

A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil

Eneida Bastos Paes

Sumário

1. Introdução. 2. Transparência e direito de acesso à informação: diferenças e complementaridades. 3. Direito à informação no contexto internacional. 4. Quando o muito é pouco: as (muitas) legislações sobre transparência no Brasil. 5. O Projeto De Lei de Acesso à Informação brasileiro: as discussões no governo e sua redação final. 6. A influência internacional. 7. A tramitação do projeto no Congresso Nacional. 8. Conclusões.

1. Introdução

O Governo Federal, em matéria de prestação de contas, vem liderando iniciativas internacionais relacionadas ao acesso a informações orçamentárias¹. Atualmente, é possível saber, por exemplo, quanto gastou e em que gastou o agente público com o Cartão de Pagamentos do Governo Federal, vulgo “cartão corporativo” do Governo². Entretanto, documentos históricos ou mesmo processos administrativos mais

Eneida Bastos Paes é Coordenadora do Núcleo de Elaboração Normativa e Acordos da Assessoria Jurídica da Controladoria-Geral da União. Mestre em Direito e Políticas Públicas no Centro Universitário de Brasília (UniCeub). Especialista em Vigilância Sanitária e Monitoramento de Mercado pela Universidade de Brasília (UNB). Graduada em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

¹ Em 2011, Brasil e EUA lançaram iniciativa global de *Open Government Partnership* (OGP, ou Parceria sobre Transparência Governamental, em tradução livre), iniciativa que tem entre seus objetivos a transparência pública e o combate à corrupção (Corrêa, 2011).

² A respeito da transparência com uso dos cartões sugere-se a leitura do artigo “Sobre cartões e jornalismo” de Pedro Formigli (2008). Esse artigo trás um bom retrato sobre as dificuldades do governo e da mídia em se adaptar às recentes iniciativas de transparência pública.

recentes, importantes para a formação de opinião sobre políticas públicas ou questões fiscais e de tributação são de difícil acesso. Nosso entendimento é que o mandamento constitucional do art. 5º, XXXIII, gerou uma normatização incerta que produz um choque entre burocracia estatal e os cidadãos, já que os agentes estatais ficam presos entre o dever de informar e o dever de preservar a informação sigilosa.

Sem uma legislação apropriada sobre acesso à informação, torna-se impossível uma política pública clara sobre o tema, aumentando as tensões entre Estado e Sociedade, pois não existe resposta uníssona da legislação – como seria desejável num sistema pautado pela legalidade. Por outro lado, experiências internacionais mostram que a existência da legislação pode não ser suficiente para garantir a transparência em todos os níveis da federação.

O Brasil está discutindo no Congresso Nacional, pela primeira vez, uma lei de acesso à informação elaborada com base em modelos internacionais e princípios aceitos por organizações e organismos especializados no assunto. O referido projeto de lei tem por objetivo regulamentar dispositivos constitucionais de garantia do direito de acesso e dos princípios de publicidade e transparência nos gastos públicos.

O presente artigo tenta evidenciar a influência internacional na construção do Projeto de Lei de Acesso à Informação brasileiro, com destaque para a legislação mexicana sobre o mesmo tema. Busca-se na experiência internacional o ponto de comparação para entender a gênese e o possível futuro do direito de acesso a informação no Brasil.

Especificamente com relação ao direito de acesso à informação, importa mencionar que a comparação é instrumento indicado pelos especialistas no tema como uma das diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental. Nesse sentido, a comparação entre leis de acesso à informação governamental exis-

tentes em outros países é um instrumento essencial não só para a elaboração de novas leis, mas também para a revisão das leis já existentes (UHLIR, 2006).

Nosso trabalho busca, inicialmente, delimitar conceitualmente o assunto. Na sequência, apresentamos suas especificidades na legislação comparada, seguindo, então, para a análise do assunto no âmbito nacional.

Como procuraremos mostrar, a análise das leis nacionais e internacionais e da doutrina sobre o tema permite supor que existem grandes chances de a legislação final, que será aprovada pelo parlamento, seguir a experiência mexicana. Em outras palavras, a aprovação da nova lei será seguida por reformas visando a adaptar a legislação e por outros esforços com o fim de mudar a cultura administrativa no país.

2. Transparência e direito de acesso à informação: diferenças e complementaridades

Bovens (2002) faz uma distinção entre transparência e direito à informação. Para esse autor, transparência é uma questão de “higiene pública”, enquanto direito à informação seria um assunto relacionado à cidadania. Nas palavras de Bovens (2002):

“Information rights are concerned with much more than the description of open government set down in the current freedom of information legislation. The current rules on open government are for the most part mainly a question of public hygiene. This regulation is intended to increase the transparency of public administration, with a view to better democratic control and social accountability of government. By contrast, the information rights are most of all an element of citizenship. They concern first and foremost the social functioning of citizens, not only in relation to the public authorities, but also in their mutual relations with

private legal entities. Information rights should be part of the civil rights chapter of constitutions, together with the other individual rights”.

Em consonância com o conceito de higiene pública proposto por Bovens (2002), podemos definir transparência como o oposto da obscuridade e da invisibilidade, e como algo essencial para manutenção da “saúde” das instituições públicas.

O direito de acesso à informação, por sua vez, quando garantido aos cidadãos, pode ser um contrapeso para a delegação de poderes aos governantes. Manter a população informada sobre os atos que são praticados pelos governantes e dar a ela o poder de requisitar informações que não são espontaneamente publicadas é uma forma de minimizar a prática de atos obscuros, invisíveis, ilegais ou amorais.

Assim, os dois conceitos estão fortemente ligados e são as bases fundamentais do exercício democrático do poder nas sociedades modernas. A transparência nas ações do Estado e o direito de requisitar informações são alicerces de uma sociedade democrática.

3. Direito à informação no contexto internacional

O interesse da comunidade internacional sobre o assunto, direito de acesso à informação, gerou, nas últimas duas décadas, um crescente movimento de criação, revisão e atualização das leis de acesso à informação em países das Américas, da Europa, da África e da Ásia (ACKERMAN; SANDOVAL, 2007).

Segundo Ackerman e Sandoval (2007), há vinte anos somente dez nações no mundo contavam com leis que garantiam aos cidadãos o direito de acesso à informação pública governamental. Hoje são cerca de 90 os países com leis de acesso em vigor (MARTINS, 2011).

Nesse contexto, o caso mexicano, com a edição da *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*

(MÉXICO, 2002), é exemplar no sentido de mostrar as dificuldades na implementação do direito de acesso à informação e a distância que pode existir entre uma legislação sobre o tema e a realidade social do país. Além disso, julgamos relevante para a matéria essa análise, especialmente por ser a experiência mexicana mais próxima da realidade brasileira que os casos europeus ou asiáticos.

No México, a legislação sobre acesso à informação estava positivada nas constituições, leis e decretos, mas ainda havia dificuldades com o exercício desse direito. Nesse sentido, Fox et al. (2007) lembram que a lei de transparência pública daquele país apresenta alguns limites claros:

“What difference does transparency make? Many who are committed to democracy and good government have high expectations of the Power of the right to know. Yet it is not an all-powerful magic bullet. By itself, transparency cannot substitute for weakness in the rule of Law or representative democracy. [...] Transparent government reveals whether representatives really represent, whether functionaries actually function, and whether the system of justice is truly just”.

Para melhor compreender o problema levantado por Fox et al. (2007) devemos repassar brevemente a história constitucional mexicana e os avanços do país em matéria de acesso à informação.

A Norma Fundamental do México (Constituição de Querétaro) retrata o reconhecimento e a positivação das reivindicações e dos princípios inspiradores da Revolução Mexicana. A Constituição Mexicana foi reconhecida como a primeira constituição social do século XX (GONZÁLEZ, 2001). Entretanto, existiam, até o início do século XXI, diferenças bastante significativas no acesso à informação naquele país, principalmente nas diferentes leis estaduais de acesso à informação.

Até o ano de 2002, a Constituição Mexicana contemplava uma simples garantia do direito de acesso à informação. Conforme o art. 6º daquela Constituição: “a liberdade de informação será garantida pelo Estado” (MÉXICO, 1917). Contudo, esse artigo foi alterado por uma emenda, aprovada por unanimidade pelas duas Câmaras do Congresso e pela legislatura de 16 Estados. As alterações introduzidas pela emenda ampliaram substancialmente a proteção constitucional ao direito de acesso à informação e podem ter colaborado para reverter o quadro de “heterogeneidade” das leis estaduais sobre acesso à informação (LÓPEZ-AYLLÓN, 2006).

A emenda constitucional determinou, entre outras coisas, que todas as informações deveriam ser públicas, com restrições apenas temporárias ou para informações pessoais e, ainda, que deveriam ser implementados sistemas que garantissem o acesso imediato à informação em todas as esferas e poderes do governo. Como relata Mendel (2009), a garantia constitucional aprovada por essas emendas à Constituição do México, fez com que o país aparecesse no cenário mundial somente atrás da Suécia. Em outras palavras, a legislação colocava o México como o segundo país no mundo com mais garantias de acesso à informação.

Entretanto, mesmo antes das alterações introduzidas pela emenda, o México já contava com uma lei de direito de acesso à informação que figura entre as mais progressistas do mundo (MENDEL, 2009). Ainda assim, a formação de uma cultura de acesso à informação ainda está sendo criada com treinamento de servidores públicos e informação à população sobre os procedimentos de requisição de informação nos termos da lei (PÉREZ-JAÉN ZERMEÑO, 2011).

A norma escrita certamente ajudou o país a melhorar alguns indicadores internacionais de transparência. Estudos da *Open Society Justice Initiative*, por exemplo, apontam que o índice de recusas de acesso no México é o menor em 13 países avalia-

dos. Entretanto, isso não coibiu outras práticas de recusa ao acesso, como as recusas silenciosas, as morosidades, as negativas infundadas, etc. (MENDEL, 2009).

4. Quando o muito é pouco: as (muitas) legislações sobre transparência no Brasil

Ce qui domine le paysage juridique, en ce début du XXIe siècle, c'est l'imprécis, l'incertain, l'instable, ou encore, en termes plus provocateurs, le flou, le doux et le mou, dont nous avons précédemment observé les principales manifestations (DELMAS-MARTY, 2006).

No caso brasileiro, o tema ganhou relevância quando da criação de um órgão com poderes específicos para tratar do assunto “transparência”, no ano de 2003, por meio da Lei nº 10.683 de 2003. Essa lei criou o cargo de Ministro de Estado do Controle e da Transparência³ e, vinculado a ele, o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. No âmbito desse órgão foi elaborado o primeiro esboço de uma lei de acesso à informação, com características próximas às das modernas leis de acesso. Essa iniciativa buscava organizar o cenário da legislação interna sobre o tema, caracterizado pela multiplicidade de normas e pela interpretação jurídica que muitas vezes limita o direito de acesso àquelas informações de cunho pessoal que estejam em poder do Estado.

O Brasil não estava, à época da formulação do anteprojeto de lei de acesso à informação, totalmente desamparado de norma legal que falasse de acesso à informação pública, pessoal ou sigilosa. O que existia, e ainda existe – visto que o PL ainda não foi sancionado –, é uma dispersão da matéria em ordenamentos múltiplos e distintos.

O fundamento último dessas legislações é o art. 5º da Constituição de 1988:

³ Recentemente foi modificado o nome, mas não as atribuições desse cargo, por meio da Lei nº 12.314, de 2010, o Ministro de Estado do Controle e da Transparência passa a ser Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União.

“Art. 5º XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988).

Apesar de o dispositivo constitucional também se referir a informações de interesse coletivo ou geral, parte da doutrina pátria ainda trata o direito expresso no art. 5º, XXXIII, como “norma de cunho material, que irá materializar-se com a aplicação do *habeas data*” (1294 Bulos CF anotada /f, p. 215). Assim, segundo Bulos (1294 /a), vinculando o direito de acesso à informação a um instrumento processual, a um “remédio” judicial, visando ao direito de obter informações apenas sobre si mesmo.

É certo que as informações pessoais são uma parte importante das informações detidas pelo governo. Esse direito já está presente no ordenamento jurídico nacional, que desde a Constituição de 1934 já proclamava a proteção legal do direito de “obter informações relativas à pessoa a que elas se referissem (art. 113, n. 35). Esse direito foi mantido também na Constituição de 1946 (art. 141, § 36, II)” (FRANÇA, 1977).

Comentando o direito de acesso à informação na Constituição Federal, encontramos definição vaga de José Afonso da Silva (2004, p. 259), que, sobre o referido dispositivo constitucional, afirma: “como se vê, do enunciado, amalgamam-se interesses particulares, coletivos e gerais, donde se tem que não se trata de mero direito individual”. Alexandre de Moraes (2005), por sua vez, também limita o direito de acesso à informação, previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, ao “Direito de Certidão” e assevera que:

“Tradicional previsão constitucional, o chamado direito de certidão, novamente, foi consagrado como o direito líquido e certo de qualquer pessoa à

obtenção de certidão para defesa de um direito (RTJ 18/77), desde que demonstrado seu legítimo interesse (RTJ 109/1200). A esse direito corresponde a obrigatoriedade do Estado, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo, em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal”

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

Entretanto, a visão predominante a respeito do que constitui direito de acesso à informação, além de limitar esse direito apenas às informações privadas, também vincula o direito de acesso à informação ao arbítrio exclusivo do Judiciário. Vincular o exercício do direito de acesso à informação, mesmo que somente às informações sobre si mesmo, ao julgamento dos tribunais é um dos entraves mais conhecidos ao exercício desse direito. Especialistas no assunto relatam que criar a necessidade de recorrer ao Judiciário para obter informações detidas pelos outros poderes é um erro comum em muitas legislações sobre acesso à informação⁴. O modelo de lei de acesso à informação da OEA pretende que a revisão judicial seja somente uma última instância, ou seja, “O tribunal deverá tomar uma decisão *final* tanto na parte processual como substantiva o mais rápido possível” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2010, grifo nosso).

⁴ Adverte o autor que “Sin embargo, en la práctica este modelo tiene una serie de desventajas tales como el costo, la duración, y la dificultad para los ciudadanos en el acceso a los tribunales” (CENTRO DE ARCHIVOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, 2011).

Em matéria de transparência⁵ relativa a gastos, já existe um corpo legislativo bem definido para órgãos do Governo Federal, quais sejam: o Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 (BRASIL, 2005b) e a Lei Complementar nº 131 (BRASIL, 2009a). O Decreto nº 5.482 dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da rede mundial de computadores – a Internet. A Lei Complementar nº 131 altera a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), criando a exigência de que todos os entes da Federação disponibilizem *online* e em tempo real o detalhamento dos gastos públicos.

Em relação aos demais documentos e informações públicas, que não aqueles relacionados diretamente com os gastos públicos, está em vigor a mencionada Lei nº 11.111, de 2005 (BRASIL, 2005a), com a finalidade de regulamentar o disposto na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. Essa lei foi fruto da conversão da Medida Provisória nº 228, de 2004, que pretendia justificar a relevância de sua matéria e a urgência de sua publicação pela necessidade de alterar a sistemática criada pelo Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002 (BRASIL, 2002), e permitir o retorno do prazo de sigilo anteriormente fixado na Lei nº 8.159, de 1991 (BRASIL, 1991).

As referidas leis, entretanto, têm sido questionadas por diversos setores da sociedade, inclusive com ação judicial perante o Supremo Tribunal Federal.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou no Supremo Tribunal Federal, em novembro de 2007, Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI nº 3987 (BRASIL, 2007). Na ADI, a OAB requer que sejam declarados inconstitucionais o art. 23, com seus parágrafos 2º e 3º,

⁵ Transparência de gastos, como já elucidado, não se confunde com direito de acesso. A referência aos normativos sobre transparência de gastos servem apenas para elucidar e exemplificar a dispersão das normas em instrumentos distintos.

da Lei nº 8.159, de 1991, e a íntegra da Lei nº 11.111, de 2005. Esses dispositivos criam limitações ao acesso aos documentos públicos e delegam a possibilidade de aposição de prazo de sigilo a documentos públicos por meio de decretos, regulamentos e ato de agentes públicos. A OAB entende que somente a lei pode regular o acesso aos documentos públicos.

Apesar de questionada em sua constitucionalidade, a Lei 11.111 ainda está em vigor e teve como desdobramentos o Decreto nº 5.301, de 9 de dezembro de 2004 – que institui, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, com a finalidade de decidir pela aplicação da ressalva prevista na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição – e a alteração dos prazos de classificação de documentos sigilosos do Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.

Além das legislações mencionadas, existe ainda a Lei de Arquivos Públicos, ou Lei nº 8.159, de 1991 (BRASIL, 1991), que, ao dispor sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, regulamentou também o direito de acesso aos documentos públicos, fixando prazo de restrição à consulta quando a informação nele contida for considerada informação pessoal ou privada ou imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Também no campo do direito de privacidade, vale notar o controverso dispositivo da Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984, que no inciso VIII do art. 2º faz referência à proteção da privacidade das pessoas jurídicas, privadas e públicas (BRASIL, 1984).

A tudo isso, soma-se a Lei de Processos Administrativos, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999), que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta. Essa lei cria algumas regras que dificultam o acesso aos processos em trâmite, embora não se refira àqueles já arquivados.

Assim, não é difícil concordar com a comparação feita entre o “mundo jurídico” e “Babel” quando afirma o autor que a “multidão de leis afoga o jurista, esmaga o advogado, estonteia o cidadão, desnorteia o juiz. A fronteira entre o lícito e o ilícito fica incerta” (FERREIRA FILHO, 2001). De fato, a profusão de leis sobre o tema faz com que os textos publicados gerem reações que vão da perplexidade ao descaso da sociedade.

Nesse contexto, inscreve-se a iniciativa do executivo federal que introduz uma nova legislação sobre o assunto.

5. O Projeto de Lei de Acesso à Informação brasileiro: as discussões no governo e sua redação final

A criação da proposta de legislação sobre acesso à informação foi produto de uma discussão travada na burocracia do Estado por mais de dois anos consecutivos. Estavam envolvidos nessa discussão especialmente a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, o Arquivo Nacional, o Gabinete de Segurança Institucional, o Ministério da Justiça, o Ministério das Relações Exteriores, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União.

Por decisão da Casa Civil foi então constituído, informalmente, grupo de trabalho com coordenação da Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) e da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) com a finalidade de criar um Projeto de Lei de acesso que atendessem às expectativas do Executivo sobre o assunto.

As propostas discutidas de forma isolada no Ministério da Justiça e na Controladoria-Geral da União, dentro do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), eram muito mais modestas que a redação final que o grupo apresentou à Casa Civil.

A proposta da CGU tinha como características principais a abrangência, a imposi-

ção de publicação na internet de uma lista extensa de documentos e informações, além de estabelecer breve limite temporal para a guarda de documentos sigilosos, sem a possibilidade de renovação perpétua.

O Anteprojeto da Controladoria-Geral da União, contudo, ainda era bastante tímido ao tratar do assunto sigilo. Trazia normas com conceitos extremamente abertos deixando ainda muita margem à discricionariedade e regulamentação pela legislação inferior ao estabelecer que alguns assuntos seriam tratados em legislação própria, o que não facilitava o entendimento do texto e o esgotamento do assunto.

No Ministério da Justiça, por sua vez, foi elaborado um anteprojeto de consolidação de leis, motivado por recomendação feita pela Organização dos Estados Americanos (OEA), que na 9ª reunião da Comissão de Peritos, realizada entre os dias 27 de março e 1º de abril de 2006, nos Estados Unidos da América, recomendou que o Brasil “avaliasse a conveniência de integrar e sistematizar em um só diploma normativo as disposições que garantem o acesso à informação pública⁶”.

A consolidação feita pelo Ministério da Justiça resultou em um texto com 102 artigos divididos em 14 capítulos que se somaram a 2 anexos contendo modelos de formulários.

O trabalho do Ministério da Justiça foi útil para facilitar a visualização das normas vigentes e a extensão do problema a ser enfrentado. Contudo, a ideia de modernização da legislação e a possibilidade que se apresentava de inovar com a redução dos prazos de sigilo afastou, desde a primeira reunião, o modelo de consolidação proposto.

Essa opção, por uma norma nova, sem dúvida corrobora uma visão mais moderna em matéria de elaboração de atos normativos. Tal é o caso, por exemplo, da nova

⁶ Essa recomendação constou da seção 4.2 do capítulo II do relatório da Comissão (BRASIL, 2006).

doutrina francesa, expressa por Mireille Delmas-Marty (2004), que entende não haver mais sentido em se fazer consolidação de lei nos tempos atuais, já que a estabilidade democrática e a velocidade de transformação da sociedade, seus conceitos e composição, fazem com que as novas normas sejam mais acertadas e mais bem aceitas pelas pessoas.

Após muitas reuniões, a forma final do Projeto de Lei foi estruturada em seis capítulos: das disposições gerais; do acesso a informações e da sua divulgação; do procedimento de acesso à informação; das restrições de acesso à informação; das responsabilidades; e das disposições finais e transitórias.

No texto do Projeto, o acesso à informação pode ser visto sob dois aspectos – num primeiro momento, a norma mostra quais os direitos do cidadão em matéria de acesso à informação e, no momento seguinte, quais os deveres da Administração Pública para com o cidadão.

Nos procedimentos de acesso à informação, o Projeto inova no âmbito do direito nacional, ao não exigir do requerente a apresentação de justificativa para a formulação do requerimento de informação, ou seja, evitou-se ao máximo a criação de barreiras para o acesso do requerente. Dada a preocupação com as barreiras financeiras, também foi estabelecido que deveria ser fornecida cópia gratuita dos documentos requeridos por pessoas que não têm capacidade de arcar com os custos, nos termos do art. 10 do Projeto.

Em relação aos documentos protegidos por sigilo, foi criado o Capítulo IV sobre restrições de acesso à informação. O capítulo de restrições está dividido em cinco seções que, além de disposições gerais, versam sobre classificação de informação sigilosa, prazos de sigilo, proteção e controle de informações sigilosas, procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação e informações pessoais. Nesse item, foi mantida uma regra geral, proposta

pela CGU, de inspiração na lei de acesso mexicana, que estabelece que as informações ou documentos sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos, praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas, não poderão ser objeto de restrição de acesso.

Também considerando a necessidade de atualização da legislação nacional em matéria de sigilo e os prazos e critérios de classificação de documentos sigilosos, o Projeto propôs não só a redução dos atuais quatro níveis de sigilo para três níveis, como também a redução do prazos máximos de guarda dessas informações. Assim, no nível mais alto de sigilo, pelo novo texto, a informação somente poderia ser guardada por até 25 anos. Aqui o projeto avançou em relação ao prazo máximo de guarda, mas, em relação ao Anteprojeto da CGU, retrocedeu no que se refere à renovação⁷ desse prazo, possibilidade que não existia no projeto original da CGU.

O projeto da Casa Civil também foi ampliado em relação aos projetos iniciais com a criação de seção sobre dados pessoais, embora tenha sido mantido o prazo atualmente previsto para a guarda desse tipo de informação. Foi feita importante ressalva que prevê que, observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que ela estiver envolvida ou ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

6. A influência internacional

A redação final do Projeto de Lei de Acesso atendeu praticamente a todos os requisitos apontados por especialistas

⁷ Esse ponto, ao final, foi o único em que não houve consenso dentro do corpo técnico tendo sido levada a decisão para a esfera ministerial.

internacionais no tema como essenciais para a construção de uma moderna lei de acesso à informação. Requisitos tais como os apontados por Mendel (2009):

1. máxima divulgação: tanto em relação ao número de órgãos envolvidos quanto ao de indivíduos que podem reivindicar o direito de acesso;

2. obrigação de publicar: as informações essenciais devem ser publicadas pelos órgãos governamentais;

3. promoção de um governo aberto: deve haver promoção da abertura e desestímulo à cultura do sigilo;

4. limitação da abrangência das exceções: o sigilo só deve existir após as informações passarem por “rigorosos testes de dano e interesse público”;

5. procedimentos que facilitem o acesso: os pedidos devem ser processados com rapidez e deve haver previsão de recurso em caso de negativa de acesso;

6. custos: o custo de taxas e reproduções não pode ser um fator limitador do direito de acesso;

7. reuniões abertas: as reuniões dos órgãos públicos devem ser abertas⁸;

8. a divulgação tem precedência: “as leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas”; e

9. proteção para os denunciantes: devem ser protegidos pelo Estado os indivíduos que trazem a público informações sobre atos ilícitos⁹.

Os requisitos acima, assim como a influência de organismos internacionais e da legislação do México, Estados Unidos e Suécia na elaboração do texto do Projeto de Lei de acesso à informação do Executivo federal, podem ser verificados por meio de leitura

⁸ Esse requisito não está presente no projeto de lei de acesso do Executivo Federal e, até o momento, não foi incorporado ao texto que tramita no Congresso Nacional.

⁹ Esse requisito está presente no projeto de lei por meio de dispositivo que modifica a Lei nº 8.112, de 1990.

da Exposição de Motivos que acompanhou o Projeto ao ser ele enviado à Câmara de Deputados em 2009 (BRASIL, 2009b).

Pelo texto da Exposição de Motivos, é possível concluir que, em termos de direito de acesso à informação, o Governo Federal foi fortemente influenciado pelas experiências internacionais e argumentos das organizações não governamentais internacionais que militam na área. Por diversas vezes, a Exposição de Motivos faz referência a outros países para justificar inclusões de importantes dispositivos no texto apresentado. Essa influência aparece no dispositivo que dispensa a necessidade de justificativa nos pedidos de acesso, como já ocorre na Suécia, no México e nos Estados Unidos da América, ou, ainda, para se referir ao exemplo dos Estados Unidos, “o anteprojeto determina que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade publique, anualmente e pela rede mundial de computadores, o rol das informações desclassificadas” (BRASIL, 2009b).

Nesse ponto, com relação à frequente menção à legislação internacional na Exposição de Motivos do Projeto de Lei, vale lembrar que na elaboração dos textos legais escritos sempre se tem recorrido a uma forma mais ou menos sistemática de comparação. Vergottini (2004) chama esse recurso de função de auxílio para a preparação de textos normativos. De fato, nos textos constitucionais e legislativos podem-se observar, às vezes, verdadeiras reproduções de institutos consagrados em outros ordenamentos – a propósito disso se fala de “recepção” e de “transplante”. A adoção de algumas regras estrangeiras no ordenamento pátrio com verdadeiros “modelos de referência” pode ter razões de imposição de poder, de prestígio ou um misto de imposição e prestígio.

Não é correto afirmar, contudo, que a comparação é sinônimo de “transplante” de normas; pelo contrário, é correto afirmar que a comparação tende a levantar propostas ou a comprovar aquelas que te-

nham sido amadurecidas no ordenamento em estudo, e que mais do que os textos considerados em si mesmos, interessam ao legislador nacional as ideias que estão por trás das normas ou as soluções encontradas para os problemas que são vivenciados (VERGOTTINI, 2004).

Entende-se que, no caso da elaboração do Projeto de Lei de Acesso, as ideias e soluções apontadas nas legislações estrangeiras foram fontes de inspiração e não um mero transplante de outra legislação. Tanto mais se considerarmos que a versão atual do Projeto foi modificada na Câmara dos Deputados, após a realização de audiências públicas que resultaram na elaboração de um substitutivo, diferente da versão original nos pontos que são destacados em seguida.

7. A tramitação do projeto no Congresso Nacional

O Projeto de Lei de Acesso à Informação, de iniciativa do Poder Executivo Federal, encontra-se em tramitação desde 13 de maio de 2009 no Congresso Nacional. No dia 24 de Fevereiro de 2010, a Comissão Especial de Acesso a Informações da Câmara dos Deputados aprovou Substitutivo apresentado pelo relator do projeto, deputado Mendes Júnior. De modo geral, as principais inovações do Substitutivo dizem respeito à abrangência e à prorrogação do prazo de sigilo.

O Projeto de Lei original, encaminhado pelo Executivo ao Congresso, estabelecia, por sua vez, obrigações genéricas a todos os órgãos e entidades públicas, mas obrigava diretamente apenas órgãos do Executivo Federal¹⁰. O Substitutivo amplia o rol de

entidades e Poderes atingidos pelas obrigações e detalha, em seu artigo 1º, que estão sujeitos à aplicação da Lei os três Poderes, o Tribunais de Contas, o Ministério Público e até mesmo entidades privadas, desde que recebam recursos públicos (BRASIL, 2009b).

O Substitutivo deixa claro que a Lei estipula normais gerais a serem observadas pela União, Estados e Municípios, dispondo, no art. 44, sobre a necessidade dos Estados, Distrito Federal e Municípios disciplinarem em legislação própria o funcionamento do serviço de informações ao cidadão (Art. 9º) e o procedimento de recurso no caso de negativas de acesso (Seção II do Capítulo III) (BRASIL, 2009b).

Outra alteração significativa proposta pelo Substitutivo é a restrição imposta à atribuição da Comissão de Reavaliação de prorrogar o prazo de sigilo de informações classificadas como ultrassecreta, nos casos de ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País.

O Projeto de Lei original deixava em aberto essa possibilidade de prorrogação, ou seja, não fixava um número mínimo de prorrogações. O Substitutivo, por sua vez, determina que a prerrogativa da Comissão de Reavaliação esteja limitada a uma única renovação, evitando, assim, prorrogações sucessivas que valorizariam o segredo em detrimento do princípio da ampla publicidade.

Terminada a tramitação na Câmara de Deputados, o Projeto de Lei seguiu para o Senado Federal, onde tramita como PLC 41/2010 (BRASIL, 2010). No Senado, depois de passar por diversas Comissões, veio à tona a discussão a respeito das informações sigilosas e a possibilidade de renovação dos seus prazos máximos de guarda. Essa discussão também foi causa de demora na elaboração do anteprojeto do Executivo e tudo indica que será também a causa de

¹⁰ Trato como "original" o Projeto de Lei enviado pelo Poder Executivo Federal porque foi esse o projeto utilizado como base para elaboração do substitutivo. No Congresso Nacional, por haver um projeto do Deputado Reginaldo Lopes sobre o mesmo tema, mais antigo e em tramitação, foi o Projeto do Executivo apensado ao do Deputado, recebendo o Deputado

formalmente a autoria do Projeto que, de fato, é do Poder Executivo

retardamento na apreciação da matéria no Congresso Nacional. Essa demora pode significar positivamente um maior tempo de maturação do texto normativo, mas o importante é que exista de fato uma análise e um debate democrático sobre o acesso à informação. Que as ideias sejam postas e os pontos de vista amplamente debatidos.

8. Conclusões

A elaboração de projeto de lei no Brasil é só um passo de todo um processo de formação de uma política de acesso à informação que começa a se desenhar no cenário nacional, por clara influência da comunidade internacional. Mas entende-se que a criação de uma legislação é “apenas” o início de uma política de transparência no país. A norma deve ser transformada em ações e fatos pelo Executivo no âmbito interno da administração pública para sua efetivação.

Como foi mostrado, embora a legislação seja condição necessária, não é suficiente para que exista uma política de transparência num país. Para que todos tenham acesso igual às informações, é necessário uniformizar as leis sobre o assunto evitando a heterogeneidade em matéria de acesso à informação, como aconteceu no México. A formação de uma “cultura de transparência” é passo importante na realização do direito e só é possível fazê-lo se houver um entendimento claro sobre os textos legais.

Isso nos conduz ao caso brasileiro. Nosso entendimento foi o de que a legislação esparsa dificultava a compreensão do tema por estudiosos, pelos agentes da administração e pelos cidadãos. A nova legislação, se aprovada, servirá para fortalecer uma política de transparência no Estado brasileiro. Entretanto, será necessário o treinamento intensivo de servidores para lidar com os novos conceitos trazidos pela futura lei de acesso à informação e também será necessária a revisão das normas vigentes para evitar o conflito entre elas.

Considerando também a multiplicidade de entendimentos da doutrina nacional sobre o tema e a variedade de leis e decretos que possivelmente serão criados em decorrência do disposto no art. 44 do Substitutivo – que determina que Estados, Distrito Federal e Municípios devem disciplinar, em legislação própria, o funcionamento do serviço de informações ao cidadão e o procedimento de recurso no caso de negativas de acesso (BRASIL, 2009b) –, talvez seja necessário repetir a experiência mexicana, alterando o texto constitucional, para estabelecer os princípios gerais do direito de acesso à informação no Brasil.

Até a data de conclusão deste artigo, o Projeto de Lei de Acesso à Informação estava aguardando designação de relator na CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional Senado Federal –, no qual se espera haver grande debate a respeito dos dispositivos sobre prazos de classificação e desclassificação de informações sigilosas, conforme noticiado na mídia (MELLO, 2011).

A classificação e a desclassificação de informações sigilosas é, de fato, questão sensível e deve também ser analisada sob o ponto de vista político. A Lei de Acesso à informação, contudo, traz apenas normas gerais sobre o sigilo. Entendo que a classificação de informações sigilosas deve merecer mais atenção, em normativo ainda mais específico que aquele sobre procedimentos de acesso à informação. Em outros países, a análise das normas de acesso à informação é feita levando-se em consideração também leis vigentes sobre privacidade e sobre atos secretos. Já avançamos com relação à proposição de uma lei de acesso; agora, na sequência, entendo que devemos trabalhar para a aprovação de uma lei sobre privacidade e outra sobre atos secretos. Sobre privacidade já existe uma minuta elaborada pelo Ministério da Justiça; sobre os atos secretos, se existe, ainda não foi posta em debate público.

Referências

- ACKERMAN, John M.; SANDOVAL, Irma Eréndira. *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México: Instituto Federal de Acceso a La Información Pública, 2007.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 2.
- BOVENS, M. Information Rights: Citizenship in the Information Society. *Journal of Political Philosophy*, n. 10, p. 317-341, 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 5 out.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 28 jul. 2011
- _____. Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984. Dispõe sobre a Política Nacional de Informática, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 out. 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7232.htm#art45>. Acesso em: 28 jul. 2011.
- _____. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 21 jul. 2011.
- _____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 fev. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 21 jul. 2011.
- _____. Lei nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 de julho 2011.
- _____. Decreto nº 4.553, de 30 dezembro de 2002. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 dez. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm>. Acesso em: 21 jul. 2011.
- _____. Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e da outras providências. *Diário Oficial da União*, 5 maio 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2005/Lei/L11111.htm>. Acesso em: 29 de junho de 2011.
- _____. Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 jul. 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em: 1 jun. 2011.
- _____. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 maio 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 1 jul. 2011.
- _____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.228, de 5 de maio de 2009. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, 2009b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/prop_detalhe.asp?id=434566>. Acesso em: 13 de junho de 2011.
- _____. Presidência da República. *Processo nº 00190.031025/2006-69, de 11 de dezembro de 2006*. Memorando sobre o anteprojeto de lei sobre acesso a informação detidas pelos órgãos da administração pública. Brasília, 11 dez. 2006.
- _____. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 41, de 30 de abril de 2010*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivo. Brasília, 30 abr. 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=96674>. Acesso em: 01 de junho de 2011.
- _____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3987, de 19 de novembro de 2007*. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil solicita que sejam declarados inconstitucionais o artigo 23, com seus parágrafos 2º e 3º, da Lei federal 8.159, e a íntegra da também federal Lei 11.111. Brasília, 19 nov. 2007.
- BULOS, Uadi Lamêgo. *Constituição Federal anotada*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CENTRO DE ARCHIVOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (CAInfo). *Venciendo la Cultura del Secreto*. Montevideo: CAInfo, 2011. Disponível em: <<http://www.cainfo.org.uy/images/LIBRO%20-%20Venciendo%20la%20Cultura%20del%20Secreto.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2011.

CORRÊA, Alessandra. Ações de transparência nos gastos do Brasil são exemplo, diz Hillary. *BBC Brasil*, 12 jul. 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/07/110712_patriota_washington_rc.shtml>. Acesso em: 15 jul. 2011.

DELMAS-MARTY, M. *Por um direito comum*. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

_____. *Les forces imaginantes du droit: le pluralisme ordonné*. Paris: Éditions du Seuil, 2006. v. 2.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FORMIGLI, Pedro. Sobre cartões e jornalismo. *Revista da CGU*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 10-18, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RevistaCgu/index.asp>>. Acesso em: 29 jul. 2011.

FOX, Jonathan et al. *Mexico's Right-to-know reforms: civil society perspectives*. México: Fundar, 2007. Disponível em: <www.fundar.org.mx/boletines2007/indice_derecho_a_saber_english.htm>. Acesso em: 29 jul. 2011.

FRANÇA, Limongi (Coord.) *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977.

GONZÁLEZ, Luis Gerardo. Historia de las Constituciones Mexicanas. *Diário de Yucatán*, México, 2001. Disponível em: <<http://v6.yucatan.com.mx/especiales/constitucion/historia.asp>>. Acesso em: 29 jul. 2011.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sérgio (Coord.). Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario. México: Instituto Federal de Acceso a La Información, 2006. (Serie Doctrina Jurídica, n. 350). Disponível em: <<http://www.ifai.org.mx/Eventos/articulo6>>. Acesso em: 29 jul. 2011.

MARTINS, Paula. O Direito a Informação no Brasil: uma visão da sociedade civil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E ACESSO A INFORMAÇÃO: DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO, 2011, Brasília. *Anais...* Brasília: CGU, 2011. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/arquivos/Paula-Martins-Expectativas-da-sociedade-](http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/arquivos/Paula-Martins-Expectativas-da-sociedade)

[civil-em-relacao-a-transparencia-ativa.pdf](http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/arquivos/Paula-Martins-Expectativas-da-sociedade-civil-em-relacao-a-transparencia-ativa.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2011.

MELLO, Fernando Collor de. Deve ser abolido o sigilo eterno de documentos oficiais do governo? Não: acesso à informação é questão de Estado. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 18 jun. 2011.

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MÉXICO. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). México, 1917. Disponível em: <<http://www.constitucion.gob.mx/>>. Acesso em: 29 jul. 2011.

_____. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Diario Oficial*, México, 11 jun. 2002. Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm>>. Acesso em: 29 jul. 2011.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Lei Modelo Interamericana sobre o acesso à informação pública. [S.l.]: OEA, 2010. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_por.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2011.

PÉREZ-JAÉN ZERMEÑO, Maria Helena. A implementação da Lei de Acesso a Informação no México. SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA e ACESSO a INFORMAÇÃO: DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO, 2011, Brasília. *Anais...* Brasília: CGU, 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/arquivos/Paula-Martins-Expectativas-da-sociedade-civil-em-relacao-a-transparencia-ativa.pdf>>. Acesso em: 20 de julho de 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

UHLIR, Paul F. *Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público*. Tradução de Hélia de Souza Chaves Ramos. Brasília: Unesco, 2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137363por.pdf>>.

VERGOTTINI, Giuseppe de. *Derecho Constitucional Comparado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.