direitos a ações positivas. Os direitos a ações negativas, também denominados como direitos de defesa, são aqueles em que o Estado deve se omitir, se abstrair para que não avance sobre as liberdades garantidas constitucionalmente ao cidadão, Alexy propõe, para estes direitos de liberdade, a subdivisão em três grupos, como assim explica:

Os direitos dos cidadãos, contra o Estado, a ações estatais negativas (direitos de defesa) podem ser divididos em três grupos. O primeiro grupo é composto por direitos a que o Estado não impeça ou não dificulte determinadas *ações* do titular do direito; o segundo grupo, de direitos a que o Estado não afete determinadas *características* ou *situações* do titular do direito; o terceiro grupo, de direitos a que o Estado não elimine determinadas *posições jurídicas* do titular do direito (ALEXY, 2014, p. 196).

O que fica bastante evidente, ainda que passível de distinção nesses três grupos, é a natureza omissiva do Estado, a natureza de que o adimplemento deste tipo de direito implica em uma não ação estatal em face do titular do direito. Diversa é a situação dos direitos a ações positivas, visto que estes são necessariamente adimplidos mediante uma ação prestacional do Estado, ou seja, o titular do direito somente será atendido mediante uma ação governamental. Segundo Alexy, estas ações positivas podem ser de dois grupos, “*aquele cujo objeto é uma ação fática e aquele cujo objeto é uma ação normativa.*” (ALEXY, 2014, p. 201).

Assim, a título de exemplificação, podem-se citar como direitos a ação negativa, como direitos de defesa vários incisos do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, tais como: o inciso VI relativo à liberdade de consciência; o inciso VIII, liberdade de crença religiosa; o inciso IX, liberdade da expressão e da atividade intelectual; o inciso XVIII, liberdade de associação, entre outros.

Os direitos a ações positivas podem ser, grosso modo, exemplificados por todos os direitos sociais elencados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, a saber, “*são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição*” (art. 6º, CF/88) (BRASIL, 2015a), uma vez que, com toda evidência, tais direitos exigem uma ação estatal, uma ação governamental para que os mesmos possam alcançar plena efetividade. Pode-se ainda ressaltar, na esteira do pensamento de Alexy, que há a possibilidade tanto de ações fáticas, como por exemplo, ações de governo para o adimplemento do direito à educação, como também ações normativas, por exemplo, a previsão do inciso XXXII do artigo 5º da CF/88 “*O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;*” (BRASIL, 2015a) cujo adimplemento foi atingido pela Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990 – o *Código de Proteção e Defesa do Consumidor*.

Seja por ação fática, seja por ação normativa, o que se conceitua nesse tipo de direitos é sua natureza prestacional, assim, pode-se afirmar, em concordância com Alexy, que “*todo direito a uma ação positiva, ou seja, a uma ação do Estado, é um direito a uma prestação. Nesse sentido, o conceito de direito a prestações é exatamente o oposto do conceito de direito de defesa*” (ALEXY, 2014, p. 442).

Uma das principais questões, relativas aos direitos a prestações, reside na efetividade ou não das ações de governo em favor do adimplemento pleno dos direitos prestacionais, porque o administrador público, no exercício da discricionariedade, não havendo a vinculação

em determinadas despesas (funções) orçamentárias, em geral, opta por não elencá-las ou promovê-las nas leis orçamentárias e, mais que isso, ainda que seja de natureza vinculada, portanto, presentes na lei orçamentária, não são raros os casos em que políticas públicas deixam de ser plenamente efetivadas com alegações de insuficiência de recursos.

Sobre esta questão, Daniel W.L. Wang, ao analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), conclui que “*a escassez de recursos, os custos dos direitos e a reserva do possível são tratados de forma diferente quando se trata de direito à educação, direito à saúde e pedidos de intervenção federal por não pagamento de precatórios.*” (WANG, 2010, p. 368). Observa também que, apenas com relação aos direitos sociais (educação, saúde), as questões relativas a recursos, inclusive a “reserva do possível”, são raramente consideradas e, comenta o autor, criticamente, que “*este tipo de decisão ignora as suas próprias consequências distributivas de decisão de alocação de recursos, pois decide que alguns ganharão sem pensar em quem perderá*” (WANG, 2010, p. 369).

A despeito das posições críticas tomadas pelo autor, que encontram eco nas linhas contrárias à judicialização dos direitos sociais, o fato é que a posição da Suprema Corte tem sido a de não reconhecer a “reserva do possível” e a limitação orçamentária como justificativas do não adimplemento de políticas públicas de atendimento de direitos sociais, não se configurando, portanto, a falta de recursos como impossibilidade fática que determine restrições aos direitos sociais.

Esse posicionamento do Judiciário, numa ação clara em favor da eficácia plena dos direitos fundamentais, exigindo e obrigando seu adimplemento por parte do administrador público, não aceitando inclusive as alegações de restrições fáticas (leia-se falta de recursos) por esses apontadas, tem resultado em mandados e sentenças de obrigatória observação por parte do Executivo, num claro protagonismo do Judiciário e, até mesmo, num elevado grau de participação no atendimento de emergências em políticas públicas. Esse avanço do Poder Judiciário sobre as decisões do Poder Executivo é o fenômeno acima referido do *ativismo judiciário* que, embora aqui seja mencionado, não será analisado detalhadamente, por não ser o objeto precípua do presente trabalho.

Outra questão que se coloca, no âmbito dos direitos prestacionais, é a relativa às possibilidades jurídicas, como fator de restrição às ações viabilizadoras do adimplemento desses direitos, ou seja, nos casos em que determinadas prestações estão pendentes de normas infraconstitucionais que as regulamentem e que, nesse caso, o adimplemento estará na

dependência da ação legislativa que pode se mostrar omissa ou protelatória. Casos em que o remédio constitucional é o mandado de injunção que será melhor analisado quando das questões relativas aos mecanismos de controle das ações governamentais.

Nessa perspectiva da questão do alongado tempo para regulamentação de um direito fundamental, portanto, garantido e previsto constitucionalmente, poder-se-ia pensar que o direito de acesso à informação, previsto na Constituição Federal de 1988, fora tardiamente adimplido pelo legislador, tendo sido a Lei 12.527 apenas promulgada no ano de 2011, decorridos, portanto, quase vinte e três anos após o seu reconhecimento.

Entretanto, promulgada tardiamente ou não, o relevante é que a LAI está presente no ordenamento jurídico brasileiro e, nesse sentido, avança-se na análise da mesma, apontando-se que o direito de acesso à informação, como direito fundamental, não se revela exclusivamente como um direito a uma prestação estatal, mais ampla é sua natureza e sobre ela há que se refletir.

#### **4.2 A especificidade da LAI como adimplemento de direitos tanto de liberdade e garantias (direitos de defesa), quanto de direitos prestacionais**

O direito de acesso à informação é um direito *sui generis* na medida em que comporta tanto um aspecto omissivo do Estado (não impedir a liberdade de expressão, e para tanto, o acesso à informação) e ao mesmo tempo a obrigatoriedade do Estado em disponibilizar e fornecer as informações.

Nota-se que no aspecto de ação positiva e, portanto, prestacional do Estado, o direito de acesso à informação também abarca a duplicidade de tipos de ação elencados por Alexy, quais sejam, a ação fática e a ação normativa, na esteira de sua doutrina, quando afirma que “*muitos dos assim chamados direitos fundamentais sociais, que são considerados direitos a prestações por excelência, há um feixe de posições que dizem respeito em parte a prestações fáticas e em parte a prestações normativas*” (ALEXY, 2014, p. 442-443). Isso porque, embora, como visto, a garantia do direito de acesso à informação tenha sido dada pelo inciso XXXIII do artigo 5º da CF/88, os procedimentos e obrigatoriedade de informação com máxima divulgação somente foram atingidos com a promulgação da Lei 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação. E é a partir dela que ações fáticas, de necessária continuidade pela

via da transparência ativa, devem ser promovidas por todas as instâncias da administração pública.

Assim, com toda certeza, pode-se afirmar que a LAI atende simultaneamente aos direitos de defesa e aos direitos a prestações pertinentes ao acesso à informação. Os direitos de defesa e liberdade pela via omissiva do Estado em não impedir tal acesso aos cidadãos. Os direitos a prestações pela obrigatoriedade em produzir, manter, atualizar e disponibilizar aos cidadãos informação pública.

Constata-se que, ao estabelecer critérios de sigilo, a LAI mantém estreito vínculo com os direitos de defesa e de proteção, previstos no inciso X do artigo 5º da CF/88. Nesse caso, inclusive, na proteção do cidadão contra outros cidadãos, na defesa da inviolabilidade e proteção da intimidade da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (inc. X, art. 5º, CF/88) (BRASIL, 2015a).

Entretanto, ainda que de dupla natureza – direitos de defesa e direitos à prestação, o acesso à informação é extremamente dependente das ações fáticas do Estado, da função prestacional do Estado, ações estas que são, de fato, as viabilizadoras da máxima divulgação das informações públicas, da celeridade e facilidade de acesso, da universalidade, da promoção de um governo aberto e de uma cultura da transparência, dentre os demais princípios, anteriormente mencionados, presentes na Lei de Acesso à Informação.

Essa preponderância da natureza de direitos prestacionais sobre a natureza de direitos de defesa, no caso do acesso à informação, está incontestavelmente ligada ao advento da LAI, na medida em que essa instaura o já referido princípio da transparência ativa, pelo enunciado normativo do artigo 8º da referida lei, porque nele determina como dever do Estado a publicidade de todos os atos do governo, de interesse coletivo, de forma independente de requerimentos ou solicitações, ou seja, não há mais que se falar em não impedimento de acesso (direitos de defesa), mas em verdadeira obrigatoriedade, e de ofício, para a mais ampla publicidade. Ora, não há como prestar esse dever de informar os atos de governo pelo próprio Estado, senão que por uma outra ação governamental – a transparência ativa, e nessa medida o direito de acesso à informação é em maior proporção, um direito à prestação estatal.

### 4.3 Direitos sociais fundamentais e Políticas Públicas

O direito de acesso à informação, no tocante à obtenção desta, é dependente de ações positivas do Estado, assim como o são todos os demais direitos fundamentais sociais. Isso não significa que tais direitos não tenham eficácia ou aplicabilidade imediata. Embora tal tema gere amplo debate na doutrina, adotou-se nesta reflexão a posição assumida por KIM, ao afirmar que:

Não há dúvida de que até tempo remoto, as normas de direitos sociais foram remetidas a uma esfera meramente programática; ou seja, sua aplicabilidade não se daria de forma imediata [...] No entanto, diante do movimento denominado de neoconstitucionalismo, em que se passou a entender os princípios como normas, que geram efeitos imediatos, a doutrina e a jurisprudência passaram a entender, como na lição de Ferdinand Lassalle, a considerar que cada palavra, cada vírgula da Constituição tem um significado e deve gerar efeitos, ainda que mínimos (KIM, 2012, p. 16).

E no mesmo sentido Sarlet quando alega que:

A exemplo das demais normas constitucionais e independentemente de sua forma de positivação, os direitos fundamentais prestacionais, por menor que seja sua densidade normativa ao nível da Constituição, sempre estarão aptos a gerar um mínimo de efeitos jurídicos (SARLET, 2012, p. 281).

Ora, está claro que, dentre este mínimo de efeitos jurídicos que os direitos fundamentais provocam está o da necessária atuação estatal em favor de seus adimplementos através de políticas públicas que, em verdade, são programas de *“ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados”* (BUCCI, 2013, p. 109), ou seja, para que os direitos fundamentais sociais, assim como o direito de obtenção de informações, possam ser plenamente adimplidos, na medida em que são direitos a prestações, faz-se necessário que o administrador público, através de determinados processos e procedimentos legalmente constituídos, confira efetividade a estes direitos por meio de políticas públicas.

Verifica-se que, sendo as políticas públicas definidas e determinadas por planos de governo, significa dizer que para que possam atingir ações fáticas viabilizadoras do adimplemento dos direitos sociais, anteriormente estas mesmas políticas públicas são, como acima afirmado por Bucci, determinadas por processos jurídicos e, portanto, por ações



normativas, ou seja, falar de políticas públicas significa falar de ações normativas e ações fáticas no âmbito da administração pública.

Robert Alexy a isso se refere, quando em sua *Teoria dos Direitos Fundamentais* postula que os direitos fundamentais são “*mandamentos de otimização que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas*” (ALEXY, 2014, p. 90), ou seja, as possibilidades jurídicas são parte integrante enquanto balizadoras e fundamentadoras das possibilidades fáticas. Isso fica mais claro, quando se considera os princípios e as regras que norteiam a administração pública, visto que, segundo o autor, “*o âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes*” (ALEXY, 2014, p. 90). Os princípios que regem a administração pública, como afirma Di Pietro (2014, p. 63-64), tais como: legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade administrativa, motivação e eficiência, dentre outros, agem conjuntamente com os interesses públicos para o atendimento das demandas dos direitos sociais que deverão ser atendidos dentro das condições fáticas, especialmente as de oportunidade e orçamento.

A problemática pode ser encontrada exatamente no âmbito do conflito entre a discricionariedade do administrador público e as demandas sociais pelos direitos fundamentais, porque nem sempre as políticas públicas eleitas e desenvolvidas pelo administrador público são as mesmas, ou em mesmo grau, que anseiam a sociedade civil e aqui é que se pode apontar a relevância das necessárias relações entre os poderes Executivo e Legislativo, uma vez que, sendo as políticas públicas necessariamente determinadas nos planos plurianuais, conforme previsão constitucional, “*a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública*” (§1º, art. 165, CF/88) (BRASIL, 2015a), é deste instituto normativo – o plano plurianual – que decorrerão as leis orçamentárias, conforme artigo 165 da CF/88.

Muito embora o conjunto da legislação orçamentária<sup>14</sup> seja de iniciativa do Poder Executivo (art. 165, CF/88), é de obrigatória apreciação e aprovação pelo Legislativo (art. 166, CF/88), que é o poder de representação popular, mas que não por isso, revoga da sociedade civil o direito de acompanhar, participar e fiscalizar os atos de governo, tanto na

---

<sup>14</sup> Conforme artigo 165 da CF/88, composta de Plano plurianual, Lei de diretrizes orçamentárias e Lei de orçamento anual.

fase de planejamento quanto na fase da efetiva execução das políticas públicas definidas nos planos plurianuais e nas leis orçamentárias.

É nesse sentido, o de efetivo acompanhamento e fiscalização das ações governamentais, das políticas públicas, em favor dos direitos sociais é que pode ser melhor compreendida a relevância da Lei de Acesso à Informação, porque, a partir dela, principalmente pelo princípio da transparência ativa, não pode mais o administrador público, seja ele de que instância for, ocultar da sociedade civil suas ações e o *quantum* dessas ações atinge efetivamente o previamente estabelecido nos planos plurianuais. Entretanto, se a informação é sobre as ações realizadas, enquanto fato passado, há que se desenvolver mecanismos para a participação popular nas decisões que estabelecem, que determinam os objetivos e as ações a serem desenvolvidas pela administração pública em favor dos direitos sociais.

Essa questão relativa aos mecanismos de representação da vontade popular tem sido objeto de embate tanto nos meios políticos quanto nos acadêmicos e sociais, isso porque o conceito de democracia lastreado na legitimação política das decisões por maioria tem mostrado algum desgaste, principalmente quando se trata de atendimento de direitos de minorias. Além disso, dadas as proporções do contingente populacional do Brasil, e as diversidades regionais, culturais e tantas outras formas de diferenciação e diversificação da sociedade brasileira, mecanismos de decisão e participação direta, além de difícil execução, correm o risco de ser menos representativos, pela eventual não participação dessa ampla diversidade, o que, em princípio, no atual sistema político de representação legislativa, aparentemente, tem se mostrado minimamente eficaz.

Nesse sistema de representação legislativa, o efetivo acompanhamento das políticas públicas e, portanto, da elaboração dos planos plurianuais e das execuções das leis orçamentárias, é fator crucial para a participação popular e o vivenciamento da cidadania, pois é de fundamental relevância que o cidadão possa acompanhar os projetos em curso e as maneiras que seus representantes decidem sobre os mesmos, mais que isso, é preciso que a sociedade civil possa acompanhar todas as fases da execução das ações governamentais.

Não é por outro motivo que o presente trabalho investiga a resposta de sua questão central, qual seja: De que maneira a Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011 – pode contribuir para o incremento e maior eficiência das políticas públicas de direitos fundamentais sociais. Porém, não sem antes refletir um pouco mais sobre as relações entre o implemento

das políticas públicas e as particularidades da administração pública no ordenamento jurídico brasileiro.

#### **4.4 Políticas Públicas e a administração pública**

Na medida em que, como visto, as políticas públicas são verdadeiras ações de governo e, por isso mesmo, pautadas por princípios e regras que regem toda atividade da administração pública, pode-se afirmar que a principal e fundamental regra a ser observada é a regra da previsão legal, ou seja, diferentemente do âmbito privado, para o qual as ações regem-se pelo inciso II do artigo 5º da CF/88 que determina que “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*” (BRASIL, 2015a), ou seja, o setor privado pode agir com ampla liberdade, desde que seus atos não sejam ilícitos, isto é, não sofram vedação ou proibição legal; o setor público não pode agir sem que haja uma lei anterior que paute, defina, determine e oriente esta ação, como assim observa Hely Lopes Meirelles: “*Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza*” (MEIRELLES, 1989, p. 82).

Os processos e procedimentos da administração pública são de tamanha relevância para a República que são tratados de forma especial e explícita pela Constituição Federal, do artigo 37 ao artigo 41. Além disso, é matéria de grande número de legislação infraconstitucional, ocupando mesmo um ramo exclusivo do Direito, o Direito Administrativo, notadamente o relativo aos processos e procedimentos administrativos. Os objetivos desta disciplina são sintetizados por Bucci, quando assim afirma:

Os objetivos de uma legislação de processo administrativo podem ser sintetizados nos seguintes: a) disciplinar o funcionamento da administração pública, visando à racionalidade e reduzindo ou eliminando a burocratização; b) atuar na formação da vontade da administração pública, para decisões justas, legais, úteis e oportunas; c) informação dos interessados e participação nas decisões; d) transparência das decisões e respeito aos direitos (BUCCI, 2013, p. 150).

Isso porque as ações do administrador público, no Estado de Direito Social Democrático, como é o caso do Brasil, além de se pautarem pelos princípios previstos no artigo 37 da CF/88, são sempre ações em nome do povo, do qual emana todo poder (parágrafo

único, art. 1º, CF/88) e, portanto, na busca do interesse público e não na dos interesses de governo.

A relevância da responsabilidade do administrador público tomou maior grau com o advento da Lei da Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LC 101/2000), que “*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*” (BRASIL, 2000), determinando ao administrador público rigor maior em seus atos e decisões, na medida em que o vincula, sob pena de crime de responsabilidade, à estreita observância da lei orçamentária que, como acima afirmado, é nela que estão contidas as políticas públicas para adimplemento dos direitos sociais.

Entretanto, além das questões relativas a essa possibilidade de crime de responsabilidade fiscal trazida ao administrador público pelo advento da LC 101/2000, as políticas públicas, sendo ações de governo, são sempre pautadas pelos princípios que regem a administração pública que, além dos princípios da legalidade e da previsão legal, já mencionados e discutidos, são de extrema relevância, tanto os princípios expressos constitucionalmente – impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como também os reconhecidos jurisprudencial e doutrinariamente, sendo eles: supremacia do interesse público, autotutela, indisponibilidade, continuidade dos serviços públicos, segurança jurídica (proteção à confiança), razoabilidade e proporcionalidade, conforme observa Carvalho Filho:

Além dos princípios expressos, a administração pública ainda se orienta por outras diretrizes que também se incluem em sua principiologia, e que por isso são da mesma relevância que aqueles. Doutrina e jurisprudência usualmente a elas se referem, o que revela a sua aceitação geral como regras de proceder da administração. É por esse motivo que os denominamos de **princípios reconhecidos**, para acentuar exatamente essa aceitação (CARVALHO FILHO, 2006, p. 24, grifo do autor).

A despeito de qualquer importância hierárquica, ressaltam-se nesta pesquisa, tendo em vista a ótica a partir dos direitos fundamentais sociais dependentes de políticas públicas para suas respectivas efetividades, os princípios: da publicidade, da supremacia do interesse público, da continuidade dos serviços públicos e da segurança jurídica.

Isso porque seriam impensáveis políticas públicas de adimplemento de direitos sociais que não se alicerçassem na supremacia do interesse público, não podendo, contudo, confundir-se interesse público com interesses da maioria, visto que para o exercício da tutela e da redução de desigualdades, conforme preceitua o inciso III, do artigo 3º da CF/88, o Estado

deve agir em favor da proteção de minorias e, mais que isso, caso a supremacia do interesse público não estiver presente nas ações de governo, esta “*atuação estará inquinada de desvio de finalidade*” (CARVALHO FILHO, 2006, p. 24).

Todavia, não basta que a administração pública, agindo em favor dos direitos fundamentais sociais, dê início a políticas públicas para a efetividade destes, e não o faça de maneira contínua e constante, até porque a descontinuidade traz em seu bojo os germes da insegurança, turvando a confiança que o administrado deposita no administrador, fazendo assim romper o princípio da segurança jurídica. Claro está que “*a continuidade dos serviços públicos não pode ter caráter absoluto, embora deva constituir a regra geral*” (CARVALHO FILHO, 2006, p. 26).

Observa-se que, embora presentes situações as quais justifiquem descontinuidade de serviços de atendimento de direitos fundamentais, ou ainda, retrocessos justificáveis de determinadas políticas públicas, claro está que tais reduções somente podem ser do tipo de restrições que respeitando “*a máxima da proporcionalidade não violam a garantia de conteúdo essencial*” (ALEXY, 2014, p. 297), isso porque “*cada direito fundamental tem um núcleo, no qual não é possível intervir em hipótese alguma*” (ALEXY, 2014, p. 298).

Dentre os princípios da administração pública expressos constitucionalmente, interessa particularmente a esta pesquisa o princípio da publicidade que:

indica que os atos da administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem (CARVALHO FILHO, 2006, p. 20).

Ora, este princípio, o da publicidade, ganhou enorme força e relevância com o advento da Lei de Acesso à Informação, a Lei 12.527/2011, trazendo enorme contribuição para esta possibilidade de controle, pelos cidadãos, da legitimidade das ações da administração pública, como também não se pode negar a contribuição da cultura de um governo aberto trazida pela LAI, como um mecanismo colaborativo, ainda que não explicitamente declarado, de redução e combate à corrupção, tanto pela via da transparência quanto pela via da proteção do denunciante, ao constatar irregularidades na administração pública.

#### 4.5 A LAI e a transparência nas ações governamentais e na administração pública

Não há dúvida que a LAI trouxe, determinando a transparência ativa, uma inquestionável força para o exercício do acompanhamento e do controle das ações de governo, porque a ampla informação deixa de ser ato discricionário, ou dependente de solicitação ou requerimento, tornando-se ato vinculado por força do texto normativo:

É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (art.8º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

Com a obrigatoriedade de ampla divulgação e por vários meios, inclusive eletrônicos, as ações do administrador público sofrem imediata e constante publicidade, ou seja, o que já era um princípio do direito administrativo, a publicidade, reveste-se de obrigatoriedade legal coercitiva, isto é, o administrador não pode deixar de conferir ampla publicidade de seus atos.

A subordinação à LAI de todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos três Poderes, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, assim como de todas as autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista, as empresas públicas e todas as entidades controladas direta ou indiretamente por todas as instâncias da Federação e, ainda, aplicando-se a Lei no que couber às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos (arts. 1º e 2º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011) trouxe, sem dúvida alguma, um alcance e uma dimensão maior da seriedade com a qual o erário público deva ser tratado, ampliando o raio de ação do controle popular, inclusive sobre as organizações sociais.

Se por um lado se pode alegar que esses mecanismos de transparência não foram ainda suficientes para a total erradicação da corrupção e dos gastos alheios ao interesse público, que minam e esgotam os recursos indispensáveis para políticas públicas de vital importância para a sociedade civil brasileira, há que se considerar que, como anteriormente afirmado, a LAI traz uma contribuição para a transformação do *status quo* e há que se considerar que uma cultura de impunidade dos administradores e uma cultura de negligência dos administrados não pode ser abruptamente alterada. Nesse sentido, pode-se vislumbrar uma função pedagógica e de ruptura cultural que a Lei de Acesso à Informação tende a propiciar no cenário brasileiro.

Essa ruptura conceitual, direcionada à promoção de um governo aberto calcado na transparência ativa e de uma sociedade civil interessada no acompanhamento das informações

obrigatoriamente fornecidas por todas as instâncias da administração pública, é confirmada pela eleição da “*observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção*” (inc.I, art. 3º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

Essa imposição da máxima divulgação tende a reduzir as possibilidades do administrador público em ocultar e omitir o conteúdo e grau de suas ações, ou seja, da efetividade das políticas públicas implementadas ou das que deixaram de ser, incrementando a viabilidade, pelo viés da informação, de que a sociedade civil exerça um maior controle e uma criticidade em relação aos atos do agente público, ou seja, pela obrigatoriedade de um governo aberto surge a efetiva possibilidade de um gerenciamento da sociedade civil sobre a gestão pública.

Outro aspecto relevante de ruptura da cultura da impunidade trazido pela LAI é o relativo ao incremento da proteção do servidor público denunciante, ao acrescentar o artigo 126-A na Lei 8.112/1990, porque, na medida em que o isenta de ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente quando dê ciência de suspeita de improbidade ou crimes praticados, mesmo que por seus superiores, fortalece a integridade ética e moral da figura do servidor público que assim pode agir em favor do interesse social, em favor do bem público, no combate a todas as formas de conivência por temor ou subordinação.

Há que se mencionar, também, o avanço em favor da maior participação da sociedade civil no acompanhamento das ações governamentais trazidas pela LAI, obtido através da liberdade e da autonomia conferidas ao interessado, pela dispensa da obrigatoriedade de demonstração de motivos que justifiquem seu interesse na obtenção de qualquer tipo de informação, ressalvados os casos das informações sob sigilo.

Por todas essas questões, pode-se, em suma, perceber que com o advento da LAI, com relação aos direitos fundamentais sociais e suas respectivas políticas públicas, ocorre a inclusão, no ordenamento jurídico brasileiro, de uma verdadeira promoção de um governo aberto e de “*fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública*” (inc. IV, art. 3º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011) e que, nessa medida, municia o cidadão e a sociedade civil de mecanismos de informação, capazes de determinarem o “*desenvolvimento do controle social da administração pública*” (inc.V, art. 3º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011), como preceitua e determina o próprio texto legal.

Refletir sobre esse *desenvolvimento do controle social* das políticas públicas de adimplemento dos direitos fundamentais sociais, pelo advento da Lei de Acesso à Informação, é o núcleo e o cerne no qual se desdobra doravante a presente pesquisa.



## 5 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E OS MECANISMOS DE CONTROLE DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS (POLÍTICAS PÚBLICAS)

Conforme afirmado anteriormente, há estreita relação entre as ações governamentais e o adimplemento de direitos fundamentais sociais, na medida em que esses direitos são de natureza prestacional e, portanto, somente podem atingir plena efetividade através de políticas públicas determinadas pela discricionariedade do administrador público. Ocorre que, como também já observado, essas políticas públicas são ações de governo resultantes de um conjunto de processos regulados juridicamente (BUCCI, 2013, p. 109) e, em assim sendo, são ações que demandam e exigem um rigor processual que, na esteira do pensamento de Maria Paula Dallari Bucci, clamam por uma melhor compreensão do significado do que seja processo na dimensão das políticas públicas e, assim pondera:

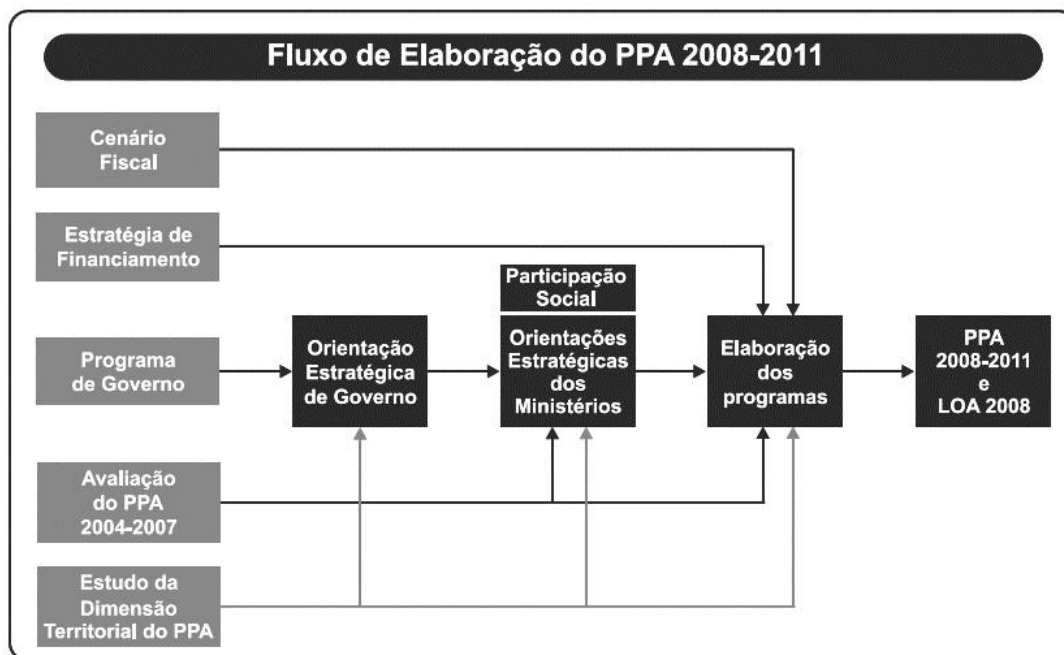
A expressão *processo* empregada nessa proposição está mais ligada ao viés da ciência política que ao direito. Refere-se ela à sucessão de etapas da “vida institucional” de uma política pública, desde a inserção do problema na agenda política até a implementação da decisão, passando pela formulação de alternativas e a tomada da decisão, em si. [...] A noção de processo, considerada como “história institucional da decisão”, desenvolvimento e sucessão de etapas no tempo, revela-se uma perspectiva bastante apropriada e interessante para compreender especialmente como se dá a formação do direito (BUCCI, 2013, p. 109-110).

Dessa afirmação, com respeito ao olhar sobre esta historicidade da decisão e considerando-se que, embora dentro da discricionariedade não deva haver arbitrariedade, está o administrador público sujeito não somente à justificativa de seus atos e decisões, como também sujeito a mecanismos de controle dessas decisões. Dessa constatação resultam pelo menos duas obrigatoriedades para a presente reflexão: a possibilidade de análise das decisões de governo que se encontram nos Planos Plurianuais (PPA), que são definidos por processos específicos estabelecidos constitucionalmente (art.165, CF/88) (BRASIL, 2015a) e a possibilidade de controle desses objetivos e metas estabelecidos (que em verdade são as políticas públicas) nestes mesmos Planos Plurianuais.

Nesse sentido, torna-se bastante esclarecedor o fluxograma do processo de elaboração dos Planos Plurianuais, conforme figura abaixo extraída do *Manual de Elaboração do PPA 2008-2011*, onde se pode visualizar claramente que, além dos novos programas de governo, é parte integrante do planejamento a avaliação (controle) dos programas estabelecidos no PPA do quadriênio anterior. Nota-se, também, que há uma previsão no fluxograma de que, ainda

que de menor grau de influência, além das orientações estratégicas do governo e das orientações dos ministérios, há a possibilidade e previsão da participação social na elaboração dos programas e, portanto, das políticas públicas.

**Figura 2 – Fluxograma do PPA**



Fonte: Manual de Elaboração do PPA 2008-2011 (BRASIL, 2007b, p. 30).

A necessária avaliação e o controle das ações de governo não se restringem aos Planos Plurianuais, onde são estabelecidas efetivamente as diretrizes de políticas públicas, toda ação governamental está sujeita a controles, tanto internos quanto externos.

### 5.1 Controle interno

Com relação ao controle dos objetivos, das políticas públicas estabelecidas nos Planos Plurianuais e das demais ações governamentais, há que se ressaltar a importância do controle exercido pela própria administração, o que se denomina de controle interno, conforme se depreende da própria orientação no referido Manual:

Correspondem aos objetivos a serem perseguidos com maior ênfase pelo Governo Federal no período do Plano para que, no longo prazo, a Visão estabelecida se concretize. Devem ser passíveis de mensuração, sendo assim acompanhados de indicadores e metas que permitam o monitoramento e a

avaliação dos resultados alcançados por meio das políticas e programas a eles associados (BRASIL, 2007b, p. 31).

Observa-se que “*objetivo diz respeito a uma situação almejada, mas sem números que a especifiquem e sem prazo de realização; [...] meta, corresponde a um objetivo quantificado e associado a um prazo*” (BRASIL, 2012d, p. 25), essa diferenciação entre objetivo e meta é relevante para não se incorrer numa “*usual confusão sobre os conceitos de indicador e de meta. Observe que o primeiro constitui um recurso metodológico para permitir a aferição de dados da realidade, enquanto o segundo refere-se ao estabelecimento de uma situação futura a ser alcançada.*” (BRASIL, 2012d, p. 26), isso pode ser melhor esclarecido com a própria definição de indicadores, no sentido aqui apresentado, como sendo

instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir de forma mensurável determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação (BRASIL, 2012d, p. 24).

Para que as políticas públicas estabelecidas pelos programas de governo alcancem efetividade no adimplemento dos direitos fundamentais sociais que, como afirmado anteriormente, possuem eficácia constitucional, é necessário que estejam relacionadas à identificação de necessidades da sociedade e o aproveitamento das oportunidades políticas e administrativas para o atendimento dessas, entretanto,

Embora a percepção de uma necessidade, por exemplo, possa estar associada a um elevado nível de subjetividade, **a ação pública deverá se pautar, tanto quanto possível, por indicadores objetivos** que ajudem a quantificar e tornar mais precisa a descrição da situação que se deseja alterar (BRASIL, 2012d, p. 24).

Mais que isso, os indicadores, além de serem metodologicamente instrumentos objetivos para o estabelecimento de metas, servem eles também como mecanismos objetivos de avaliação dos resultados alcançados e, nessa medida, são verdadeiros balizadores da eficiência das políticas públicas na prestação de direitos sociais e, sendo assim, tornam-se relevantes instrumentos para os controles tanto internos (controle administrativo) quanto externos (legislativo, judicial) e o controle popular.

Com relação ao controle administrativo, Di Pietro assim o define como sendo “*o poder de fiscalização e correção que a administração pública (em sentido amplo) exerce sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação*” (DI PIETRO, 2014, p. 811). O controle administrativo é sempre um controle

interno que, segundo Carvalho Filho, é “*aquela exercido por órgãos de um Poder sobre condutas administrativas produzidas dentro de sua esfera*” (CARVALHO FILHO, 2006, p. 779).

O controle administrativo é decorrente de um poder constitutivo da administração direta, o poder de autotutela que viabiliza que a administração pública possa rever os próprios atos, quando forem esses percebidos como ilegais, inoportunos ou inconvenientes. Di Pietro ressalta que o poder da autotutela é “*amplamente reconhecido pelo Poder Judiciário*” (DI PIETRO, 2014, p. 811), citando a autora as Súmulas do STF sobre a matéria que, dada sua relevância aqui se transcreve: “*A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos*” (Súmula 346, STF) (BRASIL, 1963) e “*A administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade [...]*” (Súmula 473, STF) (BRASIL, 1969). Esse poder de autotutela baseia-se precipuamente nos princípios da legalidade e da predominância do interesse público, o que faz muito sentido na medida em que, estando adstritos todos os atos da administração pública na legalidade objetivando o interesse público, uma vez constatado, por equívoco ou erro, ato ilegal ou não conveniente, que a própria administração possa corrigir tal fato pela invalidação ou revogação, observando sempre os processos e procedimentos, também legalmente previstos (que podem ser de ofício ou provocados), para a efetivação dessa invalidação ou revogação.

Já nesse controle interno, a partir da autotutela, que pode ser promovido de ofício ou por provocação, pode-se apontar o aprimoramento a ele trazido pelo advento da LAI, porque, estando todas as instâncias da administração pública subordinadas à referida lei (art.1º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011), a todas elas competem, primeiramente, o dever de rever e corrigir atos denegatórios de informação solicitada (art.15, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011). Além disso, com a obrigatoriedade trazida pela transparência ativa, dando publicidade de todos seus atos, a administração pública obriga-se a um maior controle de suas ações por saber serem dotadas de obrigatoriedade de publicidade, mais que isso, na medida em que está toda a administração pública obrigada a manter “*serviços de informação ao cidadão*” e “*sítios oficiais de rede mundial de computadores (internet)*” (art. 9º e §2º, art. 8º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011), os mecanismos de revisão por provocação do administrado elevam em grau e número, desde a própria falta de determinada informação (omissão) quanto a constatação de erros de informação ou observação de irregularidades na administração pode e deve o

cidadão, fazendo uso dos mecanismos dos canais de comunicação, provocar a revisão de qualquer instância administrativa, para que proceda a revisão e controle.

Mas, o controle interno, feito pela própria instância da administração pública autora dos atos, não é o único controle possível, cabendo sempre a possibilidade do controle externo.

O controle externo é “*quando o órgão fiscalizador se situa em Administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou*” (CARVALHO FILHO, 2006, p. 779), controle que não implica na ruptura da harmonia entre os Poderes, como assim preceitua o artigo 2º da CF/88 e que, para tanto, deve observar sempre os limites impostos constitucionalmente. Dada a relevância dos tipos de controles externos, há que se refletir melhor sobre cada um e as contribuições advindas sobre eles pelo advento da Lei de Acesso à Informação.

## **5.2 Controle legislativo**

A relevância, os limites e as obrigações do controle externo exercido pelo Legislativo, como controle financeiro e, portanto, dos orçamentos advindos dos Planos Plurianuais e de execução das políticas públicas do Executivo, são dados pelo texto constitucional, em seus artigos 70 a 75 que determinam, em resumo, as ações de controle financeiro, contábil e orçamentário no sentido de controle de legalidade dos atos, controle de legitimidade, controle de economicidade, controle de fidelidade funcional, controle de resultados de cumprimento de programas de trabalho e de metas, bem como os mecanismos de fiscalização financeira, de consulta, de informação, de julgamento, de ações sancionatórias, corretivas e de ouvidoria. (DI PIETRO, 2014, p. 825-827).

Para a eficiência do controle contábil, financeiro e orçamentário, de incumbência do Legislativo, em conformidade com os artigos 70 a 75 determinam que “*essas normas se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios*” (DI PIETRO, 2014, p. 825).

Observa-se a extrema coerência da relevância do controle externo exercido pelo Legislativo tendo em vista que, sendo ele “*o Poder de representação popular, não poderia retirar-se a ele a função fiscalizadora das condutas administrativas em geral.*” (CARVALHO

FILHO, 2006, p. 778), ou seja, como legítimo representante da sociedade civil, o controle das ações de governo e, portanto, das políticas públicas está ao seu encargo de forma vinculada, cabendo-lhe de ofício o controle, diferentemente do Judiciário que o exerce mediante provocação. Nota-se que, embora o controle externo pelo Legislativo esteja ligado diretamente ao papel de representação popular, tal controle, ainda que sistematizado e alicerçado em norma constitucional, não conflita e não esgota o controle popular (também previsto constitucionalmente), conforme se verá mais adiante.

Essa função do Legislativo, além dos preceitos constitucionais, está prevista nos artigos 81 e 82 da Lei 4.320/1964 que determina que “*terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.*” (art. 81, Lei 4.320/1964) (BRASIL, 1964). Para tanto, contará com “*Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente*” (§1º, art. 82, Lei 4.320/1964) (BRASIL, 1964), sendo que “*Quando, no Município não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer*” (§2º, art. 82, Lei 4.320/1964) (BRASIL, 1964).

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000, cuja previsão constitucional fora trazida pela Emenda Constitucional EC 40/2003<sup>15</sup>, determina claramente, em seu artigo 59, que cabe ao “*Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere*” (art. 59, LC 101/2000) (BRASIL, 2000) ao cumprimento da Lei de diretrizes orçamentárias, às operações de crédito, às dívidas consolidadas e mobiliárias, ao cumprimento dos limites de gastos, entre outros.

Importante salientar que essa função de fiscalização e controle, como visto, sendo ato vinculado do Poder Legislativo é parte integrante das ações deste Poder e, por força da Lei de Acesso à Informação, é ele também passivo da obrigatoriedade da observância da LAI e, portanto, submetido aos princípios da máxima divulgação das informações públicas e da transparência ativa, entre outros nela presentes. Ou seja, se os próprios atos do Executivo

---

<sup>15</sup> Altera a redação do inciso V do artigo 163 da CF/88, passando a propor que Lei Complementar disporá sobre “V – *fiscalização financeira da administração pública direta e indireta*” (BRASIL, 2015a).

estão obrigados à ampla publicidade, as ações de fiscalização e controle desses atos, por parte do Legislativo, também o estão.

Nota-se que, segundo Di Pietro, *“o controle abrange aspectos ora de legalidade, ora de mérito, apresentando-se, por isso mesmo, como de natureza política, já que vai apreciar as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade”* (DI PIETRO, 2014, p. 823) e, nesse sentido, as apreciações são também relativas, inclusive, à *“oportunidade e conveniência diante do interesse público”* (DI PIETRO, 2014, p. 823).

São várias as hipóteses de controle político exercido pelo Poder Legislativo, previstas constitucionalmente dispostas nos artigos art. 49, art. 50, art. 52, art. 58. Dentre elas ressalta-se aqui o poder de apuração de irregularidades pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, a competência do Senado Federal *“para processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade”* (inc.I, art. 52, CF/88) (BRASIL, 2015a), a competência do Congresso Nacional para *“sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”* (inc.V, art. 49, CF/88) (BRASIL, 2015a), e a importante atribuição de *“fiscalizar e controlar diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”* (inc. X, art.49, CF/88) (BRASIL, 2015a).

Em suma, seja pelo controle financeiro, seja pelo controle político, o controle e a fiscalização exercidos pelo Legislativo, pelo mérito ou pela legalidade, são plenos exercícios deste Poder em favor da cidadania e da salvaguarda do interesse público. Entretanto, esse controle do Poder Legislativo também está, como todos os demais atos desse Poder, subordinado à Lei de Acesso à Informação (art.1º, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011) e, portanto, obrigado a estabelecer canais de informação e comunicação com a sociedade civil.

Nesse sentido, o portal<sup>16</sup>, em sítio eletrônico, mantido pela Câmara dos Deputados oferece, por força da LAI, variados serviços de aprimoramento e viabilização da participação popular, dentre eles, ressaltam-se: (a) Auditoria – que apresenta os relatórios das ações de controle interno da própria Câmara; (b) Acompanhamento das contas e gestão orçamentária da Câmara; (c) Atividade Legislativa – com síntese anual dos trabalhos legislativos (Plenários e Comissões); (d) Serviço de acompanhamento relativo às atuações de cada deputado (acompanhe seu deputado), além de serviços de boletins eletrônicos e de demais informações.

---

<sup>16</sup> Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>.

Além disso, dentro do conceito de Câmara aberta (no âmbito da cultura de um governo aberto em consonância com a LAI) foi desenvolvida a *Cartilha Eletrônica de Participação Popular* que:

permite ao leitor compreender os mecanismos de participação na Câmara dos Deputados. Nela, os cidadãos poderão encontrar informações sobre o Programa Câmara Itinerante; como encaminhar reclamações para a Ouvidoria da Casa ou sugestões propositivas para a Comissão de Legislação Participativa (CLP); as formas de participação pelo Portal e-Democracia ou pelo Disque-Câmara, entre outros. O objetivo deste produto é divulgar as ferramentas e serviços disponíveis na Casa para estimular a participação da sociedade no processo legislativo (BRASIL, 2015c).

Esses recursos facilitadores da participação social, cuja disponibilização de forma ativa por todas as instâncias do Poder Público foi determinada de forma obrigatória pela LAI, aprimorando, inclusive, o serviço e o conceito de Dados Abertos do Legislativo que permitem o acesso direto aos dados legislativos produzidos na Câmara dos Deputados de forma contínua, constante e sincronizada com os atos desse Poder. Nota-se que os mesmos serviços são apresentados pelo Senado, ainda que esta Casa não seja de representação popular, mas também adstrita à Lei de Acesso à Informação.

### 5.3 Controle judicial

Em conformidade com o disposto no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*” (BRASIL, 2015a), o sistema da jurisdição una foi adotado no direito brasileiro, isso significa que “*o Poder Judiciário tem o monopólio da função jurisdicional, ou seja, do poder de apreciar, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais e coletivos*” (DI PIETRO, 2014, p. 827), tenha esta ameaça a direitos qualquer origem, inclusive, nos demais Poderes, até porque, ainda que a ameaça tenha sido analisada e julgada administrativamente na esfera do Poder competente, ainda assim, “*nenhuma decisão de qualquer outro Poder que ofenda direito, ou ameace ofendê-lo, pode ser excluída do reexame, com foros de definitividade, por órgãos jurisdicionais*” (CARVALHO FILHO, 2006, p. 832).

Isso significa, para a presente reflexão, que o controle sobre os atos administrativos do Executivo também pode ser exercido pelo Poder Judiciário mediante provocação. Tal controle



somente é realizado sob o prisma da legalidade, visto que “*de nada adiantaria sujeitar-se a Administração Pública à lei se seus atos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade que permitam apreciar e invalidar os atos ilícitos por ela praticados*” (DI PIETRO, 2014, p. 827, grifo nosso) e, nessa medida, como já afirmado, sendo as políticas públicas ações de governo determinadas em devidos processos e procedimentos jurídicos (BUCCI, 2013, p. 109) e, portanto, sob a égide da legalidade, são elas passíveis, inclusive por omissão do Poder Executivo em não adimpli-las, de ser objeto de provocação do Judiciário para a devida apreciação e julgamento.

Essa questão tem levantado grandes debates entre os doutrinadores, com relação à denominada *judicialização das políticas públicas*, o que, para alguns, seria um protagonismo do Judiciário, um avanço sobre os demais Poderes e, portanto, uma ofensa ao princípio da independência entre os poderes (art. 2º, CF/88) (BRASIL, 2015a) e, em alguns casos, por exemplo, os relativos a demandas individuais, a quebra da isonomia, na medida em que determinados direitos são atendidos exclusivamente aos que demandam judicialmente.

Sobre este tema, Di Pietro posiciona-se no seguinte sentido:

Na realidade, a interferência do Poder Judiciário em políticas públicas não pode transformar-se em regra e não pode implicar substituição da discricionariedade administrativa e da própria discricionariedade do legislador pela discricionariedade do juiz. Para atuação judicial, ainda que com o objetivo de obter prestações positivas, é necessária a demonstração de que a omissão é antijurídica e de que a invocação do princípio da reserva do possível não é feita, ilicitamente, com desvio de poder, para fugir ao cumprimento do dever. Isso não quer dizer que o Judiciário não possa analisar a política pública; ele pode fazê-lo; mas, se verificar que as escolhas do Poder Público são razoáveis à vista das metas impostas constitucionalmente, ele não pode alterá-las ou determinar a sua alteração (DI PIETRO, 2014, p. 835).

Sobre tal debate, embora não sendo objeto do presente trabalho, há que se observar que o controle judiciário dos atos do Poder Executivo é legítimo e constitucional, principalmente com o advento da Emenda Constitucional 45/2004, que implantou a reforma do Judiciário e incluiu o artigo 103-A que introduziu o sistema de súmulas vinculantes.

Além disso, há que se considerar também o novo mecanismo estabelecido pelo Novo Código de Processo Civil (BRASIL, 2015b), do artigo 976 ao artigo 987, o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), que é “*destinado a dar soluções adequadas para os litígios de massa. Sua principal utilidade está em definir de modo unitário e*

*vinculante questões repetitivas suscitadas em várias demandas individuais ou coletivas*” (CARDOSO, 2016, p. 48). Nota-se que a:

decisão do incidente estabelece uma tese jurídica que será aplicada não apenas aos processos que ensejaram o incidente, mas a todos os processos atuais ou futuros em que se discuta a mesma questão (de direito) repetitiva que tenha sido solucionada pelo respectivo Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal, conforme o caso.

Dentre as regras que regem o incidente de demandas repetitivas, previu-se que no caso de questão relativa de prestação de serviço concedido, permitido ou autorizado, o resultado do julgamento do incidente será comunicado ao órgão, ao ente ou à agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação, por parte dos entes sujeitos à regulação, da tese adotada do IRDR (CARDOSO, 2016, p. 48).

Na medida em que, em geral, as políticas públicas para direitos sociais são implementadas e atendidas por serviços públicos (Saúde, Educação, Segurança, Previdência), por ação direta ou por regimes de concessão, permissão ou autorização, os efeitos de controle do Judiciário, pelo intermédio do IRDR, sobre as políticas públicas tornaram-se ainda maiores.

Enfim, como dito, o controle judicial deve ser exercido mediante provocação. Para realizar esse controle, há uma série de instrumentos constitucionais, tais como: a) Mandado de Segurança Individual e Coletivo – art. 5º, LXIX e LXX, CF/88; b) Ação Popular – art. 5º LXXIII, CF/88; c) Ação Civil Pública – art. 129, III, CF/88; d) Mandado de Injunção – art. 5º, LXXI, CF/88; e) *Habeas data* (art. 5º, LXXII, CF/88); f) *Habeas corpus* (art. 5º, LXVIII, CF/88). Cabendo ainda outras ações (especiais ou ordinárias) que podem ser adequadamente utilizadas pelo particular contra a Administração.

Para os casos de omissão no estabelecimento e definição de políticas públicas, os instrumentos cabíveis são: a) a Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão (art. 103. §2º, CF/88) e b) Mandado de Injunção (art. 5º, LXXI, CF/88).

Importante salientar a relevância do Ministério Público no âmbito do Controle Judicial, principalmente nas questões relativas aos direitos sociais coletivos e difusos, pela via da Ação Civil Pública, disciplinada pela Lei 7.347/1985, na qual pode atuar como autor, e não o sendo, obrigatoriamente deverá atuar como fiscal da lei (art.5º, §1º, Lei 7.347/1985) (BRASIL, 1985). Relevante também é sua atuação nas ações de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992), porque “além da condição de *parte* na demanda, tem intervenção obrigatória como *custos legis* se outra for *aparte*.” (CARVALHO FILHO, 2006, p. 891).

Não se poderia finalizar a abordagem sobre o controle judicial sem mencionar o princípio da isonomia e da igualdade de direitos para o acesso à justiça, na busca da apreciação e julgamento de direitos e demandas por todos os cidadãos, inclusive os desprovidos de recursos financeiros, fato que, previsto no artigo 5º, inciso LXXIV da CF/88 (BRASIL, 2015a), é atendido pela Defensoria Pública, conforme estabelecido no artigo 134 da CF/88 (BRASIL, 2015a), e regulado pela Lei Complementar nº 80/1994 (BRASIL, 1994a), com o objetivo de prestar assistência jurídica, integral e gratuita aos necessitados.

Tendo por objetivo proporcionar a igualdade jurídica a um número indeterminado de indivíduos, para que eles adquiram direitos e contraíam obrigações, sem perder sua dignidade como pessoa humana, a Defensoria Pública exerce papel fundamental na ampliação e efetividade do exercício e do direito da cidadania. Cidadania que engloba o acesso à justiça, mas nela não se esgota. Cidadania que clama pelo aumento constante e contínuo da participação no controle e nas definições das políticas públicas de direitos sociais fundamentais.

No tocante aos efeitos da Lei de Acesso à Informação sobre o controle judicial, há que se observar que é exatamente neste âmbito em que as restrições à máxima divulgação encontram sua maior incidência. Isso porque, seja na fase de investigação seja na fase do processo judicial em si, na perspectiva do que se denomina de *segredo de justiça*, a autoridade competente pode determinar a classificação de informações como sigilosas, fato que é extremamente necessário e compreensível, principalmente nas questões relativas à improbidade e ou de responsabilidade fiscal do administrador público, além daquelas, previstas na própria lei, relativas aos direitos de proteção e “*respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como as liberdades e garantias individuais.*” (art. 31, Lei 12.527/2011) (BRASIL, 2011).

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça esclarece que

Os atos processuais são, em regra, públicos. Todavia, alguns processos correm em segredo de justiça, sendo limitado o acesso aos dados do processo às partes e a seus representantes. Além dos processos, podem também ser tratados como sigilosos documentos do processo e/ou movimentações. Na propositura da ação, o autor poderá requerer segredo de justiça para os autos processuais ou sigilo para um ou mais documentos ou arquivos do processo, através de indicação em campo próprio. Da mesma forma, em toda e qualquer petição poderá ser requerido sigilo para esta ou para documento ou arquivo a ela vinculado. Outros processos, por sua própria característica, são tratados como sigilosos (BRASIL, 2015d).

Entretanto, embora possa ocorrer sigilo e segredo de justiça no âmbito do Judiciário, está esse Poder também sob o comando da LAI e, nesse sentido, os atos de gestão administrativa devem obedecer ao preceito da transparência ativa e, em assim sendo, as informações aos cidadãos devem estar disponíveis em seus sítios eletrônicos, o que de fato ocorre.

O Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais comuns e superiores (em todas as áreas), assim como o Ministério Público mantêm em seus portais eletrônicos canais de transparência ativa e comunicação com o cidadão, informando inclusive dados relativos aos vencimentos e salários de juízes e demais agentes, fato que gerou uma polêmica tendo em vista que o jornal Gazeta do Povo publicou em seu portal online, às 22h15 do dia 15.02.2016, *“reportagem que tinha por objetivo expor e debater o sentido do ‘teto constitucional’, em contraste com a remuneração percebida por magistrados e promotores de justiça no Estado do Paraná”* (BRASIL, 2016) e que, pelas inúmeras ações promovidas pelos juízes daquele estado, provocou a Reclamação Rcl 23899/DF – Distrito Federal, sendo negada em 20.05.2016 e revista em 30.06.2016 pela Ministra Rosa Weber, que aceitou o pedido da reclamante – Gazeta do Povo e determinou a suspensão das ações dos juízes até o julgamento do mérito da Reclamação, cuja decisão final não foi efetivada até a conclusão do presente trabalho.

#### **5.4 Controle social**

Diferentemente dos controles exercidos pelo Legislativo (de ofício) e pelo Judiciário (por provocação), o Controle social é um controle exercido pela sociedade, organizada ou não, em grupos ou entidades civis e, por isso mesmo, é um controle distinto e diverso dos poderes constituídos e, nesse sentido, é chamado de controle exógeno, segundo Carvalho Filho (2014, p. 962). Sobre o controle social afirma o autor que este *“tem incidido de forma mais expressiva sobre a função administrativa, ou seja, sobre o Estado-Administração”* (CARVALHO FILHO, 2014, p. 962).

Assim, por exemplo, a Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico expressa, em seu artigo 2, inciso X, o controle social como um dos seus princípios (art. 2º, X) e, mais ainda, define o que seja controle social em seu artigo 3º, inciso IV:

controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico; (inc.IV, art. 3º, Lei 11.445/2007) (BRASIL, 2007a)

Nota-se que esta definição traz um conceito ampliativo do termo controle, não se esgotando este em mera atividade fiscalizatória ou de avaliação, sendo, como dispõe o enunciado normativo, parte integrante do controle social a participação nos processos de formulação e de planejamento.

Em mesmo sentido a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) inclui, dentre os objetivos da política urbana, a “*gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*” (inc. II, art. 2º, Lei 10.257/2001) (BRASIL, 2001).

Ainda na esfera da legislação infraconstitucional, pode-se citar a Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo federal, admite, em seu artigo 31, que “*quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, [...] abrir período de **consulta pública** para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada*” (art. 31, Lei 9.784/1999, grifo nosso) (BRASIL, 1999a) e, além disso, em seu artigo 32, estabelece que “*antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada **audiência pública** para debates sobre a matéria do processo.*” (art. 32, Lei 9.784/1999, grifo nosso) (BRASIL, 1999a).

Como também a Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana prevê, como um de seus princípios, “*a gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana*” (inc. V, art. 5º, Lei 12.587/2012) (BRASIL, 2012c) e determina como um de seus objetivos “*consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana*” (inc. V, art. 7º, Lei 12.587/2012) (BRASIL, 2012c), além disso, estabelece que:

A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços;

II - ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas;

III - audiências e consultas públicas; e

IV - procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas (art. 15, Lei 12.587/2012) (BRASIL, 2012c).

Esta evolução e ampliação da consideração da participação popular na formulação, planejamento, fiscalização e avaliação das ações de governo, políticas públicas, nada mais é do que um desdobramento, na legislação ordinária, dos preceitos constitucionais de previsão da referida participação, assim, por exemplo, como determina o parágrafo 3º do artigo 37 da CF/88 que *“a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”* (BRASIL, 2015a); em mesmo sentido o inciso VII do artigo 194, no tocante à seguridade social, estabelece como um de seus objetivos o *“caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”* (BRASIL, 2015a).

Com relação às políticas públicas para a saúde, prevê o artigo 198 da CF/88, como uma das diretrizes das ações e serviços públicos de saúde a *“participação da comunidade”* (inc.III, art. 198, CF/88) (BRASIL, 2015a). Na mesma esteira, com relação à assistência social também está prevista como uma das diretrizes a *“participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”* (inc. II, art. 204, CF/88) (BRASIL, 2015a).

Observa-se que, no âmbito da Cultura, a Emenda Constitucional 71/2012, que acrescentou o artigo 216-A, relativo ao Sistema Nacional de Cultura, definiu em seu inciso X a *“democratização dos processos decisórios com participação e controle social”* (BRASIL, 2015a).

Com relação à participação de um determinado grupo social, na perspectiva dos direitos individuais homogêneos ou direitos coletivos, pode-se citar o artigo 187 da CF/88 que estabelece que *“a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais,*

*bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes”* (BRASIL, 2015a).

Isso posto, pode-se observar uma inegável evolução desse relevante mecanismo de controle, o controle social, que é “*o meio democrático de participação da sociedade na gestão do interesse público*”(CARVALHO FILHO, 2014, p. 963). Entretanto, muito ainda falta para que sua efetiva presença se estabeleça como eficiente e permanente fonte de influência nas decisões de governo que, no entender de Carvalho Filho, para que tal fato ocorra é preciso que

o Poder Público reduza cada vez mais sua postura de imposição vertical, admitindo a cogestão comunitária das atividades de interesse coletivo, e que a sociedade também se organize para realçar a expressão de sua vontade e a indicação de suas demandas, fazendo-se ouvir e respeitar no âmbito dos poderes estatais (CARVALHO FILHO, 2014, p. 963).

Ora, essa maior organização da sociedade, essa maior participação e expressão da vontade popular não ocorrem de forma qualquer, sendo necessárias certas condições e atitudes, tanto por parte da sociedade civil quanto da administração pública, condições que, dentre as várias determinantes, estão o aprimoramento do conceito de controle social e o amplo acesso à informação.

Dentro dessa perspectiva, é preciso ampliar a concepção do conceito de controle social para além da natureza de direito constitucionalmente garantido, como já demonstrado acima, isto é, sob a ótica de “*uma pragmática jurídica das políticas públicas*” (BUCCI, 2013, p. 139), o controle social pode e deve ser visto como parte integrante e necessária da própria estrutura do processo, no qual, as formulações das políticas públicas estão obrigatoriamente adstritas, enquanto exercício do contraditório, representado pelo debate (participação da sociedade). Nesse sentido, afirma Bucci que “*a estruturação do contraditório, como núcleo de sentido do processo, por meio do procedimento, assegura que a autoridade pública atue com base na **legitimação democrática.***” (BUCCI, 2013, p. 140, grifo nosso).

Isto é, para que o administrador público obtenha a desejada legitimidade democrática<sup>17</sup> nas escolhas das políticas públicas a serem efetivadas, seria desejável que “*nos diversos processos de que o Estado participa, regras de apresentação de postulações e interesses, de um lado, e as respostas correspondentes de outro, no sentido de rejeição ou acolhimento parcial da postulação*” (BUCCI, 2013, p. 139-140), ou seja, os processos formadores das

---

<sup>17</sup> Embora o administrador público tenha sempre o poder da discricionariedade.

ações de governo para implemento de direitos sociais fundamentais, na medida em que são processos juridicamente regulados, deveriam obedecer, por analogia, aos procedimentos típicos do processo judicial, onde o contraditório neste seria a participação social naquele. Mais ainda, alega Bucci que, “*os padrões de regra devem referir-se à articulação, isto é, formas de composição parcial ou integral de interesses e procedimentos, ou ao arbitramento, em sentido político, em que uma terceira autoridade ou ente, decida em favor de uma ou outra posição.*” (BUCCI, 2013, p. 140, grifo nosso).

Ou seja, as decisões relativas à formatação de políticas públicas, pela gravidade do tema e pela supremacia do interesse público, não podem ser tratadas unilateralmente pela administração pública. Pode-se considerar, nesse sentido, acertada a postulação da autora na analogia que também faz com o arbitramento, inclusive quando sugere que tal arbitramento possa ser exercido por um ente, que no caso de direitos sociais, poderiam ser entidades representativas da sociedade civil ligadas ao tema em questão.

Porém, não se pode desconsiderar o contexto (político, econômico, cultural e social) do Brasil caracterizado por imensas desigualdades de todos os tipos, sua grandeza territorial e populacional e, principalmente, seu crônico desafio econômico, questões estas que exigem urgência para as quais são dadas respostas emergenciais e porque, em geral, abruptamente definidas, justificam decisões mais partidárias e ideológicas do que efetivamente decisões de governo com fulcro no interesse público.

Esse imediatismo, perceptível até mesmo nos planos de médio prazo, são impeditivos de um aprimoramento nos processos e procedimentos de estabelecimento de políticas públicas mais efetivas, como seria desejável pelo “*adiamento da decisão, abrindo-se nova rodada de diálogo, até a decisão, com a definição dos contornos da política*” (BUCCI, 2013, p. 140), o que aumentaria, em muito, os “*mecanismos de participação dos cidadãos nas decisões administrativas como medidas de interesse geral ou em casos concretos*” (BUCCI, 2013, p. 140).

Claro está que a utilização dos mecanismos de participação popular não está imune a usos ideológicos por parte da própria administração pública, tanto para justificação de postergação da implantação de políticas públicas<sup>18</sup>, como também, para possíveis aberturas a conselhos, assembleias e audiências públicas, nas quais poderá haver o controle partidário de presenças que legitimem as decisões desejadas. Entretanto, a possibilidade de utilização

---

<sup>18</sup> Por exemplo, por intermináveis debates e inúmeras sessões de audiências.



negativa da participação popular não justifica a sua exclusão e, tampouco, esvazia sua legitimidade.

Nessa esteira, Bucci informa que:

A noção de participação deve ser entendida “como um grão de sal”. Considerando que há uma **assimetria de informação** e de posições dos vários interesses envolvidos, muitas vezes o desafio institucional reside em definir procedimentos que tornem o processo de decisão permeável aos interesses sociais dispersos, não necessariamente por meio da participação direta (BUCCI, 2013, p. 141, grifo do autor).

E em assim sendo,

As formas representativas podem eventualmente ser mais fiéis à presença da multiplicidade de interesses no cenário decisório do que a participação direta, que, do ponto de vista prático, na sociedade em geral, é seletiva, em virtude da assimetria de meios de participação (recursos para deslocamento, presença em reuniões, contratação de especialistas para elaborar aspectos técnicos dos processos e assim por diante) (BUCCI, 2013, p. 141).

Ora, segundo Bucci, sendo a assimetria de informação um dos principais fatores de redução da possibilidade da participação social direta, fica evidente a importância e a relevância da LAI, no tocante ao acesso de todas as informações relativas a todas as instâncias do Poder Público, como fundamental instrumento de redução dessa assimetria e, portanto, condição *sine qua non* para o constante e contínuo crescimento e desenvolvimento de uma plena cidadania pelo incremento da possibilidade de participação direta da sociedade nas definições das políticas públicas de direitos sociais fundamentais.

Mais que isso, na medida em que, como também aponta Bucci, “*a participação deve ser compreendida em dois sentidos de direção, do ambiente circundante para o Estado e do Estado para o ambiente*” (BUCCI, 2013, p. 141, grifo nosso), é exatamente pelos princípios da máxima divulgação das informações públicas, da celeridade e facilidade de acesso, da promoção de um governo aberto, da excepcionalidade das hipóteses de restrições, do desenvolvimento de uma cultura de transparência (transparência ativa) presentes na Lei de Acesso à Informação, a Lei 12.527/2011, é que o sentido de direção, do trânsito das informações, do Estado para o ambiente é efetivamente cumprido por excelência.

Entretanto, para um efetivo controle social, para uma plena participação popular, direta ou representativa, nas ações governamentais de políticas públicas de direitos sociais fundamentais, não bastam o fluxo, o trânsito, a disponibilização das informações por parte administração pública, na observância da LAI, é preciso mais que isso, é preciso que a

sociedade civil, rompendo com uma cultura de passividade e desinteresse, de fato se aproprie e se apodere de tais informações.

Claro que isso não se dará de forma imediata e simples, na medida em que as informações do Estado, em geral, se dão por relatórios técnicos e contábeis, por pareceres, programas, projetos e outras modalidades informativas sendo, todas elas, de natureza complexa, apresentam algum grau de dificuldade de leitura e entendimento por parte do cidadão comum.

Aqui reside o grande desafio para o pleno exercício da cidadania, o preparo do cidadão para, além da possibilidade efetiva de acesso e leitura dos dados e informações, uma possibilidade de desenvolvimento de uma avaliação crítica que lhe permita, de fato e de direito, perceber-se cidadão ativo e atuante, capaz de participar dos processos e procedimentos de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, rompendo com as resistências de um individualismo e conduzindo-o rumo à ampla visão do interesse coletivo.

Nessa perspectiva, não se pode concordar com as proposições de Jacqueline Maria Cavalcante da Silva, em sua dissertação apresentada na Universidade de Fortaleza, em cuja argumentação, com relação à tecnicidade e especificidade das informações oferecidas pela administração pública, defende que “*o ‘direito de ser informado’ deve abranger o ‘direito à explicação’, sob pena de se tornar disfuncional*” (SILVA, 2010), isso porque uma constante necessidade de explicação evidencia o não adimplemento de outros dois direitos fundamentais tão importantes quanto ao da informação, quais sejam, o direito à educação e o direito à cultura, estes sim, de estreita ligação com o acesso à informação na busca da viabilização de uma democracia e de uma cidadania plenas. Isto é, não há porque buscar novos e intermináveis direitos, como um “*direito à explicação*” se direitos já constitucionalmente garantidos (educação e cultura) são mais que suficientes para o atingimento dos objetivos pretendidos – democracia, cidadania e participação social. Há que se lutar por políticas públicas, de educação e cultura, que efetivamente capacitem o cidadão para a compreensão das informações prestadas e possibilitem, por meio do uso delas, maior e melhor participação na administração e na busca do interesse público.

Observa-se aqui um paradoxo, ou seja, para que possa de fato participar ativa e criticamente nos processos definidores de políticas públicas, necessita e depende o cidadão de políticas públicas educacionais, tendo em vista que, em não tendo preparo educacional, não

tendo formação crítica, não tendo mecanismos de verbalização e conceituação de suas próprias necessidades não pode se fazer ouvir pela administração pública, nem mesmo pela via representativa. O cidadão carente de educação, de capacidade compreensiva e discursiva, de apreensão dos sentidos dos termos técnicos e matemáticos pelos quais se expressam, em geral, as informações previstas na LAI, será sempre um cidadão aquém da cidadania prevista na Constituição Federal de 1988, que se fundamenta e se alicerça na dignidade da pessoa humana.

Outra questão relevante é a da inclusão digital. Na medida em que as informações, conforme prevê a LAI, são disponibilizadas em sítios e espaços eletrônicos, além de uma educação de qualidade, capaz de munir o cidadão de instrumentos crítico-cognitivos, é preciso que se amplie cada vez mais políticas públicas que garantam a todos os cidadãos pleno acesso ao universo da informação digital, conferindo eficácia ao que determina a Lei 12.965/2014 (que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil) que propõe entre seus objetivos o “*direito de acesso à internet a todos*” (inc.I, art. 4º, Lei 12.965/2014) (BRASIL, 2014) e o “*acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos*” (inc.II, art. 4º, Lei 12.965/2014) (BRASIL, 2014), sendo que presente está, no referido texto legal, a afirmação contundente de que “*o acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania*”(art. 7º, Lei 12.965/2014) (BRASIL, 2014).

Essas questões, de não fáceis soluções, permanecem exigindo uma maior atenção e preocupação, por parte da administração pública e da sociedade civil, no sentido de buscar plena efetividade para a compreensão das informações que são garantidas pela Lei de Acesso à Informação. Compreensão esta que é fator determinante da efetiva participação no controle social. Em suma, não basta informar! Há que preparar o cidadão para apoderar-se dessa informação transformando-a em instrumento de superação das desigualdades sociais, econômicas, educacionais e tantas outras que são verdadeiros impedimentos da construção de uma sociedade justa e solidária e que, de fato, se fundamenta na cidadania e na dignidade da pessoa humana, conforme determina a Constituição Cidadã de 1988.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo como premissa central a indagação acerca das contribuições da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) para o incremento e maior eficiência das políticas públicas de direitos fundamentais sociais, julgou-se oportuno que o presente trabalho, em primeiro plano, procedesse a uma análise do embasamento dessa Lei tanto na Constituição Federal de 1988, quanto nos Tratados Internacionais, concluindo-se pelo efetivo vínculo que a mesma mantém com os referidos textos normativos.

Tendo a LAI cumprido a previsão constitucional, como lei que “*regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal*” (BRASIL, 2011), verificou-se que ela o fez na observância de variados princípios, analisados no capítulo primeiro, dentre os quais, para a contribuição no incremento e controle popular das políticas públicas ressaltam-se: a transparência ativa, a celeridade e facilidade de acesso, a excepcionalidade das hipóteses de restrições, a desmotivação do pedido e a promoção de um governo aberto e de uma cultura de transparência.

Com o intuito de situar a Lei de Acesso à Informação brasileira num contexto de Direito Comparado, optou-se por fazê-lo numa opção metodológica de similaridade cultural e econômica encontrada no universo do MERCOSUL, procedendo-se, a partir dos princípios ali presentes, a uma investigação, sob a forma de um quadro comparativo, a ocorrência, ou não, desses mesmos princípios nas legislações relativas ao acesso à informação dos demais Estados Partes do MERCOSUL, concluindo-se por uma consistente similaridade entre elas.

Ainda no âmbito do estudo e da compreensão da LAI procedeu-se, no capítulo terceiro, a uma abordagem analítica dos conceitos fundamentais nela presentes, bem como aos procedimentos de acesso e às suas possibilidades de restrição. Esta análise demonstrou o aumento de responsabilidade do agente público, com o advento da Lei 12.527/2011, e permitiu uma breve abordagem dos casos de colisões de conflitos entre direitos individuais e coletivos e como tem agido o Judiciário nestas questões.

De posse de melhor compreensão dos conceitos, princípios e fundamentos da LAI, desdobrou-se o trabalho nas relações diretas existentes entre o direito de acesso à informação e os direitos fundamentais, constatando-se a dupla natureza do direito à informação como, ao

mesmo tempo, direito de liberdade e garantia (direitos de defesa) e direito a uma prestação do Estado sendo-lhe, contudo, preponderante a natureza de direito prestacional.

Estando o adimplemento dos direitos prestacionais, notadamente dos direitos fundamentais sociais, diretamente relacionados às políticas públicas que são ações governamentais e, como tais, sujeitas à transparência ativa, pode-se observar, com o advento da LAI, um ganho quantitativo e qualitativo na atenção dispensada, pelo agente público, nessas específicas ações de governo (políticas públicas) que objetivam a satisfação dos direitos sociais e do interesse público. A publicidade dos atos da administração pública, que já constava como um dos princípios do Direito Administrativo, ganha novo sentido e força com o preceito da cultura de um governo aberto presente na LAI.

Essa publicidade, essa nova cultura de transparência determinaram novas possibilidades, atitudes e obrigatoriedades para todos os setores públicos em todas as suas funções e ações, inclusive nas ações de avaliação e controle. Nesse sentido, os controles, interno e externo, tanto das três esferas do Poder, quanto de todas as instâncias da administração pública (direta e indireta) foram forçados a aprimorar seus canais de comunicação e informação, principalmente no estabelecimento de portais de transparência em seus sítios eletrônicos que, de maneira incontestável, abriram uma nova perspectiva de efetiva apropriação de dados e informação pela sociedade civil, num favorecimento do controle social, da participação popular e da cidadania, porém, não de forma a superar todos os desafios concernentes a essa participação e a esse controle.

Isso porque, se é bem verdade que de fato, como se indagou no início da reflexão, a Lei de Acesso à Informação trouxe grande contribuição para o incremento de políticas públicas voltadas para o adimplemento de direitos fundamentais sociais, principalmente pela quantidade e diversidade de obrigatórias informações de fácil obtenção e, conforme preceitua a lei, de desnecessária motivação de pedido para obtê-la, há que se considerar que a realidade da sociedade civil brasileira é dramática do ponto de vista da desigualdade econômica e social que se traduz em grande despreparo educacional e cultural na maioria da população. Ou seja, a Lei de Acesso à Informação cumpre uma das etapas do processo de incremento da participação social em políticas públicas, mas ainda há muito a ser conquistado pela sociedade civil brasileira para que de fato possa exercer sua cidadania.

O principal e urgente é o apoderamento do conhecimento, condição vital para o efetivo aproveitamento das informações disponibilizadas, que somente será possível com a luta

constante por políticas públicas de educação e cultura que viabilizem, efetivamente, um desenvolvimento cognitivo capaz de instrumentalizar o cidadão para que de fato, apropriando-se da mesma linguagem e da mesma técnica com as quais as informações são elaboradas, possa usá-las como instrumento de transformação de sua própria história, de sua própria exclusão. Exclusão que tem sido perpetuada nas ações negativas, tanto da administração que não busca o efetivo interesse público, quanto da funesta presença da corrupção, ambas ferindo os objetivos da República Federativa do Brasil presentes no artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

Em suma, a informação demanda compreensão, a compreensão demanda conhecimento, o conhecimento demanda educação e cultura. Educação e cultura frutificam e promovem acesso ao saber, esse sim, fator determinante de uma cidadania participativa e transformadora, uma vez que saber é poder!

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. 2014. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2014.

ALMEIDA, Priscila Coelho de Barros. 2010. **Liberdade de expressão e liberdade de informação: uma análise sobre suas distinções**. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8283](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8283)>. Acesso em: 06/03/16.

BARROSO, Luis Roberto. 2005. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7547/neoconstitucionalismo-e-constitucionalizacao-do-direito>>. Acesso em: 15/04/16.

BRASIL. STF. 1963. Súmula 346. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=346.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 30/04/2016.

\_\_\_\_\_. 1964. Lei 4.320/64 – Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 30/04/2016.

\_\_\_\_\_. 1969. Súmula 473. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 30/04/2016.

\_\_\_\_\_. 1983. Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983 – Dispõe sobre prova documental nos casos que indica e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7115.htm)>. Acesso em: 12/04/2016.

\_\_\_\_\_. 1985. Lei 7.347/85 – Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 30/04/16.

\_\_\_\_\_. 1990. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 – Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 12/04/2016.

\_\_\_\_\_. 1992a. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais**. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 20/11/2015.

\_\_\_\_\_. 1992b. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992 – Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm)>. Acesso em: 22/11/15.

\_\_\_\_\_. 1994a. Lei Complementar 80/94 – Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm)>. Acesso em: 28/05/2016.

\_\_\_\_\_. 1994b. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 – Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm)>. Acesso em: 10/04/2016.

\_\_\_\_\_. 1997. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997 – Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9507.htm)>. Acesso em: 10/04/2016.

\_\_\_\_\_. 1998. Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 – Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 10/03/2016.

\_\_\_\_\_. 1999a. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 – Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 13/04/2016.

\_\_\_\_\_. 1999b. Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999. – Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9807.htm)>. Acesso em: 12/04/2016.

\_\_\_\_\_. 2000. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 30/04/2016.

\_\_\_\_\_. 2001. Lei 10.257/2001 – **Estatuto da cidade**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 02/05/2016.

\_\_\_\_\_. 2002. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. – Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm)>. Acesso em: 10/12/2015.

\_\_\_\_\_. 2006. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. – Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm)>. Acesso em: 04/04/2016.

\_\_\_\_\_. 2007a. Lei nº 11.445/2007 – Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm)>. Acesso em: 02/05/2016.



\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. 2007b. **Manual de elaboração do PPA 2008- 2011**. Disponível em: <[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/687/Manual%20de%20Elabora%C3%A7%C3%A3o\\_PPA\\_2008-2011.pdf?sequence=1](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/687/Manual%20de%20Elabora%C3%A7%C3%A3o_PPA_2008-2011.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 02/05/2016.

\_\_\_\_\_. 2009a. EMI nº 00007 CC/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2009/7%20-%20CC%20MJ%20MRE%20MD%20AGU%20SEDH%20GSI%20SECOM%20CGU.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2009/7%20-%20CC%20MJ%20MRE%20MD%20AGU%20SEDH%20GSI%20SECOM%20CGU.htm)>. Acesso em: 10/03/2016.

\_\_\_\_\_. 2009b. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 – Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em: 12/04/2016.

\_\_\_\_\_. 2011. Lei 12.527/2011 – Regula o acesso à informação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 03/03/2016.

\_\_\_\_\_. 2012a. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 – Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm)>. Acesso em: 12/04/2016.

\_\_\_\_\_. 2012b. Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012 – Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/D7845.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7845.htm)>. Acesso em: 12/04/2016.

\_\_\_\_\_. 2012c. Lei 12.587/12 – Institui as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm)>. Acesso em: 02/05/2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. 2012d. **Planejamento governamental e gestão orçamentária e financeira**. Brasília. TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012d.

\_\_\_\_\_. 2014. Lei 12.965/14 – Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm)>. Acesso em: 10/05/2016.

\_\_\_\_\_. 2015a. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2015a.

\_\_\_\_\_. 2015b. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 12/04/2016.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. 2015c. **Cartilha Eletrônica de Participação Popular**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/camara-aberta/cartilha-eletronica-de-participacao-popular>>. Acesso em: 28/05/2016.

\_\_\_\_\_. CNJ. 2015d. **Roteiro de utilização de sigilo e segredo de justiça**. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/wiki/index.php/Roteiro\\_de\\_utiliza%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_sigilo\\_e\\_segredo\\_de\\_justi%C3%A7a](http://www.cnj.jus.br/wiki/index.php/Roteiro_de_utiliza%C3%A7%C3%A3o_de_sigilo_e_segredo_de_justi%C3%A7a)>. Acesso em: 05/06/2016.

\_\_\_\_\_. STF. 2016. Reclamação – Rcl 23899/DF – Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2823899%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 06/07/2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. 2013. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, J.J. Gomes, et al. 2014. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014.

CARDOSO, André Guskow. 2016. O incidente de resolução de demandas repetitivas - IRDR e os serviços concedidos, permitidos ou autorizados. In: TALAMINI, Eduardo (Coord.). **Processo e administração pública**. Salvador: Juspodivm, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. 2006. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

\_\_\_\_\_. 2014. **Manual de direito administrativo** - revisto e ampliado. São Paulo: Atlas, 2014.

CGU. 2011. Acesso à informação pública. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 10/04/2016.

\_\_\_\_\_. 2012. Orientações para a implementação da Lei de acesso à informação nas ouvidorias públicas. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implementacao\\_lai.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implementacao_lai.pdf)>. Acesso em: 20/04/2016.

\_\_\_\_\_. 2013. **Manual da lei de acesso à informação para Estados e Municípios**. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 20/04/2016.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; XAVIER, Vitor Cesar Silva. 2014. **Lei de acesso à informação - teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2014. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

EIRÃO, Thiago Gomes; SILVA, Terezinha Elisabeth; CAVALCANTE, Raphael da Silva. 2015. Para além do mercado comum do sul: estabelecendo relações entre as leis de acesso à informação dos países do MERCOSUL. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/218>>, 2015, v. 8, n. 16, jan/abr, Acesso em: 12.04.2016.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. 2002. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica**. Belo Horizonte: DelRey, 2002.

HUSEK, Carlos Roberto. 1995. **Elementos de direito internacional público**. São Paulo: Malheiros, 1995.

KIM, Richard Pae. 2012. Titularidade dos direitos fundamentais difusos e coletivos. In: KIM, Richard Pae; BARROS, Sérgio Resende de; KOSAKA, Fausto K. M.. **Direitos fundamentais coletivos e difusos - questões sobre fundamentalidade**. São Paulo: Verbatim, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. 2006. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MARTINS, Paula Ligia. 2011. **Acesso à informação um direito fundamental e instrumental**. Acervo. 2011, v. 24, n. 1. Acesso em: 10/03/2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. 1989. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1989.

MENDEL, Toby. 2008. **Freedom of information: a comparative legal survey**. Disponível em:  
<[http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12054862803freedom\\_information\\_en.pdf/freedom\\_information\\_en.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12054862803freedom_information_en.pdf/freedom_information_en.pdf)>. Acesso em: 12/02/2016.

MERCOSUL. 2005. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL**. Disponível em:  
<<http://www.bcb.gov.br/rex/sgt4/Ftp/CD%20Fluxograma/Tratados%20e%20Protocolos/Protocolo%20do%20Parlamento.pdf>>. Acesso em: 02/04/2016.

\_\_\_\_\_. 2016. Saiba mais sobre o MERCOSUL. Disponível em:  
<<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso em: 10.04.2016.

MERCOSUR. 2016. MERCOSUR em poucas palavras. Disponível em:  
<<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5908/2/innova.front/em-poucas-palavras>>. Acesso em: 10.04.2016.

NERY JUNIOR, Nelson. 1997. **Princípios Fundamentais - teoria geral dos recursos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

OEA. 1948. **Declaração americana dos direitos e deveres do homem**. Disponível em:  
<[http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_dev\\_homem.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_dev_homem.pdf)>. Acesso em: 05/04/2016.

\_\_\_\_\_. 2000. **Declaração de princípios sobre liberdade de expressão**. Disponível em:  
<<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm>>. Acesso em: 02/12/15.

\_\_\_\_\_. 2010. *Ag/Res. 2607 (XL-O/10)* Lei modelo interamericana sobre o acesso à informação pública. Disponível em:

<[http://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/americas\\_model-int-am-law-on-ati\\_portuguese](http://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/americas_model-int-am-law-on-ati_portuguese)>. Acesso em: 10/04/2016.

ONU. 1948. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em:<<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 20/11/2015.

PARAGUAI. 1992. **Constitución de la República de Paraguay**. Disponível em: <[https://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp\\_pry-int-text-const.pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf)>. Acesso em: 12/04/2016.

\_\_\_\_\_. 2014. Lei 5.282 de 28 de maio de 2014 - De Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental. Disponível em:<[http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivos\\_de\\_disenho/imagenes/images/ley%205282.pdf](http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivos_de_disenho/imagenes/images/ley%205282.pdf)>. Acesso em: 12/04/2016.

REZEK, José Francisco. 1989. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 1989.

RTA. 2016. Quien somos Red de transparência y la acceso a la información. Disponível em:<<https://redrta.org/quienes-somos/>>. Acesso em: 25/03/2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. 2012. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante. 2010. **Controle social das políticas públicas no Brasil: caminho para uma efetiva democracia**. Disponível em: <[http://www.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/dissertacao\\_\\_controle\\_social\\_das\\_politicas\\_publicas\\_no\\_brasil\\_\\_caminho\\_para\\_uma\\_efetiva\\_democracia.pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/dissertacao__controle_social_das_politicas_publicas_no_brasil__caminho_para_uma_efetiva_democracia.pdf)>. Acesso em: 30/05/2016.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa. 2012. O acesso à informação na Legislação brasileira. **Revista SJRJ**. v. 19, n. 33. Disponível em: <[http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj/article/view/316](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/view/316)>. Acesso em: 15/03/2016.

URUGUAY. 2008. Lei 18.381 de 07 de outubro de 2008 – Derecho de acceso a la información pública. Disponível em: <<https://sip21-webext.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5287254.htm>>. Acesso em: 10/04/2016.

WANG, Daniel Wei Liang. 2010. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF. In: SARLET, Ingo W.; TIMM, Luciano Benetti (Orgs). **Direitos fundamentais - orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2010.

## **Anexo A - Argentina**

### **ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA**

Decreto 1172/2003

Apruébanse los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la Elaboración Participativa de Normas, del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, Formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas. Establécese el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina.

Bs. As., 3/12/2003

VISTO la necesidad de mejorar la calidad de la democracia y con la certeza de que el buen funcionamiento de sus instituciones es condición indispensable para el desarrollo sostenido, y

#### **CONSIDERANDO:**

Que la Constitución Nacional garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo — que establece nuevos Derechos y Garantías— y del artículo

75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales.

Que constituye un objetivo de esta administración fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, en el convencimiento de que esta alianza estratégica es imprescindible para concretar las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente.

Que para lograr el saneamiento de las Instituciones debe darse un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten un igualitario acceso a la información y a

los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración.

Que la Audiencia Pública habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados, manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto de la decisión a adoptarse. Dichas opiniones —no obstante su carácter no vinculante— deben ser consideradas adecuadamente, estableciéndose la obligación de la autoridad de fundamentar sus desestimaciones.

Que la publicidad de la Gestión de Intereses es necesaria a efectos de que se conozcan los encuentros que mantienen con funcionarios públicos las personas que representan un

interés determinado, así como el objetivo de estos encuentros, para que grupos sociales interesados, ya sean empresariales, profesionales o ciudadanos en general, puedan acceder a tal información.

Que la Elaboración Participativa de Normas es un procedimiento que, a través de consultas no vinculantes, involucra a sectores interesados y a la ciudadanía en general en la elaboración de normas administrativas y de proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación, cuando las características del caso —respecto de su viabilidad y oportunidad— así lo impongan.

Que el derecho de Acceso a la Información Pública es un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar los propósitos para una mejor comunidad.

Que las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos han de permitir poner fin a uno de los reductos del secreto que suele encubrir corrupción o arbitrariedad en decisiones que afectan y, frecuentemente, perjudican a los usuarios. La presencia como oyente en la reunión permitirá, a quien esté interesado, conocer las opiniones que cada uno de los miembros del Organismo de Dirección adopta frente a las cuestiones que deben tratarse.

Que a efectos de institucionalizar los instrumentos de las Audiencias Públicas, el Registro de la Gestión de Intereses, la Elaboración Participativa de Normas, el Libre Acceso a la Información Pública y las Reuniones Abiertas, se hace necesario establecer, para cada uno de ellos, un procedimiento común al universo de organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione en jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Que resulta pertinente establecer el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina, durante el día hábil administrativo de su publicación gráfica. Asimismo, corresponde señalar que los anexos de los actos administrativos emanados del PODER EJECUTIVO NACIONAL no publicados en la edición gráfica, podrán visualizarse a través del sitio [www.boletinoficial.gov.ar](http://www.boletinoficial.gov.ar).

Que la reglamentación de los instrumentos de las Audiencias Públicas, el Registro de Gestión de Intereses, la Elaboración Participativa de Normas, el Libre Acceso a la Información y las Reuniones Abiertas, reafirman la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional de emprender una reforma política integral para una nueva cultura orientada a mejorar la calidad de la democracia garantizando, en cada uno de los casos, el máximo flujo informativo entre los actores sociales y sus autoridades a fin de asegurar el ejercicio responsable del poder.

Que a los efectos de la elaboración del presente decreto se han tomado en cuenta los proyectos elaborados por organismos públicos tales como la SUBSECRETARIA PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS y por la OFICINA ANTICORRUPCION del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS

HUMANOS, como así también las propuestas sugeridas por organizaciones de la sociedad civil a través de la Mesa de Reforma Política del Diálogo Argentino y del Foro Social para la Transparencia.

Que, asimismo, se han tomado en cuenta las experiencias que efectuara la OFICINA ANTICORRUPCION del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS al someter a debate público a través del Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas sus

anteproyectos legislativos de Acceso a la Información y de Publicidad de la Gestión de Intereses.

Que el Servicio Jurídico pertinente ha tomado la intervención que le compete.

Que el presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99 incisos 1 y 2 de la Constitución Nacional.

Por ello,

**EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA DECRETA:**

Artículo 1° — Apruébanse el "Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional" que, como Anexo I forma parte integrante del presente y el "Formulario de Inscripción para Audiencias Públicas del Poder Ejecutivo Nacional" que se incluye como Anexo II del presente acto.

Art. 2° — Apruébanse el "Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional" que, como Anexo III forma parte integrante del presente y el "Formulario de Registro de Audiencias de Gestión de Intereses" que se incluye como Anexo IV de la presente medida.

Art. 3° — Apruébanse el "Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas" que, como Anexo V forma parte integrante del presente y el "Formulario para la Presentación de Opiniones y Propuestas en el Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas" que se incluye como Anexo VI del presente acto.

Art. 4° — Apruébase el "Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional" que, como Anexo VII forma parte integrante del presente.

Art. 5° — Apruébase el "Reglamento General de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos" que, como Anexo VIII forma parte integrante del presente.

Art. 6° — Establécese el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina, durante el día hábil administrativo de su publicación gráfica.

Art. 7° — Los anexos de los actos administrativos emanados del PODER EJECUTIVO NACIONAL no publicados en la edición gráfica del Boletín Oficial de la República Argentina, podrán visualizarse en forma libre y gratuita a través del sitio [www.boletinoficial.gov.ar](http://www.boletinoficial.gov.ar).

Art. 8° — La reproducción del Boletín Oficial de la República Argentina en Internet debe ser exactamente fiel en texto y tiempo a la que se publica en la actualidad en soporte papel, en todas sus secciones.

Art. 9° — Déjase sin efecto cualquier norma que se oponga al presente.

Art. 10. — El presente decreto comenzará a regir desde su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina, con excepción del "Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional" —que como Anexo VII forma parte integrante del presente— el que lo hará en el plazo de NOVENTA (90) días desde su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

Art. 11. — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — KIRCHNER. — Alberto A. Fernández. — Gustavo Beliz.

#### ANEXO I REGLAMENTO GENERAL DE AUDIENCIAS PUBLICAS PARA EL PODER EJECUTIVO NACIONAL

### CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

#### ARTICULO 1° — OBJETO

El objeto del presente Reglamento es regular el mecanismo de participación ciudadana en Audiencias Públicas, estableciendo el marco general para su desenvolvimiento.

#### ARTICULO 2° — AMBITO DE APLICACION

El presente Reglamento General es de aplicación en las audiencias públicas convocadas en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

#### ARTICULO 3° — DESCRIPCION

La Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión.

#### ARTICULO 4° — FINALIDAD

La finalidad de la Audiencia Pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana y confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta.

#### ARTICULO 5° — PRINCIPIOS

El procedimiento de Audiencia Pública debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, oralidad, informalidad y gratuidad.

#### ARTICULO 6° — EFECTOS



Las opiniones y propuestas vertidas por los participantes en la Audiencia Pública no tienen carácter vinculante.

#### ARTICULO 7° — AUTORIDAD CONVOCANTE

El área a cargo de las decisiones relativas al objeto de la Audiencia Pública es la Autoridad Convocante. La máxima autoridad de dicha área convoca mediante acto administrativo expreso y preside la Audiencia Pública, pudiendo delegar tal responsabilidad en un funcionario competente en razón del objeto de la misma.

#### ARTICULO 8° — AREA DE IMPLEMENTACION

La implementación y organización general de la Audiencia Pública son llevadas a cabo por un área dependiente de la Autoridad Convocante y designada por ésta para cada Audiencia Pública específica.

#### ARTICULO 9° — ORGANISMO COORDINADOR

En los casos en que la Autoridad Convocante lo considere oportuno, puede solicitarse la participación, como Organismo Coordinador, de la SUBSECRETARIA PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA de la JEFATURA DE GABINETE DE

MINISTROS y —en casos relacionados con temas de su competencia— de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la OFICINA ANTICORRUPCION del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS

HUMANOS. El Organismo Coordinador tiene como función asistir técnicamente a la Autoridad Convocante y al Area de Implementación en la organización de las Audiencias Públicas específicas.

#### ARTICULO 10. — SOLICITUD DE PERSONA INTERESADA

Toda persona física o jurídica, pública o privada, puede solicitar mediante presentación fundada ante la Autoridad Convocante, la realización de una Audiencia Pública.

La Autoridad Convocante debe expedirse sobre tal requerimiento en un plazo no mayor a TREINTA (30) días, mediante acto administrativo fundado, el que debe ser notificado al solicitante por medio fehaciente.

#### ARTICULO 11. — PARTICIPANTES

Puede ser participante toda persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la temática de la Audiencia Pública.

Las personas jurídicas participan por medio de sus representantes, acreditando personería mediante el instrumento legal correspondiente —debidamente certificado— admitiéndose la intervención de un solo orador en su nombre.

Los participantes pueden actuar en forma personal o a través de sus representantes y, en caso de corresponder, con patrocinio letrado.

#### ARTICULO 12. — LUGAR

El lugar de celebración de la Audiencia Pública es determinado por la Autoridad Convocante, teniendo en consideración las circunstancias del caso y el interés público comprometido.

#### ARTICULO 13. — PRESUPUESTO

El presupuesto para atender los gastos que demande la realización de las Audiencias Públicas debe ser aprobado por el organismo competente de la Autoridad Convocante.

### CAPITULO II ETAPA PREPARATORIA

#### ARTICULO 14. — REQUISITOS

Son requisitos para la participación:

- a) inscripción previa en el Registro habilitado a tal efecto;
- b) presentación por escrito de un informe que refleje el contenido de la exposición a realizar.

Puede acompañarse asimismo, toda otra documentación y/o propuestas relacionadas con el tema a tratar.

#### ARTICULO 15. — CARACTER PUBLICO

Las Audiencias Públicas pueden ser presenciadas por el público en general y por los medios de comunicación.

#### ARTICULO 16. — CONVOCATORIA

Contenido

La convocatoria debe ordenar el inicio del correspondiente expediente —el que queda a cargo del Area de Implementación— y establecer:

- a) Autoridad Convocante;
- b) objeto de la Audiencia Pública;
- c) fecha, hora y lugar de celebración;
- d) Area de Implementación;
- e) Organismo Coordinador —si lo hubiere—,
- f) datos del solicitante —si lo hubiere—;

- g) lugar y horario para tomar vista del expediente, inscribirse para ser participante y presentar la documentación relacionada con el objeto de la audiencia;
- h) plazo para la inscripción de los participantes;
- i) autoridades de la Audiencia Pública;
- j) término en que la Autoridad Convocante informará sobre el desarrollo y los resultados del procedimiento;
- k) medios por los cuales se dará difusión a la misma.

#### Publicación

La Autoridad Convocante debe publicar durante DOS (2) días, la convocatoria a la Audiencia Pública, con una antelación no menor de VEINTE (20) días corridos a la fecha fijada para su realización, en el Boletín Oficial, en por lo menos DOS (2) diarios de circulación nacional y —en su caso— en la página de Internet de dicha área.

La publicación debe contener las mismas especificaciones exigidas para la convocatoria.

Cuando la temática a tratar así lo exigiese, deben ampliarse las publicaciones a medios locales o especializados en la materia.

#### ARTICULO 17. — EXPEDIENTE

El expediente se inicia con la convocatoria y se forma con las copias de su publicación, las inscripciones e informes exigidos en el artículo 14 y las constancias de cada una de las etapas de la Audiencia Pública.

El expediente debe estar a disposición de los interesados para su consulta, en el lugar que, mediante resolución, defina la Autoridad Convocante. Las copias del mismo son a costa del solicitante.

#### ARTICULO 18. — REGISTRO DE PARTICIPANTES

La Autoridad Convocante, —a través del Area de Implementación— debe habilitar un Registro para la inscripción de los participantes y la incorporación de informes y documentos, con una antelación no menor a QUINCE (15) días corridos previos a la Audiencia Pública.

La inscripción en dicho Registro es libre y gratuita y se realiza a través de un formulario preestablecido por el Area de Implementación, numerado correlativamente y consignando, como mínimo, los datos previstos en el modelo que se acompaña como Anexo II. Los responsables del Registro deben entregar certificados de inscripción con número de orden y de recepción de informes y documentos.

#### ARTICULO 19. — PLAZO DE INSCRIPCION

La inscripción en el Registro de Participantes puede realizarse desde la habilitación del mismo y hasta CUARENTA Y OCHO (48) horas antes de la realización de la Audiencia Pública.

#### ARTICULO 20. — ORDEN DE LAS EXPOSICIONES

El orden de exposición de los participantes que se hubiesen registrado, queda establecido conforme a su inscripción en el Registro, y así debe constar en el Orden del Día.

#### ARTICULO 21. — TIEMPO DE LAS EXPOSICIONES

Los participantes tienen derecho a una intervención oral de por lo menos CINCO (5) minutos. El Area de Implementación define el tiempo máximo de las exposiciones en el Orden del Día, estableciendo las excepciones para el caso de expertos especialmente convocados, funcionarios que presenten el proyecto materia de decisión o participantes autorizados expresamente por el Presidente de la Audiencia Pública.

#### ARTICULO 22. — UNIFICACION DE EXPOSICIONES

El Presidente puede exigir y los participantes pueden solicitar —en cualquier etapa del procedimiento —, la unificación de las exposiciones de las partes con intereses comunes. En caso de divergencias entre ellas sobre la persona del expositor, éste es designado por el Presidente de la Audiencia Pública. En cualquiera de los supuestos mencionados, la unificación de la exposición no implica acumular el tiempo de participación.

#### ARTICULO 23. — ORDEN DEL DIA

El Orden del Día debe establecer:

- a) nómina de los participantes registrados y de los expertos y funcionarios convocados;
- b) breve descripción de los informes, documentación y/o propuestas presentadas por los participantes;
- c) orden y tiempo de las alocuciones previstas;
- d) nombre y cargo de quienes presiden y coordinan la Audiencia Pública.

El Area de Implementación debe poner a disposición de los participantes, autoridades, público y medios, de comunicación, VEINTICUATRO (24) horas antes de la Audiencia Pública y en el lugar donde se lleve a cabo su realización, tal Orden del Día.

#### ARTICULO 24. — ESPACIO FISICO

El Area de Implementación debe seleccionar y organizar el espacio físico en el que se desarrollará la Audiencia Pública.

El mismo debe prever lugares apropiados tanto para los participantes como para el público y los medios de comunicación.

## ARTICULO 25. — REGISTRO

Todo el procedimiento de la Audiencia Pública debe ser transcrito taquigráficamente y puede, asimismo, ser registrado por cualquier otro medio.

## CAPITULO III DESARROLLO

### ARTICULO 26. — COMIENZO DEL ACTO

El Presidente de la Audiencia Pública inicia el acto efectuando una relación sucinta de los hechos y el derecho a considerar, exponiendo los motivos y especificando los objetivos de la convocatoria.

### ARTICULO 27. — FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA AUDIENCIA

El Presidente de la Audiencia Pública se encuentra facultado para:

- a) designar a un Secretario que lo asista;
- b) decidir sobre la pertinencia de realizar grabaciones y/o filmaciones;
- c) decidir sobre la pertinencia de intervenciones de expositores no registrados, atendiendo al buen orden del procedimiento;
- d) modificar el orden de las exposiciones, por razones de mejor organización;
- e) establecer la modalidad de respuesta a las preguntas formuladas por escrito;
- f) ampliar excepcionalmente el tiempo de las alocuciones, cuando lo considere necesario;
- g) exigir, en cualquier etapa del procedimiento, la unificación de la exposición de las partes con intereses comunes y, en caso de divergencias entre ellas decidir respecto de la persona que ha de exponer;
- h) formular las preguntas que considere necesarias a efectos de esclarecer las posiciones de las partes;
- i) disponer la interrupción, suspensión, prórroga o postergación de la sesión, así como su reapertura o continuación cuando lo estime conveniente, de oficio o a pedido de algún participante;
- j) desalojar la sala, expulsar personas y/o recurrir al auxilio de la fuerza pública, a fin de asegurar el normal desarrollo de la audiencia;
- k) declarar el cierre de la Audiencia Pública.

### ARTICULO 28. — DEBERES DEL PRESIDENTE DE LA AUDIENCIA

El Presidente de la Audiencia Pública debe:

- a) garantizar la intervención de todas las partes, así como la de los expertos convocados;
- b) mantener su imparcialidad absteniéndose de valorar las opiniones y propuestas presentadas por las partes;
- c) asegurar el respeto de los principios consagrados en el presente Reglamento.

#### ARTICULO 29. — PARTES

Puede ser parte en la Audiencia Pública toda persona que acredite su inscripción previa en el Registro abierto a tal efecto. Sólo puede realizar intervenciones orales quien revista tal carácter.

#### ARTICULO 30. — PREGUNTAS POR ESCRITO

Las personas que asistan sin inscripción previa a la Audiencia Pública pueden participar únicamente mediante la formulación de preguntas por escrito, previa autorización

del Presidente quien, al finalizar las presentaciones orales, establece la modalidad de respuesta.

#### ARTICULO 31. — ENTREGA DE DOCUMENTOS

Las partes, al hacer uso de la palabra, pueden hacer entrega al Area de Implementación de documentos e informes no acompañados al momento de la inscripción, teniendo dicha Area la obligación de incorporarlos al expediente.

#### ARTICULO 32. — OTRAS INTERVENCIONES

La pertinencia de cualquier otra intervención no prevista en el Orden del Día, queda sujeta a la aprobación del Presidente de la Audiencia Pública.

#### ARTICULO 33. — DESARROLLO DE LA AUDIENCIA

Al inicio de la Audiencia Pública, al menos uno de los funcionarios presentes del Area encargada o afectada por la materia a tratarse, debe exponer las cuestiones sometidas a consideración de los ciudadanos. El tiempo de exposición previsto a tal efecto, puede ser mayor que el del resto de los oradores.

Posteriormente, las partes realizarán la exposición sucinta de sus presentaciones, debiendo garantizarse la intervención de todas ellas, así como de los expertos convocados.

Si la Audiencia Pública no pudiera completarse en el día de su realización o finalizar en el tiempo previsto, el Presidente de la misma dispondrá las prórrogas necesarias así como su interrupción, suspensión o postergación.

#### ARTICULO 34. — IRRECURREBILIDAD

No serán recurribles las resoluciones dictadas durante el transcurso del procedimiento establecido en el presente Reglamento.

#### ARTICULO 35. — CLAUSURA

Finalizadas las intervenciones de las partes, el Presidente declara el cierre de la Audiencia Pública.

A los fines de dejar debida constancia de cada una de las etapas de la misma, se labra un acta que es firmada por el Presidente, demás autoridades y funcionarios, como así también por los participantes y expositores que quisieran hacerlo.

En el expediente debe agregarse, una vez revisada, la versión taquigráfica de todo lo actuado en la Audiencia.

#### CAPITULO IV ETAPA FINAL

#### ARTICULO 36. — INFORME FINAL

El Area de Implementación debe elevar a la Autoridad Convocante, en el plazo de DIEZ (10) días desde la finalización de la Audiencia Pública, un informe de cierre que contenga la descripción sumaria de las intervenciones e incidencias de la Audiencia, no pudiendo realizar apreciaciones de valor sobre el contenido de las presentaciones.

Asimismo, el Area de Implementación debe dar cuenta de la realización de la Audiencia Pública, mediante una publicación en el Boletín Oficial y un informe —en su caso— en las páginas de Internet de la Autoridad Convocante y del Organismo Coordinador, indicando:

- a) objeto;
- b) fechas en que se sesionó;
- c) funcionarios presentes;
- d) cantidad de participantes;
- e) lugar donde se encuentra a disposición el expediente;
- f) plazos y modalidad de publicidad de la resolución final.

#### ARTICULO 37. — ESTUDIOS

La Autoridad Convocante puede encargar la realización de estudios especiales relacionados con el tema tratado en la Audiencia Pública, tendientes a generar información útil para la toma de decisión.

#### ARTICULO 38. — RESOLUCION FINAL

La Autoridad Convocante, en un plazo no mayor de TREINTA (30) días de recibido el informe final del Area de Implementación, debe fundamentar su resolución final y explicar de

qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las rechaza.

**ANEXO II FORMULARIO DE INSCRIPCION PARA AUDIENCIAS  
PUBLICAS DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL**

**NUMERO DE INSCRIPCION**

- TITULO DE LA AUDIENCIA PUBLICA:
- FECHA DE LA AUDIENCIA PUBLICA:
- DATOS DEL SOLICITANTE
  1. NOMBRE Y APELLIDO:
  2. DNI:
  3. FECHA DE NACIMIENTO:
  4. LUGAR DE NACIMIENTO:
  5. NACIONALIDAD:
  6. DOMICILIO:
  7. TELEFONO PARTICULAR / CELULAR:
  8. TELEFONO LABORAL:
  9. DIRECCION DE CORREO ELECTRONICO:
  10. CARACTER EN QUE PARTICIPA (marcar con una cruz lo que corresponde)
    - ( ) Particular interesado (persona física)
    - ( ) Representante de Persona Física (1)
    - ( ) Representante de Persona Jurídica (2)

(1) En caso de actuar como representante de PERSONA FISICA, indique los siguientes datos de su representada:

NOMBRE Y APELLIDO: DNI:  
FECHA DE  
NACIMIENTO:

LUGAR DE  
NACIMIENTO: NACIONALIDAD: DOMICILIO:  
INSTRUMENTO QUE ACREDITA LA PERSONERIA INVOCADA:



(2) En caso de actuar como representante de PERSONA JURIDICA, indique los siguientes datos de su representada:

DENOMINACION / RAZON SOCIAL:

DOMICILIO:

INSTRUMENTO QUE ACREDITA LA PERSONERIA INVOCADA:

- INFORME DE LA EXPOSICION A REALIZAR

En caso de adjuntarlo por instrumento separado, marcar la opción correspondiente (3)

.....  
.....

(3) ( ) Se adjunta informe por separado.

- DETALLE DE LA DOCUMENTACION ACOMPAÑADA

.....  
.....

FIRMA: ACLARACION: ANEXO III  
REGLAMENTO GENERAL PARA LA PUBLICIDAD DE LA GESTION DE INTERESES EN EL AMBITO DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

#### CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES ARTICULO 1° — OBJETO

La publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional se rige por el presente Reglamento.

#### ARTICULO 2° — DESCRIPCION

Se entiende por Gestión de Intereses a los fines del presente, toda actividad desarrollada —en modalidad de audiencia— por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros —con o sin fines de lucro— cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y de todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

#### ARTICULO 3° — OBLIGATORIEDAD

Los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional mencionados en el artículo 4° están obligados a registrar toda audiencia cuyo objeto consista en las actividades definidas en el artículo 2°. A tal efecto debe preverse la creación de un Registro de Audiencias de Gestión de Intereses, conforme a las pautas determinadas por los artículos 5° y 6°.

#### ARTICULO 4° — SUJETOS OBLIGADOS

Se encuentran obligados a registrar las Audiencias de Gestión de Intereses, los siguientes funcionarios:

- a) Presidente de la Nación;
- b) Vicepresidente de la Nación;
- c) Jefe de Gabinete de Ministros;
- d) Ministros;
- e) Secretarios y Subsecretarios;
- f) Interventores Federales;
- g) Autoridades superiores de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del PODER EJECUTIVO NACIONAL;
- h) Agentes públicos con función ejecutiva cuya categoría sea equivalente a Director General.

Cuando la solicitud de audiencia sea dirigida a un funcionario que dependa jerárquicamente y que cumpla funciones de dirección, asesoramiento, elaboración de proyectos o que tenga capacidad de influir en las decisiones de los sujetos enumerados en el presente artículo, debe comunicar tal requerimiento por escrito al superior obligado, en un plazo no mayor de CINCO (5) días a efectos de que éste proceda a su registro.

#### ARTICULO 5° — REGISTRO

Cada una de las personas y/o entidades enumeradas en el artículo 2° debe implementar su propio Registro de Audiencias de Gestión de Intereses conforme al modelo que, como Anexo IV, forma parte de la medida.

#### ARTICULO 6° — CONTENIDO

Los registros deben contener:

- a) solicitudes de audiencias;
- b) datos del solicitante;
- c) intereses que se invocan;
- d) participantes de la audiencia;
- e) lugar, fecha, hora y objeto de la reunión;
- f) síntesis del contenido de la audiencia;

- g) constancias de las audiencias efectivamente realizadas.

#### ARTICULO 7° — PUBLICIDAD

La información contenida en los Registros de Audiencias de Gestión de Intereses tiene carácter público, debiéndose adoptar los recaudos necesarios a fin de garantizar su libre acceso, actualización diaria y difusión a través de la página de Internet del área respectiva.

#### ARTICULO 8° — EXCEPCIONES

Se exceptúa a los funcionarios mencionados en el artículo 4° de la obligación prevista en el artículo 3° en los siguientes casos:

- a) cuando el tema objeto de la audiencia hubiera sido expresamente calificado por Decreto del PODER EJECUTIVO NACIONAL o por Ley del HONORABLE CONGRESO DE LA NACION, como información reservada o secreta;
- b) cuando se trate de una presentación escrita de impugnación o de reclamo que se incorpore a un expediente administrativo.

#### ARTICULO 9° — LEGITIMACION

Toda persona física o jurídica, pública o privada, se encuentra legitimada para exigir administrativa o judicialmente el cumplimiento de la presente norma.

#### ARTICULO 10. — SANCIONES

Los funcionarios mencionados en el artículo 4° que incumplan con las obligaciones estipuladas en el presente incurrirán en falta grave, sin perjuicio de las

responsabilidades que pudieran caberles conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación.

#### ARTICULO 11. — AUTORIDAD DE APLICACION

La Autoridad de Aplicación del presente Reglamento es la SUBSECRETARIA PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA de la JEFATURA

DE GABINETE DE MINISTROS, quien tendrá a su cargo verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el mismo.

#### ARTICULO 12. — DENUNCIAS

La Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos es el organismo encargado de recibir, formular e informar a las autoridades responsables las denuncias que se formulen en relación con el incumplimiento del presente régimen.

## ANEXO IV FORMULARIO DE REGISTRO DE AUDIENCIAS DE GESTION DE INTERESES

---

1 Consignar como mínimo: nombre o razón social, domicilio, teléfono, DNI, CUIT.

2 Consignar si se invoca un Interés Propio, Colectivo o Difuso o si se actúa en representación de Persona física o jurídica.

3 Consignar si se realizó o no la Audiencia y, en este último caso, las razones de su cancelación, postergación y/o suspensión.

## ANEXO V REGLAMENTO GENERAL PARA LA ELABORACION PARTICIPATIVA DE NORMAS

### CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

#### ARTICULO 1° — OBJETO

El objeto del presente Reglamento es regular el mecanismo de Elaboración Participativa de Normas, estableciendo el marco general para su desenvolvimiento.

#### ARTICULO 2° — AMBITO DE APLICACION

El presente Reglamento General es de aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

#### ARTICULO 3° — DESCRIPCION

La Elaboración Participativa de Normas constituye un mecanismo por el cual se habilita un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación.

#### ARTICULO 4° — FINALIDAD

La finalidad de la Elaboración Participativa de Normas es permitir y promover una efectiva participación ciudadana en el proceso de elaboración de reglas administrativas y

proyectos de ley para ser presentados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación.

#### ARTICULO 5° — PRINCIPIOS

El procedimiento de Elaboración Participativa de Normas debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, informalidad y gratuidad.

## ARTICULO 6° — EFECTOS

Las opiniones y propuestas que se presenten durante el proceso de Elaboración Participativa de Normas no tienen carácter vinculante.

## ARTICULO 7° — AUTORIDAD RESPONSABLE

El área a cargo de la elaboración de la norma a dictarse es la Autoridad Responsable. La máxima autoridad de dicha área dirige el procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, pudiendo delegar tal responsabilidad en un funcionario competente en razón del objeto del mismo.

## ARTICULO 8° — ORGANISMO COORDINADOR

En los casos en que la Autoridad Responsable lo considere oportuno, puede solicitarse la participación, como Organismo Coordinador, de la SUBSECRETARIA PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA de la JEFATURA DE GABINETE DE

MINISTROS y —en casos relacionados con temas de su competencia— de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la OFICINA ANTICORRUPCION. El Organismo Coordinador tiene como función asistir técnicamente a la Autoridad Responsable en el procedimiento de Elaboración Participativa de Normas.

## ARTICULO 9° — PARTICIPANTES

Puede ser participante en el procedimiento de Elaboración Participativa de Normas toda persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la norma a dictarse.

## CAPITULO II ETAPA INICIAL

### ARTICULO 10. — INICIO DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento de Elaboración Participativa de Normas se inicia mediante acto administrativo expreso de la Autoridad Responsable.

### ARTICULO 11. — SOLICITUD DE PERSONA INTERESADA

Toda persona física o jurídica, pública o privada, puede solicitar mediante presentación fundada ante la Autoridad Responsable, la realización de un procedimiento de Elaboración Participativa de Normas.

La Autoridad Responsable debe expedirse sobre tal requerimiento en un plazo no mayor a TREINTA (30) días, mediante acto administrativo fundado, el que debe ser notificado al solicitante por medio fehaciente.

### ARTICULO 12. — CONTENIDO DEL ACTO DE APERTURA

El acto administrativo de apertura del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas debe ordenar el inicio del correspondiente expediente y establecer:

- a) Autoridad Responsable;
- b) texto y fundamentos de la norma propuesta;
- c) datos del solicitante —si lo hubiere—;
- d) lugar donde se puede tomar vista del expediente, presentar opiniones y propuestas;
- e) plazos para realizar dichas presentaciones.

#### ARTICULO 13. — PUBLICACION

La Autoridad Responsable debe publicar durante DOS (2) días en el Boletín Oficial, y al menos QUINCE (15) días en su página de Internet, el contenido del acto de apertura del

procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, invitando a la ciudadanía a expresar sus opiniones y propuestas. En los casos en que, a juicio de dicha Autoridad resulte procedente, deben ampliarse las publicaciones a diarios de circulación nacional, medios locales y/o especializados en la temática de la norma a dictarse.

#### ARTICULO 14. — EXPEDIENTE

El expediente se inicia con el acto administrativo de apertura del procedimiento y se forma con las copias de su publicación, las opiniones y propuestas recibidas y las constancias de cada una de las etapas del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas.

El expediente debe estar a disposición de los interesados para su consulta, en el lugar que, mediante resolución, defina la Autoridad Responsable. Las copias del mismo son a costa del solicitante.

#### ARTICULO 15. — REGISTRO DE OPINIONES Y PROPUESTAS

La Autoridad Responsable debe habilitar un Registro para la incorporación de opiniones y propuestas desde la apertura del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas. Estas deben realizarse por escrito —pudiendo acompañar la documentación que se estime pertinente— y presentarse a través de un formulario preestablecido, numerado correlativamente y que consigne, como mínimo, los datos previstos en el modelo que integra el presente Decreto como Anexo VI.

La presentación ante el Registro es libre y gratuita y debe realizarse en el lugar determinado en el acto de apertura. Los responsables del Registro deben entregar certificados de recepción de las opiniones y/o propuestas y de la documentación acompañada.

#### ARTICULO 16. — PLAZO PARA LAS PRESENTACIONES

El plazo para la presentación de opiniones y propuestas no puede ser inferior a QUINCE (15) días desde la publicación del acto de apertura del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas.

#### ARTICULO 17. — COMENTARIOS INFORMALES

La Autoridad Responsable debe habilitar una casilla de correo electrónico y una dirección postal a efectos de recibir comentarios informales, los que deben ser publicados en su página de Internet. Los comentarios así vertidos, no se incorporan al expediente.

#### ARTICULO 18. — CONVOCATORIA A ESTUDIOS Y CONSULTAS

La Autoridad Responsable puede encargar la realización de estudios especiales o rondas de consultas, relacionados con la norma motivo del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, tendientes a generar información útil para la toma de decisión.

#### CAPITULO III ETAPA FINAL

#### ARTICULO 19. — CONSIDERACION DE LAS PRESENTACIONES

Concluido el plazo para recibir opiniones y propuestas, la Autoridad Responsable debe dejar constancia en el expediente acerca de la cantidad de opiniones y propuestas recibidas y de cuáles considera pertinentes incorporar a la norma a dictarse. Únicamente debe expedirse sobre aquellas presentaciones incorporadas al expediente.

#### ARTICULO 20. — REDACCION DE LA NORMA

En los fundamentos de la norma debe dejarse constancia de la realización del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, de los aportes recibidos y de las modificaciones incorporadas al texto como consecuencia del mismo.

#### ARTICULO 21. — PUBLICACION DE LA NORMA

La norma debe publicarse en el Boletín Oficial por el plazo de UN (1) día, así como incorporarse a la página de Internet de la Autoridad Responsable.

#### ANEXO VI

#### FORMULARIO PARA LA PRESENTACION DE OPINIONES Y PROPUESTAS EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACION PARTICIPATIVA DE NORMAS

##### NUMERO DE PRESENTACION

- CONTENIDO DE LA NORMA A DICTARSE
- DATOS DEL PRESENTANTE
- 11. NOMBRE Y APELLIDO:
- 12. DNI:
- 13. FECHA DE NACIMIENTO:
- 14. LUGAR DE NACIMIENTO:

- 15. NACIONALIDAD:
- 16. DOMICILIO:
- 17. TELEFONO PARTICULAR / CELULAR:
- 18. TELEFONO LABORAL:
- 19. DIRECCION DE CORREO ELECTRONICO:
- 20. CARACTER EN QUE SE PRESENTA (marcar con una cruz lo que corresponde)

( ) Particular interesado (persona física)

( ) Representante de Persona Jurídica (1)

(1) En caso de actuar como representante de PERSONA

JURIDICA, indique los siguientes datos de su representada:

DENOMINACION / RAZON SOCIAL:

DOMICILIO:

INSTRUMENTO QUE ACREDITA LA PERSONERIA INVOCADA:

- CONTENIDO DE LA OPINION Y/O PROPUESTA

En caso de adjuntarla/s por instrumento separado, marcar la opción correspondiente (2)

.....  
.....

(2) ( ) Se adjunta informe por separado.

- DETALLE DE LA DOCUMENTACION ACOMPAÑADA

.....  
.....

FIRMA: ACLARACION:

ANEXO VII

REGLAMENTO GENERAL DEL ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA  
PARA EL PODER EJECUTIVO NACIONAL

CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES  
ARTICULO 1º — OBJETO



El objeto del presente Reglamento es regular el mecanismo de Acceso a la Información Pública, estableciendo el marco general para su desenvolvimiento.

#### ARTICULO 2° — AMBITO DE APLICACION

El presente Reglamento General es de aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Las disposiciones del presente son aplicables asimismo a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

#### ARTICULO 3° — DESCRIPCION

El Acceso a la Información Pública constituye una instancia de participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información de cualquiera de los sujetos mencionados en el artículo 2°.

#### ARTICULO 4° — FINALIDAD

La finalidad del Acceso a la Información Pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través

de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz.

#### ARTICULO 5° — ALCANCES

Se considera información a los efectos del presente, toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados en el artículo 2° o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales.

El sujeto requerido debe proveer la información mencionada siempre que ello no implique la obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido, salvo que el Estado se encuentre legalmente obligado a producirla, en cuyo caso debe proveerla.

#### ARTICULO 6° — SUJETOS

Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado.

## ARTICULO 7° — PRINCIPIOS

El mecanismo de Acceso a la Información Pública debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad.

## ARTICULO 8° — PUBLICIDAD

Se presume pública toda información producida u obtenida por o para los sujetos mencionados en el artículo 2°.

## ARTICULO 9° — GRATUIDAD

El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera su reproducción. Las copias son a costa del solicitante.

## ARTICULO 10. — ACCESIBILIDAD

Los sujetos en cuyo poder obre la información deben prever su adecuada organización, sistematización y disponibilidad, asegurando un amplio y fácil acceso. La información debe ser provista sin otras condiciones más que las expresamente establecidas en el presente. Asimismo deben generar, actualizar y dar a conocer información básica, con el suficiente detalle para su individualización, a fin de orientar al público en el ejercicio de su derecho.

## CAPITULO II SOLICITUD DE INFORMACION

### ARTICULO 11. — REQUISITOS

La solicitud de información debe ser realizada por escrito, con la identificación del requirente, sin estar sujeta a ninguna otra formalidad. No puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria. Debe entregarse al solicitante de la información una constancia del requerimiento.

### ARTICULO 12. — RESPUESTA

El sujeto requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado o proveerla en un plazo no mayor de DIEZ (10) días. El plazo puede ser prorrogado en forma excepcional por otros DIEZ

(10) días, de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada.

En su caso, el sujeto requerido debe comunicar fehacientemente por acto fundado y antes del vencimiento las razones por las que hace uso de tal prórroga.

La información debe ser brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la petición, no estando obligado el sujeto requerido a procesarla o clasificarla. Cuando la información contenga datos personales o perfiles de consumo, estos datos deben ser protegidos.

### ARTICULO 13. — DENEGATORIA

El sujeto requerido sólo puede negarse a brindar la información objeto de la solicitud, por acto fundado, si se verifica que la misma no existe o que está incluida dentro de alguna de las excepciones previstas en el presente.

La denegatoria debe ser dispuesta por un funcionario de jerarquía equivalente o superior a Director General.

#### ARTICULO 14. — SILENCIO

Si una vez cumplido el plazo establecido en el artículo 12 la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua, parcial o inexacta, se considera que existe negativa en brindarla, quedando expedita la Acción prevista en el artículo 28 de la Ley N° 19.549 y modificatorias.

#### ARTICULO 15. — RESPONSABILIDADES

El funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria e injustificada obstruya el acceso del solicitante a la información requerida, la suministre en forma incompleta, permita el acceso a información eximida de los alcances del presente u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de este Reglamento General, será considerado incurso en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberle conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación.

#### ARTICULO 16. — EXCEPCIONES

Los sujetos comprendidos en el artículo 2° sólo pueden exceptuarse de proveer la información requerida cuando una Ley o Decreto así lo establezca o cuando se configure alguno de los siguientes supuestos:

- a) Información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior;
- b) información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario;
- c) secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos;
- d) información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial;
- e) información preparada por los sujetos mencionados en el artículo 2° dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquellos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación o condición de funcionamiento o a prevención o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos;
- f) información preparada por asesores jurídicos o abogados de la Administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso;

- g) cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional;
- h) notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente;
- i) información referida a datos personales de carácter sensible —en los términos de la Ley N° 25.326— cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada;
- j) información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

#### ARTICULO 17. — INFORMACION PARCIALMENTE RESERVADA

En el caso que existiere un documento que contenga información parcialmente reservada, los sujetos enumerados en el artículo 2° deben permitir el acceso a la parte de aquella que no se encuentre contenida entre las excepciones detalladas en el artículo 16.

#### ARTICULO 18. — AUTORIDAD DE APLICACION

La Autoridad de Aplicación del presente Reglamento es la SUBSECRETARIA PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA de la JEFATURA

DE GABINETE DE MINISTROS, quien tendrá a su cargo verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el mismo.

#### ARTICULO 19. — DENUNCIAS

La Oficina Anticorrupción del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS es el organismo encargado de recibir, formular e informar a las autoridades responsables, las denuncias que se formulen en relación con el incumplimiento del presente régimen.

#### ANEXO VIII REGLAMENTO GENERAL DE REUNIONES ABIERTAS DE LOS ENTES REGULADORES DE LOS SERVICIOS PUBLICOS CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES ARTICULO 1° — OBJETO

El objeto del presente Reglamento es regular el mecanismo de las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, estableciendo el marco general para su desenvolvimiento.

#### ARTICULO 2° — AMBITO DE APLICACION

El presente Reglamento General es de aplicación para las reuniones convocadas por los Organos de Dirección de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, de las que forme parte el número mínimo de miembros suficiente para la formación del quórum que permita la toma de decisiones.

#### ARTICULO 3° — DESCRIPCION

Las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos constituyen una instancia de participación en la cual el Organo de Dirección habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que observe el proceso de toma de decisiones.

#### ARTICULO 4° — FINALIDAD

La finalidad de las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos es permitir una efectiva participación ciudadana para juzgar adecuadamente los reales motivos por los que se adoptan las decisiones que afectan a los usuarios.

#### ARTICULO 5° — PRINCIPIOS

El procedimiento de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, informalidad y gratuidad.

#### ARTICULO 6° — PUBLICIDAD

Se presumen públicas y abiertas todas las reuniones de los Organos de Dirección de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, con excepción de lo previsto en el artículo 13 del presente.

#### ARTICULO 7° — PARTICIPANTES

Puede ser participante toda persona física o jurídica, pública o privada, que tenga interés de hacerlo, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, ni interés legítimo.

#### ARTICULO 8° — LUGAR

El lugar de celebración de las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos es determinado por el Organo de Dirección, teniendo en consideración las circunstancias del caso y el interés público comprometido.

### CAPITULO II PROCEDIMIENTO

#### ARTICULO 9° — REQUISITOS

Para presenciar las reuniones de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos no se requiere el cumplimiento de formalidad alguna.

#### ARTICULO 10. — CARACTER PUBLICO

Las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos pueden ser presenciadas por el público en general y por los medios de comunicación.

#### ARTICULO 11. — CONVOCATORIA

Contenido

La Convocatoria a las reuniones de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos debe contener:

- a) Órgano de Dirección;
- b) Orden del Día;
- c) Fecha, hora y lugar de la reunión;
- d) Carácter público o secreto de la reunión a realizar;
- e) Datos de la oficina o funcionario responsable designado por el Órgano de Dirección para responder consultas;
- f) Dirección de correo electrónico de contacto.

#### Publicación

Los Órganos de Dirección de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos deben publicar la convocatoria a sus reuniones, con una anticipación no menor de CINCO (5) días de la fecha propuesta para su realización, en su sitio de Internet, en las carteleras de las Mesas de Entrada y en los espacios destinados a la atención al público en general.

#### ARTICULO 12. — REUNIONES URGENTES

Excepcionalmente, por razones de urgencia, puede efectuarse la convocatoria de la reunión con una anticipación de VEINTICUATRO (24) horas a su realización. Tal carácter urgente debe ser debidamente fundado y constar en un acta suscripta por la autoridad superior del Órgano de Dirección.

#### ARTICULO 13. — REUNIONES SECRETAS

Sólo pueden declararse secretas las reuniones cuando una Ley o Decreto así lo establezca o cuando se traten las siguientes cuestiones o asuntos:

- a) información expresamente clasificada como reservada, especialmente la referida a seguridad, defensa o política exterior;
- b) información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario;
- c) secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos;
- d) información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial;
- e) información preparada por asesores jurídicos o abogados de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgar las técnicas o

procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso.

- f) cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional;
- g) notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente;
- h) aspectos relativos exclusivamente a las normas y prácticas internas del Ente Regulador;
- i) información referida a datos personales de carácter sensible —en los términos de la Ley N° 25.326— cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada;
- j) información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

#### ARTICULO 14. — REUNIONES NULAS

Toda resolución que declare secreta una reunión es susceptible de control judicial. En caso de que por Resolución Judicial firme se deje sin efecto el carácter secreto de una reunión ya realizada, la misma será declarada nula debiéndose convocar a una nueva reunión que tendrá carácter de abierta, a los mismos efectos, del modo establecido en el presente.

#### ARTICULO 15. — RESPONSABILIDADES

Los miembros de los Organos de Dirección de los Entes Reguladores de Servicios Públicos deben abstenerse de efectuar reuniones que alteren las disposiciones del presente y de debatir por cualquier otro medio o en cualquier otra oportunidad los temas que formen parte del orden del día de las mismas, bajo apercibimiento de incurrir en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberle conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación.

#### ARTICULO 16. — ACTAS

Las actas de las reuniones de los Organos de Dirección de los Entes Reguladores de Servicios Públicos deben estar a disposición de las personas que las soliciten y ser publicadas en el sitio de Internet del Ente Regulador en un plazo no mayor de QUINCE (15) días de celebrada la reunión.

Podrán obtenerse copias de las mismas a costa del solicitante.

#### ARTICULO 17. — LEGITIMACION

Toda persona física o jurídica, pública o privada, se encuentra legitimada para exigir administrativa o judicialmente el cumplimiento de la presente norma.

## **Anexo B – Brasil**

Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.

### Mensagem de veto Vigência Regulamento

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

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

### CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

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

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

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

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

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

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

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

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;



II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

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

## CAPÍTULO II

### DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

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

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

VII - informação relativa:

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

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

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

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

§ 3o O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

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

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

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

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

§ 1o Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;

e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

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

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

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

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

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

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

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

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

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com

deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.

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

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

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

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

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

### CAPÍTULO III

#### DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

##### Seção I

##### Do Pedido de Acesso

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

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

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

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

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

§ 1o Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão; II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Seção II Dos Recursos

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

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

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

- I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;
- II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;
- III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e
- IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

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

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

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

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

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

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

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

Art. 19. (VETADO).

§ 1o (VETADO).

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

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

## CAPÍTULO IV

### DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO

#### Seção I Disposições Gerais

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

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

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

#### Seção II

#### Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo

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

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

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

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

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

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

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

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

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

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos; II - secreta: 15 (quinze) anos; e  
III - reservada: 5 (cinco) anos.

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

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

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

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

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



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

### Seção III

#### Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas

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

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

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

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

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

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

### Seção IV

#### Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação

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

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

- a) Presidente da República;
- b) Vice-Presidente da República;
- c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e

e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

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

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

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

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

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

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

I - assunto sobre o qual versa a informação;

II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;

III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e

IV - identificação da autoridade que a classificou.

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

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

24. (Regulamento)

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

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

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

Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na

internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento: I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;

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

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

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

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

## Seção V

### Das Informações Pessoais

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

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

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

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

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

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

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

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

III - ao cumprimento de ordem judicial; IV - à defesa de direitos humanos; ou V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

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

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

## CAPÍTULO V

### DAS RESPONSABILIDADES

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

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

II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou

parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

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

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

V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

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

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

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

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

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

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

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

I - advertência; II - multa;

III - rescisão do vínculo com o poder público;

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

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 35. (VETADO).

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

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

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

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

§ 1o do art. 24.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Art. 116. ....

.....

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

126-A:

.....” (NR)

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

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

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

Art. 46. Revogam-se:

- I - a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005; e
- II - os arts. 22 a 24 da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

Art. 47. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação. Brasília, 18 de novembro de 2011; 190o da Independência e 123o da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardoso Celso Luiz Nunes Amorim Antonio de Aguiar Patriota Miriam Belchior



Paulo Bernardo Silva Gleisi Hoffmann  
José Elito Carvalho Siqueira Helena Chagas  
Luís Inácio Lucena Adams Jorge Hage Sobrinho Maria do Rosário Nunes

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

\*

## **Anexo C – Paraguai**

“2014, Año del Cincuentenario del Parlamento Latinoamericano”

PODER LEGISLATIVO

LEY N° 5.282

DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y  
TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL.

EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE  
LEY

### TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.º Objeto. La presente ley reglamenta el artículo 28 de la Constitución Nacional, a fin de garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado.

Ninguna disposición de esta ley podrá ser entendida o utilizarse para negar, menoscabar o limitar la libertad de expresión, la libertad de prensa o la libertad de ejercicio del periodismo.

Artículo 2.º Definiciones. A los efectos de esta ley, se entenderán como:

1. Fuentes públicas: Son los siguientes organismos:
  - a) El Poder Legislativo, sus Cámaras, comisiones y todos sus órganos administrativos, así como los Parlamentarios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR);
  - b) El Poder Ejecutivo, sus ministerios, secretarías y todos los demás órganos administrativos, así como la Procuraduría General de la República y la Policía Nacional;
  - c) El Poder Judicial, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, el Ministerio Público y la Justicia Electoral;
  - d) Las Fuerzas Armadas de la Nación;
  - e) La Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y el Banco Central del Paraguay;

f) Las entidades financieras del Estado, las empresas públicas, las sociedades comerciales con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta, los entes reguladores o de control y todas las demás entidades descentralizadas con personería jurídica de derecho público;

g) Las universidades nacionales;

h) Los gobiernos departamentales y municipales; e,

i) Las comisiones mixtas y las entidades binacionales en las que participe la República del Paraguay. Los representantes, directores y consejeros paraguayos de estas reparticiones públicas deberán garantizar el efectivo ejercicio del derecho de las personas a solicitar y recibir información pública de las mismas.

## LEY N° 5.282

2. Información pública: Aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes.

Artículo 3.º Difusión. La información pública estará sometida a la publicidad y las fuentes públicas están obligadas a prever la adecuada organización, sistematización, informatización y disponibilidad para que sea difundida en forma permanente, a los efectos de asegurar el más amplio y fácil acceso a los interesados.

Artículo 4.º Alcance y gratuidad. Cualquier persona, sin discriminación de ningún tipo, podrá acceder a la información pública, en forma gratuita y sin necesidad alguna de justificar las razones por las que formulan su pedido, conforme al procedimiento establecido en la presente ley.

Artículo 5.º Responsabilidad. Aquellos que administren, manipulen, archiven o conserven información pública, serán personalmente responsables por sus acciones u omisiones, que deriven en la ocultación, alteración, pérdida o desmembración de la misma, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado.

## TÍTULO II AUTORIDAD DE APLICACIÓN

Artículo 6.º Organismo competente. Las fuentes públicas deberán habilitar una Oficina de Acceso a la Información Pública, en la que se recibirán las solicitudes, así como orientar y asistir al solicitante en forma sencilla y comprensible.

Artículo 7.º Funciones. Las fuentes públicas deberán capacitar, actualizar y entrenar en forma constante a los funcionarios encargados de la oficina, para optimizar progresivamente la aplicación de las disposiciones de la presente ley.

## TÍTULO III INFORMACIÓN MÍNIMA

Artículo 8.º Regla general. Las fuentes públicas deben mantener actualizadas y a disposición del público en forma constante, como mínimo, las siguientes informaciones:

- a) Su estructura orgánica;
- b) Las facultades, deberes, funciones y/o atribuciones de sus órganos y dependencias internas;
- c) Todo el marco normativo que rija su funcionamiento y las normas constitucionales, legales de alcance nacional o local y reglamentario cuya aplicación esté a su cargo;
- d) Una descripción general de cómo funciona y cuál es el proceso de toma de decisiones;
- e) El listado actualizado de todas las personas que cumplan una función pública o sean funcionarios públicos, con indicación de sus números de cédula de identidad civil, las funciones que realizan, los salarios u honorarios que perciben en forma mensual, incluyendo todos los adicionales, prestaciones complementarias y/o viáticos;
- f) Descripción de la política institucional y de los planes de acción;
- g) Descripción de los programas institucionales en ejecución, con la definición de metas, el grado de ejecución de las mismas y el presupuesto aplicado a dichos programas, publicando trimestralmente informes de avance de resultados;
- h) Informes de auditoría;
- i) Informes de los viajes oficiales realizados dentro del territorio de la República o al extranjero;

#### LEY N° 5.282

- j) Convenios y contratos celebrados, fecha de celebración, objeto, monto total de la contratación, plazos de ejecución, mecanismos de control y rendición de cuentas y, en su caso, estudios de impacto ambiental y/o planes de gestión ambiental;
- k) Cartas oficiales;
- l) Informes finales de consultorías;
- m) Cuadros de resultados;
- n) Lista de poderes vigentes otorgados a abogados;
- o) Sistema de mantenimiento, clasificación e índice de los documentos existentes;

p) Descripción de los procedimientos previstos para que las personas interesadas puedan acceder a los documentos que obren en su poder, incluyendo el lugar en donde están archivados y el nombre del funcionario responsable; y,

q) Mecanismos de participación ciudadana.

Artículo 9.º Información mínima del Poder Legislativo. El Congreso de la Nación debe mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada, una base de datos que contenga:

a) Todas las leyes de la República y todos los Proyectos de Ley, con indicación de su trámite parlamentario y los dictámenes que hubieran producido las comisiones asesoras.

b) Todas las intervenciones de los Senadores y Diputados en las sesiones de sus respectivas Cámaras deben ser grabadas. Las copias taquigráficas deben compilarse en un Diario de Sesiones, que estará a disposición de cualquier persona interesada.

c) El resultado de todas las votaciones sobre proyectos de ley o resoluciones.

Artículo 10.- Información mínima del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo debe mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada, una base de datos que contenga:

a) El Presupuesto General de la Nación vigente, el Anteproyecto de Presupuesto elaborado por el Ministerio de Hacienda para el año siguiente al tiempo de su presentación al Congreso de la Nación y la Ejecución Presupuestaria del año anterior y del año fiscal en curso, actualizado diariamente.

Además de la información completa referente a los documentos señalados, deben elaborarse resúmenes con la comparación del gasto en cada área y la ejecución del mismo en cada caso con la de los años anteriores; el porcentaje de lo presupuestado y efectivamente ejecutado en cada rubro con relación al Producto Interno Bruto y al presupuesto total; el porcentaje del gasto de personal y otros gastos rígidos y la inversión en obras; y el porcentaje de la inversión social con relación al Producto Interno Bruto y el presupuesto total, discriminando la inversión social en salud pública, educación, vivienda y programas contra la pobreza;

b) Todos los decretos promulgados por el Presidente;

c) Los indicadores económicos;

d) Los datos referentes a la deuda pública, servicio de la deuda, entidades deudoras y comparación de la situación presente con la de los años anteriores. Asimismo, la proyección de la deuda pública para los años siguientes;

e) La información referente a las contrataciones públicas, mencionando montos, empresas que fueron adjudicadas, procedimientos administrativos utilizados para la adjudicación, datos de las empresas y estado de la ejecución de los contratos. Esta información será conservada por al menos cinco años;

## LEY N° 5.282

- f) Los datos referentes al destino de los recursos provenientes de la deuda pública, con mención específica de los programas, inversiones y obras efectuadas, empresas y consultoras contratadas para la ejecución de los mismos, procedimientos de contratación de dichas entidades y estado presente de ejecución;
- g) Los documentos elaborados por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos;
- h) Un informe anual sobre derechos humanos y situación carcelaria, con especial énfasis en los derechos sociales a la salud y la educación;
- i) Declaraciones de impacto ambiental, planes de manejo, planes de cambio de uso de suelo, planes de reforestación; concesiones y permisos de aprovechamiento de los recursos hídricos; y todos los demás actos administrativos que otorguen derechos de aprovechamiento de los recursos naturales, cualquier que sea la repartición pública que los expida;
- j) Un informe anual sobre el estado y la calidad de los elementos del medio ambiente, tales como las aguas, el aire, el suelo, las áreas silvestres protegidas, la fauna, la flora, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y medidas que los hayan afectado o puedan afectarlos; y,
- k) Las estadísticas referentes a la seguridad ciudadana, con mención de los tipos y cantidad de hechos punibles denunciados mensualmente por departamento y ciudad.

Artículo 11.- Información mínima del Poder Judicial. El Poder Judicial debe mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada, una base de datos que contenga:

- a) Todas las resoluciones emitidas por la Corte Suprema de Justicia;
- b) Una selección de las sentencias firmes de los tribunales de apelaciones y juzgados de primera instancia de la República que sean representativas de los criterios jurisprudenciales de los magistrados y sus variaciones;
- c) Todas las acordadas y resoluciones administrativas de la Corte Suprema de Justicia;
- d) Todas las resoluciones del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados; y,
- e) Todas las resoluciones del Tribunal de Ética.

## TÍTULO IV PROCEDIMIENTO

Artículo 12.- Forma y contenido. Toda persona interesada en acceder a la información pública, deberá presentar una solicitud ante la oficina establecida en la fuente pública correspondiente, personalmente, por correo electrónico, en forma escrita o verbal, y en este último caso, se extenderá un acta. La presentación contendrá la identificación del solicitante, su domicilio real, la descripción clara y precisa de la información pública que requiere, y finalmente, el formato o soporte preferido, sin que esto último constituya una obligación para el requerido.

Artículo 13.- Defectos. Si la solicitud no contiene todos los datos exigidos en el artículo anterior, se hará saber el o los defectos al solicitante, para que los subsane y complete su presentación, a los efectos de su tramitación.

Artículo 14.- Incompetencia. Si la fuente pública requerida no cuenta con la información pública solicitada, por no ser competente para entregarla o por no tenerla, deberá enviar la presentación a aquella habilitada para tal efecto.

Artículo 15.- Improcedencia del rechazo. No podrán ser motivo de rechazo o archivo de la solicitud de acceso a la información, aquellas que fuesen defectuosas o se presenten ante una fuente pública no competente.

#### LEY N° 5.282

Artículo 16.- Plazo y entrega. Toda solicitud deberá ser respondida dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente de la presentación. La información pública requerida será entregada en forma personal, o a través del formato o soporte elegido por el solicitante.

Artículo 17.- Límites. En caso que la información pública solicitada ya esté disponible para el solicitante, a través de cualquier medio fehaciente, la fuente pública requerida le hará saber, además de indicar la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a la misma, con lo cual se entenderá que se dio cumplimiento a la obligación de informar.

Artículo 18.- Prohibiciones. No se permitirá la salida de datos o registros originales de los archivos de las fuentes públicas en los que se hallen almacenados, y tampoco se podrá solicitar que se efectúen evaluaciones o análisis que no corresponden al ámbito de sus funciones.

Artículo 19.- Denegatoria. Solo se podrá negar la información pública requerida mediante resolución fundada, la que deberá ser dictada por la máxima autoridad de la fuente pública requerida, quien expresará los motivos de hecho y de derecho en que se basa la decisión.

En este caso, la fuente pública deberá informar al solicitante, respecto a las vías procesales que le son otorgadas para el reclamo de la decisión así como los órganos legales competentes para entender en esa cuestión.

Artículo 20.- Resolución ficta. Si dentro del plazo previsto en el artículo 16 de la presente ley, no existe respuesta alguna por parte de la fuente pública requerida, se entenderá que la solicitud fue denegada.

Artículo 21.- Recurso. En caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información pública, procederá el recurso de reconsideración, a fin de que la misma autoridad examine nuevamente la cuestión y dicte la resolución que corresponda.

## TÍTULO V INFORMACION PÚBLICA RESERVADA

Artículo 22.- Definición. La información pública reservada es aquella que ha sido o sea calificada o determinada como tal en forma expresa por la ley.

## TÍTULO VI ACCIÓN JUDICIAL

Artículo 23.- Competencia. En caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información o de cualquier otro incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la presente ley, el solicitante, haya o no interpuesto el recurso de reconsideración, podrá, a su elección, acudir ante cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública.

Artículo 24.- Plazo. La acción contra la denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información pública, deberá ser interpuesta en el plazo de sesenta días.

Artículo 25.- Medidas de urgencia. Si de los fundamentos del escrito de interposición de la acción o en cualquier otro momento del proceso resultare, a criterio del Juzgado, la necesidad de su inmediata actuación, este dispondrá, con carácter provisional, las medidas que correspondieren en amparo del derecho o libertad presuntamente negados o menoscabados.

Artículo 26.- Cumplimiento.

a) Toda decisión judicial que ordene la entrega de información pública, deberá cumplirse en los plazos legales pertinentes.

b) El que incumpliere la decisión judicial descrita en el inciso anterior, será castigado con pena de multa de hasta trescientos días-multa y una medida de inhabilitación para el ejercicio de la función pública de hasta dos años.

## LEY N° 5.282

Artículo 27.- Los montos obtenidos por la aplicación de la pena prevista en el artículo anterior serán destinados a la Dirección General del Tesoro, para el cumplimiento de sus fines.

## TÍTULO VII SANCIONES



Artículo 28.- Sumario administrativo. El incumplimiento de los deberes y obligaciones dispuestos en la presente ley, por parte de funcionarios y empleados públicos, también será considerado como falta grave e incurrirán en responsabilidad administrativa, por lo que serán pasibles de las sanciones establecidas en la Ley N° 1.626/00 “DE LA FUNCIÓN PÚBLICA” y en las disposiciones legales correspondientes.

Artículo 29.- Legislación aplicable. En el caso que el incumplimiento sea cometido por parte de un sujeto que no sea funcionario o empleado público, se aplicarán las sanciones establecidas en las disposiciones legales que rijan su relación laboral con la fuente pública a la cual pertenece.

Artículo 30.- Presunción. En los casos señalados en este Título, siempre se presumirá la buena fe y razonabilidad de los actos, de quien ejerce un cargo público.

## TÍTULO VIII DISPOSICIONES FINANCIERAS

Artículo 31.- Partidas presupuestarias. Las fuentes públicas deberán prever dentro de su presupuesto anual, los recursos necesarios para implementar las disposiciones establecidas en la presente ley.

## TÍTULO IX DISPOSICIONES FINALES

Artículo 32.- Entrada en vigencia. La presente ley entrará a regir a partir del año siguiente de su promulgación.

Artículo 33.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Diputados, a los veintiocho días del mes de mayo del año dos mil catorce, y por la Honorable Cámara de Senadores, a los veintiún días del mes de agosto del año dos mil catorce, queda sancionado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207, numeral 1 de la Constitución Nacional.

Hugo Adalberto Velázquez Moreno Enrique Bacchetta Chiriani  
Presidente      Vicepresidente 1°  
H. Cámara de Diputados      En ejercicio de la Presidencia  
H. Cámara de Senadores

Del Pilar Eva Medina de Paredes      Derlis Ariel Osorio Nunes  
Secretaria Parlamentaria      Secretario Parlamentario

Asunción, 18 de setiembre de 2014.  
Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.  
El Presidente de la República

Horacio Manuel Cartes Jara

Germán Hugo Rojas Irigoyen      Francisco José de Vargas Benítez  
Ministro de Hacienda    Ministro del Interior

## **Anexo D – Uruguay**

Publicada D.O. 7 nov/008 - N° 27607

Ley N° 18.381

### **DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

#### **REGULACIÓN**

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,

DECRETAN:

#### **CAPÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1°. (Objeto de la ley).- La presente ley tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.

Artículo 2°. (Alcance).- Se considera información pública toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales.

Artículo 3°. (Derecho de acceso a la información pública).- El acceso a la información pública es un derecho de todas las personas, sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante, y que se ejerce sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información.

#### **CAPÍTULO SEGUNDO**

##### **DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

Artículo 4°. (Información pública).- Se presume pública toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados por la presente ley, con independencia del soporte en el que estén contenidas.

Artículo 5°. (Difusión de la información pública).- Los sujetos obligados deberán prever la adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información en su poder, asegurando un amplio y fácil acceso a los interesados.

Los organismos públicos, sean o no estatales, deberán difundir en forma permanente, a través de sus sitios web u otros medios que el órgano de control determine, la siguiente información mínima:

A) Su estructura orgánica.

B)  
Las facultades de cada unidad administrativa.

C)  
La estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistema de compensación.

D) Información sobre presupuesto asignado, su ejecución, con los resultados de las auditorías que en cada caso corresponda.

E)  
Concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos.

F)  
Toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo.

G)  
Mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información.

Artículo 6°. (Custodia de la información).- Es responsabilidad de los sujetos obligados por la presente ley, crear y mantener registros de manera profesional, para que el derecho de acceso a la información pública se pueda ejercer en plenitud.

El personal que administre, manipule, archive o conserve información pública, será responsable, solidariamente con la autoridad de la dependencia a la que pertenece dicha información, por sus acciones u omisiones, en la ocultación, alteración, pérdida o desmembración de la información pública.

Artículo 7°. (Presentación de informes).- Todos los sujetos obligados por la presente ley presentarán ante el órgano de control, hasta el último día hábil del mes de marzo de cada año, un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, que contendrá:

A) Información del período anterior sobre el cumplimiento de las obligaciones que le asigna esta ley.

B)  
Detalle de las solicitudes de acceso a la información y el trámite dado a cada una de ellas.

Sin perjuicio de las disposiciones anteriores, estarán también obligados a producir un informe semestral actualizado conteniendo la lista de información reservada.

Artículo 8°. (Excepciones a la información pública).- Las excepciones a la información pública serán de interpretación estricta y comprenderán aquellas definidas como secretas por la ley y las que se definan seguidamente como de carácter reservado y confidencial.

Artículo 9°. (Información reservada).- Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- A) Comprometer la seguridad pública o la defensa nacional.
- B) Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de reservado al Estado uruguayo.
- C) Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.
- D) Poner en riesgo la vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona.
- E) Suponer una pérdida de ventajas competitivas para el sujeto obligado o pueda dañar su proceso de producción.
- F) Desproteger descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales desarrollados o en poder de los sujetos obligados.

Artículo 10. (Información confidencial).- Se considera información confidencial:

- D) Aquella entregada en tal carácter a los sujetos obligados, siempre que:
  - A) Refiera al patrimonio de la persona.
  - B) Comprenda hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, relativos a una persona física o jurídica, que pudiera ser útil para un competidor.
  - C) Esté amparada por una cláusula contractual de confidencialidad.
- II) Los datos personales que requieran previo consentimiento informado.

Tendrán el mismo carácter los documentos o secciones de documentos que contengan estos datos.

Artículo 11. (Período de reserva).- La información clasificada previamente como reservada, permanecerá con tal carácter hasta un período de quince años desde su clasificación. La información reservada será desclasificada cuando se extingan las causas que dieron lugar a su clasificación. Sólo se ampliará el período de reserva sobre cierta documentación cuando permanezcan y se justifiquen las causas que le dieron origen.

Artículo 12. (Inoponibilidad en casos de violaciones a los derechos humanos).- Los sujetos obligados por esta ley no podrán invocar ninguna de las reservas mencionadas en los artículos que anteceden cuando la información solicitada se refiera a violaciones de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos.

### CAPÍTULO TERCERO

#### DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Artículo 13. (De la solicitud y sus requisitos).- Toda persona física o jurídica interesada en acceder a la información pública en poder de los sujetos obligados por la presente ley, deberá hacerlo mediante solicitud escrita ante el titular del organismo. En dicha solicitud deberá constar:

A) La identificación del solicitante, su domicilio y forma de comunicación.

B)

La descripción clara de la información requerida y cualquier dato que facilite su localización.

C)

Y, opcionalmente, el soporte de información preferido, sin constituir este último una obligación para el organismo.

Artículo 14. (Límites del acceso a la información pública).- La solicitud de acceso a la información no implica la obligación de los sujetos obligados a crear o producir información que no dispongan o no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso, el organismo comunicará por escrito que la denegación de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder, respecto de la información solicitada. Esta ley tampoco faculta a los petitionarios a exigir a los organismos que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean, salvo aquellos que por sus cometidos institucionales deban producir.

No se entenderá producción de información, a la recopilación o compilación de información que estuviese dispersa en las diversas áreas del organismo, con el fin de proporcionar la información al petitionario.

Artículo 15. (Plazos).- Cualquier persona física o jurídica podrá formular la petición de acceso a la información en poder de los sujetos obligados. Ante la petición formulada por el interesado, el organismo

requerido está obligado a permitir el acceso o, si es posible, contestar la consulta en el momento en que sea solicitado. En caso contrario tendrá un plazo máximo de veinte días hábiles para permitir o negar el acceso o contestar la consulta.

El plazo podrá prorrogarse, con razones fundadas y por escrito, por otros veinte días hábiles si median circunstancias excepcionales.

Artículo 16. (Competencia para decidir).- El acto que resuelva sobre la petición deberá emanar del jerarca máximo del organismo o quien ejerza facultades delegadas y deberá franquear o negar el acceso a la información que obrare en su poder relativa a la solicitud en forma fundada.

Artículo 17. (Acceso).- En caso que los sujetos obligados resuelvan favorablemente las peticiones formuladas, autorizarán la consulta de los documentos pertinentes en las oficinas que determinen o, en su caso, expedirán copia auténtica de los antecedentes que posean relativos a la solicitud.

El acceso a la información será siempre gratuito, pero su reproducción en cualquier soporte será a costa del interesado, quien reintegrará al organismo únicamente el precio de costo del soporte, sin ningún tipo de ganancia o arancel adicional.

Artículo 18. (Silencio positivo).- El organismo requerido sólo podrá negar la expedición de la información solicitada mediante resolución motivada del jerarca del organismo que señale su carácter reservado o confidencial, indicando las disposiciones legales en que se funde.

Vencido el plazo de veinte días hábiles desde la presentación de la solicitud, si no ha mediado prórroga o vencida la misma sin que exista resolución expresa notificada al interesado, éste podrá acceder a la información respectiva, considerándose falta grave la negativa de cualquier funcionario a proveérsela, de conformidad con las previsiones de la Ley N° 17.060, de 23 de diciembre de 1998, y del artículo 31 de la presente ley.

#### CAPÍTULO CUARTO ÓRGANO DE CONTROL

Artículo 19. (Órgano de control).- Créase como órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), dotado de la más amplia autonomía técnica, la Unidad de Acceso a la Información Pública. Estará dirigida por un Consejo Ejecutivo integrado por tres miembros: el Director Ejecutivo de AGESIC y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo entre personas que por sus antecedentes personales, profesionales y de conocimiento en la materia aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en el desempeño de sus cargos.

A excepción del Director Ejecutivo de la AGESIC, los miembros durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser designados nuevamente. Sólo cesarán por la expiración de su mandato y designación de sus sucesores, o por su remoción dispuesta por el Poder Ejecutivo en los casos de ineptitud, omisión o delito, conforme a las garantías del debido proceso.

La presidencia del Consejo Ejecutivo será rotativa anualmente entre los dos miembros designados por el Poder Ejecutivo para dicho órgano y tendrá a su cargo la representación del mismo y la ejecución de las actividades necesarias para el cumplimiento de sus resoluciones.

Artículo 20. (Consejo Consultivo).- El Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública funcionará asistido por un Consejo Consultivo, que estará integrado por cinco miembros:

- A) Una persona con reconocida trayectoria en la promoción y defensa de los derechos humanos, designada por el Poder Legislativo, la que no podrá ser un legislador en actividad.
- B) Un representante del Poder Judicial.
- C) Un representante del Ministerio Público.
- D) Un representante del área académica.
- E) Un representante del sector privado, que se elegirá en la forma establecida reglamentariamente.

Sesionará presidido por el Presidente de la Unidad de Acceso a la Información Pública.

Sus integrantes durarán cuatro años en sus cargos y sesionarán a convocatoria del Presidente de la Unidad de Acceso a la Información Pública o de la mayoría de sus miembros.

Podrá ser consultado por el Consejo Ejecutivo sobre cualquier aspecto de su competencia y deberá ser consultado por éste cuando ejerza potestades de reglamentación.

Artículo 21. (Cometidos).- El órgano de control deberá realizar todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos y demás disposiciones de la presente ley. A tales efectos tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- A) Asesorar al Poder Ejecutivo en el cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente y de los instrumentos internacionales ratificados por la República referidos al acceso a la información pública.
- B) Controlar la implementación de la presente ley en los sujetos obligados.
- C) Coordinar con autoridades nacionales la implementación de políticas.
- D) Orientar y asesorar a los particulares respecto al derecho de acceso a la información pública.
- E) Capacitar a los funcionarios de los sujetos que están obligados a brindar el acceso a la información.
- F)



Promover y coordinar con todos los sujetos obligados las políticas tendientes a facilitar el acceso informativo y la transparencia.

G)

Ser órgano de consulta para todo lo relativo a la puesta en práctica de la presente ley por parte de todos los sujetos obligados.

H)

Promover campañas educativas y publicitarias donde se reafirme el derecho al acceso a la información como un derecho fundamental.

I)

Realizar un informe de carácter anual relativo al estado de situación de este derecho al Poder Ejecutivo.

J)

Denunciar ante las autoridades competentes cualquier conducta violatoria a la presente ley y aportar las pruebas que consideren pertinentes.

## CAPÍTULO QUINTO

### ACCIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 22. (Acción de acceso a la información pública).- Toda persona tendrá derecho a entablar una acción judicial efectiva que garantice el pleno acceso a las informaciones de su interés (artículo 694 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996).

Artículo 23. (Procedencia y competencia).- La acción de acceso a la información procede contra todo sujeto obligado por la presente ley, cuando éste se negare a expedir la información solicitada o no se expidiese en los plazos fijados en la presente ley.

Serán competentes para conocer en estas acciones:

1) En la capital, los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo, cuando la acción se dirija contra una persona pública estatal, y los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Civil en los restantes casos.

2)

En el interior, los Juzgados Letrados de Primera Instancia a los que se haya asignado competencia en la materia.

Artículo 24. (Legitimación).- La acción de acceso a la información podrá ser ejercida por el sujeto interesado o sus representantes, ya sean tutores o curadores y, en caso de personas fallecidas, por sus sucesores universales, en línea directa o colateral hasta el segundo grado, por sí o por medio de apoderado.

En el caso de personas jurídicas, la acción deberá ser interpuesta por sus representantes legales o por los apoderados designados a tales efectos.

Artículo 25. (Procedimiento).- Las acciones que se promuevan por violación a los derechos contemplados en la presente ley se registrarán por las normas contenidas en los artículos que siguen al presente. Serán aplicables en lo pertinente los artículos 14 y 15 del Código General del Proceso.

Artículo 26. (Trámite de primera instancia).- Salvo que la acción fuera manifiestamente improcedente, en cuyo caso el tribunal la rechazará sin sustanciarla y dispondrá el archivo de las actuaciones, se convocará a las partes a una audiencia pública dentro del plazo de tres días de la fecha de la presentación de la demanda.

En dicha audiencia se oirán las explicaciones del demandado, se recibirán las pruebas y se producirán los alegatos. El tribunal, que podrá rechazar las pruebas manifiestamente impertinentes o innecesarias, presidirá la audiencia so pena de nulidad, e interrogará a los testigos y a las partes, sin perjuicio de que aquéllos sean, a su vez, repreguntados por los abogados. Gozará de los más amplios poderes de policía y de dirección de la audiencia.

En cualquier momento podrá ordenar diligencias para mejor proveer.

La sentencia se dictará en la audiencia o a más tardar, dentro de las veinticuatro horas de su celebración. Sólo en casos excepcionales podrá prorrogarse la audiencia por hasta tres días.

Las notificaciones podrán realizarse por intermedio de la autoridad policial. A los efectos del cómputo de los plazos de cumplimiento de lo ordenado por la sentencia, se dejará constancia de la hora en que se efectuó la notificación.

Artículo 27. (Medidas provisionales).- Si de la demanda o en cualquier otro momento del proceso resultare, a juicio del tribunal, la necesidad de su inmediata actuación, éste dispondrá, con carácter provisional, las medidas que correspondieren en amparo del derecho o libertad presuntamente violados.

Artículo 28. (Contenido de la sentencia).- La sentencia que haga lugar a la acción de acceso deberá contener:

A) La identificación concreta de la autoridad o el particular a quien se dirija y contra cuya acción, hecho u omisión se garantice el acceso.

B) La determinación precisa de lo que deba o no deba hacerse y el plazo por el cual dicha resolución regirá, si es que corresponde fijarlo.

C) El plazo para el cumplimiento de lo dispuesto, que será fijado por el tribunal conforme las circunstancias de cada caso, y no será mayor de quince días corridos e ininterrumpidos, computados a partir de la notificación.

Artículo 29. (Recurso de apelación y segunda instancia).- En el proceso sólo serán apelables la sentencia definitiva y la que rechaza la acción por ser manifiestamente improcedente.

El recurso de apelación deberá interponerse en escrito fundado, dentro del plazo perentorio de tres días. El tribunal elevará sin más trámite los autos al superior cuando hubiere desestimado la acción por improcedencia manifiesta, y lo sustanciará con un traslado a la contraparte, por tres días perentorios, cuando la sentencia apelada fuese la definitiva.

El tribunal de alzada resolverá en acuerdo, dentro de los cuatro días siguientes a la recepción de los autos. La interposición del recurso no suspenderá las medidas de amparo decretadas, las cuales serán cumplidas inmediatamente después de notificada la sentencia, sin necesidad de tener que esperar el transcurso del plazo para su impugnación.

Artículo 30. (Sumariedad. Otros aspectos).- En este tipo de procesos no podrán deducirse cuestiones previas, reconveniones ni incidentes. El tribunal, a petición de parte o de oficio, subsanará los vicios de procedimiento, asegurando, dentro de la naturaleza sumaria del proceso, la vigencia del principio de contradictorio.

Cuando se plantee la inconstitucionalidad por vía de excepción o de oficio (numeral 2 del artículo 509 y numeral 2 del artículo 510 del Código General del Proceso) se procederá a la suspensión del procedimiento sólo después que el Magistrado actuante haya dispuesto la adopción de las medidas provisionales referidas en la presente ley o, en su caso, dejando constancia circunstanciada de las razones de considerarlas innecesarias.

#### CAPÍTULO SEXTO RESPONSABILIDADES

Artículo 31. (Responsabilidad administrativa).- Constituirán falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieran corresponder:

- A) Denegar información no clasificada como reservada o confidencial.
- B) La omisión o suministro parcial de la información requerida, actuando con negligencia, dolo o mala fe.
- C) Permitir el acceso injustificado a información clasificada como reservada o confidencial.
- D) La utilización, sustracción, ocultamiento, divulgación o alteración total o parcial en forma indebida de la información que se encuentra bajo su custodia o a la que se tenga acceso por razones funcionales.

#### CAPÍTULO SÉPTIMO DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 32. (Plazo de implementación de sitios web).- Los sitios web deberán ser implementados por los sujetos obligados, en el plazo perentorio de un año, contado a partir de

la publicación de la presente ley. Su reglamentación regulará los lineamientos técnicos que permitan la uniformidad, interacción, fácil ubicación y acceso de esta información.

Artículo 33. (Clasificación de la información).- En el plazo no mayor a un año desde la vigencia de la presente ley, todos los sujetos obligados deberán elaborar la lista de toda la información que a la fecha se encuentre clasificada como reservada, siempre y cuando esté comprendida en algunas de las excepciones contempladas en el artículo 8° de la presente ley. La información que no se sujete a estas excepciones, deberá desclasificarse en el plazo perentorio de seis meses. A partir de la fecha de vigencia de la presente ley, toda información clasificada como reservada, que tenga más de quince años, deberá ser desclasificada y abierta libremente al público.

Artículo 34. (Plazo de adecuación de los sujetos obligados).- Los sujetos obligados por la presente ley dispondrán de un plazo de dos años para adecuar sus registros, durante el cual no serán pasibles de sanciones en caso de denegación de acceso fundada en la imposibilidad de ubicar la información.

Artículo 35. (Plazo para la reglamentación.- La presente ley se reglamentará dentro del plazo de ciento veinte días desde su publicación.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 7 de octubre de 2008.

UBERFIL HERNÁNDEZ,  
1er. Vicepresidente.  
Marti Dalgalarondo Añón, Secretario.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA MINISTERIO DEL INTERIOR  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES MINISTERIO DE ECONOMÍA Y  
FINANZAS MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS MINISTERIO DE  
INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD  
SOCIAL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA  
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA MINISTERIO DE  
TURISMO Y DEPORTE  
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO  
AMBIENTE MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, 17 octubre de 2008.

Cúmplase, acúse recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos, la Ley por la que se regula el derecho al acceso a la información pública.

TABARÉ VÁZQUEZ. MARÍA SIMON. DAISY TOURNÉ.  
GONZALO FERNÁNDEZ. ÁLVARO GARCÍA. JOSÉ BAYARDI.  
VÍCTOR ROSSI. DANIEL MARTÍNEZ. EDUARDO BONOMI. MARÍA JULIA  
MUÑOZ. ERNESTO AGAZZI. LILIAM KECHICHIAN.

CARLOS COLACCE. MARINA ARISMENDI.