

# Transparência máxima

## As restrições ao direito de acesso a informações no Brasil, Chile e México

ÉRICA BEZERRA QUEIROZ RIBEIRO  
BRUNO AMARAL MACHADO

**Resumo:** A ideia de transparência do Estado opera sob a lógica de que, quanto mais aberto ao controle e à participação social, maior será sua capacidade de alcançar resultados e de inibir a corrupção e a ineficiência. O direito de acesso a informações, como instrumento para promoção da transparência, orienta-se pelo princípio da máxima divulgação, considerando a publicidade como regra e o sigilo como exceção. O artigo adota os parâmetros estabelecidos pelo *Global Right to Information Index* para avaliar se as hipóteses de restrição do acesso previstas pela legislação brasileira observam esse princípio, comparando-a com as leis mexicana e chilena. A norma brasileira apresenta fragilidades devido à vagueza e à amplitude de determinadas hipóteses de sigilo, à discricionariedade para fixar o prazo de classificação de informações, à possibilidade de caracterização de desarrazoabilidade do pedido para negativa de acesso e à inexistência de obrigação de teste de dano.

**Palavras-chave:** Acesso a informações públicas. Princípio da máxima transparência. Restrição do acesso a informações.

### Maximum transparency: restrictions on the right to access information in Brazil, Chile and Mexico

**Abstract:** The idea of state transparency operates under the logic that the more open to social control and participation, the greater will be its ability to achieve its results and to inhibit corruption and inefficiency. The right of access to information, as an instrument to promote transparency, is guided by the principle of maximum disclosure, considering publicity as a rule and secrecy as an exception. The article adopts the parameters established by the *Global Right to Information Index* to evaluate if the hypotheses of restriction of access provided by Brazilian legislation observe this principle and to compare it with Mexican and Chilean laws. The Brazilian law

Recebido em 26/11/18  
Aprovado em 27/3/19

presents weaknesses due to the vagueness and the extent of certain confidentiality hypotheses, the discretion to fix the term of information classification, the possibility of characterizing the unreasonability of the request for denial of access and the non-existence of a harm test.

**Keywords:** Access to public information. Principle of maximum transparency. Restrictions to information access.

## 1 Introdução

O surgimento de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) – em especial dos navegadores para acesso à internet – elevaram a pressão sobre os governos de todo o mundo por maior interação com a sociedade, dando origem ao movimento pela “ciberdemocracia” (GIL-GARCÍA; PARDO, 2005; LEITNER, 2003; LÉVY, 2003; UNITED NATIONS, 2003).

Essa abertura pressupõe a disponibilidade dos dados e informações produzidos ou acumulados pelos órgãos e entidades do Estado, por meio de procedimentos simples e em prazos razoáveis, reunidos no conceito de direito de acesso a informações públicas. A ideia de transparência do Estado opera sob a lógica de que, quanto mais aberto ao controle e à participação social, maior será sua capacidade de alcançar resultados e de inibir a corrupção e a ineficiência (CORRÊA, 2017). O direito de acesso a informações, como “forma de minimizar a prática de atos obscuros, invisíveis, ilegais ou amorais”, funcionaria como “contrapeso para a delegação de poderes aos governantes” (PAES, 2012a, p. 247).

Trata-se de uma “ecologia da transparência”, entendida como “uma infraestrutura de

instituições e práticas que, juntas, geram importantes benefícios públicos” (KREIMER, 2018, p. 137). Essa ecologia abrange servidores públicos federais, instituições de vigilância interna (*watchdogs*), liberdade para publicar e compartilhar informações e uma sociedade civil resiliente e perspicaz, cada qual desempenhando funções e papéis que se reforçam mutuamente. Tal ambiente reforçaria o entendimento de que o direito de acesso a informações a) é necessário para prevenir e controlar abusos e responsabilizar agentes, pois garante o acesso a informações para controle social; b) impulsiona e empodera agentes públicos no exercício de suas funções, na medida em que também lhes garante o acesso a informações; e c) garante que toda e qualquer pessoa detenha poder para impedir desvios e garantir que o interesse público seja observado (KREIMER, 2018).

Como processo impulsionado pelo usuário para promover a transparência, o direito de acesso a informações é considerado um marco na própria relação do cidadão com o Estado (POZEN; SCHUDSON, 2018). Sua influência se estende, inclusive, ao modo como o Estado regula atividades produtivas, valendo-se da transparência de dados relacionados à qualidade do ar e da água, por exemplo, para influenciar escolhas de consumo (POZEN, 2018).

O direito de acesso a informações, como instrumento para promoção da transparência, orienta-se pelo princípio da máxima divulgação, isto é, pela lógica da publicidade como regra e do sigilo como exceção. Assim, cabe ao Estado justificar eventual negativa de acesso a informações, e não ao solicitante comprovar que não incide hipótese para restrição do acesso (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011; MENDEL, 2009; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2014). Do mesmo modo, o princípio da má-

xima divulgação impõe ao Estado o ônus de estabelecer hipóteses de restrição de acesso que não inviabilizem o alcance das finalidades da transparência.

Os principais acordos internacionais aplicáveis ao tema, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) (BRASIL, 1992a), estabeleceram, como limites ao exercício desse direito, a necessidade de “a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; e b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas”. A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, [2017]) permite restringir o acesso a informações quando o sigilo for imprescindível para a segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII), adotando, portanto, raciocínio análogo.

O direito de acesso a informações foi regulamentado pelo Brasil por meio da Lei nº 12.527 – Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011b), em vigor desde 12 de maio de 2012. Proposta pelo Poder Executivo federal, determinou aos três Poderes e às esferas de governo que constituíssem estruturas para recebimento e tratamento de pedidos de acesso a informações (transparência passiva), bem como que disponibilizassem dados e informações de interesse coletivo ou geral na internet e em locais de acesso público (transparência ativa). No âmbito do Poder Executivo federal, a LAI foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012 (BRASIL, [2019]).

A LAI também listou um conjunto de informações produzidas ou custodiadas pelo Estado que estaria, temporariamente, inacessível ao conhecimento geral, porque consideradas sigilosas. Esse conjunto compreende informações classificadas nos níveis reservado, secreto ou ultrasecreto; protegidas por sigilos legais específicos; eminentemente privadas ou íntimas; ou inacessíveis por circunstâncias fáticas. O modo como são registradas na LAI e aplicadas

no dia a dia é objeto de frequentes críticas da sociedade civil, que alega restrições indevidas e ilegais (ARTICLE 19, 2017; BANISAR, 2006; BARCELLOS, 2015; MICHENER, 2015).

O presente artigo pretende fornecer resposta à seguinte indagação: as hipóteses de restrição do acesso a informações, conforme previstas na LAI e no Decreto nº 7.724/2012, observam o princípio da máxima divulgação? Adota-se como referência da análise o *Global Right to Information Index*, o mais completo e atualizado índice das leis de acesso em vigor, considerando sua aderência aos padrões estabelecidos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) (NAÇÕES UNIDAS, c2011), por pactos e declarações posteriores, e a ampla participação da sociedade civil no processo de avaliação comparada. Com base na análise comparada das normas brasileiras com aquelas em vigor no México e no Chile, países considerados referência no tema, identificam-se parâmetros que densificam o princípio da máxima divulgação (como os testes de dano e de interesse público) e que fundamentam o direito de acesso em regras e princípios jurídicos mais ou menos semelhantes, os quais tendem a se repetir nas leis mais recentes, como é o caso da LAI.

O estudo parte da hipótese de que, na norma brasileira, existem dispositivos que conferem ao Estado demasiada amplitude interpretativa, que não guardaria equilíbrio com a aplicação do princípio da máxima divulgação. Desse modo, pretende-se evidenciar aspectos da norma brasileira que careceriam de ajuste legislativo ou de aplicação excepcional. Essa perspectiva comparada busca contribuir para a reflexão acadêmica sobre o tema e oferece condições para se avaliarem iniciativas em curso para alteração do texto da LAI.

O trabalho discute as principais hipóteses de restrição do acesso na legislação brasileira, com base na posição do País no *ranking*, em

comparação com o México e o Chile. Os dados obtidos do *Global Right to Information Index* foram correlacionados e representados em tabelas analíticas, de modo a revelar características do direito de acesso a informações no Brasil e nesses dois países, à luz da literatura nacional e internacional sobre o tema.

## 2 O princípio da máxima divulgação como baliza das hipóteses para restrição do acesso a informações

O exercício do direito fundamental de acesso a informações funda-se no pressuposto de que a publicidade é a regra, e o sigilo, a exceção. Esse pressuposto, denominado princípio da máxima divulgação, é explícito em todos os mais importantes pactos e declarações que registram esse direito, os quais apontam, em linhas gerais, hipóteses para sua restrição.

É frequente remontar ao art. 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) para fixar a origem desse direito, por meio do qual se garantiu a faculdade de “procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão” (BRASIL, c2011). O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) (BRASIL, 1992a) tornou explícitos, também no art. 19, os componentes fundamentais desse direito humano, estabelecendo, como critérios para sua eventual restrição, a necessidade de: “a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; e b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas”. Nos mesmos termos, o Pacto de São José da Costa Rica (1969) (BRASIL, 1992b) reforçou os elementos trazidos pelo Pacto anterior.

A restrição de acesso a informações públicas, portanto, é circunstância excepcional que deve ser devidamente justificada. A presunção de que

“todas as informações mantidas por órgãos públicos devem ficar sujeitas à revelação, a menos que haja uma justificativa contrária em nome do interesse público favorável à não divulgação” (MENDEL, 2009, p. 10), é verdadeira alteração da lógica de gestão de dados e informações pelo Estado, ao qual é vedado até mesmo indagar acerca dos motivos do pedido de acesso a informações. Para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. 4), essa regra imporá ao Estado também o ônus de, “diante de uma dúvida ou de uma lacuna legal, [pressupor que] deve prevalecer o direito de acesso à informação”.

Ao dispor sobre esse direito, a CRFB (BRASIL, [2017]) adotou esse mesmo entendimento, estabelecendo uma condição para restrição do acesso a informações:

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.

A despeito da existência de leis esparsas sobre transparência de gastos públicos, proteção de informações sigilosas e acesso a documentos, essa normatização incerta não contribuía para a efetiva aplicação do direito de acesso a informações, na medida em que os agentes públicos não detinham parâmetros para decidir entre os deveres de informar e de preservar a informação pública (PAES, 2012b, p. 242).

Só recentemente, o direito de acesso a informações foi objeto de lei em nosso País. O Brasil foi o 91º país a regulamentá-lo, após Chile, México, Peru e Uruguai (VLEUGELS, 2012). Por meio da LAI, estabeleceu procedimentos para o exercício do direito fundamental de acessar,

consultar e obter informações produzidas, acumuladas ou custodiadas pelo Estado, de interesse público ou particular, mediante solicitação (transparência passiva) ou consulta a repositórios físicos ou *on-line* (transparência ativa).

A LAI estabeleceu, além das hipóteses para classificação de informação, restrições de acesso por sigilo estabelecido em lei, bem como por circunstâncias fáticas, como o caráter preparatório da informação solicitada. Algumas das restrições se fundam na necessidade de proteção de outros direitos fundamentais, como o direito de propriedade e privacidade.

### **3 Hipóteses para restrição ao direito de acesso a informações no Brasil**

A LAI estabeleceu um conjunto de hipóteses para restrição do acesso a informações que podem ser organizadas do seguinte modo:

a) Informações classificadas: são aquelas consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, cuja divulgação ou acesso irrestrito possa, nos termos do art. 23 da LAI,

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 (BRASIL, 2011b).

Nessas situações, é possível restringir, por até 50 anos, o acesso a determinados dados e informações, mediante procedimento solene, materializado em um documento denominado Termo de Classificação de Informações (TCI). Pode-se solicitar a desclassificação ou a reclassificação dos dados

e informações, observando-se procedimentos específicos.

b) Sigilos legais: informações protegidas por sigilo bancário, fiscal, profissional, empresarial ou industrial, por exemplo, bem como pelo segredo de justiça não poderão ser fornecidas, regra geral, considerando-se o disposto no art. 22 da LAI.

c) Informações pessoais: sujeitam-se a restrição de acesso, pelo prazo máximo de 100 anos, as informações relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas naturais.

O direito à privacidade estaria associado a uma espécie de “direito de controle sobre as informações de cada um e de determinar como a esfera privada deve ser constituída” (SCHREIBER, 2014, p. 139). Esse novo conceito representa uma reação à ideia de “paradigma do segredo”, que dificulta a avaliação de possíveis riscos à privacidade em casos concretos. Tal conceito estabelece uma equivalência entre os termos “privacidade” e “segredo”, afastando-a caso a informação já esteja disponível ou tenha sido revelada a outros (SOLOVE, 2008, p. 31). Como hipótese de restrição do acesso, limita-se às informações mais sensíveis, como origem racial, saúde física e mental, ideologias políticas e opiniões filosóficas, por exemplo, comportando temperamentos no que toca à privacidade de agentes públicos no exercício de suas atribuições (MONTEIRO, 2007) e ao conhecimento de fatos históricos de maior relevância, como aqueles referentes à ditadura brasileira (CARVALHO, 2014).

Com a entrada em vigor da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais) (BRASIL, [2018]), em 14 de fevereiro de 2020, um conjunto de restrições e condições se somará àquelas inseridas na LAI, cujo cumprimento, em nível federal, será monitorado por uma nova autarquia (DONEDA, 2006).

d) Sigilos circunstanciais: em determinadas circunstâncias, é possível restringir, temporariamente, o acesso a informações. É o caso das

informações referentes a atos administrativos ainda não concluídos, quando o acesso prévio puder representar prejuízo considerável para a decisão a ser adotada, conforme disposto no § 3º do art. 7º da LAI. Obviamente, o acesso é garantido após a edição do ato.

Quaisquer dessas hipóteses de restrição de acesso, todavia, podem ser afastadas para tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, nos termos do art. 21 da LAI, bem como para conhecimento de condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas, conforme disposto no parágrafo único do mesmo dispositivo legal.

Por ser lei de âmbito nacional, a LAI se aplica a todos os poderes e esferas de governo. O Decreto nº 7.724/2012 (BRASIL, [2019]) regulamentou a LAI no âmbito do Poder Executivo federal, estabelecendo restrições adicionais ao princípio da máxima divulgação, como aquela que veda a divulgação de informações produzidas ou acumuladas por estatais que possam vulnerar “sua competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários” (§ 1º do art. 5º), bem como o acesso a informações “obtidas pelo Banco Central do Brasil [...] no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos” (§ 2º do art. 5º).

É discutível a criação de hipóteses de restrição de acesso por decreto, especialmente quanto ao estabelecido nos §§ 1º e 2º do art. 5º, acima transcritos. No primeiro caso, se é verdade que as estatais não devem submeter-se a regras que inviabilizem a competição no mercado em que atuam, também a elas se aplicam limitações próprias das regras de direito público. Ademais, se considerarmos que a transparência é um componente da integridade e da governança de qualquer

empresa, pública ou privada, o alinhamento com o princípio da máxima divulgação exigiria que a norma estabelecesse critérios para a aplicação dessa regra.

Lógica diferente, todavia, se aplicaria para o acesso a informações encaminhadas ao Banco Central, uma vez que é importante garantir que informações fundamentais para a supervisão do sistema bancário fluam com confiança. No entanto, o texto do § 2º do art. 5º também mereceria maior detalhamento da tipologia de informações a que se refere, tornando mais transparente a própria motivação da restrição legislativa.

O Decreto também sugere que limitações de pessoal ou tecnológicas podem justificar a restrição ao acesso a informações:

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I – genéricos;

II – desproporcionais ou desarrazoados; ou

III – que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do *caput*, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados (BRASIL, [2019]).

A preocupação com a eficiência burocrática, representada no art. 13 do Decreto, implica juízo de discricionariedade que viabiliza o controle social e a transparência dos atos administrativos. No entanto, sua aplicação exige interpretação estrita e pontual, sob pena de se estabelecer uma espécie de sigilo eterno de informações.

Como restrições ao princípio da máxima divulgação, as hipóteses estabelecidas pela LAI

e pelo Decreto nº 7.724/2012 para negativa de acesso a informações encontram na imprescindibilidade do sigilo para proteção da sociedade e do Estado, em maior ou menor medida, seu fundamento principiológico. Ambas as normas, contudo, ganham novos contornos quando avaliadas sob a perspectiva comparada, uma vez que a interpretação de seus textos pode facilitar ou dificultar o exercício do direito, considerando-se os normativos do México e do Chile e a opinião de *experts* internacionais em acesso a informações.

#### **4 Avaliação comparada das hipóteses para restrições do direito de acesso a informações: Brasil, México e Chile**

Os critérios para restrição do acesso a informações mais aceitos na atualidade são objeto de diversas orientações e modelos. A Organização dos Estados Americanos (OEA) difunde amplamente sua Lei Modelo, considerando os parâmetros estabelecidos pelos pactos e declarações mencionados no segundo tópico deste artigo<sup>1</sup>. Esses padrões inspiraram iniciativas de avaliação de leis de acesso em diferentes contextos, especialmente orientadas para a criação de *rankings* para avaliação comparada da *performance* dos países.

A Transparency Evaluation Network (Rede de Avaliação de Transparência) disponibiliza dados brutos referentes a dezenas de avaliações de políticas de transparência e acesso a informações públicas na América Latina, desde 2004 (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, c2019). A compilação dos dados permitiu constatar que, a partir de 2011, aumentou o número de pesquisas

<sup>1</sup> Na página da OEA (ORIGENS..., c2011), a Relatoria para Liberdade de Expressão da OEA apresenta e discute a Lei Modelo.

sobre avaliação da política e que houve diminuição significativa a partir de 2015. A grande maioria das pesquisas tem a participação ou é conduzida por Organizações não governamentais (ONGs) e avalia políticas de nível nacional ou federal. Pesquisas que envolvam e comparem dados de transparência ativa e passiva são minoria, preponderando aquelas relativas à divulgação proativa de dados e informações. Com base nesses dados, concluiu-se que a legislação brasileira apresenta resultados “impressionantes, especialmente para uma lei tão jovem”, sobretudo quando comparada com os “líderes regionais” – Chile e México (MICHENER, 2015, p. 86).

Duas ONGs realizaram o mais amplo e atualizado estudo comparado sobre as leis de acesso a informações em vigência. O Center for Law and Democracy (CLD) e a Access Info Europe (AIE) desenvolveram, em 2010, uma metodologia para criar e manter atualizado o mais importante *ranking* de normas sobre o direito de acesso à informação no mundo. A metodologia foi lançada em 2010, resultando na publicação do primeiro *ranking* em 2011, atualizado em 2012 e 2013<sup>2</sup>.

O *ranking* foi criado pressupondo-se que um bom arcabouço jurídico é a espinha dorsal de um bom sistema de acesso à informação; dessa forma, avaliar a qualidade das normas de um país, destacando aspectos que destoariam dos melhores padrões – inferidos de documentos produzidos pelas Nações Unidas e por organizações regionais de direitos humanos – auxiliaria na massificação do efetivo exercício desse direito no mundo. São sessenta e um indicadores organizados em sete categorias: 1) Direito de acesso; 2) Escopo; 3) Procedimentos para solicitação; 4) Exceções e recusas; 5) Recursos/Apelos; 6) Sanções e proteções; e 7) Medidas de promoção. As quatro categorias mais importantes (2 a 5) somam cento e vinte pontos; um país pode obter, no máximo, cento e cinquenta pontos (CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY; ACCESS INFO EUROPE, 2013, p. 4).

No que se refere à confiabilidade da avaliação realizada, registre-se que cada país foi avaliado por, no mínimo, dois pesquisadores vinculados às ONGs organizadoras do *ranking*; as notas foram então revisadas por *experts* locais<sup>3</sup>, cujos comentários também integram a avaliação. Os indicadores adotados pelo *Right to Information Rating (RTI Rating)* para comparar e avaliar as exceções ao princípio da máxima divulgação guardam coerência com as orientações mais frequentes sobre técnicas e hipóteses para restrição de acesso a informações públicas.

---

<sup>2</sup> A consulta ao *ranking* atualizado, contemplando normativos ainda mais recentes, também está disponível na página Access Info Europe e Centre for Law and Democracy ([200-]).

<sup>3</sup> Na página Methodology ([200-]), constam os nomes dos *experts* consultados. Nota-se que não há indicação de *experts* que tenham revisado as notas do Brasil; no entanto, na página de consulta aos dados brasileiros (SCORING..., [200-]), constam comentários dos prováveis avaliadores e *experts*.

Os resultados foram segmentados em três grupos, conforme uma curva de sino (ou de distribuição normal)<sup>4</sup>. Atualmente, o Brasil ocupa a 22ª posição no *ranking* – o 1º lugar dentre os países da América do Sul –, com 108 pontos. O México ocupa a 1ª posição, com 136 pontos<sup>5</sup>, e o Chile, a 44ª posição no *ranking*.

**Tabela 1**

Pontuação no *RTI Rating*, por categoria e país

Categorias	Máxima	México	Brasil	Chile
1. Direito de acesso	6	6	6	5
2. Escopo	30	30	29	16
3. Procedimentos para solicitação	30	28	19	21
4. Exceções e recusas	30	28	16	14
5. Recursos/Apelos	30	26	22	23
6. Sanções e proteções	8	4	3	4
7. Medidas de promoção	16	14	13	10
Pontuação total	150	136	108	93

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do *RTI Rating* (ACCESS INFO EUROPE; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, [200-]).

Neste trabalho, o agrupamento dos três países considera a posição do México no *ranking*, bem como o fato de que Brasil, Chile e México integram a Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), constituída em 2010 para fomentar o compartilhamento de experiências exitosas entre organismos responsáveis pela transparência e pelo acesso a informações na América Latina<sup>6</sup>.

No México, o direito de acesso a informações foi regulamentado por lei federal em 2002, sucedida por lei de abrangência nacional em 2015<sup>7</sup>, que se aplica à União e aos estados federados. Bookman e Guerrero Amparán (2009, p. 7, tradução nossa) destacaram, ainda em 2009, o potencial do México para “servir de modelo global ou, pelo menos, para oferecer *insights* relevantes para a implementação de leis de transparência em países em de-

<sup>4</sup> Considerando que, em 2013, a maior e a menor nota no *ranking* foram, respectivamente, 137 e 35, verificou-se que as notas se distribuíam em três grupos: 37-69 pontos (24 países), 70-102 pontos (49 países) e 103-135 pontos (22 países), daí o *ranking* mostrar as notas dos países em um mapa de três cores.

<sup>5</sup> Neste tópico, discutir-se-ão os achados do período compreendido entre o lançamento da metodologia até 2013. Na página do *ranking*, encontram-se dados atualizados, razão pela qual a pontuação do México é maior do que aquela utilizada para cálculo da curva de distribuição normal, cuja nota máxima foi alcançada pela Sérvia em 2013.

<sup>6</sup> O Brasil passou a integrar a Rede em 2012, desde então representado pela Controladoria-Geral da União (CGU). Na página Red de Transparencia y Acceso a la Información ([200-]), é possível conhecer as principais atividades desempenhadas pela Rede.

<sup>7</sup> Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública (MÉXICO, 2015).

envolvimento”. Mendel (2009, p. 86), por sua vez, referiu-se à lei mexicana como uma das mais progressistas e inovadoras do mundo, destacando a importância dos dispositivos que asseguram o acesso à informação como fundamental para a garantia dos direitos humanos ou para a investigação de crimes contra a humanidade. Registre-se, também, a significativa influência da lei mexicana no processo de elaboração da LAI, a partir de seu reconhecimento internacional como parâmetro – em conjunto com a lei americana – para as mais recentes leis de acesso a informações no mundo (PAES, 2012b; POZEN, 2018).

Já o Chile, a despeito de ter lei nacional mais recente (2008)<sup>8</sup> que a mexicana, destaca-se, no âmbito normativo e institucional, pela criação do Consejo para la Transparencia, com funções análogas às do Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales mexicano.

A apresentação conjunta dos dados dos três países visa posicionar e discutir a pontuação da LAI e do Decreto nº 7.724/2012 em relação às pontuações dos outros dois países, considerados referências internacionais no tema e detentores de leis de acesso mais antigas do que a brasileira.

Inicialmente, são detalhadas as notas obtidas pelos três países em cada indicador da categoria 4 – Exceções e recusas:

## Tabela 2

Pontuação no *RTI Rating*, por indicador da categoria 4 e por país

Categorias	Máxima	México	Brasil	Chile
28	4	4	0	0
29	10	9	6	8
30	4	4	3	0
31	4	3	2	0
32	2	2	1	1
33	2	2	0	2
34	2	2	2	2
35	2	2	2	1
Total	30	28	16	14
Posição/ranking		1	22	44

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do *RTI Rating* (ACCESS INFO EUROPE; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, [200-]).

O *RTI Rating* fixou, para a categoria 4, um conjunto de oito indicadores, cada qual avaliado de acordo com os seguintes critérios, numerados originalmente de 28 a 35 no *ranking*:

<sup>8</sup>Lei sobre Acesso à Informação Pública (CHILE, [2016]).

**Tabela 3**

Descrição e critérios para avaliação dos indicadores da categoria 4 do *RTI Rating*

Indicador	Descrição	Crítérios para avaliação
28	A lei de acesso a informações impõe padrões às normas que disponham sobre sigilo, restringindo sua interpretação.	Marcar 1, 2 ou 3 pontos se aplicável apenas a algumas classes de informações. Se a lei de sigilo não se submeter à lei de acesso a informações, aplicar 2 pontos ao indicador.
29	As exceções ao direito de acesso são consistentes com os padrões internacionais. As exceções admissíveis são: segurança nacional; relações internacionais; saúde pública e segurança; prevenção, investigação e repressão ao crime; privacidade; legítimos interesses comerciais e outros interesses econômicos; gestão da economia; justa administração de justiça e privilégio de aconselhamento jurídico; conservação do meio ambiente; legítima elaboração de políticas e outras operações das autoridades públicas.	Excluir 1 ponto quando a exceção ao acesso à informação não for coerente com os padrões internacionais, isto é, quando fora das hipóteses listadas como referência ou redigida de modo muito abrangente.
30	Um teste de dano ( <i>harm test</i> ) se aplica a todas as exceções, de modo que, somente quando a divulgação representa um risco de dano real a um interesse protegido, o acesso à informação pode ser recusado.	Excluir 1 ponto para cada exceção ao acesso à informação sem correspondente previsão de teste de dano.
31	A presença de interesse público geral, mesmo que implique prejuízo a outro interesse protegido, afasta a restrição de acesso fundada em uma exceção legal ( <i>public interest test</i> ). Há hipóteses “difíceis” (que se aplicam absolutamente), por exemplo, para informações sobre direitos humanos, corrupção ou crimes contra a humanidade.	Considerar se a caracterização do interesse público geral está sujeita a limitações gerais, se se aplica a apenas algumas exceções ou se é facultativa.
32	As informações devem ser divulgadas assim que uma exceção deixar de ser aplicada. A lei contém uma cláusula que afirma que as exceções para proteger interesses públicos não se aplicam a informações com mais de 20 anos de produção.	Marcar 1 ponto para cada característica presente.
33	Procedimentos claros e adequados estão em vigor para consulta a terceiros que forneceram informações objeto de um pedido de acesso, a qual deve se dar de forma confidencial. As autoridades públicas devem levar em consideração quaisquer objeções de terceiros ao considerar solicitações de informações, mas terceiros não têm poder de veto sobre a divulgação de informações.	Aplicar 1 ponto para a previsão de consulta, 1 ponto se a lei determina a observância dos prazos originais e se prevê recursos administrativos.

Indicador	Descrição	Critérios para avaliação
34	Existe uma cláusula de separação, de modo que, quando apenas uma parte de um documento é coberta por uma exceção, a restante deve ser divulgada.	Marcar 1 ponto se sim, mas, às vezes, puder ser recusado, e 2 pontos, se o acesso parcial sempre for concedido.
35	A recusa do acesso à informação deve indicar a) os motivos e os fundamentos legais exatos e b) informar o requerente quanto aos procedimentos para recorrer da negativa.	Marcar 1 ponto para cada característica presente.

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do *RTI Rating* (SCORING, [200-]).

A tabela a seguir relaciona as notas atribuídas à LAI brasileira, para cada indicador, com os respectivos comentários dos avaliadores:

**Tabela 4**

Pontuação do Brasil por indicador da categoria 4 do *RTI Rating*

Indicador	Pontuação máxima	Pontuação do Brasil	Comentários dos avaliadores
28	4	0	Sem comentários dos avaliadores.
29	10	6	Vagueza do termo “áreas de interesse estratégico nacional”, no art. 23 da LAI. Amplitude excessiva das hipóteses de sigilo legal, no inc. I do art. 6º do Decreto nº 7.724/2012, e do termo “risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico”, conforme disposto no inc. VII do art. 25 do mesmo Decreto. A lei também estabelece um esquema completo de “classificação” que parece colocar uma categoria indefinida de informações além do alcance do público.
30	4	3	Os avaliadores fazem referência ao art. 23 da LAI para inferir que o <i>harm test</i> é facultativo.
31	4	2	Os avaliadores entenderam que os arts. 19 e 21 da LAI “eram muito limitados para justificarem uma pontuação maior”. Também registraram que os parâmetros contidos no art. 27 do Decreto não eram fortes o suficiente para “controle da discricionariedade do ato de classificar informações”.
32	2	1	É possível classificar informações por mais de 20 anos, como as ultrassecretas.
33	2	0	O art. 31 da LAI prevê a consulta ao titular da informação, mas apenas para acesso a informações pessoais. Um avaliador registrou: “Espero que isso seja abordado nos regulamentos”.
34	2	2	Sem comentários dos avaliadores.
35	2	2	Sem comentários dos avaliadores.

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do *RTI Rating* (SCORING, [200-]).

O Brasil não obteve pontuação no indicador 28, estranhamente. A LAI explicitamente revogou dispositivos que tratavam de matérias submetidas

a sigilo de Estado, como a Lei nº 11.111/2005 (BRASIL, 2005), que regulamentava a parte final do inc. XXXIII da CRFB, o qual é o fundamento constitucional da LAI, e os arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159/1991 (BRASIL, [2011a]), que dispunham, no âmbito da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, sobre o sigilo de documentos públicos. A explícita revogação desses dispositivos representa uma decisão legislativa inequívoca quanto à exaustividade das hipóteses de restrição de acesso a informações públicas com fundamento em sigilo de Estado. A LAI funciona, assim, como parâmetro geral e limite para que os órgãos e entidades dos três Poderes e esferas de governo possam classificar informações (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 212). Qualquer outro normativo, legal ou infralegal, não poderia, portanto, dispor sobre outras hipóteses de sigilo, devendo ser aplicado nos estritos limites definidos na LAI.

A LAI foi duramente criticada no que se referia à técnica legislativa para listagem de hipóteses de restrição de acesso (indicador 29). Os avaliadores apontaram a vagueza e a amplitude de determinadas disposições da LAI e do Decreto nº 7.724/2012, conferindo ao conjunto normativo uma nota que representa apenas quarenta por cento da pontuação máxima possível. A análise dos dispositivos da LAI e do Decreto nº 7.724/2012 que tratam do tema demonstra que seria conveniente reunir todas as hipóteses de restrição de acesso em uma única seção ou capítulo desses normativos, de modo a garantir maior coerência aos textos legais. Do mesmo modo, a possibilidade de restrição de acesso por desarrazoabilidade do pedido, conforme inscrita no Decreto nº 7.724/2012, pode representar fragilidade para a sistemática de acesso e restrição, na medida em que, do seu conceito inerentemente polissêmico seria possível inferir novas hipóteses de sigilo, rompendo com a premissa de que um sistema fechado de hipóteses

garante a observância do princípio da máxima divulgação.

A ausência explícita de um comando geral para avaliação de danos reais que fundamentasse a decisão de restrição de acesso, na opinião dos avaliadores, seria uma lacuna importante da LAI. No entanto, a LAI é explícita ao conferir discricionariedade à autoridade classificadora para avaliar a conveniência de restringir o acesso, bem como para definir o tempo adequado a essa finalidade, condicionada a sua imprescindibilidade para a segurança do Estado e da sociedade. Essas seriam, portanto, as balizas para a classificação da informação, as quais deveriam estar explícitas na motivação do ato classificatório. A avaliação do dano real, portanto, faz parte do dever de motivar, adequada e formalmente, o ato administrativo solene de classificação de informações públicas. Ademais, não se pode olvidar o peso adicional que o teste de dano representaria se estivesse explicitamente registrado na LAI, especialmente para fortalecimento do diálogo com o indivíduo ao qual tenha sido negado o acesso a uma informação classificada: além de facilitar o controle do ato de classificação, o registro do raciocínio realizado pela autoridade classificadora facilitaria a argumentação para fundamentar eventuais pedidos de reclassificação ou desclassificação de informações públicas, fortalecendo o próprio sistema de acesso e proteção a informações. Fica, pois, evidente a insuficiência da LAI, à luz dos melhores parâmetros de qualidade legislativa, no que toca à técnica para justificação da discricionariedade do ato classificatório.

Além do teste de dano, uma espécie de teste de interesse público (indicador 30) poderia ser aplicado a quaisquer das hipóteses para restrição do acesso a informações. Assim, nas hipóteses em que o acesso à informação pudesse ser negado por um ato do Estado (classificação), para proteção de informações consideradas sigilosas

por disposição legal ou relacionadas à privacidade dos indivíduos, a legislação imporia ao Estado um ônus adicional: o de avaliar, no caso concreto, qual interesse deveria prevalecer.

Na LAI, há dispositivo análogo ao teste do interesse público, realizado por meio do balanceamento do interesse público em entregar a informação e do interesse privado em proteger a informação sigilosa, o que permite afastar a proteção da privacidade em prol de um “interesse público geral e preponderante” (inc. V do § 3º do art. 31) (BRASIL, [2019]). Tal balanceamento operaria por prospecção de resultado, isto é, se a informação é fundamental para a finalidade da norma, ou seja, a promoção da transparência e do controle e participação sociais. Esse é o entendimento que se infere das leis de acesso à informação americana e irlandesa<sup>9</sup>, por exemplo, que associam o balanceamento à possibilidade de afastar a proteção de interesses privados (especialmente da privacidade) para permitir ao público conhecer a forma como atuam os órgãos e entidades governamentais, viabilizando a abertura do Estado (LÓPEZ AYLLÓN; POSADAS, 2007). Os avaliadores conferiram 2 dos 4 pontos possíveis ao indicador 31, certamente porque esse teste não se aplica a toda e qualquer situação.

A lei brasileira de acesso a informações permite a classificação de informações por prazo superior a vinte anos, o que é considerado excessivo no âmbito do *RTI Rating* e das melhores práticas internacionais (indicador 32). Registre-se que é possível prorrogar o prazo inicial de classificação para período superior a vinte anos, sendo possível atingir até cinquenta anos de restrição de acesso. Essa avaliação, todavia, é realizada por um conjunto de autoridades, reunidas no âmbito da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), conferindo-se à prorrogação as características de um ato administrativo influenciado por visões diferentes e abrangentes sobre as políticas de governo. Conjugada à possibilidade de manutenção da restrição de acesso por outros motivos, a limitação temporal fixada internacionalmente parece mais coerente, porque revela, com maior antecedência, dados e informações considerados importantes para o controle social.

O diálogo prévio com o indivíduo ou a instituição para obter elementos quanto à sensibilidade e à relevância estratégica da informação para seus negócios e vida em sociedade é também objeto de avaliação pelo *RTI Rating*. Os avaliadores registraram, todavia, que essa consulta estaria explícita apenas para avaliação de pedidos de acesso a informações pessoais, nos

---

<sup>9</sup>Na página FOIA.GOV ([200-]), é possível acessar a Lei de Liberdade de Informação americana e apresentar um pedido de acesso a informações. De igual modo, na página Freedom of information (c2019) estão disponíveis informações e sistemas para acesso à informação na Irlanda.

termos do art. 31 da LAI. No entanto, verifica-se que a LAI também confere à Controladoria-Geral da União a possibilidade de consultar os órgãos e as entidades recorridos, a fim de obter “esclarecimentos adicionais” considerados imprescindíveis para sua decisão, nos termos do art. 23 da LAI. Desse modo – a despeito de seu caráter facultativo –, há disposição, na lei, para que uma entidade da administração indireta demonstre eventual prejuízo a sua governança caso a informação seja de acesso público, por exemplo, o que expande o âmbito de aplicação das hipóteses de consulta prévia. No entanto, não há determinação legal para consulta a pessoas jurídicas privadas em geral. Assim, no que toca ao indicador 33, a legislação brasileira poderia ter recebido, ao menos, 1 ponto.

Os indicadores 34 e 35 obtiveram pontuação máxima, evidenciando a existência, na LAI, de dispositivos que determinam o acesso parcial a documento, caso a exceção também se aplique parcialmente, e exigem que a recusa, parcial ou total, seja adequadamente justificada e contenha orientações sobre os recursos administrativos cabíveis.

De modo geral, considerando-se as demais categorias do *RTI Rating*, os países obtiveram piores notas na categoria 6 – Sanções e proteções – e melhores notas na categoria 2 – Escopo. Quando se avalia a diferença de pontuação agrupando-se os países em segmentos, a categoria com maior diferença de pontuação é a 7 – Medidas de promoção, o que sugere que as categorias 6 e 7 seriam aquelas com maior dificuldade de performance. Ademais, quanto mais recente o normativo sobre o direito de acesso à informação, maior a pontuação média do *ranking*: em 1995, as normas em vigor obtiveram, em média, 78 pontos; em 2000, 80 pontos; em 2005, 90 pontos; e, em 2013, 91 pontos. As instituições Centre for Law and Democracy e Access Info Europe (2013, p. 10, tradução nossa) observam que “leis emitidas

recentemente foram favorecidas por aprenderem com os erros e falhas daquelas escritas há mais tempo e por observarem padrões internacionais mais claros”.

Esse esquema de transparência e de restrição de acesso promove, especialmente, o controle da própria estrutura de monitoramento e de aplicação da LAI. A despeito de não existir, no Brasil, um órgão garantidor com independência política e financeira, foram criadas estruturas de monitoramento, muitas vezes vinculadas aos órgãos de controle interno, as quais desempenham, de modo muito semelhante, esse papel. Contudo, a adequação da LAI aos parâmetros internacionais é apenas uma das variáveis que determina o sucesso da iniciativa para garantia do direito de acesso a informações.

## 5 Conclusão

O direito de acesso a informações, no Brasil, compreende um conjunto de normas condizentes com o princípio da máxima divulgação, guardando consonância com o texto de pactos e acordos que são referência global. Todavia, carece de aperfeiçoamentos no que toca às hipóteses legais de sigilo (criticada pelo *RTI Rating* por suposta vagueza e amplitude de determinadas disposições), à discricionariedade para fixar o prazo de classificação de informações (considerando-se que prazos superiores a vinte anos seriam excessivos), à possibilidade de caracterização de desarrazoabilidade do pedido para negativa de acesso a informações públicas e à inexistência de obrigação de teste de dano para negar acesso.

Desse modo, a pergunta de pesquisa, mesmo que respondida afirmativamente, implica várias ressalvas ao texto brasileiro, de modo que permanecem abertas diversas oportunidades de incremento normativo do direito de acesso a informações em nosso País.

Registram-se, em tramitação na Câmara dos Deputados, quarenta projetos de lei que visam alterar dispositivos da LAI no que toca à publicidade da remuneração de servidores públicos, de agentes dos sistemas prisional e socioeducativo; de despesas realizadas com cartões corporativos e de repasses de recursos públicos a entidades privadas sem fins lucrativos, entre outros temas. Além da necessidade de aperfeiçoamento da LAI, as propostas podem representar retrocessos, na medida em que inserem no texto da lei novas hipóteses de restrição de acesso que não encontram suporte nos parâmetros internacionais.

Reforçar a existência desses parâmetros, bem como sua legitimidade como resultado de avaliação prática dos princípios e regras presentes nos pactos e nas declarações internacionais e regionais, pode contribuir para a reflexão acadêmica sobre o direito de acesso a informações no Brasil.

### Sobre os autores

Érica Bezerra Queiroz Ribeiro é mestre em Ciência da Informação e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil; doutoranda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, Brasil; auditora federal de Finanças e Controle na Controladoria-Geral da União, Brasília, DF, Brasil.  
E-mail: ericabqr@gmail.com

Bruno Amaral Machado é doutor em Direito pela Universidade de Barcelona, Espanha; pós-doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília, DF, Brasil; professor da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, DF, Brasil; docente do mestrado e doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília, DF, Brasil; docente do doutorado em Ciências Penais da Universidade de San Carlos, Guatemala; promotor de justiça no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, DF, Brasil.  
E-mail: brunoamachado@hotmail.com

### Como citar este artigo

(ABNT)

RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz; MACHADO, Bruno Amaral. Transparência máxima: as restrições ao direito de acesso a informações no Brasil, Chile e México. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 222, p. 215-234, abr./jun. 2019. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril\\_v56\\_n222\\_p215](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p215)

(APA)

Ribeiro, E. B. Q., & Machado, B. A. (2019). Transparência máxima: as restrições ao direito de acesso a informações no Brasil, Chile e México. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 56(222), 215-234. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril\\_v56\\_n222\\_p215](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p215)

## Referências

ACCESS INFO EUROPE; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. *The RTI rating: analyses the quality of the world's access to information laws.* [S. l.]: Centre for Law and Democracy, [200-]. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/>. Acesso em: 1º abr. 2019.

ARTICLE 19. *Os 5 anos da Lei de Acesso à Informação: uma análise de casos de transparência.* São Paulo: Article 19, 2017. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-uma-an%C3%A1lise-de-casos-de-transpar%C3%Aancia-1.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2019.

BANISAR, David. *Freedom of information around the world 2006: a global survey of access to government information laws.* [London, UK]: Privacy International, 2006. Disponível em: [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf). Acesso em: 1º abr. 2019.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Acesso à informação: os princípios da Lei nº 12.527/2011.* *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1.741-1.759, 2015. DOI: 10.12957/rqi.2015.18818. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/18818/14137>. Acesso em: 1º abr. 2019.

BOOKMAN, Zachary; GUERRERO AMPARÁN, Juan-Pablo. Two steps forward, one step back: assessing the implementation of Mexico's Freedom of Information Act. *Mexican Law Review*, [Mexico City], v. 1, n. 2, p. 3-51, 2009. Disponível em: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/mexican-law-review/article/view/7721/9689>. Acesso em: 1º abr. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm). Acesso em: 28 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.* Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992a. 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: 28 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.* Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm). Acesso em: 1º abr. 2019.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.* Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. 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: 28 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.* Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm). Acesso em: 29 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *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 dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. [Revogada]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm). Acesso em: 28 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.* Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 28 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.* Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Brasília, DF:

Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/Lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/Lei/L13709.htm). Acesso em: 28 mar. 2019.

CARVALHO, Igor Chagas de. A tensão entre o direito à informação e o direito à privacidade e o acesso aos arquivos sensíveis. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, ano 51, n. 202, p. 115-130, abr./jun. 2014. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503040/001011318.pdf?sequence=1>. Acesso em: 1º abr. 2019.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY; ACCESS INFO EUROPE. *RTI rating data analysis series: overview of results and trends*. [S. l.]: Centre for Law and Democracy: Access Info Europe, 2013. Disponível em: [http://www.right2info.org/resources/publications/publications/rti-rating-data-analysis-series\\_cld-and-aie\\_2013](http://www.right2info.org/resources/publications/publications/rti-rating-data-analysis-series_cld-and-aie_2013). Acesso em: 1º abr. 2019.

CHILE. *Ley 20.285*. Sobre acceso a la información pública. Santiago: Ministerio Secretaría General de La Presidencia, [2016]. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>. Acesso em: 1º abr. 2019.

CORRÊA, Izabela Moreira. *Unveiled to regulate: the logics and the trajectories of regulatory transparency policies*. 2017. Thesis (Doctor of Philosophy) – The London School of Economics and Political Science, London, 2017. Disponível em: [http://etheses.lse.ac.uk/3632/1/Correa\\_Unveiled\\_to\\_Regulate.pdf](http://etheses.lse.ac.uk/3632/1/Correa_Unveiled_to_Regulate.pdf). Acesso em: 1º abr. 2019.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; XAVIER, Vitor César Silva. *Lei de Acesso à Informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. Originalmente apresentado como tese do autor, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

FOIA.GOV. Washington, DC: Department of Justice, [200-]. Disponível em: <https://www.foia.gov/>. Acesso em: 1º abr. 2019.

FREEDOM OF INFORMATION. Dublin: Department of Public Expenditure & Reform, c2019. Disponível em: <https://foi.gov.ie/>. Acesso em: 1º abr. 2019.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Transparency evaluation network*. Rio de Janeiro: FGV, c2019. Disponível em: <http://www.transparencyevaluation.net>. Acesso em: 1º abr. 2019.

GIL-GARCÍA, J. Ramón; PARDO, Theresa A. E-government success factors: mapping practical tools to theoretical foundations. *Government Information Quarterly*, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 187-216, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2005.02.001>. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.471.2236&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 1º abr. 2019.

KREIMER, Seth F. The ecology of transparency reloaded. In: POZEN, David E.; SCHUDSON, Michael (ed.). *Troubling transparency: the history and future of freedom of information*. New York: Columbia University Press, 2018. p. 135-165.

LEITNER, Christine (ed.). *E-government in Europe: the state of affairs*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN013016.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2019.

LÉVY, Pierre. *Ciberdemocracia*. Trad. Alexandre Emílio. Lisboa: Instituto Piaget, 2003. (Epistemologia e sociedade, v. 207).

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; POSADAS, Alejandro. Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información: una perspectiva comparada. *Derecho Comparado de la Información*, [s. l.], n. 9, p. 21-65, enero/jun. 2007. Disponível em: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/decoinfo/article/view/33122/30086>. Acesso em: 1º abr. 2019.

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. Tradução: Marsel N. G. de Souza. 2. ed. rev. e atual. Brasília, DF: Ed. Unesco, 2009.

METHODOLOGY. *Global Right to Information Rating*, [s. l.] [200-]. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/methodology/>. Acesso em: 1º abr. 2019.

MÉXICO. Decreto. Ley general de transparencia y acceso a la información pública. *Diário Oficial de la Federación*, México, DF, 4 mayo 2015. Disponível em: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015). Acesso em: 1º abr. 2019.

MICHENER, Gregory. Assessing freedom of information in Latin America a decade later: illuminating a transparency causal mechanism. *Latin American Politics and Society*, [Tallahassee], v. 57, n. 3, p. 77-99, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00275.x>.

MONTEIRO, Carina Villela de Andrade. Direito à privacidade versus direito à informação: considerações sobre a possibilidade de órgãos públicos fornecerem a terceiros informações pessoais de agentes públicos. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, ano 44, n. 173, jan./mar. 2007. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/141145/R173-02.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. [S. l.]: OEA, c2011. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=163&IID=4>. Acesso em: 1º abr. 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Access to public information in Latin America. *Open Government in Latin America*, Paris, p. 63-96, 2014. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-6-en>. Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/open-government-in-latin-america/access-to-public-information-in-latin-america\\_9789264223639-6-en#page28](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/open-government-in-latin-america/access-to-public-information-in-latin-america_9789264223639-6-en#page28). Acesso em: 1º abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Declaração de princípios sobre liberdade de expressão*. [S. l.]: Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2000. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm>. Acesso em: 1º abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano*. 2. ed. Montevideu: CIDH, 2011. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/20140519%20-%20port%20unesco%20-%20el%20derecho%20de%20acceso%20a%20la%20informacion%20a%20edicion%20adjusted.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2019.

ORIGENS. OEA, [s. l.], c2011. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=52&IID=4>. Acesso em: 1º abr. 2019.

PAES, Eneida Bastos. A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, ano 49, n. 195, p. 245-257, jul./set. 2012a. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496592/000959937.pdf?sequence=1>. Acesso em: 1º abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Os desafios da implementação da nova Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/11. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, ano 49, n. 193, p. 227-244, jan./mar. 2012b. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496570/000940661.pdf?sequence=1>. Acesso em: 1º abr. 2019.

POZEN, David E.; SCHUDSON, Michael (ed.). *Troubling transparency: the history and future of freedom of information*. New York: Columbia University Press, 2018.

POZEN, David E. Transparency's ideological drift. *The Yale Law Journal*, [New Haven, CT], v. 128, n. 1, p. 100-165, Oct. 2018. Disponível em: <https://www.yalelawjournal.org/article/transparencys-ideological-drift>. Acesso em: 1º abr. 2019.

RED DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN. [S. l.]: RTA, [200-]. Disponível em: <https://redrta.org/>. Acesso em: 1º abr. 2019.

SCHREIBER, Anderson. *Direitos da personalidade*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

SCORING. *Global Right to Information Rating*, [s. l.], [200-]. Disponível em: [https://www.rti-rating.org/country-data/scoring/?country\\_name=Brazil](https://www.rti-rating.org/country-data/scoring/?country_name=Brazil). Acesso em: 1º abr. 2019.

SOLOVE, Daniel J. *Understanding privacy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008.

UNITED NATIONS. *World public sector report 2003: e-government at the crossroads*. New York: United Nations, 2003. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20Public%20Sector%20Report%20series/World%20Public%20Sector%20Report.2003.pdf>. Acesso em: 1<sup>a</sup> abr. 2019.

VLEUGELS, Roger (ed.). Overview of all FOI laws. *Fringe Special*, [s. l.], p. 1-28, Sept. 30, 2012. Disponível em: [http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/ati-laws\\_fringe-special\\_roger-vleugels\\_2011-oct](http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/ati-laws_fringe-special_roger-vleugels_2011-oct). Acesso em: 1<sup>a</sup> abr. 2019.