



Centro Universitário de Brasília

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

Curso de Bacharelado em Direito

MARIA CLARA ESTEVAM PEREIRA

**O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NAS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO
DA LEI Nº 12.527, DE 2011**

Brasília

2022

MARIA CLARA ESTEVAM PEREIRA

**O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NAS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO
DA LEI Nº 12.527, DE 2011**

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – CEUB.

Orientadora: Professora Doutora Luciana Barbosa
Musse

Brasília

2022

MARIA CLARA ESTEVAM PEREIRA

**O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NAS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO
DA LEI Nº 12.527, DE 2011**

Artigo apresentado como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito pela
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro
Universitário de Brasília – CEUB.

Orientadora: Professora Doutora Luciana Barbosa
Musse

Brasília, de de 2022.

BANCA AVALIADORA

Professora Orientadora

Professor (a) Avaliador (a)

O direito de acesso à informação nas propostas de alteração da Lei nº 12.527, de 2011

Resumo

As propostas de alteração da Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei nº 12.527, de 2011) em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal tratam não só do direito de acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, mas também da transparência estatal em sentido amplo. Este artigo primeiro aborda a gênese da LAI e a conformação principiológica do direito à informação pública para depois relatar estudos acadêmicos sobre a implementação da LAI e os principais problemas e dificuldades já identificados para a efetividade dela. Após 10 anos da entrada em vigor, as pesquisas acadêmicas denunciam a irregular adesão à LAI e a baixa qualidade das respostas oferecidas aos cidadãos que buscaram a transparência estatal passiva mediante pedidos de acesso à informação. Buscou-se associar os problemas e soluções apontados pela comunidade acadêmica na aplicação da LAI aos projetos de lei que almejam alterá-la, denotando o descompasso existente entre a agenda acadêmica e a dos legisladores com relação à transparência pública.

Palavras-chave: Direitos e Garantias Fundamentais. Transparência Administrativa. Projeto de Lei.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 A GÊNESE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI) E O DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA	6
3 A IMPLEMENTAÇÃO DA LAI	14
4 AS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DA LAI EM TRAMITAÇÃO	18
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	26

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como marco o dever do Estado de informar, previsto na Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, inciso XXXIII. Tal dispositivo foi regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, cuja entrada em vigor se deu em 18 de maio de 2012, 180 dias após sua publicação e há quase 10 anos.

“ Art. 5º

.....

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;”

O problema que norteou a discussão aqui empreendida é o seguinte: as propostas de alteração da LAI hoje em tramitação tratam do direito de acesso à informação? O texto inicia-se com seção de contextualização, sobre a gênese da LAI.

Em seguida, parte-se à reflexão principiológica acerca do direito à informação pública; ao relato de estudos sobre a implementação da LAI nos últimos dez anos; e aos principais problemas e dificuldades já identificados para a efetividade da Lei, principalmente no que diz respeito aos pedidos de informação de cidadãos junto aos Poderes Executivos. Por fim, analisam-se os projetos de lei em tramitação que almejam alterar a LAI em cotejo com as balizas de análise estabelecidas nas seções anteriores.

Além da doutrina e dos achados de pesquisa científica e acadêmica, tais balizas têm fulcro nas “práticas de técnica legislativa” utilizadas tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados, notadamente no ofício de contribuir para a padronização dos documentos legislativos. Contudo, ressalva-se que não existe, no Congresso Nacional, processo que centralize ou uniformize, quanto à técnica legislativa, ou à luz da Legística (formal ou material), ou mesmo sob metodologias de avaliação de impacto legislativo ou regulatório, os projetos de lei apresentados pelos deputados e senadores.

Em outras palavras, o documento legislativo que contém um projeto de lei dá forma à vontade legiferante dos parlamentares, e é a partir dele que ocorrerá a adequação da proposição aos ditames de técnica legislativa com vistas à padronização. Isso acontece ao longo do processo legislativo, de modo reiterado e sem lócus organizacional específico, mediado por profissionais muitas vezes sem formação jurídica, com exercício em gabinetes parlamentares, em comissões permanentes, em consultorias legislativas ou mesmo em escritórios de advocacia ou de relações governamentais especialmente contratados para os fins de oferecer projeto de lei e acompanhar sua tramitação.

Nesse contexto, esta tentativa de promover análise qualitativa do conteúdo das propostas em tramitação que alteram a LAI, seu relacionamento com o direito de acesso à informação e com os problemas apontados na aplicação da Lei foi desafio que não só careceu de instrumentos institucionais de investigação, mas que também, no âmbito acadêmico, se mostra pouco usual. Assim, a metodologia da pesquisa empreendida consistiu em revisão sistemática das propostas de alteração da LAI em tramitação *vis a vis* as sugestões acadêmicas colhidas em revisão bibliográfica não-sistemática, notadamente em estudos publicados sobre transparência estatal inclusive por organizações não governamentais e na conformação doutrinária do direito de acesso à informação pública como direito fundamental.

2 A GÊNESE DA LAI E O DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

Em 2010, a Organização dos Estados Americanos – OEA – publicou uma “Lei Modelo de Acesso à Informação” para as Américas. Esse documento estabelecia padrões mínimos para os países criarem suas próprias leis, funcionando como uma recomendação, de maneira prescritiva, por determinar o que se esperava da legislação sobre o assunto em cada país.

Antes da promulgação da LAI brasileira, que ocorreu pouco depois da divulgação desse modelo da OEA, pelos menos 90 países já contavam com normativo regulando os respectivos direitos de acesso à informação pública. A preocupação de permitir que os cidadãos tenham acesso a dados estatais e públicos nunca foi exclusiva do Brasil (JARDIM, 2012). Destaca-se o art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos – que inclui a liberdade para procurar, receber e transmitir informações e ideias –, bem como o Regulamento nº 1.049, do Parlamento Europeu, que recomenda matéria de acesso aos documentos públicos. Gonçalves (2002) registra uma “adesão crescente de diversos ordenamentos” ao direito de acesso à

informação. Contemporaneamente, essa adesão tomou a forma de leis de acesso à informação, regulamentadoras, a partir de previsão constitucional explícita ou não sobre tal direito.

Segundo Barros (2015), prescritivamente:

Para promover a participação e garantir o direito à informação, o Estado deve criar marcos normativos que institucionalizem esse ambiente interativo e de livre acesso às informações e aos dados públicos. O estabelecimento positivo do direito de acesso à informação na ordem jurídica produz efeito coercitivo que se sobrepõe às vontades dos agentes e instituições públicas, mesmo que objetem existirem considerações técnicas supervenientes. Isso significa que, para além de introduzir na administração pública o acesso à informação como contraprestação natural, a legislação pretende promover uma mudança comportamental que elimine a cultura do sigilo do seio das entidades públicas.

Apesar de a OEA e a ONU terem reconhecido o acesso à informação como direito fundamental, Malin (2010) aponta que no Brasil também existiram determinantes internos para a emergência da LAI. Nesse sentido:

A LAI é uma construção da sociedade brasileira em resposta à pressão de movimentos da sociedade civil e a uma sequência de decisões e políticas de Estado. Dentre os movimentos da sociedade civil atuantes durante o período monitorado, identificamos: Transparência Brasil – fundado em 2000, por organizações não-governamentais e entidades empresariais com foco no combate à corrupção; Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas – fundado em 2003, por cerca de 20 organizações sem vínculo partidário; Contas Abertas – fundado em 2005, como entidade da sociedade civil, com foco no monitoramento da execução orçamentária da União; Movimento Brasil Aberto – criado em 2011, em São Paulo, visando pressionar o andamento do projeto da lei, então parado no Senado; Artigo 19 - organização cujo nome vem do Artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, atuante em vários países, e desde 2005 no Brasil, com foco na promoção da liberdade de expressão e informação.

A Lei de Acesso à Informação brasileira surgiu 23 anos após a promulgação da Constituição Federal, também se referenciou no modelo da OEA, e tramitou por oito anos nas Casas Legislativas. Mas teve motivação externa adicional, após o Brasil ter sofrido condenação na Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso da Guerrilha do Araguaia. Nessa análise, o direito de acesso à informação se expressou por meio do direito à memória histórica e à verdade, impulsionando a tramitação e a final aprovação do normativo e também da Lei nº 1.528, de 2011, que instituiu a Comissão Nacional da Verdade.

Mendel (2009) elucida que a primeira lei de acesso à informação é a da Suécia, e está em vigor desde 1766. Na América do Sul, a Colômbia foi pioneira, mediante extenso histórico de legislação sobre direito à informação desde, pelo menos, 1988. Nos Estados Unidos, uma lei de direito a informação fora aprovada em 1967. Na Dinamarca, na Noruega, na França e nos Países Baixos, o mesmo fenômeno ocorreu ao longo da década de 70 do séc. XX.

Ainda segundo Mendel (2009):

Nos últimos trinta anos, o direito à informação passou a ser considerado um direito humano fundamental e requisito básico para a legitimidade dos governos democráticos. A ideia central é de que os entes públicos não detêm informações próprias, que produzem e armazenam à revelia da população. Eles são somente os guardiões da informação pública e devem disponibilizá-la à sociedade civil, autêntica titular do direito.

Sarlet e Fensterseifer (2014) consideram a Lei de Acesso à Informação brasileira “um marco extremamente significativo na edificação de um sistema público de acesso à informação com forte índole democrático-participativa”. De acordo com Bernardes, Santos e Rover (2015), o “alicerce da LAI não reside apenas na Constituição, mas igualmente em leis aprovadas nos anos 1990 e 2000, tais como as dedicadas ao tema da Improbidade Administrativa, a Lei da Responsabilidade Fiscal e a Lei da Ficha Limpa”.

A Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005 – resultante da conversão da Medida Provisória nº 228, de 2004, e revogada pela LAI – já almejava regular a parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, mesmo que de modo lacônico e, em alguns trechos, incompatíveis com o princípio democrático¹.

Também antecedente da LAI, a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, ainda em vigor, mas cujo capítulo que tratava do “acesso e sigilo dos documentos públicos” foi revogado, tangencia o direito de acesso à informação pública por tratar da “política nacional de arquivos públicos e privados”, entre outros assuntos.

¹ Seu art. 6º, § 2º, por exemplo, dedicava-se ao “sigilo perpétuo” nos casos em que o “acesso ao documento” pudesse comprometer a “soberania, a integridade territorial nacional ou as relações internacionais do País”. Embora o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de fato resguarde a segurança da sociedade e do Estado, prevendo a existência de informações sigilosas, estabelecer sigilo “perpétuo” *a priori* nos parece desarrazoado.

Em avaliação por meio do Índice Global de Acesso à Informação, a LAI foi considerada a melhor Lei de Acesso à Informação da América do Sul e a 22ª melhor do mundo². Entre os anos 2004 e 2016, o número de países com leis de acesso à informação pública dobrou na América do Sul, sendo a Argentina o último país a aprovar seu normativo. De acordo com informações da Controladoria-Geral da União, desde a vigência da LAI até o ano 2018, no Governo Federal, foram protocolados pelo menos 580 mil pedidos de acesso à informação³, o que indica a relevância do assunto socialmente e também como objeto de investigação científica.

Na celebração dos 10 anos da edição da LAI, levantamento financiado pela Fundação Ford, realizado pela ONG Transparência Brasil e a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji)⁴ argumenta que está em curso um enfraquecimento do acesso à informação no Brasil, como sintoma de um enfraquecimento da democracia.

Os indicadores do atual governo federal são piores em comparação com anos anteriores de implementação da Lei: houve tentativa de ampliar o número de servidores e agentes políticos aptos a classificar informações por mais de 25 anos (Decreto nº 9.690, de 2019 e Decreto nº 9.716, de 2019), a taxa de pedidos concedidos é significativamente menor, vem ocorrendo a decretação de sigilo de determinados documentos com fundamentos “extrajurídicos” (como a imagem política do Presidente da República) ou mesmo com sigilo do parecer jurídico que embasou a decisão denegatória. Além disso, vem sendo utilizada hipótese legislativa excepcional, referente a prazos que, na prática, configuram sigilo “perpétuo”, de cem anos por exemplo, sob o argumento de se tratar de dados pessoais (inciso I do § 1º do art. 31 da LAI), fora a tentativa de descumprir a LAI durante a pandemia por meio de medida provisória.

Acontecimentos mais recentes, como a pandemia da Covid-19, tiveram impacto direto no exercício do direito de acesso à informação nos termos da LAI. Em 23 março de 2020, a Medida Provisória (MPV) nº 928 desobrigou a administração pública de cumprir os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação caso os órgãos e entidades entrassem em quarentena ou em regime de teletrabalho. Esse normativo foi objeto, imediatamente após sua edição, de

² Disponível em <https://www.rti-rating.org/>. Acesso em maio de 2021.

³ Disponível em <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/01/cgu-participa-de-encontro-americano-de-avaliacao-da-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em maio de 2021.

⁴ Disponível em <https://www.achadosepedidos.org.br/dados>. Acesso em fevereiro de 2022.

três ações diretas de inconstitucionalidade⁵. Ato quase contínuo foi o deferimento de medida cautelar determinando a suspensão da eficácia dos dispositivos que tratavam da LAI na MPV em 26 de março daquele ano.

As *fake News*, ainda, geraram a preocupação de garantir não apenas o acesso à informação, mas o acesso à informação verdadeira. Principalmente quando instituições públicas veicularam notícias falsas ou incorretas quanto a medidas de saúde pública e coletiva, no contexto da pandemia ora vivenciada e por ocasião das eleições gerais.

Deontologicamente, a obrigação de transparência do Estado e, nesse sentido, de garantir o acesso à informação pública, é concebida como uma decorrência óbvia da condição de Estado Democrático de Direito do País. Segundo Pereira (2014):

Um Estado verdadeiramente democrático não poderá jamais pautar suas atividades por práticas secretas, por atos intencionalmente não publicados ou mesmo pela negativa de acesso a informações de interesse coletivo; deve, sempre, reger-se pela maior transparência possível, mesmo naquelas estritas hipóteses em que, fundamentadamente, tenha de manter sob sigilo determinadas informações.

Já Bernardes (2015) reflete que:

O direito de acesso à informação pública é um corolário do princípio democrático, que desnuda o agir do agente público, representante da vontade do povo, o verdadeiro titular do poder.

A partir de análise conceitual e histórica da evolução dos direitos fundamentais, entende-se o direito de acesso à informação pública também como um direito fundamental. Nesse sentido, inevitável recorrer aos ensinamentos de Robert Alexy (2006):

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal.

⁵ ADI 6.347, proposta pela Rede Sustentabilidade; ADI 6.351, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – com pedido de cautelar deferido; e ADI 6.353, pelo Partido Socialista Brasileiro.

E também à distinção contemporânea entre direitos fundamentais e direitos humanos, de Ingo Sarlet (2011):

Em que pese sejam ambos os termos comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional).

Disso tem-se que o direito de acesso à informação pública configura-se como direito fundamental individual e coletivo, resguardado no texto constitucional, indispensável para a instrumentalização da democracia. Lopes (1997) chega a afirmar que se trata de um direito de terceira geração, pois não se estaria mais diante de direito individual ligado à liberdade de opinião ou de expressão (primeira geração), tampouco seria o caso de direito relacionado ao aspecto republicano do Estado de Direito (segunda geração). Caso se prefira adotar a taxonomia que reconhece a quarta geração ou dimensão dos direitos fundamentais, incluir-se-ia nela o direito de acesso à informação⁶.

Ruaro e Limberger (2012), doutrinariamente, elucidam que o princípio da publicidade (art. 37, *caput*, Constituição Federal), conjugado com o princípio democrático e com o direito à informação, seriam o fundamento da transparência estatal.

pode-se perguntar o fundamento da transparência. A primeira tentação a que se submete o jurista é no sentido de dizer que se trata de um novo princípio. Porém, a Constituição, em seu art. 37, *caput*, não foi econômica ao enunciar os princípios que regem a Administração Pública. Ao contrário, poder-se-ia dizer que foi minudente. Embora a transparência não seja expressa entre os princípios que regem a Administração Pública, a partir dos já enunciados, deles pode-se extrair. Desta forma, a transparência demonstra ser uma integração do princípio da publicidade conjugado com o direito à informação (art. 5º, XXXIII) e o princípio democrático.

⁶ Isso embora a teoria geracional de Karel Vasak tenha por referência os direitos humanos no contexto histórico, incluindo os direitos fundamentais na segunda geração e os direitos difusos e coletivos na terceira. Para os que defendem a existência de uma quarta geração, por meio dos “direitos da informática” poder-se-ia debater o direito de acesso à informação pública no mundo conectado.

Gilmar Mendes (2012) vai além:

Observe-se, oportunamente, que a Constituição de 1988 institui uma ordem democrática fundada no valor da publicidade (Öffentlichkeit), substrato axiológico de toda a atividade do Poder Público. No Estado Democrático de Direito, a publicidade é a regra; o sigilo, a exceção, que apenas se faz presente, como impõe a própria Constituição, quando seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII) e quando não prejudique o interesse público à informação.

Nessa ótica, tais doutrinadores situam o direito à informação como direito fundamental de participação, ou seja, pertencente ao grupo de direitos orientados a garantir a participação dos cidadãos na formação da vontade do País, somando-se aos direitos políticos (MENDES E BRANCO, 2012).

A despeito de qual seja o fundamento teórico para taxonomia, tampouco de qual seja o princípio balizador de cada direito ou garantia, ao longo da história uma gama de direitos foi sendo reconhecida nos ordenamentos jurídicos de cada Estado, e “há que se ter em mente que, à medida que a sociedade muda, para melhor ou pior, mudam as suas expectativas em relação ao Estado assim como as relações entre eles” (LOPES, 1997). O mesmo raciocínio aplica-se ao direito de acesso à informação.

Clève e Franzoni (2013), pouco depois da entrada em vigor da LAI, já constatavam que ela trouxe mecanismos concretos de “transparência ativa”, isto é, de divulgação espontânea de informações públicas, sem necessidade de solicitação dos cidadãos. Doutrinariamente, Clève (2012) também reflete que a “Lei de Acesso à Informação pode ser considerada mais um pilar na construção desse espaço de consenso, dando vazão a um constitucionalismo emancipatório”.

Moura (2014) entende que a LAI está voltada ao atendimento dos princípios da administração pública (em especial a publicidade), por estimular a transparência ativa e a utilização de tecnologias de informação e comunicação. Por isso, chega a afirmar que a meta principal da LAI é o “fomento da transparência e o controle social do setor público”.

Rodrigues (2014) estatui que a renovação das práticas administrativas sob o princípio da transparência e o direito de acesso à informação pública deve levar em conta a transição de um “Estado meramente garantista” para um “Estado regulador”. Afirma que:

O acesso à informação dá aos cidadãos controle democrático sobre o trabalho das autoridades, facilitando a descoberta de diferentes formas de

irregularidades, atos ilegais e corrupção. Ao mesmo tempo, confere aos cidadãos os recursos políticos suficientes para lhes permitir participar de maneira plena, como cidadãos iguais (com igual acesso aos dados e informes públicos), da tomada de decisões coletivas às quais estão obrigados.

Por sua vez, José Afonso da Silva (1990), antes mesmo da edição da LAI, já lecionava que o direito à informação compreende “a procura, o acesso, o recebimento e a difusão de informações e ideias, por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada qual pelos abusos que cometer”. Seclaender (1997), antes ainda do uso geral e irrestrito da internet, complementa a lição, explicando que:

a crescente complexidade do Estado e sua expansão tecnocrática tornaram insuficientes para a formação de opinião de grande parte da população da simples exposição do fato, já que ela carece do arsenal técnico e analítico necessário para compreender plenamente a conduta das autoridades. Por isso, o direito à informação implica, hoje, o direito à explicação para não perder sua razão de ser.

Em análise histórica do direito de informação, esse autor também aponta a existência de quatro fases relacionando o Estado e a informação disponibilizada: a primeira coincidia com o Estado Absolutista, quando predominava um “governo de segredo” e a censura de todos os escritos; a segunda fase teria surgido com o Estado de Direito e o reconhecimento dos direitos de primeira geração; a terceira fase retrata a intervenção do Estado e o poder dos meios de comunicação; e a quarta seria o momento em que tais meios de comunicação são regulamentados para assegurar o desempenho da função pública e dar ao povo o direito à informação de modo que possa controlar e influir na atividade estatal.

Canotilho e Moreira (1993), à luz da experiência portuguesa, situam o direito de acesso à informação como uma das faces do direito à informação, mais geral. Este se dividiria em: o direito de informar; o direito de se informar; e o direito de ser informado. Detalhadamente:

O primeiro consiste, desde logo, na liberdade de transmitir ou comunicar informações a outrem, de as difundir sem impedimento, mas pode também revestir uma forma positiva, enquanto direito a meios para informar. O direito de se informar consiste designadamente na liberdade de recolha de informação, de procura de fontes de informação, isso é, no direito de não ser impedido de se informar; é a versão positiva do direito de se informar, consistindo num direito a ser mantido adequada e verdadeiramente informado.

Assim, aplicando-se o raciocínio ao caso brasileiro, a primeira face do direito de informar diz respeito à liberdade de expressão do indivíduo, ligado à proibição de censura e

também à garantia de liberdade nos meios de comunicação, como jornais. A segunda face, “o direito de se informar”, seria aquele que se relaciona, portanto, à possibilidade de o cidadão colher informações e pesquisar dados sem que o Estado interfira injustificadamente. A terceira face, por sua vez, seria justamente a tratada no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, consistindo na possibilidade de qualquer cidadão receber de todo e qualquer órgão público informações de interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (SVALOV, 2012), por meio da transparência passiva.

O direito à verdade ou direito à informação verdadeira é ainda uma outra dimensão do direito à informação pública que ganha especial relevância frente ao fenômeno das *Fake News* ou da desinformação *online*. Frequentemente essas comunicações são disseminadas com argumentos de autoridade, recorrendo ao lastro estatal para atestar sua (falsa) veracidade. Nesse caso, mais que uma situação de liberdade de manifestação do pensamento (art. 5º, IV e V, Constituição Federal) ou de liberdade de comunicação (art. 5º, IX e X, CF), se trata de garantia de acesso à informação (art. 5º, XXXIII) que impõe ação do Estado na proteção do cidadão mediante mecanismos de transparência ativa reforçados. Isto é, mais que simplesmente disponibilizar uma informação voluntariamente (transparência ativa) ou após pedido de cidadão (transparência passiva) é imperioso o agir estatal vinculado à correção da informação que foi prestada indevidamente, notadamente pela Internet (transparência ativa pelo discurso, por exemplo).

3 A IMPLEMENTAÇÃO DA LAI

No plano fático, Pereira (2014) ponderava, apenas dois anos após a entrada em vigor da lei, que apesar de o cidadão ter centralidade na LAI, ela supõe um grau de ordenamento informacional do Estado que ainda não condizia com a realidade. Estudos um pouco mais recentes sobre a implementação da LAI em instituições públicas (SILVA e KERR PINHEIRO, 2015; VENTURA e SIEBRA, 2015) demonstraram que haveria pouca aderência e altos índices de descumprimento de aspectos regulamentados pela Lei de Acesso à Informação.

Michener, Contreras e Niskier (2018) empreenderam o esforço de avaliar a LAI brasileira, cinco anos após sua entrada em vigor. Apontaram que, ao implementar a LAI, o “Estado passou da posição de detentor do monopólio de “documentos oficiais” para guardião

de “informações públicas”. Mas, ressaltaram também que, apesar de a LAI ser uma das mais fortes do mundo “no papel”, vem sendo “notoriamente difícil garantir sua plena implementação e cumprimento”. Usaram os seguintes achados, dentre outros, como indicadores do “fraco cumprimento da norma”:

Os resultados agregados dos três níveis de governo indicam que as solicitações feitas aos órgãos federais tiveram uma taxa de resposta média mais alta (91%) do que as estaduais (53%) ou municipais (44%). A taxa de resposta global para o Brasil foi de 62%, mas apenas 52% das respostas — isto é, uma de cada três solicitações — foram classificadas como minimamente precisas ou precisas. O tempo médio para resposta foi de 18 dias, mas quase 50% dos pedidos ultrapassaram o máximo de 30 dias.

Também destacaram que, ao contrário dos outros países, no Brasil, o acesso à informação é mais fraco no nível municipal. Isso seria um paradoxo, visto que os governos que estão mais próximos dos cidadãos deveriam ser mais facilmente responsabilizáveis. Descobriram também uma “ausência de conscientização sobre transparência governamental”. Por exemplo, em cerca de metade dos contatos telefônicos da pesquisa foi recorrente as autoridades públicas perguntarem por que os interlocutores queriam as informações (o que é ilegal, com base no art. 10, §3º da LAI).

A forma de Estado federativa parece ser marcante para os resultados de implementação da LAI. Segundo a CGU, as autoridades locais – dos municípios – costumam justificar o mau cumprimento da lei mediante problemas de acesso à internet, ausência de habilidades técnicas ou falta de orçamento para permitir o acesso à informação. No entanto, a pesquisa de Michener, Contreras e Niskier (2018) foi exitosa em rechaçar essas justificativas para a falta de conformidade. Na visão desses pesquisadores, o que de fato justificaria o descumprimento da LAI é o descompasso nos incentivos que a lei oferece e a falta de lideranças políticas engajadas no acesso à informação.

Os autores também destacam os esforços do Governo Federal “para remediar a fraca implementação [da LAI] nos estados e municípios”, especialmente por meio do Programa Brasil Transparente (PBT). Esse “compromisso informal” já recebera, até abril de 2018, a adesão de 1.300 Municípios e de metade dos governos estaduais. Apontam também para falhas nas regulamentações elaboradas por alguns governos, que “omitem disposições fundamentais da lei federal”. Concluem, acerca da implementação da LAI em nível subnacional que:

Tendo examinado indicadores subnacionais de implementação, incluindo solicitações, solicitantes, compromissos assinados com o Programa Brasil Transparente, regulamentações e sistemas eletrônicos para solicitações, as evidências mostram que — cinco anos após a entrada em vigor da Lei no 12.527 — a implementação no nível subnacional é, no mínimo, irregular. Os números sobre cumprimento, analisados anteriormente, confirmam essa avaliação básica.

No que diz respeito ao governo federal, tais pesquisadores relatam a dificuldade metodológica de avaliar a “qualidade e a integridade das respostas [às solicitações de informação], apontando para a necessidade de se fazer uma “análise qualitativa mais aprofundada”. Não obstante, elencam um “conjunto de desafios relacionado com omissões ou lacunas da lei” ou outro “relacionado com a obrigação legal de os solicitantes se identificarem para obter informações”. Sumarizam afirmando que:

Os desafios relativos à qualidade de resposta, lacunas de não divulgação e os efeitos negativos da autoidentificação do solicitante representam apenas alguns dos muitos desafios enfrentados pelo acesso à informação no Brasil. (MICHENER, CONTRERAS E NISKIER, 2018)

Por fim, acerca do contexto social da LAI profetizam que:

Se ações drásticas não forem tomadas, as perspectivas para o cumprimento e implementação do acesso à informação em todo o Brasil continuarão péssimas. A grande lacuna no Brasil é o controle subnacional na forma de instituições dedicadas a regulamentar e fazer cumprir as práticas de gerenciamento e divulgação de informações. A fraqueza geral das instituições de prestação de contas e transparência no nível subnacional é um dos calcanhares de Aquiles do país. [...] Nos estados e cidades do Brasil, governos devem conduzir esforços para nomear uma autoridade específica como (por exemplo, uma comissão de informações ou controladoria) guardião da LAI. Neste momento, o acesso à informação não tem consistência, com os tribunais de contas, controladores e ministérios públicos assumindo responsabilidades em diferentes partes da federação. (MICHENER, CONTRERAS E NISKIER, 2018)

Adicionalmente, apresentam cinco recomendações ao Poder Público que, a depender de avaliação técnica e de deliberações políticas, poderiam ensejar modificações no texto da LAI:

1. Que todas as jurisdições atribuam responsabilidades de controle a uma instituição central, preferencialmente uma comissão de informações. Idealmente, o Brasil adotaria uma instituição supranacional, como o Instituto Nacional de Informação do México (Inai). A falta de supervisão independente é o déficit mais importante do Brasil em termos de melhoria da governança da informação.

2. Que todos os níveis de governo e todas as agências implementem unidades de acesso à informação (AI) dentro de cada agência para supervisionar o cumprimento, implementação, regulamentação e promoção da LAI.

3. Que todas as agências e jurisdições adotem plataformas online específicas de AI por meio das quais os cidadãos possam solicitar informações, acompanhar respostas e interpor recursos. [...] tais plataformas estão significativamente associadas a melhores performances.

4. Que todas as jurisdições adotem meios de identificação neutros para solicitar informações e garantia de proteção aos solicitantes. Estudos mostram que as autoridades estão ativamente “googlando” solicitantes, o que afeta a qualidade e a probabilidade de obter respostas e provavelmente prevenindo o uso da LAI.

5. Que as reformas sejam aprovadas para a) preencher lacunas nas regulamentações de muitos governos subnacionais, como a ausência de sanções; b) esclarecer ou alterar as exceções relativas ao artigo 13 do Decreto Federal nº 7.724; e c) prever testes de dano e interesse público para justificar melhor as informações definidas como classificadas. (MICHENER, CONTRERAS E NISKIER, 2018)

Estudo publicado em 2020 pela ONG Transparência Brasil⁷ demonstra que o baixo alcance da LAI, além de atravessar a estrutura federativa do país, também é um problema de Poderes. Enquanto os Executivos estaduais têm taxa de resposta das solicitações em 100%, denotando alta adesão à Lei (pelo menos no aspecto formal e mesmo que para negar acesso a determinada informação), mais da metade das assembleias legislativas do Brasil sequer respondem os pedidos de acesso à informação, o que evoca as críticas frequentes de opacidade do Poder Legislativo. Já a taxa de omissão calculada para os Tribunais de Justiça e para os Ministérios Públicos, responsáveis pela fiscalização e aplicação da LAI, é da ordem de 30%.

No caso da aplicação da LAI no Poder Executivo Federal, é imprescindível citar as hipóteses de negativa de pedidos de acesso à informação previstas no art. 13 do Decreto nº 7.724, de 2012, também adotadas por algumas unidades da federação. Nos termos do normativo, não serão atendidos os pedidos de acesso à informação que sejam: I. Genéricos; II. Desproporcionais ou desarrazoados; III. Que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade. No último caso, no entanto, cabe

⁷ Disponível em [Cumprimento da LAI nos Estados 2020.pdf \(achadosepedidos.org.br\)](https://www.achadosepedidos.org.br/Cumprimento-da-LAI-nos-Estados-2020.pdf). Acesso em fevereiro de 2022.

ao órgão ou entidade pública indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados.

Importante ainda frisar que, a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), não criou novas hipóteses de sigilo da informação pública, tendo como objeto principal a proteção de dados e informações pessoais. Porém e na mesma medida, o uso do prazo de sigilo de cem anos sob alegação de que se trata de dados pessoais em atividades públicas, algo que passou a ser noticiado com alguma frequência desde a edição da LGPD (embora esteja previsto no inciso I do § 1º do art. 31 da LAI), vem gerando diversos questionamentos sobre desvio no uso da norma em prejuízo da transparência pública. Adicionalmente, vêm ocorrendo denúncias sobre pedidos de informação negados com fulcro no inciso III do art. 13 do Decreto nº 7.724, de 2012. Isto é, de órgãos e entidades públicas negando acesso à informação por não terem condições de realizar o tratamento da informação solicitada de forma a promover a anonimização de dados sensíveis e tampouco enviando o pleito à Autoridade Nacional de Proteção de Dados.

Até a emergência da pandemia do Covid-19, os problemas identificados na implementação da LAI já demonstravam uma situação mais ou menos estável de adesão formal, porém heterogênea, aos ditames da Lei, bem como uma preocupação crescente com a qualidade das respostas aos pedidos realizados. Após a pandemia do coronavírus e com a entrada em vigor da LGPD, dois fatores que tornaram o contexto de aplicação da LAI mais complexo, os principais problemas enfrentados no cumprimento da LAI seguiram passíveis de classificação entre os seguintes tipos (ATOJI, 2020):

- Quanto às respostas dos pedidos de acesso à informação:
 - Inexistentes; ou
 - em descumprimento do prazo legal para serem oferecidas;
- Quanto à qualidade das respostas:
 - baixa qualidade que resulta na necessidade de interpor recursos para obter justificativas das negativas ou reformulação do pedido; ou
 - uso indiscriminado da classificação de pedido como “genérico”, “desarrazoado”, “desproporcional” ou do argumento que “ele demanda trabalho adicional de análise e consolidação de dados”, para negativa do

- pleito de modo amplo, sem apresentação de motivos concretos que ensejam a negativa;
- decretação de sigilo não só da informação solicitada, como também do parecer jurídico que justifica o sigilo, sob o argumento de se tratar de dados pessoais (prazo de 100 anos do art. 31, § 1º, I, da LAI).
- Quanto aos sistemas organizacionais on-line em que os cidadãos apresentam suas solicitações:
- falta de *links* para realização dos pedidos no *site* da organização pública ou no respectivo Portal da Transparência;
 - exigência de mais dados do cidadão do que o determinado na LAI, como condição para realização do pedido de informação;
 - não-oferecimento da possibilidade de recorrer contra negativa de acesso à informação ou contra negativa de atendimento.

5 AS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DA LAI EM TRAMITAÇÃO

Reflexões em torno das funções da lei e de como garantir sua efetividade surgiram com as sociedades, previamente à existência do próprio Estado (SOARES E ASSUNÇÃO, 2015). Os juristas, mesmo antes de serem assim denominados, costumavam capitanear os contextos de elaboração das leis, contudo pouco teriam contribuído para desenvolver métodos que pudessem orientar a ação de legislar. Numa abordagem histórica, a conformação e a adoção do positivismo jurídico teriam afastado os juristas de uma abordagem científica acerca do processo de elaboração das leis, interrompendo a continuidade de estudos sobre legislação que foram realizados durante o Iluminismo (MORAND, 1988).

Durante o século XX, se delineou um movimento global de crescente valorização da qualidade legislativa, promovendo uma interseção do Direito com outras áreas do conhecimento científico. Jacques Chevallier (1992), quanto ao contexto europeu, alertava que esse processo de fato resultou na racionalização das regras de produção legislativa, porém sob o risco reduzir o direito a mero instrumento de outros ramos científicos, pois este contribuiria apenas com técnicas operacionais de gestão legislativa.

A despeito desse desenrolar, persistem, inclusive no Brasil, críticas acerca do “fenômeno da disparidade entre os propósitos da legislação e sua efetiva repercussão na realidade” e também constata-se, no âmbito do Direito, que

“a formação tradicional dos juristas tende a limitá-los, de ordinário, aos problemas de compatibilidade constitucional e legal, e a aspectos de redação legislativa [...] não concedem suficiente atenção à problemática da criação da lei e os respectivos efeitos sobre a vida social.” (PRATES, 1993)

Hoje, vivencia-se um contexto jurídico que ainda dá centralidade à lei e, por isso, favorece investigações (mesmo que muitas vezes prescritivas) acerca de quais seriam as melhores práticas para “bem” legislar de modo a favorecer não só o controle social, princípio relativamente recente, mas a “efetiva implementação do diploma legal”.

Conforme ensina o Professor José Afonso da Silva (2010):

Significa dizer que a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, mas deve influir na realidade social. Isto é, não pode ser simplesmente lei de arbitragem, lei que arbitra, simplesmente, os conflitos interindividuais ou intersubjetivos, como ocorria no Estado liberal, apenas visando a manutenção da ordem. Há, também, que ser lei de transformação, lei destinada a interferir na direção da economia e realizar o desenvolvimento nacional. Ela é, por isso, reconhecida como o instrumento institucional de maior importância no controle social. (SILVA, 2010)

Contemporaneamente, se identifica que tal debate transitou dos atributos de qualidade da proposição durante a produção legislativa para as análises voltadas à eficiência, eficácia e efetividade da Lei produzida, mediante procedimentos de avaliação *ex-post* ou *ex-ante legem* com fulcro em outras áreas do conhecimento, como a Economia e a Ciência Política.

Hoje a avaliação é parte integrante da metodologia da elaboração de atos normativos em vários países europeus, contribuindo para a racionalização da produção normativa desses Estados. Ela possibilita que os efeitos possíveis e reais das normas se tornem elementos importantes a serem considerados tanto antes da apresentação de novas proposições normativas quanto numa proposta de modificação da legislação vigente. A avaliação legislativa [,,] consiste no conjunto de análises, feitas mediante a utilização de um método científico, dos efeitos potenciais e reais decorrentes de uma legislação. Caracteriza-se por ser um procedimento sistemático e objetivo que torne acessíveis e verificáveis os dados relevantes para a decisão de legislar. Não se trata de uma apreciação meramente intuitiva. Seu caráter metódico se manifesta na fundamentação de suas declarações, na abordagem sistemática, na finalidade objetiva e na apresentação formal. A avaliação já se encontra institucionalizada em vários países e se tornou um processo pluridisciplinar. (CASTRO, 2011)

Levantamento realizado nos bancos de dados legislativos retrata a existência de 71 projetos de lei em tramitação que buscam alterar a LAI nas Casas Legislativas, sendo que 12 deles foram iniciados ou se encontram no Senado. Acontece que, dentre essas proposições, 37 tramitam em conjunto com outras. Isto é, houve juízo de pertinência temática com outras proposições que resultou no apensamento.

Por exemplo e atendo-se ainda apenas às ementas dos projetos, sem propriamente analisar seus conteúdos, 19 entre essas 37 proposições estão hoje apensadas à mesma raiz: o Projeto de Lei do Senado nº 671, de 2007 (PL nº 5.317, de 2019, na Câmara), que inicialmente tratava de “autorizar as providências para divulgação, pela internet, das informações relativas a gastos públicos classificados como indenizatórios”, anteriormente à própria LAI e ainda em tramitação (vide Anexo 1).

Outras três proposições que almejam alterar a LAI e estão apensas a projeto diverso são o PL nº 474, de 2020; o PL nº 380, de 2020 e o PL nº 6.113, de 2019. No caso, trata-se do PL nº 8341, de 1986, que se encontra pronto para pauta no Plenário da Câmara e cuja ementa é “cria o balanço trimestral de transporte aéreo”. Ou seja, trata de passagens aéreas emitidas em favor de servidores públicos. Considerando a regra de apensamento, e que foram apensados projetos do ano 2020 e outros recentes, resta óbvio sugerir que tais proposições dificilmente serão apreciadas. Trata-se de um entrocamento de doze proposições no total com apenas três tratando objetivamente da LAI, cujo tema geral poderia ser definido como “publicidade das diárias e passagens aéreas de servidores públicos”.

O PL nº 5.329, de 2016, foi apensado ao PLS nº 84, de 2016 (PL 10.060, de 2018, na Câmara), pois trata de publicidade de despesas com cartão corporativo.

Ainda na temática das despesas públicas, os PLs de nºs 5.215 e 1.467, de 2016 e 2019 respectivamente, foram apensados ao PL nº 3.894, de 2000, que “disciplina a publicidade e propaganda dos Poderes Executivos, Legislativos e Judiciário, e entidades da administração indireta” e é anterior, note-se uma vez mais, à LAI.

Adicionalmente, há projetos que tramitam conjuntamente por cuidarem, ao mesmo tempo: da LAI, do acesso às informações públicas e de matéria partidária ou eleitoral. Então mesmo que nas suas ementas esteja expressa a intenção de alterar a LAI, a Mesa da Câmara

dos Deputados justificadamente optou por apensá-los a projetos com objeto distinto do direito de acesso à informação. É o caso do PL nº 7.420, de 2017, que foi apensado ao PL nº 2.958, de 2008, para propor alteração na Lei dos Partidos Políticos. E do PL nº 4.781, de 2016, que foi apensado ao PL 6.467, de 2013, e também tem por objeto os partidos políticos.

No mesmo sentido, o PL nº 74, de 2019, foi apensado ao PL nº 5.924, de 2016, porque ambos se dedicam ao uso de recursos públicos ou de servidores públicos para financiamento de partidos políticos.

Já o PL nº 7.419, de 2017, foi apensado ao PL nº 4.977, de 2016, pois ambos lidam com matéria trabalhista, apesar de o primeiro cogitar alteração para que sindicatos e confederações sindicais também se sujeitem às disposições da LAI.

O PL nº 3.988, de 2020, cuida de vedar a divulgação de dados profissionais de mulheres vítimas de violência doméstica. Portanto, trata de matéria penal extravagante, e fora apensado ao PL nº 5.606, de 2019, que de fato tem como objeto apenas a LAI e aguarda parecer do relator na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados.

Os PLs nºs 8.189 e 8.247, ambos de 2017, têm a intenção de vedar a divulgação de informações funcionais dos integrantes dos órgãos de segurança pública, como a remuneração desses agentes. Já o PL nº 8.196, também de 2017, usa estrutura idêntica ao PL nº 8.189 para vedar a divulgação informações funcionais dos membros de ministério público estadual ou federal. As três proposições foram apensadas ao PL nº 7.315, de 2017, que “dispõe sobre medidas de proteção à integridade dos integrantes dos órgãos de segurança pública e de guardas municipais.”

Por fim, com relação a essas 37 proposições que tramitam em conjunto com outras e que tratam do acesso à informação pública, identifica-se a existência de uma outra “árvore”, dos apensados ao PL nº 7.938, de 2017, cujo objeto são os portais da transparência governamentais, e que contém três “galhos” relativos a propostas de alterações da LAI: o PL nº 203 e o PL nº 4.678, ambos de 2019; e o PL nº 4189, de 2020.

Assim, passa-se à análise dos conteúdos, a partir da redação inicial ou da redação de entrada na Casa Revisora, dos outros 34 projetos de lei em tramitação que ofereceram alterações

à LAI até janeiro de 2022. De início, observa-se que o art. 8º da LAI, que contém rol taxativo dos atributos das informações a serem divulgadas, é o principal alvo das proposições em tramitação. São 18 proposições que almejam incluir novos atributos de divulgação obrigatória (Anexo 2), e 13 dentre esses 18 se dedicam exclusivamente a alteração apenas do art. 8º da LAI, notadamente do rol do § 1º.

Hoje, três projetos em tramitação buscam alterar a LAI de modo amplo, mediante revisão não-sistemática de diversos dispositivos. São eles: o PL nº 1.745, de 2019; o PL nº 4.178 de 2019; e o PL nº 3.239, de 2020.

Da leitura das propostas de alteração da LAI, observa-se que o foco da informação a ser divulgada notadamente recai sobre uma despesa pública, ou um agente público (servidores e agentes políticos), ou um órgão público, ou um ente federativo, podendo haver combinação entre essas qualificadoras. Por exemplo, o PL nº 633 e o PL nº 2.063, ambos de 2020 e idênticos em conteúdo, têm por objeto o registro de despesas com viagens e deslocamentos a serviço “de maneira a permitir a identificação do passageiro”. Portanto, combinam o enfoque tanto em despesa pública quanto no agente público, e aplicar-se-iam à administração pública de todos os entes da federação. Outro exemplo é o PL nº 9.769, de 2018, que intenta obrigar órgãos de trânsito (estaduais) a publicar as receitas provenientes de multas aplicadas de modo vinculado às despesas financiadas com essas mesmas receitas. Ainda, o PL nº 2.695 de 2019 prevê a publicização obrigatória de recibos e notas fiscais referentes a ressarcimentos de agentes públicos.

São poucos os projetos de lei em tramitação para alterar a LAI que expressam preocupação com os requisitos de qualidade das informações publicadas. Embora essa pareça ser a principal lacuna quanto à implementação da LAI no plano fático, notadamente quando se reporta a baixa qualidade das respostas oferecidas às demandas dos cidadãos. Nesse sentido, o PL nº 5.525, de 2020, traz ao debate a distinção conceitual entre dados e informações e o inescapável uso de tecnologias de informação e comunicação (TIC). Propõe que os sítios governamentais possibilitem, entre outros requisitos obrigatórios, “o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina”. O PL nº 8.503, de 2017, vai no mesmo sentido, adicionando a possibilidade de auditorias sobre os algoritmos e sistemas automatizados empregados na administração pública.

O PL nº 3.608, de 2020, por sua vez, almeja a “criação de sítio na rede mundial de computadores no qual sejam consolidadas as informações de interesse coletivo ou geral produzidas ou custodiadas pelos órgãos e entidades públicas” apesar de a sociedade civil já ter buscado tal consolidação em ação de controle social, no que diz respeito aos pedidos de solicitação de informação feitos por cidadãos⁸.

Já o PL nº 300, de 2022, vai na contra-mão das tendência de uso das ferramentas de TIC. Enquanto cada vez mais a população vem se utilizando de telechamadas e vídeo-chamadas por meio da internet, propõe a obrigatoriedade de que “órgãos e entidades públicas disponibilizem serviço de atendimento telefônico gratuito aos cidadãos”, conhecidos como “0800”.

Também com algum apego à formalidade e ao princípio da publicidade no seu sentido clássico, o PL nº 10.481, de 2018, pretende uma “norma única de padronização” das publicações oficiais, a ser estabelecida por órgão federal responsável, na forma do regulamento. Porém, se adequa às demandas contemporâneas por prever que as matérias das publicações oficiais deverão estar sob o formato de dados abertos.

Percebe-se ainda uma interlocução crescente dos PLs sobre a LAI com matérias de cunho eleitoral. Por exemplo, tanto o PL nº 8.465, de 2017 e quanto o PL nº 155, de 2020, tratam dos planos de gestão dos entes públicos apresentados no início do mandato face à situação do ente seis meses antes de nova eleição. O PL nº 225, de 2022, a seu turno, denota preocupação com a continuidade da transparência das informações em caso de mudança de governo, de uma gestão para a outra.

A interação federativa e entre os Poderes também vem sendo objeto dos PLs sob análise. O PL nº 4.979, de 2019, com fulcro no sistema de freios e contrapesos, apela ao dever do Poder Legislativo de “controlar atividades” do Executivo para explicitar que o acesso à informação compreende, entre outros, o direito de obter agenda de compromissos diários de chefes dos órgãos e entidades do poder público, inclusive dos chefes de missões diplomáticas e de postos consulares; de obter relatório trimestral das autoridades diplomáticas brasileiras sobre o andamento das negociações ou as assinaturas de tratados, acordos ou atos internacionais; e de obter relatório anual dos chefes de missões diplomáticas e de postos

⁸ www.achadosepedidos.org.br

consulares. O PL nº 544, de 2021, intenta acrescentar artigo à LAI para determinar o registro obrigatório em áudio e vídeo de quaisquer reuniões ocorridas entre o Presidente da República e Ministros de Estado bem como a sua disponibilização ao Supremo Tribunal Federal, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados.

Os procedimentos de classificação de informações adotados pela LAI são objeto de pouquíssimos projetos de lei. O PL nº 633, de 2019, foi uma reação ao Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019. Esse normativo ampliou significativamente a quantidade de agentes públicos que estariam aptos a classificar informações como secretas ou ultrassecretas, o que gerou reação imediata do Legislativo e culminou num recuo da Presidência da República que o revogou poucos dias depois, por meio do Decreto nº 9.716, de 26 de fevereiro de 2019.

O PL nº 5.277, de 2019, cuida dos recursos a decisões que tenham resultado em classificação de informações como reservada, secreta ou ultrassecreta. Tal recurso, segundo a proposição, terá por objeto apreciar o cumprimento, pelo agente público que tenha adotado a decisão administrativa ou política, das regras estabelecidas nos arts. 23 e 24 da LAI. Isto é, trata-se de recurso sobre decisão administrativa (e também política) de classificação de informação.

Protocolado durante a pandemia do Covid-19, o PL nº 2.543, de 2020, estatui que as informações ou documentos que versem sobre quaisquer gastos que tenham como justificativa o combate à pandemias e os recursos públicos destinados para esse fim não podem ser objeto de restrição de acesso.

O PL nº 5.531, de 2020, e o PL nº 234, de 2022, enfrentam problema na aplicação da LAI apontado pela comunidade acadêmica, sobre a identidade dos requerentes. Embora o art. 10 da LAI, determine que o pedido de acesso à informação contenha a identificação do requerente, o § 1º complementa ao informar que a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação. Tais PLs propõem a possibilidade de pedido de informação anônimo, tornando facultativa a identificação do requerente. De maneira complementar, mas do outro lado do pedido de informação, o PL nº 224, de 2022, determina que o nome e o cargo ou função do agente público responsável pelas respostas aos pedidos de acesso à informação seja disponibilizado ao requerente.

Por fim, o PL nº 5.375, de 2020, propõe um cadastro nacional unificado de servidores públicos a despeito da dimensão federativa e de separação de Poderes que são marco na estrutura administrativa brasileira.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito fundamental de acesso à informação evoluiu com o tempo, seu alcance e desenvolvimento acompanham as expectativas sobre o Estado no sentido deontológico. Fundado tanto na democracia quanto na publicidade, o acesso à informação dá substância ao fenômeno social da transparência pública.

A Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527, de 2011 – foi revolucionária no sentido de buscar dar fim à “cultura do sigilo” nas administrações públicas brasileiras. Resultou de um longo processo de maturação nas Casas Legislativas, moldada por determinantes internos e externos para sua final aprovação. A implementação da lei vem sendo acompanhada de perto por movimentos sociais e organizações não governamentais, num processo constante que busca manter as conquistas e impedir retrocessos na temática da transparência pública.

No entanto, quanto às possibilidades de avanço, observa-se uma adoção heterogênea da Lei na Federação e quanto aos Três Poderes, ainda prevalecendo opacidade notadamente nos órgãos legislativos e judiciários, em comparação com os Executivos locais, estaduais e Federal. Quanto aos pedidos de acesso à informação pública, cerne da efetivação do direito de acesso à informação, os Executivos apresentam altas taxas de resposta, porém a qualidade delas vem sendo constatemente apontada como insuficiente.

Ainda não há estudos mensurando o impacto sobre os pedidos de informação após a emergência da Covid-19 e a necessária adoção do teletrabalho em diversas repartições públicas. De outro lado, o agravamento do problema das *fake news* impôs ao Estado uma nova abordagem de transparência passiva, por meio do chamado direito de acesso à verdade ou à informação verdadeira, face específica do direito de acesso à informação.

Os projetos de lei sobre a LAI hoje em tramitação não se restringem ao direito de acesso à informação propriamente dito, compreendendo campo semântico que envolve também: 1. a transparência das despesas públicas, como o uso de diárias, passagens e de cartão

corporativo; 2. a responsabilização de organizações que recebem recursos de natureza pública, como partidos políticos e sindicatos; 3. o público titular da informação a que se busca acesso, resvalando na proteção aos dados pessoais, como no caso das servidoras públicas vítimas de violência doméstica e na tentativa de impedir a continuidade da publicação de informações funcionais de determinadas carreiras (por exemplo quanto à remuneração de agentes da segurança pública e de membros do Ministério Público); e 4. o uso da internet e de ferramentas de TIC pelos governos, quanto à estrutura de dados e informações obrigatórias nos portais de órgãos e entidades governamentais e a capacidade de controle social e auditoria sobre o que se encontra publicado.

Essa pluralidade de assuntos, derivada da intersetorialidade e da multidisciplinariedade próprias da transparência pública, também se expressa por meio da quantidade de projetos que buscam alterar a LAI que tramitam como proposições acessórias, apensados a outros com objeto distinto do acesso à informação.

Quanto aos PLs que almejam alterar a LAI e tramitam independentes de outros, verifica-se dissociação entre os problemas e soluções apontados pela comunidade acadêmica na implementação da Lei e as propostas legislativas. Especula-se que as mudanças postuladas pelos legisladores na LAI resultam de determinantes diferentes dos problemas e soluções encontrados pela comunidade acadêmica.

Assim, oferece-se a seguinte matriz de correlação entre os problemas e soluções identificados na implementação da LAI, e as ideias de fato veiculadas nas proposições em tramitação e os dispositivos que seriam alterados na norma:

Sinteticamente, quanto à análise do conteúdo das proposições que tramitam sem apensados, visualizam-se os seguintes assuntos e dispositivos de alteração na LAI: informações de publicação desejável (art. 7º); informações de publicação obrigatória (art. 8º); ferramentas para garantir o acesso à informação (art. 9º); identificação dos requerentes (art. 10); identificação do agente público que forneceu informação (art. 14); sigilo de informações em caso de violação de direitos (art. 21); procedimentos e recursos de classificação das informações (arts. 27 a 30) e padronização de publicações oficiais (art. 45).

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. Malheiros Editores. São Paulo, 2006, p. 85.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10 ed. rev. atual. e ampl.; 3 tir. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora, 2011, p. 29.

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. **O direito à informação e as concessões de rádio e televisão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 180

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Para uma dogmática emancipatória**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 16.

RODRIGUES, João Gaspar. **Publicidade, transparência e abertura na administração pública**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 266, p. 89 – 123. maio / ago 2014. p.4.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 218.

SECLAENDER, Airton C. Leite. O direito de ser informado – Base do paradigma moderno do direito de informação. Revista de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 99-147 apud LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. O direito a informação e as concessões de rádio e televisão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 197.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 225

SVALOV, Bárbara. **O Direito à informação e a proteção dos direitos da personalidade**. In: GOZZO, Débora (Coord.). Informação e direitos fundamentais: a eficácia horizontal das normas constitucionais. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 63

GONÇALVES, José Renato. **Acesso à Informação das entidades públicas**. Coimbra: Almedina, 2002

BERNARDES, Marciele; SANTOS, Paloma; ROVER, Aires. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 761-792, maio/jun. 2015.

ANEXOS

ANEXO 1 – Proposições sobre a LAI apensadas ao PLS nº 671, de 2007

Título	Ementa
PL 6032/2013	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) e as Leis nºs 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei dos Crimes Contra as Finanças Públicas) e 12.527, de 28 de novembro de 2011 (Lei de Acesso às Informações).
PL 2361/2015	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.
PL 3360/2015	Altera a lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - lei de acesso à informação - para proibir restrição de acesso à informação sobre atos sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União.
PL 3497/2015	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; 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.
PL 356/2015	Altera a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), para estabelecer a obrigatoriedade da divulgação dos dados dos beneficiários de programas de transferência de renda do Poder Público.
PL 5416/2016	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para dispor sobre o acesso a informação de entidades privadas que mantêm vínculo com o setor público, e dá outras providências.
PL 6484/2016	Altera o art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para dispor sobre a divulgação da remuneração de agentes públicos.
PL 6751/2016	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), para obrigar a divulgação das remunerações pagas aos agentes públicos.
PL 6759/2016	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.
PL 4793/2016	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações.
PL 7731/2017	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para dispor sobre a publicidade obrigatória das despesas públicas que menciona.
PL 1517/2019	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para assegurar aos cidadãos fácil acesso ao inteiro teor de leis, decretos, atos de regulamentação e demais normas infralegais expedidas pelos órgãos e entidades subordinados ao regime desta Lei.

PL 2444/2019	Altera a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, para assegurar o acesso aos documentos e às informações referentes às proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional ou em qualquer de suas Casas.
PL 9426/2017	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), para vedar a recusa imotivada de recebimento de pedido de acesso a informação e estabelecer a competência da autoridade prolatora da decisão para receber o recurso administrativo.
PL 238/2020	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), para determinar a divulgação do custo unitário dos produtos adquiridos e dos serviços contratados pela administração pública.
PL 3414/2020	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação – para dar publicidade a todas as peças integrantes dos procedimentos de fiscalização e demais processos em curso no âmbito dos órgãos de controle interno e externo.
PL 5530/2020	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação - para prever transparência ativa dos gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública de todos os entes da federação.
PL 204/2021	Altera a Lei 12.527 de 2011 para estabelecer a necessidade de divulgação nominal da remuneração de todos os agentes públicos.
PL 3301/2021	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso de informação previsto na Constituição Federal e dá outras providências, para estabelecer meios de maior transparência e participação da população no âmbito do Poder Legislativo Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Fonte: elaboração própria

ANEXO 2 – Proposições que buscam alterar o art. 8º da LAI

Título	Dispositivo	Ementa
PL 2317/2015	§ 3º do art. 8º	Altera a Lei nº 9.503, de 1997, e a Lei nº 12.527, de 2011, para dispor sobre o acesso a informações relativas ao uso de veículos oficiais ou a serviço do poder público.
PL 3046/2015	§ 1º e § 5º do art. 8º	Altera o art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para estabelecer a obrigatoriedade de a administração pública divulgar os nomes, currículos, endereços, telefones e endereços eletrônicos de seus dirigentes.
PL 5918/2016	§ 1º do art. 8º	Altera a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), regulamentando a obrigação de serem disponibilizados os valores

		auferidos por funcionários públicos quando atuarem em determinada área privada.
PL 7938/2017	§ 5º do art. 8º e inciso V do art. 41	Agrega dispositivos à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para regulamentar a divulgação autônoma de informações pelos órgãos e entidades do Poder Público, por meio de portais voltados à promoção da transparência.
PL 8465/2017	art. 8º - A	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), para estabelecer, aos detentores de mandato de Prefeito, a obrigação de apresentarem à Justiça Eleitoral competente relatório geral sobre a situação econômico-financeira do Município sob sua gestão, seis meses antes das eleições para a respectiva circunscrição.
PL 8503/2017	inciso VIII do art. 7º e inciso IX do § 3º do art. 8º	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), para tornar expresso o direito de obter informações relativas à aquisição e funcionamento de softwares, hardwares e códigos mediadores de funções públicas e tornar obrigatória a disponibilização dos códigos-fonte dos algoritmos utilizados para a distribuição de processos nos órgãos do Poder Judiciário.
PL 9769/2018	§ 1º do art. 8º e inciso I do art. 32	Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), e a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), para dispor sobre a obrigatoriedade de divulgação, como informação de interesse coletivo, da receita proveniente de multas de trânsito, da despesa executada com os recursos recolhidos e dos valores contingenciados.
PL 2695/2019	§ 1º do art. 8º e § 6º	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), para dispor acerca da disponibilização de documentos necessários à promoção da transparência no âmbito das despesas públicas.
PL 4178/2019	diversos	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para criar o Instituto Nacional de Acesso à Informação e dar outras disposições.
PL 762/2019	art. 8º - A	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e a Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, para estabelecer a obrigatoriedade de divulgação de avaliação do cumprimento das metas do plano de governo, previsto no art. 84, XI da Constituição Federal.
PL 2063/2020	§ 1º do art. 8ª	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação –, para permitir o controle social sobre o registro das despesas com diárias e passagens concedidas a agentes públicos.

PL 3195/2020	§ 1º do art. 8º	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), e a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (Lei de Enfrentamento da Covid-19), para tornar obrigatória a divulgação de informações concernentes a procedimentos licitatórios e contratações realizadas pelo poder público.
PL 3239/2020	diversos	Acrescenta-se dispositivos à Lei Nº 12.527 de 18 de Novembro de 2011, que “Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; 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”.
PL 3608/2020	§§§ 5º, 6º e 7º do art. 8º	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para determinar a criação de sítio na rede mundial de computadores no qual sejam consolidadas as informações de interesse coletivo ou geral produzidas ou custodiadas pelos órgãos e entidades públicas.
PL 5525/2020	§3º do art. 8º	Altera o art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), para dispor sobre a divulgação na internet de informações de interesse coletivo ou geral produzidas ou custodiadas pelos órgãos e entidades públicas.
PL 633/2020	§1º do art. 8ª	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação –, para permitir o controle social sobre o registro das despesas com diárias e passagens concedidas a agentes públicos.
PL 4131/2021	art. 8º - A	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 para assegurar a transparência da execução das transferências especiais.
PL 300/2022	§ 5º do art. 8º	Altera o art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para determinar aos órgãos e entidades públicas a disponibilização de serviço de atendimento telefônico gratuito aos cidadãos (0800).

Fonte: elaboração própria