

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – UERN

CURSO DE DIREITO

YURI JIVAGO DE PAIVA MEDEIROS

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS E JUDICIAIS DA LEI DE ACESSO À  
INFORMAÇÃO.

NATAL – RN

2015

YURI JIVAGO DE PAIVA MEDEIROS

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS E JUDICIAIS DA LEI DE ACESSO À  
INFORMAÇÃO.

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel de Direito na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, sob orientação da Professora Ma. Patrícia Moreira de Menezes.

NATAL – RN

2015

YURI JIVAGO DE PAIVA MEDEIROS

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS E JUDICIAIS DA LEI DE ACESSO À  
INFORMAÇÃO.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof.Ma. Patrícia Medeiros Menezes

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

---

Prof.Ma. Aurélia Carla Queiroga Silva

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

---

Prof.Me. Claudomiro Batista de Oliveira Júnior

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

**Data da aprovação:** 30 de Novembro de 2015.

*Nós mostramo-nos ingratos em relação ao que nos foi dado por esperarmos sempre no futuro, como se o futuro (na hipótese de lá chegarmos) não se transformasse rapidamente em passado. Quem goza apenas do presente não sabe dar o correto valor aos benefícios da existência; quer o futuro quer o passado nos podem proporcionar satisfação, o primeiro pela expectativa, o segundo pela recordação; só que enquanto um é incerto e pode não se realizar, o outro nunca pode deixar de ter acontecido. Que loucura é esta que nos faz não dar importância ao que temos de mais certo? Mostremo-nos satisfeitos por tudo o que nos foi dado gozar, a não ser que o nosso espírito seja um cesto roto onde o que entra por um lado vai logo sair pelo outro!*

Sêneca, in 'Cartas a Lucílio'

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CC – Código Civil de 2002

CF – Constituição Federal de 1988

CGU – Controladoria-Geral da União

CMRI – Comissão Mista de Reavaliação de Informações

Decreto – Decreto 7.724/2012

e-SIC - Serviço de Informação ao Cidadão eletrônico

LAI – Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2012)

SIC - Serviço de Informação ao Cidadão

## AGRADECIMENTOS

À minha família e amigos por terem me acompanhado durante todo o caminho da graduação.

À Bárbara Medeiros, Isadora Dias e Lênora Peixoto por todas as tardes e noites de estudo.

À professora Patrícia, não só pela orientação durante esse trabalho, mas por todas as aulas e ensinamentos que forneceu durante a graduação.

A Ralf (*in memoriam*) e Babi, meus fieis cães.

## RESUMO

O Estado Democrático de Direito tem como uma de suas principais características a participação popular nos assuntos públicos. Parte dessa inserção se dá através de garantias como a presente Lei 12.527/2011 que visa tutelar e efetivar o direito de acesso à informação. Durante esse texto foi questionado que razões levaram o ordenamento jurídico a prever tantos instrumentos de acesso à informação e em o quê a LAI inova. Após a Constituição de 1988, a sociedade política adotou novas formas de legislação aptas à viabilizar condições para a concretização dos direitos políticos dos cidadãos – transparência passiva. A Lei 12.527/2011 traz também um elenco de novos institutos e obrigações para a Administração Pública propiciar a transparência de seus atos – o caráter ativo de tal conceito. As marcas mais características trazidas pela LAI foram objetos dessa obra – desde seu desenvolvimento histórico, dos órgãos administrativos de sua execução, das hipóteses de restrição até as responsabilidades sobre sua guarda. Essa diversidade normativa da LAI, que propicia a criação de uma estrutura orgânica e procedimental mais complexa, foi estudada tendo em vista principalmente os diferentes modos de concretização da LAI pelos três poderes. Foram abordadas as principais situações conflituosas de inserção da Lei no ordenamento: seja através de um estudo comparativo com institutos similares, seja no trato de conflito de direitos distintos, mormente quanto às hipóteses de sigilo trazidas pela LAI. Para isso, foram desenvolvidos os conceitos de conflitos homogêneos e heterogêneos respectivamente. Por fim, mostrou-se que a LAI é benéfica ao evitar o plano abstrato dos princípios ao definir todo um aparato normativo de uma lei em concreto. A presente pesquisa científica fez uso dos métodos dialético, indutivo e exegético-jurídico, tendo sido realizado a partir da leitura de obras, textos acadêmicos, artigos científicos, além da análise dos dispositivos da Lei nº 12.527/11 e Decreto 7.724/12 e de interpretações judiciais sobre a aplicação do direito de acesso à informação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Lei 12.527/2011. Direito à informação. Publicidade. Democracia. Conformação constitucional.

## ABSTRACT

The Democratic State of Law has as one of its main characteristics the popular participation in public affairs. One of the instruments that allows this insertion is the present Law 12.527 promulgated in 2011 which aims to protect and to actualize the right to access information. The concept of communication is going to be the beginning of this work and from this concept is going to be questioned and showed why Law protects it and incentives the creation of new legal tools to protect it: the reason is Democracy; also, is going to be study the natural connection between the three spheres of power in the concretization of the new legal tool. Aside this, the Law 12.527 introduce a whole set of new elements and obligations to Public Administration materialize the transparency in government acts. The innovations brought by the Law were the object of this study – from its historical development, restrictions hypothesis to the responsibilities to its protection. This normativity diversity that provides and procedimental and organic structure more complex will be also study, taking the differentiation settle by the concepts of active and passive transparency. The organs and the category of citizens that are allowed to use is also a subject to this analyses. It is going to study the main conflicting hypotheses in legal order either by a comparative analysis with similar institutes either by in conflict with different rights, mainly due the restrictions brought by the LAI. To this aim, it was developed the concepts of homogenous and heterogeneous conflicts. The new legislation brings a more beneficial way to improve citizen's access to the public sphere. The scientific research was based in scientific papers, analysis of legal books and legislation – National Law 12.527/2011 and Federal Act 7274/2012.

**KEY-WORDS:** Law 12.527/2011. Right to information. Publicity. Democracy. Constitutional conformation.



## SUMÁRIO

<b>1.INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2.ÂMBITO NORMATIVO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO .....</b>	<b>14</b>
2.1. <i>Princípio da Publicidade</i> .....	233
2.2. <i>Histórico</i> .....	266
2.3. <i>Abrangência</i> .....	300
<b>3.ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DA LEI 12.527/2011 .....</b>	<b>333</b>
3.1. <i>Princípios</i> .....	333
3.2. <i>Conceitos basilares</i> .....	366
3.3. <i>Procedimento Administrativo</i> .....	377
3.4. <i>Recursos</i> .....	444
3.5. <i>Monitoramento da Lei de Acesso à Informação</i> .....	47
3.6. <i>Das Responsabilidades</i> .....	49
<b>4.INSERÇÃO DA LEI 12.527/2011 NO ORDENAMENTO .....</b>	<b>54</b>
4.1. <i>Conflitos homogêneos</i> .....	54
4.2. <i>Conflitos heterogêneos</i> .....	59
<b>5.CONCLUSÃO .....</b>	<b>700</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>744</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho procura abordar a Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei 12.527, promulgada em 18 de novembro de 2011 que disciplina o direito de acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º e art. 216, §2º da Constituição Federal de 1988. Em virtude de ser um instituto novo, a pesquisa buscará seus fundamentos políticos e históricos e a sua inserção no ordenamento nacional. Apesar de haver toda uma disciplina normativa a respeito de outros institutos como direito de petição, o habeas data e mandado de segurança, questiona-se a necessidade de criação de mais um instrumento de comunicação entre Estado e cidadão e no que ela se difere deles. Qual razão levou a Constituinte a prever tantos instrumentos de garantia de acesso à informação e que inovações são trazidas pela LAI?

A análise partirá de uma análise nas origens de comunicação entre o Estado e o cidadão bem como a sua finalidade no presente Estado Democrático. Será analisado o âmbito normativo do direito de acesso à informação em sua relação com Democracia e Direito, mormente quanto a implicação da perenidade do regime democrático além do simples pleito eleitoral. A presente pesquisa científica fez uso dos métodos dialético, indutivo e exegético-jurídico, tendo sido realizado a partir da leitura de obras, textos acadêmicos, artigos científicos, além da análise dos dispositivos da Lei nº 12.527/11 e Decreto 7.724/12 e de interpretações judiciais sobre a aplicação do direito de acesso à informação.

A legislação apresenta íntima conexão com o princípio da publicidade elencado no artigo 37 do Texto Constitucional que incentiva ao Estado à abertura comunicativa.

A investigação inicialmente será pautada na norma como princípio. Posteriormente, será iniciada a sistematização da norma como regra: a própria Lei de Acesso à Informação. Os estudos da publicidade e do âmbito normativo, questões abordadas nos capítulos iniciais, fundamentarão o porquê de haver um elenco tão diverso de instrumentos de tutela de informação.

Criando-se um instituto que objetive uma finalidade do ordenamento, busca-se uma sistematização que evite dúvidas, conflitos e que, ao mesmtempo, permita a realização de outros valores: princípio da moralidade,

da eficácia e do Estado Democrático como um todo. A Lei de Acesso à Informação apresenta um caráter duplo: serve de controle da Administração Pública, principalmente no combate à corrupção, mas também apresenta efeitos privados típicos ao cidadão: utilização de documentos para fundamentação em processos judiciais.

Serão estudadas características históricas que levaram ao desenvolvimento da Lei de Acesso à Informação: o desenvolvimento do primeiro instrumento na Suécia até a presente Lei nacional. No âmbito brasileiro, serão explorados os efeitos iniciais que o direito de acesso já apresentava: possibilidade de utilização de mandado de segurança, de injunção e de habeas data. Ainda, foi mostrado como esse mesmo direito pode ser abordado sob diversos diplomas distintos, como no caso da transparência fiscal da Lei Complementar 101/2000.

A sua inserção no ordenamento será não só diante de demais direitos, nomeadamente a liberdade de expressão, de associação e reunião, mas também diante de outras Leis, como a de Lei 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - , Lei 8.429/1993 – Lei de Improbidade Administrativa - , e a Lei 9.784/1999 – Lei da Administração Pública Federal. A pesquisa seguirá abordando uma das primeiras restrições à LAI: sua impossibilidade de ser aplicada a empresas estatais que atuem no mercado.

No segundo capítulo serão abordados os aspectos administrativos da Lei 12.527/2011. Observar-se-á de maneira primordial a questão procedimental administrativa. De que forma deve ocorrer a realização dos pedidos, suas hipóteses de restrições, os conceitos de transparência passiva e ativa, os princípios que regem o procedimento administrativo voltado da LAI - promoção de governo aberto, máxima abertura, da obrigação de publicar, da moderação de custos e o princípio das limitações - e suas diferenças para os princípios gerais do Direito Administrativo. Será também abordado o que acontecerá em caso de negação de acesso, as possibilidades recursais e sobre o que se trata a atividade de monitoramento da LAI. O tema das responsabilidades administrativas será o último ponto a ser abordado como instrumento de tutela da Lei 12.527/2011.

No último capítulo serão observadas as inserções da LAI em um ordenamento jurídico: como a LAI e o direito de acesso à informação se

comportam diante de instrumentos jurídicos similares que tutelam o mesmo direito – por exemplo, diante do direito de petição -e diante de instrumentos que tutelam direitos divergentes – hipóteses de sigilo. Se for verdade que a sistematização de uma nova lei diminuir as possibilidades de conflito, também é verdade que mais uma ferramenta possibilita novos casos conflituosos no ordenamento.

Serão analisadas as restrições legislativas e as restrições da LAI e do direito de acesso à informação nos casos concretos, principalmente diante de outros direitos, como o da intimidade. Se a obra inicia-se com o questionamento da conformação constitucional em abstrato pela LAI, esse capítulo será marcado pela normatização da LAI em concreto.

A diferença entre os dois aspectos, entre procedimento administrativo e tutela judicial da LAI, será um dos interesses desse trabalho: será analisado as hipóteses de utilização e de restrição do direito de acesso no âmbito administrativo e judicial.

Em síntese, ao ordenamento jurídico, haverá cinco vertentes: a sua relação com outros direitos, a sua relação com outras legislações, a possibilidade de haver tutela por outros instrumentos de tutela judicial, de que maneira o Judiciário realiza a jurisprudência sobre a Lei e se há e, em caso positivo, como se realiza a restrição judicial do direito.

No seu aspecto legislativo e executivo, será compreendida a competência para edição da Lei, a responsabilidade pela aplicação e se é possível haver legislação concorrente.

A pesquisa será baseada não só em doutrina, mas também no entendimento jurisprudencial sobre princípios suscitados. Por isso, não se restringirá somente a questão de saber se existe ou não controle judicial, mas também de que maneira o Judiciário conforma o entendimento do conjunto normativo. O estudo será fundamentado na análise de decisões de cortes internacionais, de súmula, jurisprudência e legislação. Também será feita a contribuição através de materiais disponibilizados pela Controladoria-Geral da União.

Especificamente ao contexto brasileiro a Lei vem regular as normas contidas no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Portanto, normas com nítida feição de eficácia

limitada. Mostra-se, assim, como mais uma etapa na concretização da recente Constituição.

## 2. ÂMBITO NORMATIVO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A análise da questão das limitações de direitos fundamentais é objeto primordial na teorização e aplicação dos direitos fundamentais. Como aponta Gilmar Mendes (2012:220), a definição do âmbito de proteção de um direito fundamental está relacionada às suas restrições: não basta definir onde o direito terá incidência, mas também definir onde ele não terá. O âmbito de restrição, como o jurista afirma, é o objeto ao qual o direito busca tutelar.

Schlink e Pieroth (apud Mendes, 2012: 224-225) afirmam que há uma diferença entre os âmbitos de proteção e âmbitos de proteção estritamente normativos. Naqueles, o objeto da tutela existe anteriormente ao direito e fala-se em restrição - é o caso do direito à vida -, já nesses há regulação ou conformação: o seu próprio conteúdo depende do Direito, é estabelecido pelo legislador - é a hipótese do direito de acesso à informação.

No caso do direito de acesso à informação, entende-se que se trata de um âmbito de proteção estritamente normativo, isso porque, como Mendes (2012:223) justifica a utilização de expressões como “nos termos da lei”, “nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer”, “salvo nas hipóteses previstas em lei” são indícios de que a Constituição prevê a restrição daquele direito.

O direito objeto da presente obra é previsto na Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXXIII:

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;

Como se depreende da interpretação do dispositivo constitucional, a utilização da expressão “no prazo da lei” indica uma restrição. Mendes (2012:229-231) qualifica essa restrição do tipo indireta, pois depende de posterior normatização pelo legislador e do tipo reserva legal simples, pois basta a sua previsão em lei.

Especificamente quanto ao âmbito de proteção do direito de acesso à informação, decidiu o Supremo Tribunal Federal (DJ 25-08-2006):

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR. CÓPIA DE PROCESSOS E DOS ÁUDIOS DE SESSÕES. FONTE HISTÓRICA PARA OBRA

LITERÁRIA. ÂMBITO DE PROTEÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO (ART. 5º, XIV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). 1. Não se cogita da violação de direitos previstos no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 7º, XIII, XIV e XV da L. 8.906/96), uma vez que os impetrantes não requisitaram acesso às fontes documentais e fonográficas no exercício da função advocatícia, mas como pesquisadores. 2. A publicidade e o direito à informação não podem ser restringidos com base em atos de natureza discricionária, salvo quando justificados, em casos excepcionais, para a defesa da honra, da imagem e da intimidade de terceiros ou quando a medida for essencial para a proteção do interesse público. 3. A coleta de dados históricos a partir de documentos públicos e registros fonográficos, mesmo que para fins particulares, constitui-se em motivação legítima a garantir o acesso a tais informações. 4. No caso, tratava-se da busca por fontes a subsidiar elaboração de livro (em homenagem a advogados defensores de acusados de crimes políticos durante determinada época) a partir dos registros documentais e fonográficos de sessões de julgamento público. 5. Não configuração de situação excepcional a limitar a incidência da publicidade dos documentos públicos (arts. 23 e 24 da L. 8.159/91) e do direito à informação. Recurso ordinário provido.

Observa-se, portanto, que além da restrição realizada em abstrato pelo legislador ordinário, há a possibilidade da restrição ocorrer no caso concreto em atenção aos demais direitos fundamentais: aplica-se a doutrina da concordância prática (MENDES: 2012:273). A restrição em caso concreto acontece nas hipóteses de conflitos entre direitos. O tópico será abordado devidamente ao final dessa obra.

A comunicação humana surge da natureza diversa do homem, é a manifestação da pluralidade. A comunicação surge da realidade natural que o homem além de unidade não é regulado por uma consciência única. A diversidade humana é a razão do homem se comunicar. Em Arendt (2014: 217):

A pluralidade humana [...] tem o duplo aspecto de igualdade e distinção. Se não fossem iguais, os homens não poderiam compreender uns aos outros e os que vieram antes deles, nem fazer planos para o futuro, nem prever as necessidades daqueles que virão depois deles. Se não fossem distintos, sendo cada ser humano distinto de qualquer outro que é, foi ou será, não precisariam do discurso nem da ação para se fazerem compreender.

De igual modo, o Direito apresenta como características também essa

diversidade, na pluralidade. Ora, se entendermos, como na visão contemporânea, o Direito como um sistema, implica-se o reconhecimento que o Direito é composto não por um único elemento. Logo, seus elementos são diversos: não haveria lógica em conceber o ordenamento como uma repetição de elementos símiles, iguais. Assim, Capra (1982, apud FERNANDES NETO, 2004: 25) conclui: *A principal característica de um sistema é a impossibilidade de ser ele reduzido a umas das partes do todo que compõe.*

Nesse sentido Kelsen (2005:5), afirma:

O Direito é uma ordem da conduta humana. Uma "ordem" é um sistema de regras. O Direito não é, como às vezes se diz, uma regra. É um conjunto de regras que possui o tipo de unidade que entendemos por sistema. É impossível conhecermos a natureza do Direito se restringirmos nossa atenção a uma regra isolada [...].

A pluralidade também é reconhecida como característica ordenamento nacional. Não só na esfera do Direito, mas também em outros âmbitos da cultura humana, como reconhece Lilian Márcia BalmantEmerique (2011:WEB), o pluralismo no ordenamento está em diversas normas dispersas pela Constituição: o pluralismo social (preâmbulo), o pluralismo político (artigo 1º), o pluralismo partidário (artigo 17), o pluralismo econômico (artigo 170), o pluralismo de ideais e instituições de ensino (artigo 206, III), o pluralismo cultural (artigo 215 e 216), e o pluralismo dos meios de informação (artigo 220, caput e §5º).

A institucionalização da diversidade humana e a sua transformação em instrumento político é sintetizada na democracia. A concepção contemporânea de democracia é tida além de ser um simples instrumento de concessão de soberania aos representantes: é a busca de harmonização de diversidades ideológicas.

A pluralidade não é a única característica em comum que o Direito e a comunicação humana apresentam. Tércio Sampaio Ferraz Júnior identifica norma e comunicação. Assim, um dos elementos do direito é o próprio ato comunicativo. O autor (2008:75) comenta sobre a possibilidade de se considerar a norma como comunicação, como troca de mensagens entre seres humanos. O jurista continua e afirma que o estudo da norma como comunicação não se analisa somente o conteúdo, mas também a identificação



dos sujeitos, das suas qualificações e de suas vontades envolvidas em tal ato.

Ainda no sentido da pluralidade de normas, a Constituição de 1988 trouxe não só um conjunto delas, mas também uma nova realidade à organização estatal do Brasil, a inserção cada vez maior de direitos fundamentais e a uma nova dinâmica no relacionamento Estado e sociedade.

Dentro esse novo conjunto de direitos fundamentais surge o direito de acesso a informação, um dos diversos instrumentos propiciados pela nova Constituição que garantisse uma democracia em um país recém-saído de um regime militar. A norma, em si, prevê o acesso a informações de origem individual ou coletiva que estejam em poder do Estado.

O direito de acesso à informação permite a participação perene e contínua do cidadão na vida pública. Assim, livra a democracia de ser um sinônimo de simples pleito eleitoral. A Lei 12.527/2011 toma a democracia como um dos seus valores.

Marcelo Neves (2008:186-195) afirma que um dos principais sentidos do Estado Democrático de Direito é a sua legitimação múltipla, baseada em diversas instâncias e procedimentos. O clássico princípio da separação de poderes torna-se insuficiente, necessitando, assim, do que ele denomina de princípio da pluralidade e circularidade de procedimentos do Estado de Direito.

O autor continua e afirma que a Constituição formal, fundada unicamente no texto, torna-se ultrapassada e estática. Impõe-se a demanda por uma Constituição em permanente construção com influxos dessa circularidade de procedimentos. Afirma (NEVES, 2008:132) ainda que o Estado Democrático de Direito exige o influxo de diversos valores e interesses, ainda que conflitantes, mas que expressem, através da linguagem jurídica apropriada, um significado político e jurídico relevante para a comunidade. É assim, com essa intermediação desses valores e expectativas através de normas que surge a esfera pública pluralista. Em rota semelhante, Márcio Antonio Karam Silveira (2013:WEB) aduz:

A transparência das ações dos sujeitos obrigados é marca do Estado aberto a todos que dele participam. A transparência vincula-se ao valor democrático, no sentido de que informações que são de todos, porque públicas, devem estar disponíveis a todos. Como se extrai, os valores base da lei em exame são a democracia e a república. A democracia está no amplo e, em regra, no irrestrito acesso às informações de caráter público,

instrumento básico da possibilidade de participação do cidadão na vida política. Significa o exame, pelo cidadão, de quão democrático é o exercício da democracia pelos seus representantes. Possibilita ao cidadão a conferência do exercício do poder, abrindo espaço para a inserção da sociedade no Estado, no cerne do local da tomada de decisões.

Especificamente quanto a essa vertente, podemos resgatar aquilo que na Grécia se denominava de *isagoria*. Bonavides (2013:291) discorre e conceitua a *isagoria* quanto ao direito da palavra e de participação dos assuntos públicos.

A participação do homem nos assuntos públicos realiza a dignidade humana, retirando-lhe o caráter de objeto, de ser passível das informações políticas, tornando-o ator. Ocorre uma superação daquilo que Karl Popper (2002:11) denomina de doutrina da “verdade manifesta”: a ideia de que a verdade é única e absoluta, esperando a revelação por alguma autoridade superior.

A teoria que a verdade é manifesta – que está lá para qualquer um vê-la, se somente quiser – essa teoria é a base de qualquer fanatismo [...] Uma autoridade é requerida para pronunciar e determinar, diariamente, qual a verdade manifesta [...].

A questão de uma onisciência estatal também é abordada e criticada por Friedrich von Hayek (1993: 29), citado em Ferreira (2009:405).

Se houvesse homens oniscientes, se pudéssemos conhecer não só tudo aquilo que afeta a satisfação de nossos desejos atuais, mas também todos os nossos futuros desejos e necessidades, haveria pouco a dizer em favor da liberdade. (...) A liberdade é essencial para dar chance ao imprevisível e ao imponderável; nós a queremos, pois aprendemos a esperar dela a oportunidade para realizar muitos de nossos objetivos. Justamente porque cada indivíduo conhece tão pouco e, em particular, porque raramente sabemos qual de nós sabe o que é melhor, confiamos nos esforços independentes e concorrentes de vários para propiciar o surgimento daquilo que nós gostaríamos de ter quando virmos.

Ora, por ser diverso, o homem não pode permitir o monopólio da comunicação e informação por um ente: Estado ou autoridade. A informação deve ser difusa, pois é plural. Surge a necessidade de ferramentas para proteger isso: a lei é o instrumento para propiciar tal dinamismo político. O fato

de o Direito ser plural não implica em Democracia, ainda que o fundamento de ambas as pluralidades seja o mesmo: o homem. Um ordenamento criado por um tirano pode conter normas distintas entre si, mas ainda assim não implicaria em um Estado não-totalitário.

Cabe ainda ressaltar que a delimitação do Direito enquanto sistema jurídico, no Estado Democrático de Direito, não basta para sua autonomia. É necessário que também haja a autonomia do sistema político, entendido como a *tomada de decisões coletivas* (NEVES, 85: 2008). Nesse meio de relação entre os dois sistemas, Neves (99:2008), na esteira de Luhmann, afirma que a Constituição surge como interface, possibilita a troca influências entre Direito e Política: *impede que critérios externos de natureza valorativa, moral e política tenham validade imediata no interior do sistema jurídico.*

Utilizando de uma analogia, Luhmann (1995:140) toma o processo comunicativo intrínseco à natureza humana e o aplica as suas concepções de sistema: a comunicação existente entre os sistemas. O jurista afirma que a comunicação é o processo de seleção, de escolhas e a escolha em si é a informação. Esse papel, como acima realçado, é feito pela Constituição. Portanto, comunicação não é só o objeto do direito de acesso à informação, como também é algo intrínseco ao Direito.

A previsão de um direito fundamental não é suficiente para a sua efetividade: torna-se necessário a criação de diplomas que regulem os princípios contidos nas diretrizes constitucionais. Encerra-se a vertente política e passa-se aqui a uma análise jurídica.

A racionalização das questões políticas também é uma das funções do Direito. É verdade que o Estado Moderno é fundado na ideia de soberania popular: a Constituição de 1988 traz esse princípio em seu artigo 1º, parágrafo único. Entretanto, é necessário que a soberania popular não seja indiscriminada. No mesmo sentido de crítica da verdade absoluta, Popper (2002:467-474) afirma que um dos mitos da política é o “*vox Populi vox dei*” (a voz do Povo é a voz de Deus). Assim, a opinião pública poderia levar a uma forma de irresponsabilidade anônima.

Conclui-se, portanto, que ainda que o acesso à informação seja umas das maneiras de legitimar o Estado, ele por si só não o livra dos fanatismos políticos que podem assolar uma sociedade. Não por menos, o autor afirma

(POPPER, 2002: 472): *Somente instituições nunca são suficientes [...] O costume é necessário para formar uma ligação entre instituição, intenções e as avaliações do homem.* Na visão de Karl Popper, os meios por si só não garantem a racionalidade. É necessário uma conjugação com seus fins.

A par das concepções monista – que vê Estado e Direito como uma única realidade – e dualista – que os percebe como realidades distintas -, não é possível negar a existência de relações entre esses sistemas, ainda que distintos.

Em sua visão sistêmica de sociedade, Luhmann (1995: 29) afirma:

Os sistemas apresentam limites. Isso é o que distingue o que conceito de sistema de estrutura [...] Tão logo limites forem definidos, elementos nítidos devem ser atribuídos ao sistema ou ao ambiente. Ainda assim, relações entre sistema e ambiente podem existir. Portanto, limites separam elementos, mas não necessariamente relações.

Como dito acima, a concepção moderna de direitos fundamentais vê o Estado como algo a ser limitado: há uma íntima relação entre a ideia moderna de ordenamento jurídico e Estado. A Lei de Acesso à Informação, ainda que elemento do sistema jurídico, viabiliza uma relação com o Estado. A Lei 12.527/2011 vem suprir a lacuna de um direito fundamental ainda não regulado. E nesse sentido dispõe em sua ementa:

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Especificamente quanto ao direito contido no inciso XXXIII do art. 5º, a Constituição Federal normatiza:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja

imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Acerca do inciso II do § 3º do art. 37, esse prevê o acesso à informação no âmbito administrativo, caracterizando-se assim como norma orientadora da Administração Pública. Em relação ao artigo 216, § 2º, há normatização quanto a gestão documental e as providências acerca das consultas ao patrimônio cultural brasileiro.

Em uma vertente universal, o direito também é previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 19:

Todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras.

Pese haver a aplicabilidade imediata de direitos fundamentais prevista no art. 5º, §1º, da Constituição Federal, a criação de diploma normativo evita arbitrariedade e facilidade a utilização do ordenamento jurídico quer pelo Estado quer pelo cidadão.

Nesse sentido, aborda-se a típica relação princípio-regra: de que forma a última espécie normativa realiza o primeiro. No caso, de que maneira a lei a ser tratada no trabalho realiza o direito previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216. A referência de regras jurídicas a um princípio é realizada por aquilo que se chama de procedimento construtivo (FERRAZ JÚNIOR, 2008:55).

Assim, Humberto Ávila (2012:90) afirma:

[...] as regras diferenciam-se dos princípios pela natureza da descrição normativa: enquanto as regras descrevem objetos determináveis (sujeitos, condutas, matérias, fontes, efeitos jurídicos, conteúdos), os princípios descrevem um estado ideal de coisas a ser promovido.

E Raz (2012:302):

Os direitos em geral têm duas dimensões. Por um lado, são regulados pelas regras de investidura, regras de destituição e regras constitutivas já existentes. Por outro, constituem uma fonte potencial de novas leis [...]

Igualmente o Superior Tribunal de Justiça (DJe 17/11/2014):

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. ANALISTAS E TÉCNICOS DE FINANÇAS E CONTROLE. ATO COATOR: PORTARIA INTERMINISTERIAL 233/2012. DIVULGAÇÃO DE REMUNERAÇÃO OU SUBSÍDIO RECEBIDO POR OCUPANTE DE CARGO, POSTO, GRADUAÇÃO, FUNÇÃO E EMPREGO PÚBLICO. LEGALIDADE. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. LEI 12.527/2011. DIREITO LÍQUIDO E CERTO À INTIMIDADE NÃO CONFIGURADO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. *Omissis*. 2. A Lei de Acesso à Informação constitui importante propulsor da cultura da transparência na Administração Pública brasileira, intrinsecamente conectado aos ditames da cidadania e da moralidade pública, sendo legítima a divulgação dos vencimentos dos cargos, empregos e funções públicas, informações de caráter estatal, e sobre as quais o acesso da coletividade é garantido constitucionalmente (art. 5º, XXXIII, art. 37, § 3º, II e art. 216, § 2º, da CF/88). 3. A divulgação individualizada e nominal das remunerações dos servidores públicos no Portal da Transparência do Governo Federal, em cumprimento às disposição da Portaria Interministerial ora impugnada, apresenta-se como meio de concretizar a publicidade administrativa, não se contrapondo aos ditames da Lei 12.527/2011, que, ao normatizar o acesso a informações, determinou que todos os dados estritamente necessários ao controle e fiscalização, pela sociedade, dos gastos públicos sejam obrigatoriamente lançados nos meios de comunicação. 4. Sobre a matéria, o Supremo Tribunal Federal já assentou que "Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo 'nessa qualidade' (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. 3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo" (SS 3902 AgR-segundo, Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJE 30/09/2011). 5. *Omissis*. 6. *Omissis*.

Quanto ao diploma a ser analisado, também possibilita a realização de inúmeros outros direitos: como a possibilidade de utilizar de informações estatais em processos judiciais – direito à prestação judicial, ao contraditório e ampla defesa - e também na consolidação de um novo conceito de Democracia, outrora citado.

Assim, do mesmo modo que se busca alguma forma de restrição política ao acesso à informação, também se busca a sua restrição frente aos direitos fundamentais, em espécie, será observada se as técnicas aplicadas à Lei 12.527/2011 são de restrição direta ou indireta (MENDES, 2012: 225).

A inserção da norma em um ordenamento implica consequências de origem diversas: como será possível conciliar essas normas com as demais que tenham diretrizes em sentido contrário e se há responsabilidade estatal pelo descumprimento.

### *2.1. Princípio da Publicidade*

De antemão torna-se necessário analisar as origens mais genéricas de uma legislação específica. A jurisprudência tende a fundamentar as conexões genéticas de legislações específicas com os princípios, isso em razão de trazerem os valores almejados por uma sociedade política. A capacidade dos princípios de se tornarem normas que auxiliam na estruturação do ordenamento jurídico deu-se com o pós-positivismo (BONAVIDES, 2011: 275). Sérgio Pinto Martins (2012:65) afirma que os princípios são as normas que fundamentam e dão unidade e solidez aos sistemas jurídicos.

Como afirmado acima, o direito é um sistema formado por uma multiplicidade de normas distintas. Algo deve unir tais normas: essa função cabe os princípios. Os princípios não são apenas normas do elenco, mas também da estrutura do sistema.

A diretriz que traz ao Estado a razão de tutelar a comunicação é o princípio da publicidade.

Carvalho Filho e Xavier (2014: 25) caracteriza a publicidade como a norma que prevê a maior amplitude de divulgação de informações entre os administrados. Os autores, assentados em Zepeda (2010), conceituam a publicidade como um processo de socialização e comunicação das coisas, ideias e projetos que pretende a apropriação de seu objeto pelo público receptor.

A publicidade permite avaliar as condutas dos agentes públicos. Dessa maneira, permite um juízo de cognição que ensejará outros juízos de valor:

lícito/ilícito, democrático/antidemocrático, legítimo/ilegítimo, livre/não livre, não por menos, Goffredo Telles (2004:162) afirma não haver possibilidade de escolher sem prévio conhecimento. A essa característica dos valores de realizar outros valores, Paulo Nader (2010:59) dá o nome de *implicação*.

Essa qualidade relaciona-se, na dimensão normativa, àquilo que Humberto Ávila (2012:104) considera eficácia interna – normas atuarem sobre outras normas -, essa se distingue da eficácia direta que incide sobre os próprios fatos.

Portanto, ademais de realizar o próprio valor público, o respectivo princípio vai além ao possibilitar a realização de demais valores contidos no ordenamento jurídico.

Hely Lopes (2010:96-97) nota que a publicidade não é elemento que forma o ato – não há convalidação com a publicidade, contudo é elemento para a sua eficácia e moralidade.

O âmbito normativo do direito de acesso à informação está contido no âmbito do direito à liberdade de expressão (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014:13). A publicidade é valor fundamental da Constituição Federal, expressa em seu artigo 37, caput. Acerca do âmbito de proteção da liberdade de expressão, Gilmar Mendes (2012:299) discorre:

A garantia da liberdade de expressão tutela [...] toda opinião, convicção, comentário, avaliação ou julgamento sobre qualquer assunto ou sobre qualquer pessoa [...] No direito de expressão cabe, segundo a visão generalizada, toda mensagem, tudo o que se pode comunicar – juízos, propaganda de ideias e notícias sobre fatos.

Os princípios apresentam papel primordial na construção do Direito. A sistematização do Direito deve-se em parte a existência de tais espécies normativas, pois, como afirma João Antunes dos Santos Neto (2008,354) garante ao Direito uma ordem teleológica.

José Afonso da Silva (2002: 259) cita que o direito à informação, embora nascido com timbre de direito individual, evoluiu para se caracterizar como direito coletivo, pois a todos deve ser assegurado o seu exercício em virtude da tutela do interesse público. Na exposição de motivos da presente Lei, foi justificado:

A garantia do direito de acesso à informações públicas como regra geral é um dos grandes mecanismos da consolidação



dos regimes democráticos. O acesso à informação pública, além de indispensável ao exercício da cidadania, constitui um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção.

O constitucionalista (MENDES, 2012: 897) científica que é necessário discernir ainda a publicidade formal da material. Pela formal se entende a única e simples publicação via diário oficial, enquanto a material se dispersa pelos mais plurais meios de comunicação humana.

Ainda que caracterizada como princípio autônomo, a publicidade também é influenciada pelos demais princípios do ordenamento. Assim, Carvalho Filho (2012:28) exemplifica que a publicidade deve ser guiada com a impessoalidade para vedar a utilização de instrumentos de propaganda pessoal dos agentes públicos. A conjunção entre os dois princípios vem expressa no artigo 37, §1º da CRFB/88:

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Deve ser citado também a relação da publicidade com o princípio da moralidade administrativa. A moralidade preza que a conduta dos administradores deve ser guiada por preceitos éticos (CARVALHO FILHO, 2012:21). A possibilidade de obter informações diminui a possibilidade de atos ímprobos e corruptos.

É necessário dizer, especificamente quanto ao princípio da publicidade, que esse apresenta uma função mais intensa na conexão entre Direito e Política. Canaris (2002 *apud* SANTOS NETO 2008:104) defende que os sistemas jurídicos contemporâneos são abertos: sistemas que permitem mudança e reconhecem sua incompletude, são objetos suscetíveis à cultura humana. Essa abertura evita tanto a rigidez do jusnaturalismo quanto do positivismo. Parte dessa abertura é propiciada pelos princípios. A publicidade, em sua função maior, viabiliza o fluxo de comunicações entre Estado e indivíduo, mas, ao mesmo tempo, também viabiliza o fluxo de comunicação ao Direito, por se princípio.

João Antunes dos Santos Neto (2008:194-195) cita que a comunicação – como compreender – e a hermenêutica – como aplicar o conhecimento – são

elementos subjetivos do sistema jurídico. Lastreado em DROMI (1999), o autor enumera aqueles que são elementos da teoria do conhecimento administrativo: a compreensão, o método, a estabilidade, a sustentabilidade, a linguagem, a comunicação e a aplicabilidade.

Desses, para a relevância da presente obra, destaca-se a linguagem jurídica. O autor continua: *A linguagem jurídica pressupõe o diálogo administrativo como a necessária comunicação entre Administração Pública e particulares administrados*. O teórico assevera que as normas apresentam funções não só de orientações, mas também de comunicar as estruturas do sistema jurídico, devendo se fazer presente aos administrados.

Destarte, a publicidade não apresenta um monopólio de sua titularidade somente pelos cidadãos, mas os próprios agentes públicos podem a utilizar para controle dos atos que os demais poderes exercem. É verdade que sua função se insere no controle da administração pública, mas não se vê nenhuma restrição na sua utilização jurisdicional seja pelo Poder Judiciário ou pelo Poder Legislativo em suas funções de comissões parlamentares. Concretiza também, à sua maneira, a tripartição de poderes. Não por menos estabelece a Constituição Federal:

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.

Cabe ressaltar, como aduz a doutrina (SANTOS:2008, 371), que se é a Administração Pública a responsável pela efetivação do princípio da publicidade, essa Administração deve ser igualmente viável, minimamente organizada, se caracterizando como um direito do cidadão tal realidade para ver seus direitos atendidos.

## 2.2. Histórico

No âmbito internacional, a primeira normatização de um direito de acesso à informação foi elaborada em 1766 na Suécia. Toby Mendel (2009:26) em estudo da UNESCO, afirma que a ela se seguiu a Colômbia em 1888 e os

Estados Unidos em 1967. Um relatório de 2006 elencava 69 países com regulação do direito.

Sobre as diferenças entre as legislações internacionais acerca do direito de acesso à informação, Mendel (2009:147) conclui:

Em alguns casos, como no das leis do México e da Jamaica, isso é definido como um direito autônomo, sujeito ao regime de exceções. Em outros casos como, por exemplo, o da Tailândia e o do Reino Unido, o direito é expresso mais em termos de procedimentos, determinando que qualquer pessoa pode fazer uma solicitação de informação e, observadas determinadas condições – procedimentais e substantivas –, receber as informações. [...] Muitos países incluem todos os três poderes do governo – Executivo, Legislativo e Judiciário – no âmbito da lei de direito a informação, ao passo que outros, como Estados Unidos e Japão, restringem o alcance da lei ao Executivo. Em alguns casos, a lei engloba os tribunais, porém somente em relação às suas funções administrativas.

A criação da Lei 12.527/2011 representa uma das etapas de transição do Brasil saído de um regime militar marcado pela clausura de comunicações.

A Constituição Federal desde sua promulgação já previa a publicidade e transparência como princípios basilares em seu artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, artigo 37, §3º, inciso II e no artigo 216, §2º. Como observam Cunha Filho e Xavier (2014:51) os princípios já apresentavam alguns efeitos imediatos: possibilidade de exercício através de mandado de injunção, habeas data e de servir como parâmetro interpretativo.

Afora isso, os autores também notam que a publicidade já era tomada como diretriz em alguns outros dispositivos normativos. Assim estabeleceu o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990) em seus artigos 6º, 8º e 9º, a Lei 8.159/1991 que rege a política nacional de arquivos públicos e privados, a Lei que rege a Administração Pública Federal (Lei 9784/1999) a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/93) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.101 de 2000), que prevê em seu artigo 1º, §1º:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e

condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Especificamente quanto à Lei Complementar 101/2000, Cunha Filho e Xavier (2014: 61) citam que até a edição da Lei 12.527/2011, a Lei de Responsabilidade Fiscal era tida como Lei da Transparência. A lei de Responsabilidade fiscal foi responsável pela instituição da transparência no âmbito fiscal – incide sobre planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias e prestações de contar e demais institutos. A sua incidência é sobre todos os Poderes e sobre todos os entes federativos (Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios, 2013:13). A normatização vem prevista na seção I do capítulo IX da Lei Complementar 101 que prevê, por exemplo, em seu artigo 48 a transparência fiscal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Parte do desenvolvimento da transparência no Brasil também se deu com a criação da Controladoria-Geral da União em 2003 e com o Portal da Transparência em 2004 (Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios, 2013:11). Neste são divulgados gastos do Governo Federal diariamente. A finalidade do Portal da Transparência é acompanhar a alocação dos recursos públicos no desenvolvimento das políticas públicas do governo. A

consulta pode ser feita sem senha ou cadastro sobre os gastos do Governo Federal até o dia anterior.

No âmbito federal, afirma Jorge Hage (2013), há obrigatoriedade de todos os Ministérios adotarem páginas de transparências com informações sobre gastos, licitações, contratos e demais providências administrativas.

Anteriormente a promulgação da atual Lei 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação era a Lei 11.111 promulgada em 2005. Contudo, essa legislação era vista como tímida, pois visava mais sobre o sigilo e não sobre o acesso à informação, e também era vista como antidemocrática, pois conferia à Administração determinar o que era ou não sigiloso (Cunha Filho e Xavier *apud* Paes, 2011, p.116). A lei foi posteriormente revogada pela atual em seu artigo 46.

A Lei atual surgiu diante de uma necessidade de maior imparcialidade e objetividade na efetivação do direito à informação. Na exposição dos motivos foi justificado:

Sobre a matéria, cumpre ressaltar que o direito de acesso garantido aos cidadãos nos termos da Constituição da República carece de regulamentação unitária e sistemática, que assegure, efetivamente, o acesso amplo a informações e documentos produzidos pela Administração Pública.

A Lei 12.527/2011 foi publicada em 18 de novembro de 2011, entrando em vigor no dia 16 de maio de 2012. No âmbito federal, a implementação da LAI esteve a cargo da Casa Civil da Presidência da República e da Controladoria-Geral da União. A CGU foi também a responsável pelo desenvolvimento do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), como narra o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Município (2013:19).

Nunes (2013:121) afirma que a principal finalidade da Lei 12.527/2011 foi o esclarecimento dos crimes praticados durante o regime militar. Nesse sentido o artigo 21 da LAI:

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

A razão de ser do artigo, explica o doutrinador, foi que a promulgação da LAI ocorreu no mesmo dia da promulgação da Lei 12.528/2011 que criou a Comissão Nacional da Verdade – órgão com finalidade de analisar violações de direitos humanos ocorridas entre 1946 e 1998. NUNES afirma que a relação entre as duas leis é de meio e fim: a Lei 12.527/2011 serve de meio para a concretização da Lei 12.528/2011.

### *2.3. Abrangência*

A Lei de Acesso à Informação é uma lei nacional: em seu artigo 1º a lei indica a abrangência sobre todas as entidades federativas. Assim é o entendimento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (DJ 10/10/2013):

MANDADO DE SEGURANÇA. PUBLICAÇÃO DOS SALÁRIOS DOS SERVIDORES EFETIVOS E ESTÁVEIS DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. POSSIBILIDADE DE PUBLICAÇÃO NOMINAL DA REMUNERAÇÃO. A publicação nominal dos vencimentos mensais dos servidores da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul não viola a Constituição, notadamente os princípios da intimidade, honra e imagem. Os dados objeto da divulgação em respeito a agentes públicos agindo nessa qualidade. Logo, não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, honra ou imagem. Além disso, a Lei Nacional nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação Pública - dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações. Referida lei 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. Em razão dessa citada lei a própria Corte Constitucional deste país decidiu "divulgar, de forma ativa e irrestrita, os subsídios dos ministros e a remuneração dos servidores do quadro de pessoal do Supremo Tribunal Federal, assim como os proventos dos ministros aposentados, dos servidores inativos e dos pensionistas", o que se deu na quarta sessão administrativa, realizada em 22 de maio de 2012, por unanimidade. Nesse contexto, não vislumbro qualquer direito líquido e certo a amparar o presente pleito. DENEGARAM A SEGURANÇA, POR MAIORIA.

Quanto aos poderes, também não há restrição: incide sobre o Executivo, Judiciário, Legislativo e todas as demais instituições, como Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais de Contas. O artigo 1º determina ainda que se aplica às autarquias e fundações públicas, empresas públicas e sociedade de

economia mista e entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes federativos.

Em relação às autarquias, fundações e entidades que recebam recursos públicos, prevê a Lei de Acesso à Informação:

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Assim, quanto a essas entidades, a Lei 12.527/2011 segue o regime de direito público, aplicando-se sem restrição. Porém, deve ser observada uma restrição: o acesso à informação é restrito à parcela que recebeu o recurso público.

Quanto a dois objetos – Serviços de Informação ao Cidadão e dos Recursos -, é possível a regulamentação por partes dos Estados, Distrito Federal e aos Municípios.

Marco Antonio Karam Silveira (2013) nota que pese a aplicação nacional, a simetria não é possível de ser aplicada em sua integridade. O autor narra o caso do Estado do Rio Grande do Sul que não possui estrutura similar à Controladoria-Geral da União.

Alguns dispositivos da LAI apresentam direcionamento voltado exclusivamente à Administração Federal em virtude de disposição expressa. É o caso dos artigos 16 e 17 que dispõem sobre os recursos. Dessa maneira, aquele jurista conclui que a Lei 12.527/2011 apresenta uma incidência nacional com algumas ressalvas.

No que toca às empresas estatais, Cunha Filho e Xavier (2014:89) afirmam que estão submetidas à LAI com restrições. A razão para isso é que a divulgação de informações dessas empresas colocaria em risco a sua competitividade. Da mesma maneira que não poderiam gozar de vantagens fiscais não extensíveis ao setor privado (art. 173, §2º da Constituição Federal), não pode também haver prejuízo à sua atividade econômica. A divulgação de dados em tais casos deve ser restrita à parcela que recebeu os recursos

públicos.

Dessa maneira, ao Judiciário cabe a tarefa de conformar a Lei, principalmente no que tange as questões concretas e constitucionais. No âmbito federal, algumas questões já vieram resolvidas pelo Decreto 7.724/2012 em seu artigo 5º, parágrafo primeiro, afirma que a divulgação de informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades federais serão regidas pelas normas da Comissão de Valores Mobiliários. Continua o parágrafo segundo e afirma que não se sujeitará ao acesso informações típicas de atividade empresarial que possam representar vantagem competitiva.

Percebe-se, assim, uma busca de maior efetivação da LAI em virtude das demandas judiciais e morosidade do Poder Judiciário. A conformação direta pela Administração permite maior eficiência da prestação de serviços.



### 3. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DA LEI 12.527/2011

O presente capítulo busca analisar os aspectos inovadores trazidos pela Lei 12.527/2011 e, posteriormente, em capítulo por advir, traçar um paralelo com institutos de natureza semelhante, mormente quanto às situações de aplicação e utilização para acesso ao direito de informação.

#### 3.1. Princípios

Além de estar intimamente conectada ao princípio da publicidade, o qual tutela, a LAI é guiada por alguns princípios específicos em seu artigo 3º:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

A Controladoria-Geral da União, em Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios (2013:8), elenca os princípios em:

Inicialmente o princípio da máxima divulgação: a abrangência de informações e órgãos deve ser a maior possível. Dessa forma, a norma não se destina somente a informação enquanto objeto, mas também aos indivíduos que requeiram informações. A máxima abrangência engloba tanto a matéria quanto aos titulares de direito. Abrange ainda os meios de divulgação de informação.

O segundo princípio observado pela Controladoria-Geral da União é o princípio da obrigação de publicar: a Lei não se concretiza somente com o pedido de informações. Há o dever por parte do Estado em fornecê-las. A esse princípio também se conhece por transparência ativa, que também se concretiza no fornecimento dos meios de acesso abordado no tópico “e” logo

abaixo. A transparência ativa vem prevista no artigo 3º, inciso II da LAI.

O princípio da promoção de um governo aberto é a terceira diretriz observada pelo órgão: dever haver o desenvolvimento da cultura da transparência em prejuízo da cultura do sigilo. As esferas governamentais devem tornar-se públicas ainda que não haja requisição por parte da sociedade civil (transparência ativa). Destaca-se, aqui, o artigo 8º, §1º da LAI ao prever que os órgãos públicos deverão disponibilizar em suas localidades (a relação é exemplificativa): registro de competências e estrutura organizacional, com endereços e telefones bem como horários de funcionamento ao público; registro de qualquer repasse ou transferência de recurso financeiro; registro de despesa; informação sobre procedimentos licitatórios, mormente sobre editais e resultados; dados gerais para acompanhar programas governamentais; e respostas as perguntas mais frequentes da sociedade.

A Lei de Acesso à Informação ainda prevê a necessidade de criação de sítios eletrônicos com finalidade de publicar informações. A regra não vale para Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes – artigo 8º, §4º da LAI. Sobre os *sites*, esses deverão contar com os seguintes elementos (artigo 8º, §3º da LAI): ferramentas de pesquisa de conteúdo; possibilidade de gravar relatórios em diversos formatos eletrônicos, tais como planilhas e textos; permitir o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos e legíveis por máquina; divulgar os formatos utilizados para estruturação de informação; garantir autenticidade e integridade das informações; e, dentre outras, manter informações atualizadas.

O princípio das limitações das exceções informa a regra é a abertura. As hipóteses de sigilo só podem ser previstas por lei.

Ainda como princípio há o dos procedimentos que facilitem o acesso: a simplicidade dos procedimentos deve ser característica primordial para atendimento da população. Nesse sentido destacam-se os artigos 10 e 11, 3º da Lei 12.527/11 que preveem que os pedidos podem ser atendidos por qualquer meio, havendo inclusive o dever da Administração em fornecer esses meios. A celeridade também é qualidade a ser prezada quando o artigo 11, *caput*, determina o atendimento imediato dos pedidos.

A celeridade é alcançada também pela transparência ativa ao evitar o surgimento de procedimentos administrativos morosos. Ao estimular a

divulgação, o Governo evita a requisição de novos procedimentos de acesso à informação pelo cidadão.

Outro conceito trazido nessa ideia é a de linguagem cidadã: utilização de uma linguagem que seja de maior alcance a população. Dessa maneira, não deve haver só amplitude de objeto, titulares, mas também da própria maneira como a comunicação se propaga. A ideia primordial aqui é a transparência passiva: a que se submete a requisição do cidadão.

Por fim, como último princípio, há o da moderação dos custos: a efetivação da LAI pode implicar em custos, mas essa não será uma justificativa para o seu não atendimento. A possibilidade de cobrança de taxas é uma alternativa a essa onerosidade.

Cunha Filho e Xavier (2014:121-132) também citam como princípios:

A desmotivação do pedido: não há necessidade de justificar o pedido. É assim que normatiza o artigo 10, §3º ao vedar qualquer exigência relativa aos motivos para solicitar informações. Já quanto à resposta estatal, essa obrigatoriamente deverá ser motivada. O artigo 7º da LAI prevê: *A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.*

Como segundo princípio citado pelos autores há o do duplo grau de julgamento: quatro instâncias recursais foram previstas pela LAI para a tutela do direito em caso de negatória. A questão será abordada posteriormente no tópico dos recursos.

A universalidade é outra diretriz a ser observada. Assim, nenhuma exigência de ordem civil, política e eleitoral pode ser exigida para efetivar o direito. A todos é garantida a possibilidade de solicitar informações nos termos do artigo 10 da LAI. Com efeito, também serão legitimadas ativas as pessoas jurídicas nos termos do artigo 2º do Decreto n. 7.724/12.

E, finalmente, a proteção dos denunciadores: a proteção deve ser visada principalmente em virtude de existir informações sensíveis que possam por em risco o cidadão que realiza denúncias. A restrição da identidade, pese não ser prevista na LAI, é regulada pela Controladoria-Geral da União em seu artigo 3º em sua Instrução Normativa n.1.

### 3.2. *Conceitos basilares*

Em alguns momentos a Lei 12.527/2011 é autoexplicativa, trazendo a definição de seus institutos. Assim é o caso do artigo 4º que trata daquilo que a doutrina denomina de conceitos fundamentais ou basilares da LAI. O entendimento de tais conceitos, e a sua explicação na própria Lei 12.527/2012 mostram a finalidade de instrumentalização da Lei de Acesso não só pelos operadores, mas também pela população.

Os conceitos basilares da LAI são descritos pelo próprio diploma: informação – dados, processados ou não, que podem ser utilizados na produção e transmissão de conhecimento -; documento – unidade de registro de informação - ; informação sigilosa – a submetida temporariamente à restrição de acesso público por fundamentações legais -; informação pessoal – que diz respeito à pessoa natural identificada ou identificável -; e tratamento de informação – ações sobre produção, classificação, acesso, em suma, todo o procedimento administrativo que envolva a informação.

No ramo das qualidades, destacam-se também como conceitos basilares: disponibilidade – indica qualidade de informação que pode ser conhecida - ; autenticidade – indica que indivíduo maneja a informação - ; integridade – informação que não tenha sido modificada - ; e primariedade – qualidade que remete ao maior detalhamento possível sobre as informações.

Dos primeiros conceitos elencados, a informação vem exemplificada no artigo 7º da própria LAI. Inclui no conceito de informação a orientação sobre procedimentos de acesso, a informação contida em documentos ou registros, informações sobre órgãos e seus serviços, informações sobre o patrimônio público e sobre projetos e inspeções da administração.

Sobre as informações, essas são definidas pelo artigo 22 da LAI como as imprescindíveis à segurança do Estado ou da sociedade. O artigo 23 as permite serem classificadas em: reservadas, secretas ou ultrassecretas. O tema será exposto oportunamente.

Parte da doutrina (Marco Antonio Karam Silveira, 2013) afirma que a descrição trazida pela Lei sobre informação e documento foi genérica, comparativamente à Lei existente no México que é mais detalhada. Contudo, isso não deve ser visto como algo a ser tomado como preocupação, pois se

tratada apenas de um rol exemplificativo.

A seu turno, documento é o meio pelo qual a informação é disponibilizada, se caracterizando tanto como um processo de pedido de acesso como uma certidão. A autenticidade é a qualidade que indica que algo está de acordo com a realidade. A extinção de documentos, mas a preservação de sua fiel cópia não afeta a autenticidade. Sobre a primariedade, é a exposição das informações sem interpretações administrativas; disponibilidade e integridade garantem a possibilidade da informação existir e sem sofrer qualquer tipo de modificação em seu conteúdo (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014: 136-152).

Os autores (2014:226) ainda notam, informação sigilosa no conceito da LAI difere das legislações especiais. Na Lei de Acesso à Informação, a restrição é estabelecida em razão de um prazo de restrição, em outros diplomas podem ser estabelecidas restrições em virtude de um evento ou cessação de uma condição, bem como sem termo final.

### 3.3. Procedimento Administrativo

José dos Santos Carvalho Filho (2012: 960) conceitua procedimento administrativo como o *instrumento que formaliza a sequência ordenada de atos e de atividades do Estado e dos particulares a fim de produzir uma vontade final da Administração.*

Acerca do mesmo tema, João Antunes dos Santos Neto (2008:174-204) afirma que o Direito Administrativo enquanto sistema é composto por elementos de ordem objetiva, subjetiva e formal. O primeiro diz respeito às finalidades perquiridas pelo Direito Administrativo, o segundo diz respeito aos elementos metodológicos, tais como a hermenêutica. Por fim, ao formal é o que diz respeito ao elemento processual. O processo serve como instrumento de legitimidade da função e razoabilidade dos atos estatais.

Em que diz respeito à Lei de Acesso à Informação, Cunha Filho e Xavier (2014:155) caracterizam o procedimento administrativo da Lei como rígido, sendo umas das principais inovações da LAI o seu detalhamento quanto ao procedimento, algo ausente em legislações anteriores.

Antes de iniciar o estudo sobre os institutos processuais típicos da LAI, é

necessário fazer uma referência à caracterização dos procedimentos administrativos de maneira geral.

José Carvalho dos Santos Filho (2012: 965) elenca alguns princípios procedimentais que serão analisados adiante.

O princípio da oficialidade: a iniciativa do procedimento é por ofício da Administração. O segundo princípio é o do contraditório e da ampla defesa: deve haver observância obrigatória nos procedimentos litigiosos da amplitude de defesa e na atuação em um processo.

A terceira norma que orienta o processo administrativo é o próprio princípio da publicidade: outrora citado e objeto desse estudo, é o princípio que permite vasta cognição aos administrados.

Por fim, é princípio o informalismo procedimental que preza pela não sistematização única do procedimento administrativo, havendo várias leis sobre o tema no ordenamento nacional, e o princípio da verdade material: indica a realidade do que efetivamente aconteceu.

Na esfera nacional, a principal ferramenta do procedimento administrativo é a Lei 9784/1999 que rege o procedimento na Administração Pública Federal. Logo em seus artigos iniciais a Lei estabelece dentre outras diretrizes (artigo 2º, parágrafo único): atuação conforme a lei e Direito, atendimento a fins de interesse geral, objetividade no atendimento do interesse público, atuação segundo padrões de probidade e boa fé, indicação dos fundamentos de fato e de direito que determinaram a decisão.

Torna útil dizer que tanto a Lei 12.527/2011 quanto a Lei da Administração Pública Federal emanam do mesmo ente federativo – União – e em caso de conflito aquela prevalece por uma razão de especialidade. É assim que comenta Marco Antonio Karam Silveira (2013:web) ao discutir sobre o assunto.

Quanto à LAI, inicialmente deve ser notado que os princípios do processo administrativo da LAI não se confundem com os princípios gerais da LAI outrora citados. E, por fim, que tais princípios não se confundem com os princípios gerais do procedimento administrativo.

Inicialmente, o princípio da oficialidade não tem cabimento à Lei de Acesso à Informação. Cunha Filho e Xavier (2014:160) observa que seria ilógico garantir unicamente à Administração a iniciativa do processo

administrativo quando o direito em tutela é um direito principalmente dos administrados contra à atuação estatal.

Não por menos, o artigo 10º da LAI normatiza: *Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.* Em igual sentido determina o art. 11 do Decreto 7.724/2012 que também prevê a sua utilização por pessoa jurídica. Como ainda nota Marco Antonio Karam Silveira (2013:WEB), a legitimidade é universal.

A legitimidade do pedido é universal, atingindo todos os brasileiros independente da faixa etária e também os estrangeiros. Essa observação é feita na página 26 do Manual sobre a Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios outrora citado.

O procedimento administrativo na LAI concretiza a transparência passiva, sendo essa exercida através dos SIC (Serviço de Informações ao Cidadão) físico ou eletrônico.

O processo administrativo se inicia com o pedido de acesso à informação. O mesmo artigo estabelece que alguns requisitos devem ser cumpridos para atender a LAI: deve haver identificação do requerente, a informação deve se especificada e o pedido deve ser viável para atender ao pedido. A Lei não detalhe maiores informações sobre os requisitos, o que fica a cargo de outros instrumentos, como o Decreto 7.724/2012:

Art. 12. O pedido de acesso à informação deverá conter:

I - nome do requerente;

II - número de documento de identificação válido;

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

IV - endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida.

A LAI e o Decreto 7.724/2012 estabelecem algumas restrições tanto no que diz respeito ao pedido de acesso à informação quanto na entrega dessa informação ao cidadão. Assim, o Decreto afirma em seu artigo 13 que não haverá atendimento aos pedidos que sejam genéricos desproporcionais ou desarrazoados, que exijam trabalhos adicionais de análise e interpretação, e aqueles que não sejam de competência do órgão.

Há também a restrição de fornecimento de documentos que possam comprometer a integridade física. Nesse caso, o órgão ou entidade deve fornecer a consulta com cópia devidamente certificada de que equivale à original. O parágrafo único continua dispondo que: *Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original.*

Cunha Filho e Xavier (2014:162-163) nota que o pleiteante pode indicar inclusive a preferência pelo formato de entrega de informações, não havendo limites de pedido por requisição. Assim, os pedidos podem ser compostos: alternativos ou subsidiários. A pluralidade de pedidos é tão inclusiva que permite a aplicação inclusive de pedidos semelhantes feitos por pessoas distintas em um único requerimento, em clara aplicação do artigo 8º da Lei 9784/1999. De igual forma, não há necessidade da presença de advogados para o exercício da capacidade postulatória.

A forma do pedido deverá ser um formulário padrão com disponibilidade em meio físico, eletrônico, em sítio da internet, no SIC – Serviço de Informações ao Cidadão - e órgãos e entidades (art. 10 do Decreto 7.724/2012).

A par das restrições, a LAI estabelece algumas ferramentas de garantia e agilidade dos pedidos de acesso à informação. Nesse sentido o artigo 9º elenca:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

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

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

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

O Serviço de Informação ao Cidadão é conhecido primariamente por sua sigla – SIC. O Serviço de Informação ao Cidadão é uma estrutura que visa o processamento dos pedidos de informações, solução de dúvidas e requisição



de documentos em geral, conforme explica o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios (2013:17-19). As competências do SIC veem elencadas especialmente no art. 9º do Decreto 7.724/2012.

O SIC faz parte direta do conceito de transparência passiva, não por menos é a primeira seção do capítulo de transparência passiva no Decreto 7.724/2012. A sua formação é de estrutura física e com acessibilidade ao público (art. 10 do mesmo diploma). Cunha Filho e Xavier (2014: 165-166) notam que o SIC é estrutura de presença obrigatória em todos os entes da Federação bem como em todos os poderes não se restringindo somente à sua sede. Além de propiciar a publicidade, os autores notam que o Serviço de Informação ao Cidadão também deve ser objeto da publicidade, sendo alvo de campanhas de divulgação e devendo estar localizado preferencialmente na entrada de órgãos públicos.

O Decreto 7.724 ainda em seu artigo 10 impõe mais deveres à Administração para proporcionar a transparência. Assim, nas unidades onde não houver SIC deve ser oferecido o serviço de recebimento e registro dos pedidos de acesso e que, se a informação não estiver em poder da unidade, o pedido deve ser encaminhado ao SIC do órgão ou entidade central. Alguns doutrinadores (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014:166) afirmam que essas disposições ferem o núcleo do direito fundamental ao acesso, pois a obrigatoriedade de existência do Serviço de Informação ao Cidadão ocorre apenas na sede do órgão público, o que limita a acessibilidade, que deveria ser estendida a todos as localidades dos órgãos.

Observa-se, portanto, como bem nota Marco Antonio Karam Silveira (2013:WEB) que pese os conceitos de transparência ativa e passiva se distinguir, ambas são ambientados lado a lado na estrutura da Lei, se influenciando reciprocamente na sua realização. Ao tempo que a Administração pode ser provocada, também pode apresentar o dever de apresentar meios mais acessíveis.

A prestação de serviços deve ocorrer pela Administração ainda que traga onerosidade. Contudo, nessa hipótese, o Decreto 7.724 prevê no artigo 18 que, se o fornecimento da informação implicar reprodução de documentos, o órgão poderá exigir do requerente o pagamento dos serviços através de GRU – Guia de Recolhimento da União.

Nesse caso, a Administração disporá de um prazo de dez dias para reproduzir os documentos, tendo o prazo por início da comprovação do pagamento ou da entrega de declaração de pobreza.

Assim, a Lei de Acesso permite uma maior efetividade do direito. É o que determina o parágrafo único do mesmo artigo, trazendo orientação similar a que prevê o art. 5º, inciso LXXVII, da Constituição Federal ao prevê a gratuidade ao habeas data e também na linha do que orienta o artigo 12 da LAI:

O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

Quanto aos custos, Marco Antonio Karam Silveira (2013:WEB) afirma que duas espécies devem ser notadas: os custos para os recursos humanos já são absorvidos pelo próprio serviço fornecido pelo Estado, quanto aos custos materiais – fornecimento da informação em si - esses que são os suportados pelo requerente.

O autor continua e afirma que deve ser observada aqui também uma ponderação entre os interesses em conflito. Um pedido que verse sobre inúmeros objetos e que possa implicar um custo excessivo à Administração Pública não pode ser acobertado pela gratuidade. Por uma razão de isonomia, a Administração não pode alocar verbas excessivas para o interesse de um único cidadão – aqui também entra a reserva do possível.

A par do sistema tradicional, na esfera da União foi criado o Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC). O instrumento segue as orientações do art. 3º, III da LAI. No e-SIC exige, contudo, o prévio cadastro do interessado ao sistema, ao qual será fornecido um usuário e senha. O cidadão deverá informar de qual órgão deseja obter a informação. Essa especificação é necessária em virtude da centralização do sistema.

Através da ferramenta, o cidadão realiza o pedido via internet com igual possibilidade de a resposta ser dada também via internet. Entre as vantagens dessa vertente está a acessibilidade através do ambiente doméstico e a diminuição dos custos. Deve ser destacado que o e-SIC não é somente a divulgação de informações do órgão por sítios eletrônicos, mas o efetivo

diálogo com os administrados, incidindo aqui todos os deveres e responsabilidades do sistema tradicional. Conforme Manual de Lei de Acesso à Informação (2013:19), a Controladoria-Geral da União é a responsável pela implementação e funcionamento do e-SIC.

Com a feitura do pedido, a Administração deve pleitear a resposta em prazo imediato (artigo 11, caput). A LAI não estabelece nenhum prazo específico. Portanto, aplicam-se subsidiariamente as legislações cabíveis – tais como a Lei 9.784/1999 da Administração Federal.

Contudo, em caso de atendimento não imediato, o parágrafo primeiro do mesmo artigo dá a possibilidade de a instituição que receber o pedido, em prazo não superior a vinte dias, comunicar de que forma a consulta ou reprodução será feita, indicar a recusa, se houver, ou comunicar que não possui a informação, devendo nessa hipótese, reenviar o requerimento a entidade responsável com a notificação do interessado. Há ainda a possibilidade de esse prazo ser prorrogado por 10 (dez) dias desde que com a devida justificção.

Em ocorrendo a negativa do pedido, o Decreto 7.724/2012 em seu artigo 19 determina que a Administração deve enviar, no prazo de resposta, a sua justificativa com a devida fundamentação legal. Também é possível que a Administração forneça o inteiro teor da decisão negativa de acesso (artigo 14, Lei 12.527/2011). Ao requerente será aberta a possibilidade de recurso com a correta indicação do prazo e da autoridade que deverá apreciá-lo. Os recursos são regidos no artigo 15 em diante da LAI. A resposta da autoridade poderá versar ainda sobre possibilidade de pedido de desclassificação da informação, quando for o caso, com indicação da autoridade classificadora.

No mesmo timbre de que a Administração pode fornecer meios para o pleito do acesso à informação, aos recursos também a Administração poderá disponibilizar formulários para sua apresentação bem como ao pedido de desclassificação.

### 3.4. Recursos

A regulação dos recursos vem prevista na Seção II do Capítulo III da LAI. O recurso exige para a sua interposição a negativa de acesso à informação com a observância de prazo sob pena de preclusão – o prazo é de dez dias contados da ciência. A doutrina nota (Cunha Filho e Xavier, 2014: 208) que a preclusão só acontece no processo em que ocorreu com a sua extinção. Nada impede que o autor volte a apresentar outro pedido sobre o mesmo tema: há preclusão do recurso, mas não de um novo pedido.

A Lei de Acesso à Informação afirma que é um dos direitos do requerente obter inteiro teor da decisão negativa de acesso seja por certidão seja por cópia – artigo 14.

Os autores (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014:209) ainda afirmam que o recurso é limitado pelo pedido. Haveria incongruência diante da Administração se a qualquer momento o pedido fosse alterado, haveria inclusive alteração dos atores do processo a qualquer tempo.

Outra hipótese de cabimento de recurso é caso o pedido negado seja desmotivado – artigo 15, caput da LAI.

O endereçamento é feito à autoridade de hierarquia superior, nos termos do artigo 15 da LAI e art. 21 do Decreto 7.724/2012. De igual modo existe prazo para a resposta que, diversamente do prazo para resposta em caso de pedido, é expressamente previsto: cinco dias.

A estrutura da Seção que versa sobre os recursos apresenta algumas peculiaridades. Salvo o primeiro artigo – artigo 15 – todos os demais se aplicam à União Federal e somente no âmbito do Executivo. (CUNHA FILHO e XAVIER 2014:187). O artigo 15 prevê a inserção de direito de petição a todos os entes, mas a estrutura dos demais artigos (do artigo 15 em diante) é de aplicação exclusiva para a União. Isso, contudo, não livra os demais entes federativos de observar a simetria.

Dispõe o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios (2013:33) da necessidade dos demais entes federativos estabelecerem ao menos uma instância recursal. Na União, há quatro instâncias, a saber, em ordem hierárquica: autoridade superior à que proferiu a decisão; autoridade máxima do órgão ou entidade; Controladoria-Geral da

União e Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

O artigo 18 da LAI fala da possibilidade de regulamentação própria da matéria dos recursos pelo Legislativo e Judiciário nacional:

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

Com a negativa do pedido de acesso à informação pelo órgão do Executivo Federal, o recurso deverá ser dirigido à autoridade hierárquica superior (artigo 16, §1º). Em havendo uma segunda negativa dessa autoridade, caberá um outro recurso à autoridade máxima superior do órgão ou entidade – artigo 21, parágrafo único do Decreto 7.724/2012.

Em caso de uma terceira negativa, o requerente recorrerá à Controladoria-Geral da União (artigo 16), a qual deverá anteder em cinco dias a resposta se:

I - se o acesso a informação não classificada como sigiloso for negado; II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação; III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

Todavia, para pleitear recurso à Controladoria-Geral da União, deve antes ter recorrido ao menos para uma autoridade superior, como fora exposto acima. Essa autoridade será a autoridade máxima do órgão ou entidade – artigo 16, parágrafo primeiro da LAI. O prazo de apresentação desse recurso também será de 10 (dez) dias com prazo de resposta de 5 (cinco) dias.

As hipóteses de cabimento de recurso à CGU são (artigo 23 do Decreto 7.724/2012): em desprovimento do recurso de autoridade inferior à CGU ou sendo infrutífera a reclamação à autoridade de monitoramento. O primeiro caso será em virtude de negativa de acesso, já a reclamação caberá na situação de omissão resposta. A reclamação deverá ser apresentada após 30 (trinta) dias da apresentação do pedido de acesso (artigo 22, §1º do Decreto 7.724/2012).

Os juristas (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014: 193) elencam como requisitos dos recursos dirigidos à Controladoria-Geral da União: a negativa de acesso anterior, seja por indeferimento ou omissão; o exaurimento das instâncias recursais; a tempestividade; a legitimidade do recorrente; o enquadramento do recurso nas hipóteses possíveis à CGU e a inexistência de pedidos idênticos.

Ao poder decisório da CGU, é atrelado seu poder inquisitivo: a entidade possui o poder de determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimentos sobre a decisão que negou o acesso (artigo 23, §1º do Decreto 7.724/2012).

Em caso de procedência das razões recursais, a Controladoria deverá determinar ao órgão que adote as medidas cabíveis ao cumprimento do disposto na Lei (artigo 16, §2º da LAI) inclusive com fixação de prazo (artigo 23, §2º do Decreto 7.724/2012). No âmbito da CGU, o recurso contra negativa de acesso é julgado pelo Ouvidor-Geral da União (Portaria da Controladoria-Geral da União nº 1.567/2013).

Cunha Filho e Xavier (2014:192) notam que os recursos não são confundidos com o pedido executivo. Aqueles versam sobre uma decisão negativa, enquanto esse visa o deferimento do acesso à informação: pressupõe uma decisão positiva.

O recurso à Controladoria-Geral não exaure todas as possibilidades de recurso. Assim, após o recurso à CGU, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações poderá delibear sobre novo recurso.

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações é normatizada no artigo 35º da LAI. A Comissão é órgão composto pelos membros da (art. 46 do Decreto 7.724/2012):

I - Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá; II - Ministério da Justiça; III - Ministério das Relações Exteriores; IV - Ministério da Defesa; V - Ministério da Fazenda; VI - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; VII - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; VIII - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; IX - Advocacia-Geral da União; e X - Controladoria Geral da União.

O artigo 47 do Decreto 7.724/2012 elenca que a Comissão apresenta como competência: a) revisão, por ofício ou provocação de classificação de informação no grau ultrassecreto ou secreto ou sua reavaliação, no máximo a

cada quatro anos; b) requisitar à autoridade competente esclarecimentos sobre as classificações das informações; c) prorrogar por apenas uma vez o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta; d) expedir orientações normativas em caso de lacuna da Lei.

Quanto à sua competência recursal, o mesmo artigo continua afirmando sua atribuição para julgar recursos contra decisões apresentadas pela CGU em caso de negativa de acesso. Também será competente para decidir recursos contra decisões proferidas por Ministro de Estado ou autoridade de igual prerrogativa a pedido de desclassificação ou reavaliação de informação classificada.

As decisões recursais da Comissão são estabelecidas pela maioria simples dos votos (artigo 52, II, do Decreto 7.724/2012). Ainda quanto às formalidades, os recursos deverão ser apreciados até a terceira reunião subsequente à data de sua autuação (artigo 50).

Como notam Cunha Filho e Xavier (2014:202), não serão conhecidos os recursos interpostos na Comissão Mista de Reavaliação de Informações quando *forem interpostos fora do prazo, fora das competências da Comissão, por quem não seja legitimado, ou nas demais situações previstas no Decreto 7.724/2012*. É assim que dispõe o artigo 14 do Regimento Interno da CMRI.

### 3.5. Monitoramento da Lei de Acesso à Informação

O monitoramento das políticas públicas é a produção de conhecimento continuada e sistêmica sobre tais políticas de modo a tornar mais eficaz sua execução (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014:359). O monitoramento está relacionado ao princípio da eficiência. A LAI trouxe o dever de monitoramento no artigo 40, ao dispor:

Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e

- apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;
- III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e
- IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.

Outros deveres que visam o cumprimento da LAI também veem elencados no artigo: dever de cumprimento das normas, de recomendação e orientação. Disposições semelhantes são trazidas pelo artigo 67 do Decreto 7.724/2012.

Conforme o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios (2013:26), a existência da autoridade de monitoramento só é obrigatório à esfera federal, contudo, a sua não existência não impede a implementação da LAI.

A par dos órgãos de monitoramento interno que devem ser criados, a LAI impera a necessidade de criação de órgãos de monitoramento externo. Esse papel é desempenhado pela Controladoria-Geral da União – interpretação conjunta do artigo 41 da LAI e artigo 68 do Decreto 7.724/12. O artigo 68 do Decreto 7.724/2012 traz as atribuições da Controladoria-Geral da União quanto ao monitoramento: definição de formulários padrões em meio físico e eletrônico para petição, promoção de campanha publicitária de fomento à transparência, capacitação de agentes públicos e também de entidades privadas, preparar relatório anual quanto à implementação da LAI e do Decreto 7.724/2012 e definir diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da LAI. Normas semelhantes são observadas pelo artigo 41 da LAI.

Cunha Filho e Xavier (2014:370) nota que a atividade de monitoramento da CGU não deve ser confundida com a execução das decisões proferidas pela CGU no âmbito recursal. A monitoração diz respeito ao cumprimento da Lei em geral, enquanto o cumprimento de decisão está restrito ao âmbito casuístico, como maneira de repressão.

Além dessas funções de competência exclusiva da CGU, deverá também estabelecer regras procedimentais e de padrões de divulgação de informação ao público e de que maneira deve haver a busca de informações



pelo cidadão. Tais funções, de acordo com artigo 69 do Decreto, serão desenvolvidas em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

### *3.6. Das Responsabilidades*

Outro aspecto a ser abordado na tutela do direito de acesso é quando já houver a violação. Garantias judiciais como habeas data e mandado de segurança podem ser utilizadas de maneira preventiva, contudo, em caso de dano ao direito subjetivo, a LAI abre a possibilidade de responsabilidade aos agentes públicos.

A abertura da LAI as hipóteses de responsabilidade e das utilizações de garantia judicial acima expostas indicam o reconhecimento de que a Lei 12.527/2011 pode não ser cumprida.

A Lei de Acesso à Informação traz seu escopo um conjunto de disposições que versam sobre a responsabilidade dos agentes públicos ou militares no cumprimento da LAI. Por responsabilidade civil, Carlos Roberto Gonçalves (2014:21) entende *a consequência jurídica patrimonial do descumprimento da relação obrigacional*.

Na esfera estatal, a responsabilidade se caracteriza por não depender da prova de culpa, sendo fundamentada na modalidade do risco administrativo (GONÇALVES, 2014: 155). A responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público e das de privado prestadoras de serviço público vem prevista no artigo 37, §6º da Constituição Federal e no artigo 43 do Código Civil.

A responsabilidade civil incide sobre os órgãos e entidades públicas que divulgarem informações que não autorizadas ou indevidas que causem danos (artigo 34, caput da LAI). A responsabilidade aqui é a civil, incidindo sobre o Estado – dispensando a análise de dolo ou culpa. Nessa situação, a análise da responsabilidade funcional está sujeita a dolo ou culpa. Como demonstra Carlos Roberto Gonçalves (2014:167), a ação de indenização deve ser dirigida unicamente contra a pessoa de direito público envolvida, garantindo-se o regresso ao Estado. Uma observação a ser notada: a ação de indenização frente ao Estado independe de dolo ou culpa, o seu regresso é que é sujeito a comprovação de dolo ou culpa.

Nunes (2013:73) nota uma problemática entre o artigo 2º da LAI e seu artigo 33. Isso porque o artigo 2º fala sobre a aplicação da LAI a entidades sem fins lucrativos, contudo o artigo 33 ao prevê a sanção de suspensão temporária de participar em licitação e contratação – o que seria entendido como uma possibilidade de aplicação da LAI as empresas privadas – com fins lucrativos.

Quanto à responsabilidade administrativa, a Lei estabelece hipóteses sobre condutas que a ensejam. A responsabilidade administrativa surge da prática de um ilícito administrativo sendo apurada por meio de processo administrativo – a responsabilidade civil pode ser apurada também mediante processo administrativo, mas também cabível o processo judicial (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014: 376). O agente público responderá em caso de dolo ou culpa (artigo 122 da Lei 8.112/1990).

A responsabilidade administrativa diz respeito ao agente público ou militar. As hipóteses trazidas pela LAI são:

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

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

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

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

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

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

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

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

No caso do inciso I, não basta a recusa, deve haver também a não fundamentação dessa recusa (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014:382-383.). Mais uma vez deve ser notado que os pedidos de acesso à informação podem ser não fundamentados, mas não a sua recusa. Essa hipótese distingue-se da

trazida pelo inciso III: nesse inciso chega a haver análise, mas com o prévio intuito de não ser concretizada.

Quanto ao inciso II, Cunha Filho e Xavier (2014:383-384) notam que são condutas que dizem respeito à manipulação da informação, à sua qualidade de autêntica e íntegra – qualidades trazidas nos incisos VII e VIII do artigo 4º da Lei de Acesso à Informação. Nessa hipótese, além da responsabilidade administrativa, cabível também a penal nos termos do artigo 313-A do Código Penal. Acerca das demais hipóteses de responsabilidade, o jurista demonstra uma íntima relação com o crime previsto no artigo 319 do Código Penal (*Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal*). A prevaricação só não ocorrerá quando o agente incidir em forma culposa, pois aquela espécie infracional exige o dolo de satisfação pessoal.

As condutas enumeradas, se devidamente comprovadas em processo ao qual foi regido o contraditório e ampla defesa, serão consideradas, para fins disciplinares nas Forças Armadas, em transgressões militares médias ou graves, desde que não tipificadas como crime ou contravenção. Dessa forma, não há possibilidade de cumulação entre a responsabilidade penal e administrativa.

Quanto ao agente público, tais condutas serão consideradas infrações administrativas nos termos da Lei 8.812/1990 e deverão ser punidas com a pena de, no mínimo, suspensão – parágrafo primeiro do mesmo artigo. Diversamente dos militares, há possibilidade de cumulação com a esfera penal.

O cumprimento de tais transgressões militares e infrações administrativas não impedem a responsabilidade em crime de responsabilidade e em improbidade administrativa – Leis 1.079/1950 e 8.429/1992 – nos termos do parágrafo segundo do artigo 32. A Lei de Improbidade Administrativa considera atos improbos aqueles que atentem contra os princípios da Administração Pública, que importem em enriquecimento ilícito e que causem prejuízo ao erário.

Em seu artigo 33, a Lei de Acesso elenca as espécies de sanções passíveis de serem aplicadas. O artigo 33 apresenta direcionamento específico: será aplicado à [...] *pessoa física ou entidade privada que detiver*

*informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei [...].*As espécies de sanções administrativas são as seguintes:

- I - advertência;
- II - multa;
- III - rescisão do vínculo com o poder público;
- IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e
- V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

Importante observar que tais espécies de sanções não são aplicadas ao agente público e militar. O artigo 33, caput da LAI afirma que tais sanções acima elencadas são aplicadas a pessoas físicas ou entidades privadas que mantiverem vínculos com o poder público. Aos agentes militares e públicas que apresentam a responsabilidade civil trazida no artigo 32 se aplicam os seus respectivos diplomas normativos. É esse o entendimento dos incisos I e II do artigo 32 do parágrafo primeiro da LAI.

Assim, ao agente público são consideradas sanções disciplinares nos termos do artigo 127 da Lei 8.112/1990: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada. Contudo, a própria Lei de Acesso à Informação instrui sobre a punição do agente público: a sanção aplicável deve ser no mínimo a de suspensão (artigo 32, §1º, II).

De ser observado que a Lei de Acesso à Informação permite a punição também às pessoas jurídicas.

A aplicação das sanções pode ser feita de maneira cumulativa. Nesses termos dispõe o parágrafo primeiro do artigo 33 que as sanções do inciso I, III e IV poderão ser aplicadas conjuntamente com a multa, sendo assegurado o direito de defesa do interessado no prazo de 10 (dez) dias. Em iguais termos determina o artigo 66, §1º do Decreto 7.724/2012. A sanção de multa será aplicada independente da reparação pelos danos sofridos e não poderá ser inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais) nem superior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) em se tratando de pessoa natural. Em se tratando de entidade privada, não poderá ser inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) nem superior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) – artigo 66, §2º do Decreto 7.724/2012.

A aplicação da sanção do inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado também em prazo de 10 (dez) dias – artigo 33, §3º da LAI e artigo 66,§3º do Decreto 7.724/2012). .

Em caso de aplicação da sanção prevista no inciso V – inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração – a reabilitação está sujeita ao ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes, devendo ser feita após decorrido o prazo da suspensão temporária de licitação e contratação (artigo 33, §2º da LAI e artigo 66,§4º do Decreto 7.724/2012).

Mais uma vez, percebe a relação e implicação da LAI com outros instrumentos administrativos, no caso a Lei de Licitações.

#### **4. INSERÇÃO DA LEI 12.527/2011 NO ORDENAMENTO**

Ao longo desse tópico e do seguinte será abordado aquilo que se denominará de conflitos homogêneos e conflitos heterogêneos. Os conflitos homogêneos ocorrem quando instrumentos jurídicos distinto tutelam o mesmo direito. Já os conflitos heterogêneos abordam conflitos de instrumentos jurídicos distintos que versam sobre direitos distintos.

##### *4.1. Conflitos homogêneos*

É ensejador de questionamento por qual razão a Constituinte e os diplomas nacionais previram a elaboração de garantias para tutelar o direito de acesso: o habeas data, o direito de petição, as ações cautelares civis e a normatização do direito de acesso – nesse caso, feito pela Lei 12.527/2011. Ademais desse, devem ser trazidos institutos que podem também tutelar a informação: como o mandado de segurança e o habeas corpus.

Nessa análise não se trata de sigilo, pois os institutos visam o mesmo efetivar o mesmo direito. Os sigilos legais especiais e os sigilos administrativos serão abordados no tópico dos conflitos heterogêneos, pois tratam de conflitos entre direitos distintos.

Paralelo ao direito de acesso à informação se encontra o direito de petição. O direito é previsto no artigo 5º, inciso XXXIV, *a* e *b*, da Constituição Federal, e apresenta a finalidade de defesa de direitos ou contra ilegalidade e abuso de poder, ou ainda para obter certidões de repartições públicas para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações pessoais.

Assim, o direito de petição apresenta um caráter mais restrito do que o direito de acesso à informação. Aquele visa à obtenção de informações em situações que possam implicar danos ou situações de interesse pessoal. Nesse aspecto, a amplitude do direito de acesso é maior, pois não apresenta tais requisitos para sua efetivação.

De um ponto de vista histórico, é possível afirmar que o direito de petição é anterior ao de acesso. Primeiro, porque o direito de petição é previsto no direito de acesso à informação – em sua estrutura normativa. E segundo, porque o direito de acesso à informação contempla institutos mais diversos: transparência ativa, criação de órgãos especializados, direitos de recursos e

previsão de responsabilidade aos servidores. Há uma complexidade normativa maior.

Como notado nos tópicos em que a LAI foi analisada, o direito de petição conforma os pedidos ao Sistema de Informação ao Cidadão e as hipóteses recursais; faz parte do núcleo da transparência passiva.

Outra diferença notada por Gilmar Mendes (2012:527) é que o direito de petição não apresenta reserva legal expressa. Isso implica em um reconhecimento de um direito que tem a possibilidade de ser efetivado de maneira mais direta e também de ter um conjunto normativo mais simples que o direito de acesso.

Por ser mais primitivo que o direito de acesso normatizado pela Lei 12.527/2011, o direito de petição pode ser manuseado em casos de entes federativos que não disponham de estrutura ou aplicação, ainda que parcial, da prevista por aquela Lei.

Como semelhança entre os dois institutos, Gilmar Mendes (2012:526) observa que corolário ao direito de petição está o direito de ser informado. Ora, não basta a possibilidade de pleitear informações e dados, esse direito tem que ser cumprido ou então motivado porque foi negado. Percebe-se que a doutrina começa a realizar uma conjugação entre os dois institutos: previsão da transparência ativa ao direito de petição.

Em caso de negativa da publicidade, subsidiário a esse princípio, há o princípio da motivação: negando-se dever haver justificação do porquê negar. Em sentido semelhante dispõe a LAI.

A motivação não se confunde com publicidade. Essa implica em juízo de conhecimento, naquela há juízo de valoração. Na primeira implica-se o “porquê?”, enquanto na última o “o que?”.

A transparência passiva rege o direito em sua esfera administrativa como procedimento. Porém, em caso de negativa ou mesmo sem necessidade de esgotamento da via administrativa, será garantida a via judicial através do habeas data (CUNHA FILHO e XAVIER: 2014,109). A regra é válida para os casos de mandado de segurança e de injunção, mas não para o habeas data, pois a Súmula 2 do Superior Tribunal de Justiça afirma não caber habeas data enquanto não houver recusa de informação por parte da autoridade administrativa.

O habeas data vem previsto no artigo 5º, LXXII da Constituição Federal e na Lei 9.507/1997 que normatiza em seu artigo 7º:

Art. 7º Conceder-se-á *habeas data*:

I - para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

II - para a retificação de dados, quando não se prefera fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

III - para a anotação nos assentamentos do interessado, de contestação ou explicação sobre dado verdadeiro mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável.

UadiBulos (2007:384) afirma que o habeas data busca evitar registros de dados pessoais coletados de forma fraudulenta, ilegal e desleal. O habeas data trata-se do mesmo direito de acesso à informação porém em seu aspecto judicial, não mais administrativo.

Como Lucas Rocha Furtado (2007:1179) afirma, o âmbito normativo do habeas data é o mesmo do direito de acesso à informação: o próprio direito à informação. Contudo, o direito regulado pela LAI é mais amplo, pois o habeas data só trata de informações sobre o impetrante, enquanto o direito regulado pela LAI inclui informações de interesse particular, coletivo ou geral.

O autor (FURTADO, 2007: 1180) continua e observa que: em caso de negativa de acesso às informações pessoais em âmbito administrativo, o instrumento no âmbito judicial será o habeas data. Contudo, se a negativa de acesso for de informação de caráter geral, público, a ação deverá ser um mandado de segurança, em virtude de habeas data não tutelar informação de caráter coletivo ou geral.

A importância do direito de informação é observada no âmbito judicial ao ser sumaríssimo o rito cabível para a ação de habeas data. Assim, o artigo 19 da Lei de Habeas Data impera a prioridade do instrumento sobre todos os atos judiciais, salvo habeas corpus e mandado de segurança.

Pese não haver um juízo específico em razão da matéria para julgamento de casos de habeas data, deve ser notado a conjugação elaborada pela Constituição Federal ao estabelecer a competência em razão da matéria e autoridade. Assim, por exemplo, a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar habeas data quando o coautor for Presidente da República, a Mesa da Câmara dos Deputados ou Senado Federal, o Tribunal de Contas da União, Procurador-Geral da República e o próprio Supremo Tribunal Federal.



Outra semelhança entre os institutos é a gratuidade na prestação de informações como já exposto acima. O artigo 5º, inciso LXXVII da Constituição Federal prevê a gratuidade do habeas data em mesmo timbre da previsão do artigo 12 da Lei de Acesso à Informação e do artigo 4º do Decreto 7.724.

Cunha Filho e Xavier (2014: 110) afirmam que quanto às regras procedimentais, a Lei de Acesso revogou a Lei de Habeas Data. A passagem refere-se ao artigo 2º da Lei 9.507/1997 em virtude de sua pouca presteza e clareza jurídica. Quanto aos procedimentos judiciais, a Lei 9.507/1997 continua em vigor.

Outra diferença é o ponto da motivação. Por se tratar de ação judicial, o pedido deverá ser fundamentado em habeas data, o que é dispensado na via administrativa. Quanto à decisão judicial sobre o pedido de habeas data, essa deverá, como qualquer outra, ser motivada.

Portanto, necessário uma síntese do exposto. O direito de acesso à informação apresenta eficácia ampla em todo o ordenamento. Do ponto de vista procedimental administrativo, é regido pela Lei de Acesso à Informação – objeto da presente obra - , contudo, no aspecto judicial, o direito de acesso à informação apresenta tutela pelas garantias judiciais: possibilidade de utilização de mandado de injunção caso o ente federativo não tenha criado o instrumento normativo para regulá-lo, possibilidade de utilização de mandado de segurança em caso de direito líquido e certo e de habeas data, como ainda expõe os juristas (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014:109) acima citados.

Também, são possíveis ações que tutelem o direito na esfera da responsabilidade administrativa, penal e civil. O tópico foi abordado na questão da responsabilidade do Estado e do servidor público.

Assim, a LAI se soma a instrumentos como o Habeas Data, tirando a exclusividade do último para o acesso às informações pessoais tuteladas pelo Estado.

Ainda na tutela de documentos, podem ser citadas algumas ações cautelares. Por serem ações, aplicam-se alguns entendimentos anteriores analisados quanto à diferença de um simples requerimento administrativo.

As ações cautelares visam à tutela do processo principal. Ainda que marcadas pelo litígio entre particulares, é possível argumentar favoravelmente à utilização do instituto por um particular frente à Administração Pública quando

ocorrer o risco de destruição de documento público por servidor se esse documento servir a instrução futura de um processo. Do contrário, cabível a utilização de mandado de segurança em virtude do risco de lesão.

Por se caracterizarem como ações cautelares estão submetidas aos pressupostos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora* (DONIZETTI, 2009:811).

Inicialmente deve ser tratada da ação de busca e apreensão cautelar que pode ter por objeto pessoas ou coisas (artigo 839 do Código de Processo Civil). Os objetos tutelados pela cautelar são móveis, assim cabível a incidência do instituto sobre documentos.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul determinou que o advogado não pode reter documentos da parte, o que enseja a ação de busca e apreensão – Apelação Cível nº 70057621963, publicada em 27/03/2014.

Outra espécie de cautelar é a de exibição. O ato de exhibir é de possibilitar o conhecimento. Como afirma Elpídio Donizetti (2009:812), a exibição possibilita um juízo acerca do direito material. Nos termos do Código de Processo Civil, em seu artigo 844, a exibição tem por objeto coisa móvel que esteja em posse de outro, de documento próprio ou comum, em poder de outrem – o Código cita o cointeressado, o sócio, o condômino, o credor, devedor, inventariante, dentre outros – e da escrituração comercial, balanços e documentos de arquivo.

É sabido que no ordenamento jurídico diversos direitos se implicam mutuamente. Assim, uma maior cognição dos elementos probatórios – características típicas da ampla defesa e contraditório – possibilita ao cidadão indiciado maiores chances de ter sua liberdade concedida.

A autoridade policial ao negar ao defensor acesso aos autos, nega diretamente a chance de sua soltura.

É bem verdade que o inquérito policial, para parte da doutrina, apresenta caráter inquisitivo o que poderia retirar-lhe a incidência do contraditório e da ampla defesa. Contudo, a interpretação não deve ser essa. Não há obrigatoriedade de incidência, mas nada impede a observância de tais princípios. Se mesmo no momento da Ciência Jurídica encontramos a eficácia de direitos públicos sobre relações privadas, há de se questionar por que não

haveria incidência e observância de direitos fundamentais em um instituto como o inquérito policial.

Não por menos dispõe a Corte Constitucional em Súmula Vinculante de nº 14:

É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

Assim, o habeas corpus se mostra como instrumento de defesa simultânea de dois direitos quando violados: imediatamente a negativa de acesso aos autos do inquérito e remotamente a liberdade.

Deve ser frisado que, por ser entendimento sumulado, a reiteração da negativa por autoridade policial enseja reclamação constitucional.

Como instituto após a violação de direito, há as tipicidades penais elencadas no Capítulo III, do Título X do Código Penal. São elencados, portanto, os tipos penais que combatem: a) a falsificação de documento público no artigo 297, b) a certidão ou atestado ideologicamente falso no artigo 301, c) o uso de documento falso (artigo 304) e d) a supressão de documento (artigo 305).

Deve ser frisado que nessas hipóteses não desenvolvimento e incentivo à publicidade, mas o estímulo à preservação de documentos públicos e sua correta utilização pela sociedade. Tutela-se, sobretudo, os instrumentos que viabilizam o direito de informação.

#### *4.2. Conflitos heterogêneos*

Ainda que nesse capítulo haja aspectos administrativos – situação que leva das hipóteses de sigilo por ato da Administração –, o presente capítulo busca analisar a inserção conflituosa do direito de acesso em um sistema jurídico, superando a mera questão da transparência passiva analisada no capítulo anterior.

Nesse tópico serão analisadas situações em que o direito de informação entra em conflito com outro direito e, em determinados aspectos, chega até a

ceder sua imperatividade.

Além das diferenças entre as restrições abstratas e casuísticas (feita no início dessa obra), deve ser também feita a diferença entre as restrições ao próprio direito de acesso *versus* a restrição à Administração Pública na realização desse direito. Um exemplo dessa última hipótese é a restrição à própria Administração trazida pelo artigo 21 da LAI:

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

De igual maneira, a LAI estabelece restrições à Administração Pública em seu artigo 10. Em seu parágrafo segundo afirma: *Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.* Já em seu parágrafo terceiro, veda exigência de qualquer natureza relativa aos motivos determinantes da solicitação de interesse público. Os artigos tratam especificamente dos princípios da facilidade dos procedimentos e da desnecessidade de motivação anteriormente citados.

Também devem ser elencadas as hipóteses de restrição ao cidadão, como nos casos já oportunamente analisados em que há restrição aos tipos de pedidos e recursos que podem ser feitos.

A regra em um Estado Democrático é a publicidade de seus atos. Contudo, a publicidade não é um princípio absoluto e em determinadas situações impõe-se a necessidade de sua não observância para o resguardo de sistema jurídico como um todo. É bem verdade que há aplicabilidade imediata de direitos fundamentais e princípios, inclusive os que não estão elencados na Constituição Federal (artigo 5º, parágrafo primeiro), mas a sistematicidade exige a conciliação da diversidade.

Marco Antonio Karam Silveira (2013:WEB) enumera duas situações genéricas de restrições ao acesso de informações – portanto, hipótese de restrição ao cidadão, não à Administração. A primeira vem na própria LAI, em seu artigo 31 que normatiza que o acesso às informações deve ser feito com afinidade com a intimidade, vida privada e imagem das pessoas, além dos

demais direitos fundamentais. A inviolabilidade de tais direitos vem prevista no artigo 5, inciso X da Constituição Federal. O autor ressalta que documentos em guarda do Estado – como, por exemplo, documentos relativos à figura de um agente político de importância – não se confundem com documentos públicos.

A informação pessoal é aquela que não é pública e que é relacionada a uma pessoa identificável ou identificada, ainda que tenha sido produzida pelo Estado (Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios, 2013:29). A LAI garante acesso não só às informações públicas, mas também as pessoais: o artigo 6º prevê o dever de tutela do Estado de informações pessoais. Entretanto, o acesso a essas informações é restrito aos interessados, não se submetendo à transparência ativa (CUNHA FILHO e XAVIER: 2014:314). São passíveis de tutela aquelas informações que o autor (CUNHA FILHO 2014:318-320) denomina de sensíveis – informações que afetem à intimidade, vida privada, honra e imagem. Não são sensíveis, a seu turno, CPF, RG, data de nascimento, dentre outros. A sensibilidade deve ser auferida no caso concreto.

Em tais situações, contudo, a Lei de Acesso à Informação (artigo 31,º1º,I) , estabelece que o acesso será restrito e terá uma duração de cem anos no máximo a contar de sua produção, independentemente de qualidade do seu sigilo a contar da data de produção. Observe que a LAI não retira o acesso, apenas o leva a ser restrito a alguns indivíduos. O acesso será possível somente a agentes públicos autorizado por lei e à pessoa a quem se referirem.

Outra situação prevista em mesmo dispositivo, em seu inciso II, é que a divulgação poderá ocorrer a desde que por previsão legal ou a terceiros desde que com consentimento expresso da pessoa a quem o documento se referir. Esse consentimento será dispensado nos seguintes cenários (art. 31, §º):

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico; II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem; III - ao cumprimento de ordem judicial; IV - à defesa de direitos humanos; ou V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

A divulgação nessas hipóteses de dispensa de consentimento ocorrerá por ordem judicial, aplicando-se ao caso a Lei do Habeas Data (Lei 9.507/1997). Marco Antonio Karam Silveira (2013:WEB) nota que a lista de situações que dispensam o consentimento é taxativa.

A LAI (artigo 31, §4º) ainda afirma que a restrição não poderá ser utilizada para prejudicar a apuração de irregularidades em que o titular da informação estiver envolvido.

O autor (SILVEIRA, 2013:WEB) cita também como hipótese de restrição as demais estabelecidas pelo próprio ordenamento. São listados como exemplos os Inquéritos Policiais, as Comissões Parlamentares de Inquérito, processos administrativos e judiciais. Assim, impera o artigo 22 da LAI:

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

Esses são denominados sigilos legais especiais (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014:225). Os autores elencam diversas restrições à publicidade:

Os sigilos trazidos pela Constituição Federal: das comunicações (artigo 5º, inciso XII e artigo 139, III), o da vida privada (artigo 5º, X), da fonte (artigo 5º, XIV), das votações (artigo 5º, XXXVIII, b; artigo 14; artigo 52, III, IV e XI; ARTIGO 60, §4º, II; artigo 98, II, artigo 119, I; artigo 120, §1º, I; e artigo 130-A, §3º), da justiça (artigo 5º, LX; artigo 93, IX e artigo 136, parágrafo 1º, b e c).

Os sigilos trazidos pela legislação infraconstitucional: profissional (artigo 154 do Código Penal e artigo 230 do Código Militar), de documento particular (artigo 153 do Código Penal e artigo 228 do Código Penal Militar), fiscal (artigo 198 do Código Tributário Nacional), dos atos da Agência Brasileira de Inteligência (artigo 9º da Lei 9.883/1999), industrial (incisos XI, XII e XIV do artigo 195 da Lei 9.279/1996), de operação ou serviço prestado por instituição financeira (Lei Complementar nº 105/2001 e artigo 18 da Lei n. 7.492/1986), da proposta apresentada em procedimento licitatório (artigo 3º, §3º da Lei 8.666/1993), de justiça (artigo 155 do Código de Processo Civil e artigo 325 do Código Penal, artigo 20 do Código de Processo Penal, artigos 8º e 10 da Lei 9.296/1996), certidões e informações para a ação popular (artigo 1º, §6º da Lei

4.717/1976) e do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – SIPAER (artigo 88-J da Lei 12.970/2014).

Nunes (2013:104) cita como importante direito que restringe o acesso à informação, o direito de propriedade, pois a divulgação de dados sigilosos de uma empresa que se submeta ao livre mercado poderia ameaçar sua existência. A questão já foi abordada acima.

Outra questão abordada pelo autor é a divulgação dos salários. Nunes (2013:172) estabelece uma crítica, afirmando ser contra a divulgação nominal dos salários dos servidores públicos – aquela em que há identificação. Márcio Nunes mostra que ponderável seria a Lei 12.507/2010 do Estado do Rio Grande do Sul na qual, em seu artigo 1º, veda-se a identificação pessoal em atenção ao inciso X do artigo 5º da Constituição Federal. A Controladoria-Geral da União, no Manual da Lei de Acesso à Informação (2013:30), orienta que, em caso de divulgação do nome e CPF do servidor, sejam omitidos os três primeiros dígitos e os dois dígitos verificadores do CPF.

Trazendo uma síntese das espécies de conflitos, Márcio Nunes (2013: 305-307) elenca aquilo que foi considerado nesse trabalho como conflitos de natureza material e formal. Os conflitos de natureza material dizem respeito aos conflitos das normas da Lei de Acesso à Informação e do direito de informação frente aos demais direitos postos na Constituição Federal. Já os conflitos de natureza formal dizem respeito à origem das normas e seu grau de hierarquia. Assim, em conflitos de natureza material: a) em se tratando de direitos humanos jamais haverá sigilo, devendo prevalecer o direito de acesso; b) não haverá sigilo quando versar sobre pedidos que nada digam respeito aos objetivos da LAI. O autor caracteriza como objetivos da LAI as violações de direitos humanos e as políticas públicas voltadas à efetivação de direitos fundamentais.

Pese não haver nenhuma restrição de informações públicas que afetem a esfera dos particulares, deve haver, por parte da Administração, cautela na divulgação das informações.

Por sua vez, quanto aos conflitos de cunho formal – origem dos diplomas normativos em conflito, o autor resume: em conflito com decreto federal e decretos dos demais entes federativos, bem como decretos específicos do Tribunal de Contas da União, da Comissão de Valores

Mobiliários e do Banco Central, deverá prevalecer a LAI. Em conflito da LAI com as leis de acesso de origem estadual e municipal, deverá prevalecer essas últimas. Em conflito da LAI estadual com decretos específicos do Tribunal de Contas do Estado e Assembleia Legislativa, deverá prevalecer a Lei de Acesso à Informação estadual e, por fim, quando houver conflito entre decreto federal e decreto dos demais entes estatais, deverá ser aplicado o princípio da predominância de interesse.

Também informando a questão da pluralidade de diplomas no ordenamento, Cunha Filho e Xavier (2014: 104-105) afirmam que leis especiais que promovam mais publicidade – como a Lei 8.666/93 – o que criem hipótese de restrição de informação – Lei 6.407/76 sobre sigilo comercial – prevalecerão sobre a Lei de Acesso à Informação em razão do critério da especialidade. A LAI, por sua vez, prevalecerá quando for mais célere quando em contraste com outra lei especial – por exemplo, o procedimento que versa sobre a obtenção de informações militares previsto no Estatuto dos militares. Assim, o Supremo Tribunal Federal (DJ 15-08-2014):

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À INTIMIDADE E À PRIVACIDADE. DISTINÇÃO ENTRE A DIVULGAÇÃO DE DADOS REFERENTES A CARGOS PÚBLICOS E INFORMAÇÕES DE NATUREZA PESSOAL. OS DADOS PÚBLICOS SE SUBMETEM, EM REGRA, AO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. DISCIPLINA DA FORMA DE DIVULGAÇÃO, NOS TERMOS DA LEI. PODER REGULAMENTAR DA ADMINISTRAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O interesse público deve prevalecer na aplicação dos Princípios da Publicidade e Transparência, ressalvadas as hipóteses legais. II – A divulgação de dados referentes aos cargos públicos não viola a intimidade e a privacidade, que devem ser observadas na proteção de dados de natureza pessoal. III – Não extrapola o poder regulamentar da Administração a edição de portaria ou resolução que apenas discipline a forma de divulgação de informação que interessa à coletividade, com base em princípios constitucionais e na legislação de regência. IV – Agravo regimental a que se nega provimento.

Ainda, deve ser notado que o Estado não deve ser responsabilizado pela má-utilização da informação que foi obtida pelo particular. Caso o indivíduo utilize a informação para fins ilícitos ou imorais, a ele cairá a responsabilidade seja civil ou penal.



A segunda hipótese de restrição genérica trazida pelo autor é a decorrente das classificações de sigilo.

O artigo 23 da LAI estabelece como finalidade da classificação de sigilo de informações a segurança nacional. Enquadra-se em tais finalidades as informações que possam por em risco a defesa, a soberania, a integridade nacional; que prejudiquem as relações internacionais; que ponham em risco a vida, segurança e saúde da população; que ofereçam risco de instabilidade financeira, econômica e monetária; coloquem em risco o funcionamento das Forças Armadas; que afetem a pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico; que acometam a segurança de instituições e autoridades nacionais e estrangeiras e que comprometam as atividades de inteligência e de combate a infrações.

A classificação é ato da Administração, com a exigência de ser observado, contudo, os seguintes requisitos (artigo 24, §4º): o interesse público da informação e a menor restrição possível como critérios genéricos e a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e Estado bem como o prazo máximo de restrição ou seu termo final como critérios específicos. Os dispositivos da LAI só se aplicam ao Executivo Federal em virtude da presença de órgãos típicos desse Poder para a classificação.

A Lei 12.527/2012 continua, afirma que as classificações serão tipificadas como ultrassecretas, secretas ou reservadas. As hipóteses trazidas são taxativas, sendo vedado aos demais entes federativos a criação de novas situações de sigilo - Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios (fls. 30-31). O caráter distintivo entre tais tipologias é estabelecido em razão do prazo máximo de restrição. À vista disso, estabelece o artigo 24:

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

Esses prazos poderão ter um prazo mais curto: estabelece-se o termo final um evento que aconteça antes do prazo máximo (artigo 24, §3º).

Algumas classificações decorrem diretamente da LAI. Assim determina o parágrafo segundo do mesmo dispositivo que informações que possam colocar

em risco à segurança do Presidente e do Vice e seus cônjuges e filho(as) serão classificadas como reservadas, sendo mantidas em sigilo até o fim do mandato em exercício ou, em hipótese de reeleição, até o último mandato.

O parágrafo quarto continua, dispondo que, com o término do prazo ou do evento a qual estava previsto, a publicidade ocorre automaticamente: as informações perdem sua qualidade de sigilosa sem necessidade de qualquer ato administrativo.

Além dos prazos, outra distinção é estabelecida em razão da competência para a classificação como estabelece o artigo 27. No âmbito da administração federal, a competência para as informações de grau ultrassecreto é do Presidente da República, do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, e Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior. No que toca aos Comandantes das Forças Armadas e aos Chefes de Missões Diplomáticas, a classificação deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado em prazo previsto regulamento (art. 27, §3º).

Quanto ao grau secreto, são competentes essas autoridades anteriores e os titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista. A LAI prevê a possibilidade de delegação da competência das classificações ultrassecreta e secreta, inclusive a agentes que exerçam em missão no exterior, sendo vedada a subdelegação (art. 27, §1º).

Em relação às de classificação de grau reservado, todas as enumeradas acima e todas autoridades que exerçam direção, comando ou chefia, de acordo com a regulamentação específica de órgão ou entidade.

A Lei de Acesso à Informação prevê algumas formalidades para o cumprimento da classificação. Assim, a classificação deve ser realizada em uma decisão que deve conter os seguintes elementos (artigo 28): assunto objeto da informação, fundamentação da classificação com observância do interesse público da informação, a menor restrição possível, a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e Estado bem como o prazo máximo de restrição ou seu termo final, indicação do prazo de sigilo e a identificação da autoridade que realizou a decisão. O Decreto 7.724/2012 também estabelece como requisitos a data que houve a classificação (artigo 31). A forma da

decisão recebe a nomenclatura de Termo de Classificação de Informação – TCI (artigo 31 do Decreto 7.724/2012).

Caso a informação seja classificada como ultrassecreta, a autoridade que tiver elaborado a decisão deverá obrigatoriamente encaminhá-la à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (artigo 27, §3º). No âmbito federal, as hipóteses são ampliadas incluindo também as informações de grau secreto (artigo 32 do Decreto 7.724/2012).

De importância notar que a decisão não se confunde com a informação, essa é objeto daquela, contundo a Lei estende à decisão a mesma qualidade da informação: o artigo 28, parágrafo único determina que o grau de sigilo da decisão será o mesmo da informação.

Se o documento contar com informações que possuam diversos graus de sigilo, prevalecerá aquele que tiver o grau maior (artigo 33 do Decreto 7.724/2012).

Marcio Antonio Karam Silveira (2013:WEB) nota que esse dispositivo vai contra os princípios constitucionais, pois ao requerer a informação que está sob sigilo, o cidadão, em virtude da decisão também estar sob sigilo, não terá acesso à fundamentação. O indeferimento somente indicará que a informação é sigilosa, mas não indicará o porquê.

A classificação das informações não é definitiva, podendo ser reavaliada pela autoridade classificadora ou de hierarquia superior por provocação ou por ofício. A reavaliação tem como objeto a desclassificação ou redução do prazo de sigilo (artigo 29, caput). A LAI não fala sobre a possibilidade de reclassificação para um grau superior ou inferior. Em caso de redução do prazo, o termo inicial será mantido o mesmo (artigo 29, §3º).

Cunha Filho e Xavier (2014:223) aduzem que o pedido de reavaliação por provocação não inclui o pedido de acesso à informação.

Para a revisão de ofício da classificação de grau em ultrassecreto ou secreto, o Decreto 7.724/2012, artigo 35, estabelece um prazo máximo de quatro anos. Em caso de revisão por provocação, o Diploma estabelece que o pedido independa de prévio pedido de acesso, devendo a autoridade decidir em trinta dias (artigo 36, parágrafo único).

Havendo negativa do pedido de desclassificação ou de reavaliação, poderá o interessado apresentar recurso em dez dias, a partir da ciência da

negativa. O recurso será dirigido ao Ministro de Estado ou autoridade com prerrogativas iguais, com prazo de decisão também em trinta dias (artigo 37). Esse recurso não se esgota: o cidadão poderá ainda apresentar um recurso final à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, em dez, dias contados da ciência da decisão (artigo 37, §4º). As decisões sobre a desclassificação, reclassificação ou redução do prazo, deverão estar consignadas nas capas dos processos e em local do TCI (artigo 38).

Ainda que as classificações elenquem hipóteses de restrições à publicidade é necessário haver um mínimo de publicidade para que possa existir o interesse de reavaliação das informações. Portanto, às autoridades impera o dever de publicar anualmente em endereço eletrônico: lista de informações desclassificadas nos doze meses anteriores, lista de documentos classificados em cada grau de sigilo e um relatório estatístico (artigo 30). Ademais da disponibilidade em sítio eletrônico, deve haver disponibilidade dessa publicação nas sedes das entidades.

Determina o artigo 43 que terão acesso, poder de divulgação e tratamento de informações classificadas:

as pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam credenciadas segundo as normas fixadas pelo Núcleo de Segurança e Credenciamento, instituído no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, sem prejuízo das atribuições de agentes públicos autorizados por lei.

Outra obrigação da Administração Pública é manter a avaliação periódica da avaliação. Dessa maneira, foi criada a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos – CPADS. Ademais dessa atribuição, possui também as funções de opinar sobre as classificações, oferecendo assessoramento (artigo 34 do Decreto 7.724/2012).

As classificações não são irrestritas, assim normatiza os artigos 41 e 42:

Art. 41. As informações sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de classificação em qualquer grau de sigilo nem ter seu acesso negado.

Essa norma apresenta interação fundamental com a questão da tutela judicial do direito de acesso, pois está coesa com o que dispõe o artigo 42 que

afirma não poder ser negado acesso à informação quando necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. Contudo, mais uma vez, ao requerente se impõe uma restrição: deve fundamentar a excepcionalidade da medida para ter acesso às informações em sigilo – parágrafo único do mesmo artigo.

A previsão dos sigilos não impede o conflito das leis no caso concreto. Marco Antonio Karam Silveira (2013:WEB) cita exemplo de conflitos de direitos na lei. Um exemplo seria o caso de requerimento sobre ligações telefônicas dos telefones pertencentes às repartições públicas. Pode-se nesse caso perceber um conflito entre o direito à intimidade daquele que utiliza o telefone com o direito à informação em virtude do instrumento utilizado ser um telefone funcional, público. O autor leva a questão além e afirma que determinadas ligações poderiam incluir dentro do âmbito de um procedimento administrativo ao qual também deve ser dada restrição. Nessa hipótese, aduz o autor, a restrição e sigilo das ligações seriam tutelados pela LAI.

Nunes (2013:151) observa que não há contraditório prévio na Lei 12.527/2011. Assim, se determinada informação for considerada de relevância a ser pública, ainda que incida sobre o âmbito pessoal e de intimidade, o particular será sujeito à divulgação sem que tenha podido decidir e participar no âmbito do processo de publicidade. O monopólio do processo é de alçada exclusiva da Administração. O autor (NUNES, 2013:139) afirma que a razão para isso é exatamente o caráter público da Lei de Acesso à Informação.

Questiona-se o risco de tal medida adotar apresentar lesão aos direitos individuais frente a interesse meramente estatais. Ainda que a publicidade prevaleça aos atos de governo, não deveria ser assim aos interesses particulares.

## 5. CONCLUSÃO

Foram apontadas durante esse trabalho as principais considerações acerca da Lei 12.527/2011. Das questões históricas de criação da LAI e da sua inserção no ordenamento jurídico frente a institutos similares e institutos que a restringem. Com a exposição dos motivos de criação da LAI e o seu relacionamento com a Lei 12.528/2011 que criou a Comissão Nacional da Verdade.

O principal anseio foi responder, através de um paralelo, se há necessidade de ser criado um instituto de tutela jurídica do direito de informação quando no ordenamento jurídico já existe um elenco de institutos similares, tais como o direito de petição, o habeas data, o mandado de segurança e as ações cautelares existentes no Código Processual Civil.

O trabalho procurou demonstrar o valor da comunicação para o fortalecimento da Democracia e da participação popular nos assuntos públicos e de que forma a LAI inova com ferramentas especializadas na consecução desse fim. A utilização de direitos para o fortalecimento da Democracia além do simples pleito eleitoral retoma o conceito grego de *isagoria*. Ademais, foi demonstrado de que forma ocorre conexão entre três institutos distintos como Comunicação, Direito e Democracia: a ligação ocorre através do pluralismo, característica existente nas três esferas. Quedou demonstrado a importância do direito de informação e de sua tutela para a sociedade.

Contudo, a multiplicidade, multiplicidade essa típica do direito –por razão da diversidade normativa – e da comunicação – em virtude de diversas situações onde ela pode variar, mormente quanto aos distintos sujeitos que se comunicam e ao tipo de informação a ser tutelada – se deu justificada nos seguintes capítulos.

O princípio da publicidade traz à Administração Pública e a criação de instrumentos legais para balizar a sua aplicação se mostrou necessária em virtude de sua amplitude. Dessa maneira, a LAI surge com ferramenta específica para determinar a atuação do cidadão e do Estado na troca de informações públicas.

Além de tutelar o direito de informação e implicar na realização de outros princípios como moralidade e eficiência da Administração Pública, a LAI cria

toda uma estrutura procedimental, orgânica e institucional para a sua efetividade, nisso diferindo das demais garantias e sendo essa a sua característica primordial: anção de transparência ativa. Foi examinada a criação de órgãos físicos e eletrônicos para divulgação da informação, as hipóteses de restrição estabelecidas pela Administração e também a sua responsabilidade sobre a publicidade.

O conceito de transparência ativa atraiu a criação dessas ferramentas, enquanto que nos demais institutos de feições jurisdicionais/litigiosas, o conceito de transparência passiva é mais presente. O estabelecimento de prazos e de motivação também é um fator que traz caráter inovador à LAI ao ensejar maior responsabilidade da Administração frente às demandas.

A análise específica desses institutos se mostrou necessária para a execução da obra em uma linha comparativa com aquelas garantias – habeas data, direito de petição, dentre outros - que culminou no último capítulo.

Aduz-se nessa obra, portanto, que a adoção de princípios distintos, ainda que muito próximos – transparência ativa e passiva –, leva a uma estruturação normativa diversa. Passada a fase de inovação, surge a fase de conciliação normativa.

A diversidade de normas e de direitos em um ordenamento implica em situações conflituosas nas quais não só o Estado como o cidadão, usuário das ferramentas de tutela, se vê questionados sobre qual usar e como o direito é restringido. Assim, foram propostas as categorias jurídicas de conflitos homogêneos e heterogêneos para, de maneira didática, diferenciar a LAI de outras garantias jurídicas e de outros direitos fundamentais.

Conclui-se que o direito de informação, a partir de sua tutela realizada pela LAI, é mais específico em sua função que os outros instrumentos, porém a necessidade de sua regulação e restrição por uma lei o torna menos manuseável quando em comparação com direitos que já apresentam uma utilização mais tangível, como o direito de petição. O número de normas maior que os demais podem ensejar menor entendimento da sociedade política na participação dos seus direitos.

Em outro turno, a utilização da LAI no âmbito administrativo propicia maior celeridade que a utilização de ações no âmbito do judiciário marcado pela morosidade processual e pelo maior formalismo procedimental.

Quanto aos conflitos heterogêneos, há a ambientação do direito de informação frente a direitos ou interesses distintos, tão divergentes como vida privada e segurança nacional. Nesse tópico, as restrições podem ser feitas tanto pela Administração, mormente quanto às hipóteses de sigilo trazidas pela LAI, quanto pelo Estado-Juiz. Assim, difere-se do tópico anterior no qual a efetivação da LAI dependeria somente do Estado-Executivo.

Tudo isso foi possível com a análise de cada ferramenta em seu caráter abstrato nos âmbitos administrativos e judiciais, de que maneira há o manejo por parte dos interessados e como a atuação estatal se porta diante de tais demandas.

Essa obra iniciou-se mostrando a pluralidade como característica típica de três institutos humanos – Direito, Comunicação e Democracia. Encerra, com uma proposta de que, frente a complexidade de normas e o avantajado número de diplomas jurídicos, é possível pensar na criação de um diploma único, com feições mistas – procedimentais jurisdicionais e administrativas – no qual seja objeto de tutela o mesmo direito: o direito de informação.

A natureza do Estado é única. Mesmo que nem todos os institutos possam ser conciliados – como o órgão competente para julgar os pedidos e recursos no âmbito administrativo e jurisdicional -, outros podem, em início de proposta, ser pensados como suscetíveis de unificação: como os prazos de resposta e até mesmo de decisões iniciais nas duas esferas.

Termino essa obra com uma volta ao início do trabalho: apesar de a pluralidade ser evidenciada na comunicação humana, os homens necessitam de denominadores comuns, de igualdade, de semelhanças para se compreender entre si. A Lei de Acesso à Informação se mostra benéfica à realização da Carta de 1988 com seus diversos instrumentos de alcance ao cidadão, mas, uma possível unificação de legislação do direito de acesso à informação, talvez, possa diminuir a complexidade da sociedade contemporânea ao permitir uma maior previsão das situações administrativas e judiciais em que o direito se situa.

O trabalho trouxe à tona a existência de uma Lei recentemente criada e que ainda possui pouca abordagem científica e acadêmica pese, o que considero, ser de muita importância. Não só devido ao pouco tempo de vigência a LAI se mostra nova, mas também o assunto que tutela é pouco



abordado nos cursos jurídicos e também no Poder Judiciário. Especificamente, quanto a essa análise de cunho mais comparativa aqui realizada, a considero como inauguradora, mormente as outras obras que me influenciaram terem focado somente na LAI e seus institutos sem relação com os demais instrumentos legislativos.

A possibilidade de trazê-la e analisá-la mostre uma tentativa também de concretizar seu fim constitucional. Somente com a difusão nos meios acadêmicos e somente com sua fiel utilização pelo público é que seus aperfeiçoamentos aconteçam com o tempo.

## REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **A Condição Humana**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Gen, 2014.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 9. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra S.A., 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm)>. Acesso em 10 Abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Código de Processo Penal**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em 07 Mai. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 10 Dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012**. 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 20 Abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Exposição de motivos: projeto da Lei de Acesso à Informação**.

Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf/view>>. Acesso em 17 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 9.507, de 12 de novembro de 1997**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm)>. Acesso em 16 Abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Acesso em 16 Abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** 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 10 Dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios.** 1. ed. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Portaria da Controladoria-Geral da União nº 1.567/2013.** Disponível em:  
<[http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria\\_cgu\\_1567\\_2013.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_1567_2013.pdf)>. Acesso em: 24 de Abr. de 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança MS 18847 DF 2012/0149487-1.** Disponível em  
<<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/152068668/mandado-de-seguranca-ms-18847-df-2012-0149487-1>> Acesso em 20 Nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 2.** Disponível em <  
[http://www.stj.jus.br/docs\\_internet/SumulasSTJ.pdf](http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf)> Acesso em 20 Dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em RE 766390 DF**. Disponível em < <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25232728/agreg-no-recurso-extraordinario-re-766390-df-stf>> Acesso em 12 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em MS 23036 RJ.** Disponível em <  
<http://www.stf.jus.br/portal/legislacaoAnotadaAdiAdcAdpf/verLegislacao.asp?lei=375>> Acesso em 20 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 14.** Disponível em <  
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1230>>  
Acesso em 20 Mar. 2015.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível 70057621963**. Disponível em <<http://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/114730915/apelacao-civel-ac-70057621963-rs>> Acesso em 01 Mai. 2015.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Mandado de Segurança MS 70055392989**. Disponível em <<http://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/113331814/mandado-de-seguranca-ms-70055392989-rs>> Acesso em 07 Mar. 2014.

BULOS, UadiLammêgo **Constituição Federal Anotada** .7. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 53/2006. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**. Lisboa: Fundação CalousteGulbenkian, 2002.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 1982.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. rev. e ampl. e atual. até a Lei 12.587. São Paulo: Atlas, 2012.

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

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 20.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso Didático de Direito Processual Civil**. 11.ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

DROMI, José Roberto. **Sistema y valores administrativos**. Buenos Aires: EdicionesCiudad Argentina, 1999.

EMERIQUE, Lillian Márcia Balmant. Democracia e o direito de oposição política. *In*: **Revista dos Tribunais**. São Paulo, 2011. Disponível em <<http://revistadostribunais.com.br/maf/app/widgetshomepage/resultList/docume>

nt?&src=rl&srguid=i0ad600790000014d571ca0f208252b13&docguid=17ef00230f25311dfab6f010000000000&hitguid=17ef00230f25311dfab6f010000000000&spos=2&epos=2&td=4000&context=3&startChunk=1&endChunk=1> Acesso em 07 Mar. 2015.

FERNANDES NETO, Guilherme. **Direito da comunicação social**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

FERRAZ JÚNIOR. Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo & JORGE, Vladimyr Lombardo. **Curso de Ciência Política. Grandes autores do pensamento político moderno e contemporâneo**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2008.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 4: responsabilidade civil**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia? : a genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HAGE, Jorge. Controladoria-Geral da União. *In*: **Revista dos Tribunais**. São Paulo, 2013. Disponível em <<http://revistadostribunais.com.br/maf/app/widgetshomepage/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad600790000014d572120ec961dfbe4&docguid=17f1efec0e85811e2bde9010000000000&hitguid=17f1efec0e85811e2bde9010000000000&spos=9&epos=9&td=62&context=40&startChunk=1&endChunk=1>> Acesso em 07 Mar. 2015.

HAYEK, F.A. **The Constitution of Liberty**. London: Routledge, 1993.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado** / Hans Kelsen; tradução Luis Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LUHMANN, Niklas. **Social Systems**. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MACHADO NETO, Antônio Luís, 1930-1977. **Sociologia jurídica** .6 ed. São Paulo : Saraiva, 1987.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

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

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva,2012.

NADER, PAULO. **Filosofia do direito**.19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas** . 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

NUNES, Márcio Tadeu Guimarães. **Lei de Acesso à Informação: Reconstrução da Verdade Histórica, Ambientes Regulatórios e o Direito à Intimidade**. São Paulo: QuartierLatin, 2013.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em:  
<[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>  
Acesso em: 18 Mar. 2015.

PAES, Eneida Bastos. **O Direito de saber: o acesso à informação governamental no Brasil a partir da Constituição de 1988 até à publicação da Lei n. 12.527 de 2011**. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2011.

- PIERTOH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Grundrechte – Statsrecht II**. 21. ed. Heidelberg: [s.n.], 2005.
- POPPER, Karl. **Conjectures and Refutations**. New York: Routledge, 2002.
- RAMOS, André de Carvalho. **Direitos humanos em juízo**. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- RAZ, Joseph. **O conceito de sistema jurídico: uma introdução à teoria dos sistemas jurídicas**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- SANTOS NETO, João Antunes dos. **O impacto dos direitos humanos fundamentais no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SILVEIRA, Marco Antonio Karam. Lei de Acesso à Informação Pública (Lei 12.527/2011) – Democracia, República e Transparência no Estado Constitucional. *In: Revista dos Tribunais*. São Paulo, 2013. Disponível em <<http://revistadostribunais.com.br/maf/app/widgetshomepage/latestupdates/document?&src=rl&srguid=i0ad6007a0000014d572807e36963730c&docguid=l0b10f85048dd11e2a1d4010000000000&hitguid=l0b10f85048dd11e2a1d4010000000000&spos=50&epos=50&td=390&context=93&startChunk=1&endChunk=1>> Acesso em 07 Mar. 2015.
- TELLES JUNIOR, Goffredo. **Ética: do mundo da célula ao mundo dos valores**. 2. ed. rev. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.
- ZEPEDA, Jesús Rodríguez. **Estado y transparência: um passeio por lafilosofía política**. Cuadernos de Transparencia, v. 4. Cidade do México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2012.