

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

OEA/Ser.L/V/II.
CIDH/RELE/INF. 9/12
7 de março de 2011
Original: Espanhol

**O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO
NO MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO**

Segunda Edição

Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão
Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Catalina Botero Marino
Relatora Especial para a Liberdade de Expressão



Organização dos
Estados Americanos

Internet: <http://www.cidh.org/relatoria>
E-mail: cidhexpression@oas.org

Informações do Catálogo de Publicações da OEA

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão.

O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano. Segunda edição. = El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Segunda edición.

p. ; cm. (OEA documentos oficiais; OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.)

(OAS official records; OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.)

ISBN 978-0-8270-5910-8

1. Acesso à informação – Legislação e jurisprudência – América. 2. Comunicações confidenciais – Lei e legislação – América. 3. Gestão de informações – Organização e administração – América. 4. Liberdade de informação – Aspectos jurídicos – América. 5. Direitos civis – América. 6. Direitos humanos – América. I. Título. II. Título: O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano. III. Série. IV. Série. Registros oficiais da OEA; OEA/Ser.L. V/II CIDH/RELE/INF.

KG576.B68 2012

OEA Ser. L/V/II CIDH/RELE/INF.x/xx.

Versão em português elaborada com a colaboração do Escritório da UNESCO em Montevideu, do Relator Especial das Nações Unidas sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Expressão e Opinião, do Instituto DEMOS e com o apoio da Fundação Ford

**RELATORIA PARA A LIBERDADE DE EXPRESSÃO DA
COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

**O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO
NO MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO**

ÍNDICE

TABELA DE SIGLAS E REFERÊNCIAS	viii
PRÓLOGO	ix
I. Conteúdo e alcance do direito de acesso à informação	1
A. Introdução	1
B. Princípios que orientam o direito de acesso à informação	3
1. Princípio da máxima divulgação	4
a. O direito de acesso à informação é a regra, e o sigilo, a exceção	4
b. Ônus da prova para o Estado em caso de estabelecer restrições ao direito de acesso à informação	5
c. Preeminência do direito de acesso à informação em caso de conflitos de normas ou de falta de regulação	6
2. Princípio da boa fé	6
C. Conteúdo e alcance do direito de acesso à informação	7
1. Toda pessoa é titular do direito de acesso à informação	7
2. Sujeitos obrigados pelo direito de acesso à informação	7
3. Objeto do direito	
4. Obrigações impostas ao Estado pelo direito de acesso à informação	8
a. Obrigação de responder de modo oportuno, completo e acessível às solicitações apresentadas	8
b. Obrigação de contar com um recurso que permita a satisfação do direito de acesso à informação	9
c. Obrigação de contar com um recurso judicial idôneo e efetivo para a revisão dos indeferimentos a pedidos de acesso à informação	10
d. Obrigação de transparência ativa	11
e. Obrigação de produzir ou recolher informações	12
f. Obrigação de gerar uma cultura de transparência	13
g. Obrigação de implementação adequada	13

h. Obrigação de adequar o ordenamento jurídico às exigências do direito de acesso à informação	14
5. Restrições ao direito de acesso à informação	15
a. Admissibilidade e condições das restrições	15
b. Caráter excepcional das restrições	16
c. Previsão das exceções nas disposições legais	16
d. Objetivos legítimos sob a Convenção Americana	17
e. Necessidade e proporcionalidade das restrições	17
f. Dever de fundamentar com clareza os indeferimentos de pedidos de acesso a informações sob o controle do Estado	18
g. Informação sigilosa ou secreta	18
h. Dados pessoais e direito de acesso à informação	22
D. Aplicações específicas do direito de acesso à informação	23
1. Restrição no acesso às fontes oficiais de informação em atos ou eventos públicos	23
2. Acesso à informação e o direito à consulta dos povos indígenas	24
3. Acesso à informação e criação e conservação de arquivos policiais	28
4. Acesso à informação e aos arquivos de memória histórica sobre graves violações de direitos humanos	29
a. O direito das vítimas de graves violações de direitos humanos e seus familiares a acessar as informações sobre tais violações	30
b. Obrigações positivas do Estado em relação ao acesso à informação sobre violações em massa de direitos humanos	37
c. Dever de adequar o regime jurídico dos Estados às obrigações internacionais	40
d. A sentença da Corte no caso <i>Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil</i> e o direito de acesso à informação	43
II. Jurisprudência nacional e boas práticas de direito interno em matéria de acesso à informação	47
A. Introdução	47
B. O conceito de boas práticas judiciais em direitos humanos	48
1. Jurisprudência sobre o acesso à informação como direito fundamental autônomo	50
2. Jurisprudência sobre a titularidade universal do acesso à informação	56
3. Jurisprudência sobre o princípio da máxima divulgação	60
a. Jurisprudência sobre o princípio da máxima divulgação como princípio regente do acesso à informação	60
b. Jurisprudência sobre o princípio da máxima divulgação como garantia de participação e controle cidadão no Estado democrático	65
c. Jurisprudência sobre a definição de documento público	68
d. Jurisprudência sobre a aplicação do princípio da máxima divulgação para	

ordenar o acesso à informação sobre publicidade oficial	69
e. Jurisprudência sobre acesso à informação sobre financiamento de partidos políticos	71
f. Jurisprudência sobre o princípio da máxima divulgação como restrição do sigilo bancário e acionário quando se tratar de fundos públicos	71
g. Jurisprudência sobre o acesso à informação que contenha dados de terceiros não consultados e o alcance da obrigação do Estado diante de um pedido de informação especialmente oneroso	73
h. Jurisprudência sobre a publicidade de informações estatísticas	77
i. Jurisprudência sobre o dever de estrita construção das exceções ao princípio da máxima divulgação	78
4. Jurisprudência sobre o acesso à informação sobre dados pessoais	80
a. Jurisprudência sobre a definição de “dado pessoal”	80
b. Jurisprudência sobre o direito a conhecer informações sobre indivíduos que são ou tenham sido funcionários públicos	83
c. Jurisprudência sobre o direito a conhecer os salários ou rendas provenientes de recursos públicos	86
d. Jurisprudência sobre o acesso à informação de dívidas tributárias “incobráveis”	92
e. Jurisprudência sobre o direito de acesso aos arquivos e registros públicos contendo informações sobre o(a) próprio(a) solicitante	94
f. Jurisprudência sobre acesso à informação pessoal de beneficiários de programas sociais	98
5. Jurisprudência sobre a obrigação de responder de modo oportuno, completo e acessível	98
a. Jurisprudência sobre a obrigação de contar com um procedimento administrativo de acesso à informação simples, rápido e gratuito	98
b. Jurisprudência sobre o acesso à informação e o dever de criar e conservar arquivos	102
c. Jurisprudência sobre o dever estatal de fundamentar qualquer indeferimento de um pedido de acesso à informação	103
d. Jurisprudência sobre a obrigação de contar com um recurso judicial adequado e efetivo	104
e. Jurisprudência sobre o dever de indicar ao solicitante a fonte, o lugar e a forma em que pode ter acesso à informação previamente publicada	106
f. Jurisprudência sobre o dever de diligência e assistência da administração a respeito do direito de acesso à informação	108
g. Jurisprudência sobre aceitação presumida	110
6. Jurisprudência sobre as restrições ao direito de acesso à informação	110
a. Jurisprudência sobre o regime geral das restrições ao direito de acesso à informação	111
b. Jurisprudência sobre a necessidade de que as restrições sejam previstas por lei	114
c. Jurisprudência sobre a necessidade de que as leis que estabelecem as restrições sejam claras e precisas, e não vagas ou genéricas	115
d. Jurisprudência sobre a necessidade de que o sigilo da informação seja	

estabelecido por prazos limitados e razoáveis	115
e. Jurisprudência sobre a prova do prejuízo e a necessidade de exercer um juízo de proporcionalidade estrito quando se invocar o caráter sigiloso da informação	117
f. Jurisprudência sobre a obrigação de elaborar uma versão pública de um documento quando a informação solicitada for parcialmente confidencial	122
7. Jurisprudência sobre a aplicação restritiva do conceito de segurança nacional	123
a. Jurisprudência sobre o dever de submeter a não entrega de documentos por razões de segurança nacional à revisão judicial, de forma reservada no despacho do juiz	125
b. Jurisprudência sobre a necessidade de não censurar a informação sigilosa que se tornar pública, nem perseguir jornalistas ou editores por sua publicação de boa fé	126
c. Jurisprudência sobre acesso às informações de documentos que tenham uma relação direta com violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário	127
ANEXOS	131
A. CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS	131
B. DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS SOBRE LIBERDADE DE EXPRESSÃO	132
C. LEI MODELO INTERAMERICANA SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA	136

TABELA DE SIGLAS E REFERÊNCIAS

CIDH:	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
Convenção Americana:	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
Corte Interamericana:	Corte Interamericana de Direitos Humanos
Declaração Conjunta:	Declaração Conjunta do Relator Especial das Nações Unidas (ONU) para a Liberdade de Opinião e Expressão, do Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), e do Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão
Declaração de Princípios:	Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão
FOIA:	Freedom of Information Act (Lei de Liberdade de Informação)
IFAI:	Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de
Dados (México)	
LAIP:	Lei de Acesso à Informação Pública
LFTAIPG:	Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental
OEA:	Organização dos Estados Americanos
ONU:	Organização das Nações Unidas
OSCE:	Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa
PEN:	Poder Executivo Nacional
Relatoria Especial:	Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão

PRÓLOGO

A Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) tem a felicidade de publicar a segunda edição deste livro que apresenta, de forma sistematizada, os padrões em matéria de acesso à informação do sistema interamericano de direitos humanos, bem como a jurisprudência de diferentes Estados-Membros da OEA sobre a matéria. A ocasião se apresenta como um momento oportuno para mencionar as razões pelas quais o direito de acesso à informação é tão relevante para o sistema interamericano de direitos humanos.

O acesso à informação é uma ferramenta fundamental para a construção da cidadania. Essa tarefa, tão importante para todas as democracias do continente, é particularmente crucial para diversas sociedades das Américas, que, nas décadas recentes, vêm consolidando sistemas democráticos cada vez mais vigorosos e robustos graças à ativa participação de seus cidadãos e cidadãs em assuntos de interesse público. Esse ativismo cidadão é justamente um dos ideais que subjazem à Convenção Americana sobre Direitos Humanos e à Carta Democrática Interamericana.

Os cidadãos podem ser definidos em contraposição aos súditos. Os cidadãos questionam, pedem, demandam. Os cidadãos são ruidosos, queixam-se, criticam. Os súditos, ao contrário disso, obedecem. Aceitam e se calam. Estão acomodados no silêncio e não questionam. Não se deve deixar de dizer que as democracias exigem cidadãos e cidadãs militantes: o acesso à informação é uma ferramenta que se ajusta perfeitamente ao que se espera dos membros de uma sociedade democrática. Em suas mãos, a informação pública serve para proteger direitos e prevenir abusos por parte do Estado. É uma ferramenta que dá poder à sociedade civil e é útil para a luta contra males como a corrupção e o secretismo, que tanto dano causam à qualidade da democracia em nossos países.

O acesso à informação é também uma ferramenta particularmente útil para o exercício bem informado dos direitos políticos. E é um instrumento para a realização de outros direitos humanos: o acesso à informação permite conhecer quais direitos existem e como defendê-los. Esse ponto é particularmente urgente para os setores sociais marginalizados ou excluídos, que não costumam ter à sua disposição mecanismos de informação sistemáticos e seguros que lhes permitam conhecer o alcance de seus direitos e a forma de efetivá-los.

A ideia de uma cidadania que reclama e pede informações ao Estado tem, necessariamente, uma contraparte nas estruturas estatais as quais interpela. A regra nos Estados autoritários é o sigilo em relação à informação do Estado e a publicidade da informação sobre os indivíduos. Nas sociedades democráticas, a regra é a inversa, e o sistema interamericano reflete isso. A transformação de uma sociedade autoritária em

uma democrática implica em percorrer um caminho longo e não alheio às dificuldades, mas o sistema interamericano vem demonstrando que é uma força positiva no marco dessas transições.

Quando Marcel Claude Reyes pediu informações ao Comitê de Investimentos Estrangeiros do Chile sobre um projeto de desflorestamento que se realizaria no sul desse país – e que poderia prejudicar o meio ambiente –, deparou-se com uma resposta escassa e deficiente: grande parte da informação que tinha pedido não lhe foi entregue. O Estado não ofereceu razões ou fundamentos para subtrair essas informações do conhecimento público. Reyes levou o seu pedido perante diferentes tribunais do Chile, sem sucesso. Por fim, decidiu recorrer ao sistema interamericano, juntamente com um variado conglomerado de organizações de direitos humanos da América Latina, decididas a avançar a causa do acesso e da transparência. Por meio da sentença prolatada no Caso *Claude Reyes vs. Chile*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos se converteu no primeiro tribunal internacional a reconhecer que o direito de acesso à informação pública é um direito humano fundamental, protegido por tratados de direitos humanos que obrigam os países a respeitá-lo. Isso não é algo pequeno.

Desde então, muito mudou. O Chile se tornou um dos países líderes da região em políticas de acesso à informação, com a promulgação da Lei de Transparência e a criação do Conselho para a Transparência em 2009. Diversos outros países adotaram políticas de acesso e transparência: no total, 19 países das Américas já sancionaram leis de acesso à informação pública, e outros estão a caminho de fazê-lo.

Mas o reconhecimento jurídico do direito e o estabelecimento de procedimentos e órgãos encarregados de protegê-lo e garanti-lo não são suficientes. É necessário preencher esse direito com “vida e sentido”. Para isso, é preciso divulgar seus alcances e possibilidades, porque, na prática, só são exigidos e protegidos os direitos que são conhecidos.

Este livro busca apresentar as características principais do direito de acesso à informação no sistema interamericano e o alcance que alguns tribunais da região vêm reconhecendo para este valioso direito. São examinados os princípios que o regem, como o princípio da “máxima divulgação”, em virtude do qual a informação em mãos de órgãos estatais é, por definição, pública – as exceções a essa regra devem estar previstas em uma lei, ser interpretadas de modo restrito, satisfazer objetivos legítimos e ser necessárias em uma sociedade democrática. Ou o princípio da “boa fé”, em virtude do qual o Estado deve adotar políticas ativas que tendam a gerar uma cultura de transparência e a atender aos pedidos de informação de modo oportuno, completo e acessível.

Também destacamos as obrigações que são geradas para o Estado, a exemplo da obrigação de destinar recursos suficientes e disponibilizar a todas as pessoas um recurso judicial efetivo para que possam questionar perante tribunais independentes as decisões administrativas que negam o acesso à informação.

Esses padrões não são fruto do acaso: eles são o fruto do círculo virtuoso que é gerado no reconhecimento mútuo entre órgãos regionais e nacionais de proteção dos direitos humanos, movidos pelas demandas da sociedade civil. Nesse marco, produz-se um diálogo do qual surge um aprendizado recíproco e do qual, felizmente, são favorecidas as pessoas que habitam em nosso território, e a quem devemos o nosso trabalho.

A divulgação dos padrões internacionais permitirá gerar consciência a respeito dos alcances e restrições ao direito de acesso à informação enquanto ferramenta democrática nas mãos de todas as pessoas. Porém, as ferramentas são tão úteis quanto a habilidade das mãos que as usam. O desafio futuro é fazer com que a sociedade civil, os grupos vulneráveis, os meios de comunicação e os jornalistas adquiram o hábito de recorrer repetidas vezes a esse mecanismo para obter informações relativas a temas de interesse público, tais como a luta contra a corrupção, a efetivação de direitos econômicos e sociais, e a proteção ao meio ambiente, para mencionar apenas alguns. Dessa forma, o acesso à informação se converterá em um meio pelo qual se melhorará a qualidade de vida das pessoas e das democracias no continente. Difundir essa ferramenta é um passo fundamental para a sua efetiva realização.

Esses esforços não são pequenos. O caminho não é nem curto nem fácil, mas estamos trilhando-o graças ao inestimável impulso da sociedade civil de todo o continente, e ao apoio fundamental da cooperação internacional. Este livro busca apontar os esforços da primeira.

Quanto ao segundo, faz-se oportuno agradecer à Comissão Europeia pela subvenção para o desenvolvimento do projeto de *Fortalecimento da Liberdade de Expressão nas Américas 2009-2012*, que possibilitou a elaboração deste livro.

O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO¹

I. Conteúdo e alcance do direito de acesso à informação

A. Introdução

1. O direito de acesso à informação é um direito fundamental protegido pelo artigo 13 da Convenção Americana. Trata-se de um direito particularmente importante para a consolidação, o funcionamento e a preservação dos sistemas democráticos, e por isso vem recebendo um alto grau de atenção tanto pelos Estados-Membros da OEA² quanto pela doutrina e a jurisprudência internacionais.

2. De acordo com a interpretação da CIDH, o artigo 13 da Convenção Americana trata da obrigação positiva a cargo do Estado, de permitir aos cidadãos o acesso à informação em seu poder.³ Nesse sentido, o princípio 2 da Declaração de Princípios estabelece que “toda pessoa tem o direito de buscar, receber e divulgar informação e opiniões livremente, nos termos estipulados no Artigo 13 da Convenção Americana”, e que “todas as pessoas devem contar com igualdade de oportunidades para receber, buscar e divulgar informação”. O princípio 3 da Declaração de Princípios dispõe que “toda pessoa tem o direito de acesso à informação sobre si própria ou sobre seus bens, de forma expedita e não onerosa, esteja a informação contida em bancos de dados, registros públicos ou privados e, se for necessário, de atualizá-la, retificá-la e/ou emendá-la”. E o princípio 4 da Declaração de Princípios aponta que “o acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito”.

¹ O direito de acesso à informação tem sido um dos temas recorrentes dos relatórios anuais e publicações da Relatoria Especial. O conteúdo desta publicação é uma versão atualizada desses relatórios e publicações, em particular, dos seus Relatórios Anuais de 2005 (Capítulo IV), 2008 (Seção F do capítulo III) e 2010 (Capítulos III e IV). Uma versão deste livro foi originalmente publicada como o capítulo IV do Relatório Anual 2009.

² A Assembleia Geral da OEA reconhece o direito de acesso à informação como “um requisito indispensável para o próprio funcionamento da democracia”. Nesse sentido, todos os Estados-Membros da OEA “têm a obrigação de respeitar e fazer respeitar o acesso à informação pública a todas as pessoas e promover a adoção das disposições legislativas ou de outro caráter que forem necessárias para assegurar seu reconhecimento e aplicação efetiva”. Assembleia Geral da OEA. Resolução 1932 (XXXIII-O/03), “Acesso à Informação Pública: Fortalecimento da Democracia”. 10 de junho de 2003. Ver também as resoluções da Assembleia Geral da OEA 2057 (XXXIV-O/04), 2121 (XXXV-O/05), 2252 (XXXV-O/06), 2288 (XXXVII-O/07), e 2418 (XXXVIII-O/08).

³ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, Nº 151, § 58 a) e b).

3. Por sua vez, a Corte Interamericana estabeleceu que o artigo 13 da Convenção Americana, ao estipular expressamente os direitos de “buscar” e “receber” “informação”, protege o direito que toda pessoa tem de acessar as informações sob o controle do Estado, com as condições permitidas sob o estrito regime de restrições previsto no referido instrumento.⁴

4. O direito de acesso à informação é considerado uma ferramenta fundamental para o controle cidadão do funcionamento do Estado e da gestão pública – em especial para o controle da corrupção;⁵ para a participação cidadã em assuntos públicos, por meio, entre outros fatores, do exercício *informado* dos direitos políticos, e, em geral, para a realização de outros direitos humanos, especialmente, dos grupos mais vulneráveis.⁶

5. Com efeito, o direito de acesso à informação *é uma ferramenta crucial para o controle do funcionamento do Estado e da gestão pública, e para o controle da corrupção*. O direito de acesso à informação é um requisito fundamental para garantir a transparência e a boa gestão pública do governo e das demais autoridades estatais. O pleno exercício do direito de acesso à informação é uma garantia indispensável para evitar abusos por funcionários públicos, promover a prestação de contas e a transparência na gestão estatal, e prevenir a corrupção e o autoritarismo. Por outro lado, o livre acesso à informação é um meio para que, em um sistema democrático representativo e participativo, a cidadania possa exercer adequadamente os seus direitos políticos. Certamente, os direitos políticos têm como pressuposto a existência de um debate amplo e vigoroso, para o qual é indispensável contar com informações públicas que permitam avaliar com seriedade os avanços e as dificuldades das realizações das diferentes autoridades. Somente por meio do acesso à informação sob o controle do Estado é possível que os cidadãos saibam se as funções públicas

⁴ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 76 e 78. Ver também: Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentença de 1º de fevereiro de 2006. Série C, N° 141, § 77; e Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentença de 2 de julho de 2004. Série C, N° 107, § 108.

⁵ “O livre acesso à informação é um meio para que, em um sistema democrático representativo e participativo, a cidadania exerça seus direitos políticos; com efeito, o pleno exercício do direito de acesso à informação é necessário para evitar abusos pelos funcionários públicos, promover a prestação pública de contas e a transparência na gestão estatal, e permitir um debate público sólido e bem informado que assegure a garantia de recursos efetivos contra os abusos governamentais e previna contra a corrupção. É somente por meio do acesso à informação de interesse público sob o controle do Estado que os cidadãos podem questionar, inquirir e considerar se está acontecendo o cumprimento adequado das funções públicas”. Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 86 e 87.

⁶ CIDH. Relatório Anual 2008. Volume II: Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo III: Marco jurídico interamericano do direito à liberdade de expressão, § 147. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

estão tendo um cumprimento adequado.⁷ Por fim, o acesso à informação tem uma função instrumental essencial. É somente por meio de uma implementação adequada desse direito que as pessoas podem saber com exatidão quais são os seus direitos e que mecanismos existem para protegê-los. Em particular, a implementação adequada do direito de acesso à informação, em todas as suas dimensões, é condição essencial para a realização dos direitos sociais dos setores excluídos ou marginalizados. Com efeito, esses setores não costumam ter formas alternativas sistemáticas e seguras de conhecer o alcance dos direitos que o Estado reconheceu e os mecanismos para exigí-los e efetivá-los.

6. Sobre as funções do direito de acesso à informação, em sua Declaração Conjunta de 1999, os Relatores para a Liberdade de Expressão da ONU, da OSCE e da OEA declararam que “implícito na liberdade de expressão está o direito de toda pessoa a ter livre acesso à informação e a saber o que os governos estão fazendo por seus povos, sem o qual a verdade enfraqueceria e a participação no governo permaneceria fragmentada”.⁸ Do mesmo modo, em sua Declaração Conjunta de 2004, reconheceram “a importância fundamental do acesso à informação para a participação democrática, a prestação de contas pelos governos e o controle da corrupção, bem como para a dignidade pessoal e a eficiência nos negócios”.⁹

7. A presente publicação explica quais são os princípios que devem reger o desenho e a implementação de um marco jurídico que garanta o direito de acesso à informação. Do mesmo modo, esclarece os conteúdos mínimos desse direito de acordo com a doutrina e jurisprudência regional. E, por fim, apresenta algumas decisões internas dos países da região, que, no critério da Relatoria Especial, constituem boas práticas em matéria de acesso à informação, e que por isso devem ser divulgadas e discutidas.

B. Princípios que orientam o direito de acesso à informação

8. Para garantir o exercício pleno e efetivo do direito de acesso à informação,

⁷ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 86 e 87.

⁸ Declaração Conjunta do Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, do Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação da Organização para Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), e do Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão (1999). Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp.

⁹ Declaração Conjunta do Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, do Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação da Organização para Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), e do Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão (2004). Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp.

a gestão estatal deve ser orientada pelos princípios de máxima divulgação e boa fé.

1. Princípio da máxima divulgação

9. O princípio da máxima divulgação foi reconhecido no sistema interamericano como um princípio orientador do direito a buscar, receber e difundir informações, previsto artigo 13 da Convenção Americana. Nesse sentido, tanto a Corte Interamericana quanto a CIDH estabeleceu que o direito de acesso à informação deve ser orientado pelo 'princípio da máxima divulgação'.¹⁰ Do mesmo modo, o ponto número 1 da resolução CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) ("Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação") do Comitê Jurídico Interamericano estabeleceu que "[t]oda informação é, por princípio, acessível. O acesso à informação é um direito humano fundamental que estabelece que toda pessoa pode acessar as informações em posse de órgãos públicos, estando sujeito somente a um limitado regime de exceções".¹¹

10. O princípio da máxima divulgação ordena desenhar um regime jurídico no qual a transparência e o direito de acesso à informação sejam a regra geral, sujeita a estritas e limitadas exceções. Desse princípio, advêm as seguintes consequências: (1) o direito de acesso à informação deve estar submetido a um limitado regime de exceções, que deve ser interpretado de modo rigoroso, de tal forma que se favoreça o direito de acesso à informação; (2) toda decisão negativa deve ser motivada e, nesse sentido, cabe ao Estado o ônus de provar que a informação solicitada não pode ser revelada; e (3) diante de uma dúvida ou de uma lacuna legal, deve prevalecer o direito de acesso à informação.

a. O direito de acesso à informação é a regra, e o sigilo, a exceção

11. O direito de acesso à informação não é um direito absoluto, e sim um direito que pode estar sujeito a restrições. Porém, como se detalhará mais adiante, essas restrições devem dar cumprimento estrito aos requisitos do artigo 13.2 da Convenção Americana: verdadeira excepcionalidade, previsão legal, objetivos legítimos, necessidade e estrita proporcionalidade.¹² Não obstante, as exceções não

¹⁰ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 92; CIDH. Relatório Anual 2003. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2. 29 de dezembro de 2003. Vol. II, *Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*. Capítulo IV, Relatório sobre Acesso à Informação no Continente, § 32.

¹¹ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Princípios sobre o direito de acesso à informação*, 7 de agosto de 2008. Disponível em: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf.

¹² Nesse sentido específico, o princípio 4 da Declaração de Princípios dispõe que "o acesso à informação [...] só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas".

devem se converter na regra geral; e deve-se entender, para todos os efeitos, que o acesso à informação é a regra, e o sigilo, a exceção. Do mesmo modo, na legislação interna, deve ficar claro que o sigilo será mantido somente enquanto a divulgação possa efetivamente comprometer os bens que estão sendo protegidos com o sigilo. Nesse sentido, o sigilo deve ter um prazo razoável, após cujo vencimento, o público terá o direito de conhecer a respectiva informação.

12. Em particular, no tocante às restrições, a Corte Interamericana ressalta em sua jurisprudência que o princípio da máxima divulgação “estabelece a presunção de que toda informação é acessível, sujeita a um restrito sistema de exceções”,¹³ que devem estar previamente previstas por lei, responder a um objetivo permitido pela Convenção Americana, ser necessárias em uma sociedade democrática e orientar-se a satisfazer um interesse público imperativo.¹⁴

b. Ônus da prova para o Estado em caso de estabelecer restrições ao direito de acesso à informação

13. A jurisprudência da Corte Interamericana determinou que o Estado arque com o ônus da prova de demonstrar que as restrições ao acesso à informação são compatíveis com as normas interamericanas sobre liberdade de expressão.¹⁵ Assim também afirmou o Comitê Jurídico Interamericano em sua resolução sobre os

¹³ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 92; Cfr. Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219. § 230. Nesse mesmo sentido, na Declaração Conjunta de 2004, os Relatores para a Liberdade de Expressão da ONU, da OEA e da OSCE explicaram que esse princípio estabelece “o pressuposto de que todas as informações são acessíveis, sujeitas somente a um restrito sistema de exceções”.

¹⁴ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 89-91. Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219. § 229. Do mesmo modo: Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentença de 22 de novembro de 2005. Série C, N° 135, § 85; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai*. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C, N° 111, § 96; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentença de 2 de julho de 2004. Série C, N° 107, § 121 e 123; e Corte I.D.H., *A Associação Obrigatória de Jornalistas* (arts. 13 e 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Opinião Consultiva OC-5/85 de 13 de novembro de 1985. Série A, N° 5, § 46. Em sentido semelhante, a Resolução CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) do Comitê Jurídico Interamericano sobre os “Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação” estabelece em seu numeral 1 que “Toda informação é a princípio acessível. O acesso à informação é um direito humano fundamental que estabelece que toda pessoa pode acessar as informações em posse dos órgãos públicos, sujeito somente a um limitado regime de exceções, alinhados com uma sociedade democrática e proporcionais ao interesse que os justifica. Os Estados devem assegurar o respeito ao direito de acesso à informação, adotando a legislação apropriada e pondo em prática os meios necessários para a sua implementação”.

¹⁵ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 93; Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219. § 230.

“Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação”, ao estabelecer que “o ônus da prova para justificar qualquer negativa de acesso à informação deve recair sobre o órgão ao qual a informação foi solicitada”.¹⁶ Isso permite gerar segurança jurídica no exercício do direito de acesso à informação, pois, estando as informações sob o controle do Estado, deve-se evitar ao máximo a atuação discricionária e arbitrária do mesmo no estabelecimento de restrições ao direito.¹⁷

c. Preeminência do direito de acesso à informação em caso de conflitos de normas ou de falta de regulação

14. Assim como foi amplamente reconhecido no seio das relatorias para a liberdade de expressão, no caso de um conflito de normas, a lei de acesso à informação deverá prevalecer sobre qualquer outra legislação.¹⁸ Isso, toda vez que se houver reconhecido o direito de acesso à informação como um requisito indispensável para o próprio funcionamento da democracia.¹⁹ Essa exigência auxilia a promover que os Estados cumpram efetivamente a obrigação de estabelecer uma lei de acesso à informação pública, e em fazer com que a interpretação da mesma seja efetivamente favorável ao direito de acesso.²⁰

2. Princípio da boa fé

15. Para garantir o efetivo exercício do direito de acesso à informação, é essencial que os sujeitos obrigados por esse direito atuem de boa fé, ou seja, que eles interpretem a lei de maneira tal que sirva para cumprir os fins buscados pelo direito de acesso, que assegurem a estrita aplicação do direito, proporcionem os meios de assistência necessários aos solicitantes, promovam uma cultura de transparência,

¹⁶ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Princípios sobre o direito de acesso à informação*, 7 de agosto de 2008. Ponto resolutivo 7. Disponível em: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf.

¹⁷ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 98.

¹⁸ Declaração Conjunta do Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, do Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação da Organização para Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), e do Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão (2004). Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp.

¹⁹ Assembleia Geral da OEA. Resolução 1932 (XXXIII-O/03), “Acesso à Informação Pública: Fortalecimento da Democracia”. 10 de junho de 2003; Resolução 2057 (XXXIV-O/04), “Acesso à Informação Pública: Fortalecimento da Democracia”. 8 de junho de 2004; Resolução 2121 (XXXV-O/05), “Acesso à Informação Pública: Fortalecimento da Democracia”. 7 de junho de 2005; e Resolução 2252 (XXXVI-O/06), “Acesso à Informação Pública: Fortalecimento da Democracia”. 6 de junho de 2006.

²⁰ CIDH. Alegações perante a Corte Interamericana no caso *Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Transcritos em: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 58 d).

colaborem para tornar mais transparente a gestão pública, e atuem com diligência, profissionalismo e lealdade institucional. Ou seja, que eles realizem as ações necessárias para que suas atuações assegurem a satisfação do interesse geral e não defraudem a confiança dos indivíduos na gestão estatal.

C. Conteúdo e alcance do direito de acesso à informação

1. Toda pessoa é titular do direito de acesso à informação

16. O direito de acesso à informação é um direito humano universal. Como consequência, toda pessoa tem direito a solicitar acesso à informação, assim como estabelece o artigo 13 da Convenção Americana.

17. Nesse sentido, a Corte Interamericana esclareceu que não é necessário justificar um interesse direto ou afirmar um prejuízo pessoal para obter a informação em poder do Estado, exceto nos casos em que se aplique uma legítima restrição permitida pela Convenção Americana, nos termos que serão explicados mais adiante.²¹

18. Por outro lado, quem acessa a informação sob o controle do Estado tem o direito de divulgar a informação de forma tal que circule na sociedade para que esta possa conhecê-la, acessá-la e avaliá-la. O direito de acesso à informação partilha assim das dimensões individual e social do direito à liberdade de expressão, que devem ser simultaneamente garantidas pelo Estado.²²

2. Sujeitos obrigados pelo direito de acesso à informação

19. O direito de acesso à informação gera obrigações para todas as autoridades públicas de todos os ramos do poder e dos órgãos autônomos, de todos os níveis de governo. Esse direito também vincula aqueles que cumprem funções públicas, prestam serviços públicos ou executam recursos públicos em nome do Estado. A respeito destes últimos, o direito de acesso obriga a fornecer informações exclusivamente a respeito da gestão dos recursos públicos, da satisfação dos serviços a seu cargo e do cumprimento das funções públicas mencionadas.

20. Nesse sentido, reiterando a jurisprudência existente, a resolução do Comitê Jurídico Interamericano sobre os "Princípios sobre o Direito de Acesso à

²¹ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 77; Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219. § 197.

²² Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151. § 77. Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219. § 197.

informação” esclarece, em seu princípio 2, que “o direito de acesso à informação se estende a todos os órgãos públicos em todos os níveis de governo, incluindo os pertencentes ao poder executivo, ao legislativo e ao poder judiciário, os órgãos criados pelas constituições ou por outras leis, órgãos de propriedade ou controlados pelo governo, e organizações que operam com fundos públicos ou que desenvolvem funções públicas”.²³

3. Objeto do direito

21. O direito de acesso à informação cobre a informação sob custódia, gestão ou posse do Estado; a informação que o Estado produz ou está obrigado a produzir; a informação sob o poder daqueles que administram os serviços e os fundos públicos, unicamente relativa a esses serviços ou fundos; e a informação que o Estado capta, e a que está obrigado a compilar no cumprimento de suas funções.

22. Nesse sentido, a resolução sobre os “Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação” do Comitê Jurídico Interamericano indica que o direito de acesso à informação “se refere a toda informação significativa, cuja definição deve ser ampla, incluindo toda informação controlada e arquivada em qualquer formato ou meio”.²⁴

4. Obrigações impostas ao Estado pelo direito de acesso à informação

23. O direito de acesso à informação gera diferentes obrigações a cargo do Estado, a saber:

a. Obrigação de responder de modo oportuno, completo e acessível às solicitações formuladas

24. O Estado tem a obrigação de responder substancialmente aos pedidos de informação que lhe forem apresentados. Com efeito, o artigo 13 da Convenção Americana, ao amparar o direito das pessoas a acessar as informações em poder do Estado, estabelece uma obrigação positiva para este de prover de modo oportuno, completo e acessível a informação solicitada, ou, em sua falta, de apresentar em um prazo razoável as razões legítimas que impedem esse acesso.²⁵ Nesse sentido, como

²³ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Princípios sobre o direito de acesso à informação*, 7 de agosto de 2008. Ponto resolutivo 2. Disponível em: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf.

²⁴ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Princípios sobre o direito de acesso à informação*, 7 de agosto de 2008. Ponto resolutivo 3. Disponível em: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf.

²⁵ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 77; CIDH. Alegações perante a Corte Interamericana no caso *Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Transcritos em: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 58 a) e b); Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219. § 197.

será tratado em maior detalhe nos próximos parágrafos, a doutrina interamericana esclareceu que nos casos em que existirem exceções, elas “devem estar previamente fixadas por lei como meio de assegurar que não sejam deixadas ao arbítrio do poder público”.²⁶

25. A obrigação dos Estados de prover as informações solicitadas implica em deveres especiais de proteção e garantia, que serão explicados brevemente a seguir.

b. Obrigação de contar com um recurso que permita a satisfação do direito de acesso à informação

26. A adequada satisfação do direito de acesso à informação supõe a necessidade de incorporar ao ordenamento jurídico um recurso efetivo e idôneo que possa ser usado por todas as pessoas para solicitar a informação requerida. Para garantir a verdadeira universalidade do direito de acesso, esse recurso deve ter algumas características: (a) ele deve ser um recurso simples, de fácil acesso para todas as pessoas, que só exija o cumprimento de requisitos básicos, tais como: a identificação razoável das informações solicitadas e dos dados requeridos para que a administração possa fornecer as informações ao interessado; (b) deve ser gratuito ou de baixo custo, de tal forma que não desestime as solicitações de informação; (c) deve estabelecer prazos curtos, porém razoáveis, para que as autoridades forneçam a informação requerida; (d) deve permitir que as solicitações sejam feitas de forma oral nos casos em que não puderem ser feitas por escrito, por exemplo, pela falta de conhecimento da língua, ou por não se saber escrever, ou em situações de extrema urgência; (e) deve estabelecer a obrigação da administração em assessorar o(a) solicitante a respeito de como formular o pedido, incluindo o auxílio na identificação da autoridade intitulada por lei a atender o pedido, e incluindo até o ponto de protocolar o pedido para o(a) solicitante e mantê-lo(a) informado(a) sobre o trâmite do mesmo; e (f) deve estabelecer a obrigação de que o indeferimento seja fundamentado e possa ser impugnado perante um órgão superior ou autônomo, e questionado, posteriormente, pela via judicial.

27. Em relação à obrigação de criar um mecanismo especial para tornar exigível o direito de acesso, a Corte Interamericana ressaltou que o Estado “deve garantir a efetividade de um procedimento administrativo adequado para a tramitação e a resolução das solicitações de informação, que estabeleça prazos para resolver e entregar a informação, e que esteja sob a responsabilidade de funcionários

²⁶ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 89; Cfr. Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219. § 229.

devidamente capacitados”.²⁷

28. Nos termos utilizados pelos Relatores para a Liberdade de Expressão da ONU, da OEA e da OSCE em sua Declaração Conjunta de 2004, “o acesso à informação é um direito dos cidadãos. Como resultado, o processo para acessar as informações deverá ser simples, rápido e gratuito ou de baixo custo”.²⁸ Nas palavras do Comitê Jurídico Interamericano, em seus “Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação, “devem-se implementar regras claras, justas, não discriminatórias e simples em relação ao manuseio de solicitações de informação. Essas regras devem incluir prazos claros e razoáveis, a prestação de assistência para aquele que solicitar a informação, e o acesso gratuito ou de baixo custo que, nesse caso, não exceda o custo de cópia ou de envio da informação. As regras devem dispor que em caso de negação do pedido de acesso, devem-se apresentar as razões específicas para o indeferimento em um tempo razoável”.²⁹

c. Obrigação de contar com um recurso judicial idôneo e efetivo para a revisão dos indeferimentos de pedidos de acesso à informação

29. Os Estados devem prever o direito à revisão judicial da decisão administrativa por meio de um recurso que seja simples, efetivo, rápido e não oneroso, e que permita questionar as decisões dos funcionários públicos que negarem o direito de acesso a uma determinada informação, ou que simplesmente se omitirem de responder a um pedido.³⁰ Tal recurso deve (a) resolver o mérito da controvérsia para determinar se ocorreu uma violação do direito de acesso, e (b) em caso de estabelecer essa violação, ordenar ao órgão correspondente a entrega da informação. Nesses casos, os recursos devem ser simples e rápidos, pois a celeridade na entrega da informação costuma ser indispensável para o cumprimento das funções que esse direito pressupõe.³¹

²⁷ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 163; Cfr., Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219. § 231.

²⁸ Declaração Conjunta do Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, do Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação da Organização para Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), e do Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão (2004). Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp.

²⁹ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Princípios sobre o direito de acesso à informação*, 7 de agosto de 2008. Ponto resolutivo 5. Disponível em: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

³⁰ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 137; Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219. § 231.

³¹ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 116-139; Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219. § 231.

30. A Corte Interamericana estabeleceu que os recursos judiciais são compatíveis com as exigências da Convenção Americana, sempre que forem adequados e efetivos,³² isto é, sempre que forem idôneos para proteger a situação jurídica infringida,³³ e capazes de produzir o resultado para o qual foram concebidos.³⁴ Caso contrário, a inexistência de efetividade no recurso constituirá uma transgressão à Convenção Americana.³⁵

31. Do mesmo modo, a Corte Interamericana estabeleceu que a garantia de um recurso judicial efetivo contra atos que violem os direitos fundamentais “constitui um dos pilares básicos, não só da Convenção Americana, mas também do próprio Estado de Direito em uma sociedade democrática no sentido da Convenção”.³⁶

d. Obrigação de transparência ativa

32. O direito de acesso à informação impõe ao Estado a obrigação de fornecer ao público a máxima quantidade de informações de modo oficial, pelo menos em relação a (a) a estrutura, as funções e o orçamento das atividades do Estado; (b) as informações requeridas para o exercício de outros direitos – por exemplo, a que diga respeito à satisfação dos direitos sociais, como os direitos à aposentadoria, à saúde ou à educação; (c) a oferta de serviços, benefícios, subsídios ou contratos de qualquer tipo; e (d) o procedimento para apresentar queixas ou consultas, se houver. Essas informações devem ser completas e compreensíveis, ter uma linguagem acessível e estar atualizadas. Do mesmo modo, como setores importantes da população não têm acesso às novas tecnologias e, no entanto, muitos de seus direitos podem depender de eles conhecerem as informações sobre como efetivá-los, o Estado deve encontrar formas eficazes de realizar a obrigação de transparência ativa em tais circunstâncias.

33. Sobre o direito de transparência ativa, em sua Declaração Conjunta de 2004, os Relatores para a Liberdade de Expressão da ONU, da OEA e da OSCE

³² Corte I.D.H., *Caso Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Exceções Preliminares. Sentença de 23 de novembro de 2004. Série C, N° 118, § 134.

³³ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C, N° 4, § 64.

³⁴ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C, N° 4, § 66.

³⁵ Corte I.D.H., *Garantias Judiciais em Estados de Emergência* (artigos 27.2, 25 e 8 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Opinião Consultiva OC-9/87 de 6 de outubro de 1987. Série A, N° 9, § 23.

³⁶ Corte I.D.H., *Caso Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Exceções Preliminares. Sentença de 23 de novembro de 2004. Série C, N° 118, § 75; Corte I.D.H., *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Sentença de 7 de setembro de 2004. Série C, N° 114, § 131; e Corte I.D.H., *Caso 19 Comerciantes Vs. Colômbia*. Exceção Preliminar. Sentença de 12 de junho de 2002. Série C, N° 93, § 193.

esclareceram que “as autoridades públicas deverão ter a obrigação de publicar de forma proativa, inclusive na ausência de um pedido, toda uma gama de informações de interesse público”; e que “devem-se estabelecer sistemas para aumentar, ao longo do tempo, a quantidade de informações sujeitas a tal rotina de divulgação”.³⁷

34. O alcance dessa obrigação também é esclarecido na resolução do Comitê Jurídico Interamericano sobre os “Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação”, que estabelece que “os órgãos públicos devem difundir informações sobre suas funções e atividades – incluindo sua política, oportunidades de consultas, atividades que digam respeito ao público, orçamentos, subsídios, benefícios e contratos – de forma rotineira e proativa, mesmo na ausência de uma solicitação específica, e de modo a garantir que a informação seja acessível e compreensível”.³⁸ No mesmo sentido, essa obrigação inclui o dever de não interferir no direito de acesso à informação de todo tipo, que se estende à circulação de informações que possam ou não contar com o beneplácito pessoal daqueles que em um dado momento representam a autoridade estatal.

e. Obrigação de produzir ou recolher informações

35. O Estado tem a obrigação de produzir ou recolher as informações de que necessita para o cumprimento de seus deveres, de acordo com o estabelecido por normas internacionais, constitucionais ou legais.

36. A este respeito, por exemplo, a CIDH já ressaltou a obrigação do Estado de produzir informações estatísticas desagregadas por grupos vulneráveis. Com efeito, em seu relatório sobre as “Diretrizes para a Elaboração de Indicadores de Progresso em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, a CIDH ressaltou que “a obrigação estatal de adotar medidas positivas para resguardar o exercício de direitos sociais tem importantes consequências, por exemplo, em relação ao tipo de informações estatísticas que o Estado deve produzir. A produção de informações devidamente desagregadas, para efeitos de identificar esses setores desfavorecidos ou atrasados no exercício de direitos, por essa perspectiva, não é só um meio de garantir a efetividade de uma política pública, mas também uma obrigação indispensável para que o Estado possa cumprir o seu dever de proporcionar a esses setores um atendimento especial e prioritário. A título de exemplo, a desagregação dos dados por sexo, raça ou etnia constitui uma ferramenta imprescindível para

³⁷ Declaração Conjunta do Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, do Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação da Organização para Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), e do Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão (2004). Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp.

³⁸ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Princípios sobre o direito de acesso à informação*, 7 de agosto de 2008. Ponto resolutivo 4. Disponível em: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf.

iluminar problemas de desigualdade”.³⁹

37. No mesmo documento, a CIDH recordou que “o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais esclareceu que é uma obrigação estatal produzir bases de informações a partir das quais seja possível validar indicadores e, em geral, [possibilitar] o acesso a muitas das garantias cobertas por cada direito social. Assim, essa obrigação é fundamental para garantir o cumprimento desses direitos”.⁴⁰ A CIDH também ressaltou⁴¹ que na legislação internacional, existem obrigações claras e explícitas de produção de informações, vinculadas ao exercício de direitos de setores excluídos ou historicamente discriminados.⁴²

f. Obrigação de gerar uma cultura de transparência

38. Cabe ao Estado a obrigação de promover, em um prazo razoável, uma verdadeira cultura da transparência, o que implica em campanhas sistemáticas para divulgar entre o público em geral a existência e os modos de exercício do direito de acesso à informação. A esse respeito, a resolução do Comitê Jurídico Interamericano sobre os “Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação” indica que “devem-se adotar medidas para promover, implementar e assegurar o direito de acesso à informação, incluindo [...] a implementação de programas de conscientização pública a respeito deste direito”.⁴³

g. Obrigação de implementação adequada

39. Cabe ao Estado o dever de implementar adequadamente as normas em

³⁹ CIDH. Diretrizes para a Elaboração de Indicadores de Progresso em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. OAS/Ser.L/V/II.132, Doc. 14. 19 de julho de 2008. § 58. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>.

⁴⁰ CIDH. Diretrizes para a Elaboração de Indicadores de Progresso em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. OAS/Ser.L/V/II.132, Doc. 14. 19 de julho de 2008. § 78. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>.

⁴¹ CIDH. Diretrizes para a Elaboração de Indicadores de Progresso em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. OAS/Ser.L/V/II.132, Doc. 14. 19 de julho de 2008. § 81. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>.

⁴² A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) estabelece a obrigação dos Estados de “assegurar a pesquisa e coleta de estatísticas e outras informações relevantes concernentes às causas, consequências e frequência da violência contra a mulher, a fim de avaliar a eficiência das medidas tomadas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como formular e implementar as mudanças necessárias”; Cfr. CIDH. *Processo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante a Corte de Direitos Humanos contra o Estado do Equador. Caso 12.465, Povo indígena Kichwa de Sarayaku e seus membros*. 26 de abril de 2010. § 136.

⁴³ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Princípios sobre o direito de acesso à informação*, 7 de agosto de 2008. Ponto resolutivo 10. Disponível em: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf.

matéria de acesso. Isso implica em pelo menos três ações.

40. Em primeiro lugar, o Estado deve elaborar um plano que lhe permita satisfazer de modo real e efetivo o direito de acesso à informação em um período razoável de tempo. Essa obrigação implica no dever de destinar o orçamento necessário para satisfazer, de modo progressivo, as demandas que o direito de acesso à informação gerará.

41. Em segundo lugar, o Estado deve adotar normas, políticas e práticas que permitam conservar e administrar adequadamente a informação. Nesse sentido, a Declaração Conjunta de 2004 dos Relatores para a Liberdade de Expressão da ONU, da OEA e da OSCE explica que “as autoridades públicas devem ter a obrigação de cumprir padrões mínimos de gestão de arquivos”, e que “devem-se estabelecer sistemas para promover padrões mais elevados com o passar do tempo”.⁴⁴

42. Em terceiro lugar, o Estado deve adotar uma política sistemática de treinamento e capacitação de funcionários públicos destinados a satisfazer, em uma cada uma de suas facetas, o direito de acesso à informação pública, bem como “a capacitação dos órgãos, autoridades e agentes públicos encarregados de atender as solicitações de acesso à informação sob o controle do Estado sobre a normativa que rege este direito”.⁴⁵ Do mesmo modo, essa obrigação implica na capacitação de funcionários públicos em relação às leis e políticas sobre a criação e custódia de arquivos relativos às informações que o Estado tem a obrigação de resguardar, administrar e produzir ou coletar. Nesse sentido, a Corte Interamericana se referiu à obrigação do Estado de proceder à “capacitação dos órgãos, autoridades e agentes públicos encarregados de atender as solicitações de acesso às informações sob o controle do Estado sobre a normativa que rege este direito”.⁴⁶

h. Obrigação de adequar o ordenamento jurídico às exigências do direito de acesso à informação

43. Por fim, e como corolário, o Estado tem a obrigação de adequar o seu ordenamento jurídico interno aos padrões internacionais em matéria de acesso à informação, no sentido de (a) implementar um marco jurídico adequado para tais

⁴⁴ Declaração Conjunta do Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, do Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação da Organização para Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), e do Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão (2004). Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp.

⁴⁵ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 165.

⁴⁶ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 165.

efeitos; (b) remover os obstáculos legais ou administrativos que dificultam o acesso à informação; (c) promover a implementação do direito de acesso dentro de todas as entidades e autoridades que o conformam – mediante a adoção e execução de normas, procedimentos e qualificação das autoridades em matéria de custódia, gestão, arquivamento e fornecimento de informações; e (d) em termos gerais, adotar uma política pública favorável ao pleno exercício desse direito.

44. Com efeito, de acordo com a explicação da Corte Interamericana, o Estado deve adotar as medidas necessárias para garantir os direitos protegidos na Convenção Americana, o que implica tanto na supressão de normas e práticas que entranhem violações desses direitos, como na expedição de normas e práticas conducentes à efetiva observância dessas garantias.⁴⁷ Do mesmo modo, a Corte Interamericana estabeleceu que os Estados devem ter um marco jurídico adequado para a proteção do direito de acesso à informação e devem garantir a efetividade de um procedimento administrativo adequado para a tramitação e o atendimento das solicitações de informação, com prazos claros para o fornecimento de informações, sob o controle de funcionários devidamente capacitados na matéria.⁴⁸

5. Restrições ao direito de acesso à informação

a. Admissibilidade e condições das restrições

45. Como elemento constitutivo da liberdade de expressão protegida pela Convenção Americana, o direito de acesso à informação não é um direito absoluto e pode estar sujeito a restrições. Porém, tais restrições devem dar cumprimento estrito aos requisitos emanados do artigo 13.2 da Convenção Americana, ou seja, condições de caráter excepcional, previsão legal, objetivos legítimos, necessidade e proporcionalidade. Nesse sentido preciso, o princípio 4 da Declaração de Princípios dispõe que “o acesso à informação [...] só admite restrições excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas”.

46. Em tais casos, o Estado deve demonstrar que, ao estabelecer restrições ao acesso à informação sob seu controle, está cumprindo os requisitos estabelecidos na Convenção Americana. Nesse sentido, a resolução sobre os “Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação” do Comitê Jurídico Interamericano estabeleceu que “o ônus da prova para justificar qualquer negativa de acesso à informação deve recair sobre o

⁴⁷ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 163.

⁴⁸ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 163; Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219. § 228.

órgão ao qual a informação foi solicitada”.⁴⁹

47. No critério da Corte Interamericana, o estabelecimento de restrições ao direito de acesso à informação sob o controle do Estado, por meio da prática das autoridades e sem o cumprimento dos requisitos estabelecidos na Convenção Americana, (a) cria um campo fértil para a atuação discricionária e arbitrária do Estado na classificação de informações como secretas, sigilosas ou confidenciais; (b) gera insegurança jurídica a respeito do exercício desse direito; e (c) gera insegurança jurídica sobre o alcance das faculdades estatais para restringi-lo.⁵⁰

b. Caráter excepcional das restrições

48. Em atenção ao princípio da máxima divulgação, a lei deve garantir que o acesso à informação pública seja efetivo e o mais amplo possível; e em caso de contemplar exceções, estas não devem se converter, na prática, em regra geral. Do mesmo modo, o regime de exceções deve ser interpretado de maneira restritiva, e toda dúvida deve ser resolvida em favor da transparência e do acesso.

c. Previsão das exceções nas disposições legais

49. Em primeiro lugar, tratando-se de um direito previsto no artigo 13 da Convenção Americana, as restrições do direito de buscar, receber e divulgar informações devem estar prévia e expressamente fixadas em uma lei, como meio de assegurar que elas não fiquem sob o arbítrio do poder público; e sua inclusão deve ser suficientemente clara e precisa, de modo a não conferir um nível excessivo de discricionariedade aos funcionários públicos que decidem sobre a divulgação ou não da informação.⁵¹

50. No critério da Corte Interamericana, é preciso que tais leis sejam promulgadas “por razões de interesse geral”, de acordo com o bem comum como elemento integrante do ordenamento público em um Estado democrático. Aplica-se a este respeito a definição da Corte Interamericana na Opinião Consultiva OC-6/86, segundo a qual a expressão “leis” não significa qualquer norma jurídica, e sim atos normativos gerais adotados pelo órgão legislativo constitucionalmente previsto e democraticamente eleito, de acordo com os procedimentos estabelecidos na

⁴⁹ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Princípios sobre o direito de acesso à informação*, 7 de agosto de 2008. Ponto resolutivo 7. Disponível em: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf.

⁵⁰ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 98.

⁵¹ CIDH. Alegações perante a Corte Interamericana no caso *Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Transcritos em: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 58 f).

Constituição, ajustados ao bem comum.⁵²

51. De igual forma, é relevante o princípio 6 da resolução do Comitê Jurídico Interamericano relativa aos “Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação, que estabelece que “as exceções ao direito de acesso à informação devem ser estabelecidas por lei, ser claras e limitadas”.⁵³

d. Objetivos legítimos sob a Convenção Americana

52. As leis que estabelecem restrições ao direito de acesso à informação sob o controle do Estado devem responder expressamente a um objetivo permitido pela Convenção Americana no artigo 13.2, isto é: assegurar o respeito aos direitos ou à reputação dos demais, proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou a moral públicas.⁵⁴ O alcance desses conceitos deve ser definido de forma clara e precisa, e em conformidade com o significado dos mesmos em uma sociedade democrática.

e. Necessidade e proporcionalidade das restrições

53. As restrições impostas ao direito de acesso à informação – como toda restrição imposta a qualquer aspecto do direito à liberdade de pensamento e de expressão – devem ser necessárias em uma sociedade democrática para satisfazer a um interesse público imperativo. Entre várias opções para alcançar esse objetivo, deve-se escolher a que restrinja em menor escala o direito protegido. E a restrição deve: (i) ser direcionada a alcançar seu objetivo; (ii) ser proporcional ao interesse que a justifica; e (iii) interferir na menor medida possível no exercício efetivo do direito. Especificamente em relação ao requisito de proporcionalidade, a CIDH estabeleceu que qualquer restrição do acesso à informação em poder do Estado, para ser compatível com a Convenção Americana, deve ser bem sucedida em uma prova de proporcionalidade em três passos: a) deve estar ligada a um dos objetivos legítimos que a justificam; (b) deve-se demonstrar que a divulgação da informação efetivamente ameaça causar um prejuízo substancial a esse objetivo legítimo; e (c) deve-se demonstrar que o prejuízo ao objetivo é maior que o interesse público em contar com a informação.

⁵² Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, Nº 151, § 89.

⁵³ CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Princípios sobre o direito de acesso à informação*, 7 de agosto de 2008. Ponto resolutivo 6. Disponível em: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf.

⁵⁴ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, Nº 151, § 90. Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, Nº 219. § 229.

54. Por fim, o regime de exceções deve incluir um prazo razoável, após o qual a informação deve poder ser consultada pelo público. Nesse sentido, só se poderá manter o sigilo enquanto subsistir efetivamente o risco certo e objetivo de que, caso a mesma fosse revelada, prejudicar-se-ia desproporcionalmente um dos bens que o artigo 13.2 da Convenção Americana ordena proteger.

f. Dever de fundamentar com clareza os indeferimentos de pedidos de acesso a informações sob o controle do Estado

55. Por outro lado, caso exista um motivo permitido pela Convenção Americana para que o Estado restrinja o acesso a informações em seu poder, a pessoa que solicita o acesso deve receber uma resposta fundamentada sobre o indeferimento, que lhe permita conhecer as razões precisas pelas quais o acesso não é possível.⁵⁵ Pelo que explicou a CIDH, se o Estado denega o acesso à informação, deve prestar explicações suficientes sobre as normas jurídicas e as razões que sustentam tal decisão, demonstrando que a decisão não foi discricionária ou arbitrária, para que as pessoas possam determinar se tal indeferimento cumpre os requisitos estabelecidos na Convenção Americana.⁵⁶ Nesse mesmo sentido, a Corte Interamericana esclareceu que a negativa de acesso à informação que não for fundamentada, explicando com clareza os motivos e normas nas quais se baseia, também constitui uma violação do direito ao devido processo, protegido pelo artigo 8.1 da Convenção Americana, uma vez que as decisões adotadas pelas autoridades que possam violar direitos humanos devem ser devidamente fundamentadas, ou, caso contrário, seriam decisões arbitrárias.⁵⁷

g. Informação sigilosa ou secreta

56. Em sua Declaração Conjunta de 2004, os Relatores para a Liberdade de Expressão da ONU, da OEA e da OSCE sintetizaram os requisitos a ser cumpridos pelas restrições ao direito de acesso à informação e se aprofundaram em alguns temas relativos à informação “sigilosa” ou “secreta”, às leis que estipulam tal caráter e aos funcionários públicos legalmente obrigados a mantê-las em sigilo. A Declaração Conjunta estabeleceu, em termos gerais, (i) que “o direito de acesso à informação

⁵⁵ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, Nº 151, § 77; Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, Nº 219. § 230.

⁵⁶ CIDH. Alegações perante a Corte Interamericana no caso *Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Transcritos em: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, Nº 151, § 58 c) e d).

⁵⁷ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, Nº 151, § 120; Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, Nº 219. § 211-12.

deve estar sujeito a um sistema restrito de exceções cuidadosamente adaptadas para proteger os interesses públicos e privados preponderantes, incluindo a privacidade”, que “as exceções se aplicarão somente quando existir o risco de dano substancial aos interesses protegidos e quando esse dano for maior que o interesse público em geral de ter acesso à informação”, e que “o ônus de demonstrar que a informação está amparada pelo sistema de exceções deve recair sobre a autoridade pública que procurar denegar o acesso à mesma”; (ii) que “aqueles que solicitarem informações deverão ter a possibilidade de recorrer de qualquer denegação quanto à divulgação de informações perante um órgão independente com plenos poderes para investigar e solucionar tais reclamações”; que (iii) “as autoridades nacionais devem adotar medidas ativas para lidar com a cultura do sigilo que ainda prevalece em muitos países dentro do setor público”, incluindo “o estabelecimento de punições para aqueles que deliberadamente obstruírem o acesso à informação”, e que “também devem-se adotar medidas para promover uma ampla sensibilização pública sobre a lei de acesso à informação”.⁵⁸

57. A Declaração Conjunta de 2004 também abordou em maior detalhe as questões ligadas à informação confidencial ou sigilosa e à legislação que regula o sigilo. Essa Declaração Conjunta observou: (i) que “devem-se adotar medidas imediatas a fim de revisar e, na medida necessária, derrogar ou modificar a legislação que restrinja o acesso à informação, para que ela se alinhe aos padrões internacionais nesta área, incluindo conforme refletido nesta Declaração Conjunta”; (ii) que “as autoridades públicas e funcionários públicos têm a responsabilidade exclusiva de proteger a confidencialidade da informação sigilosa legitimamente sob seu controle”, que “outros indivíduos, incluindo os jornalistas e representantes da sociedade civil, nunca deverão estar sujeitos a punições pela publicação ou ulterior divulgação dessas informações, independentemente de elas terem sido filtradas ou não, a não ser que tenham cometido fraude ou outro delito para obterem as informações”, e que “as disposições do direito penal que não restrinjam as punições pela divulgação de segredos de Estado aos indivíduos oficialmente autorizados a manusear esses segredos deverão ser derrogadas ou modificadas”; (iii) que “certas informações podem ser legitimamente sigilosas por motivos de segurança nacional ou proteção de outros interesses preponderantes. Contudo, as leis que regulam o sigilo deverão definir com exatidão o conceito de segurança nacional e especificar claramente os critérios que devem ser utilizados para determinar se certa informação pode ou não ser declarada como sigilosa, a fim de prevenir que se abuse da classificação ‘sigilosa’ para evitar a divulgação de informações que são de interesse público”; por isso, “as leis que regulam o sigilo deverão especificar com clareza quais funcionários estão

⁵⁸ Declaração Conjunta do Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, do Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação da Organização para Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), e do Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão (2004). Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp.

autorizados a classificar documentos como sigilosos, e também deverão estabelecer limites gerais a respeito do período de tempo durante o qual os documentos podem ser mantidos como sigilosos”; do mesmo modo, “essas leis deverão estar sujeitas ao debate público”; e (iv) por fim, que “os denunciadores de irregularidades (*whistleblowers*) são os indivíduos que dão a conhecer informações confidenciais ou sigilosas, apesar de terem a obrigação oficial, ou de outra natureza, de manter a confidencialidade ou o sigilo”. A respeito deles, declarou que “os denunciadores que divulgam informações sobre violações de leis, casos graves de má administração dos órgãos públicos, uma ameaça grave para a saúde, a insegurança ou o meio ambiente, ou uma violação dos direitos humanos ou do direito humanitário deverão ser protegidos frente a punições legais, administrativas ou trabalhistas, sempre que tenham atuado de ‘boa fé’”.⁵⁹

58. Seguindo essa mesma linha, na Declaração Conjunta de 2006, os Relatores para a Liberdade de Expressão afirmaram que “não se deve atribuir responsabilidade aos jornalistas que publicam informações sigilosas ou confidenciais quando não tenham cometido um ilícito ao obtê-las. Cabe às autoridades públicas proteger as informações legitimamente confidenciais que manuseiam”.⁶⁰ Esses pontos foram posteriormente reiterados na Declaração Conjunta sobre a Wikileaks de 2010.⁶¹

59. O tema da informação “sigilosa” ou “secreta” foi objeto de um pronunciamento específico pela Corte Interamericana pela primeira vez no ano de 2003 em um caso envolvendo o fornecimento de informações sobre graves violações de direitos humanos às autoridades judiciais e administrativas encarregadas dos processos correspondentes ao seu esclarecimento e da administração da justiça para as vítimas. No caso *Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*,⁶² a Corte Interamericana estabeleceu que o Ministério da Defesa Nacional tinha se negado a proporcionar

⁵⁹ Declaração Conjunta do Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, do Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação da Organização para Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), e do Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão (2004). Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp.

⁶⁰ Declaração Conjunta do Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, do Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação da Organização para Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), do Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão, e da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) (2006). Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp.

⁶¹ Declaração Conjunta do Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e Expressão e da Relatoria Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão sobre a Wikileaks (2010). Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp.

⁶² Corte IDH. *Caso de Myrna Mack Chang*. Sentença de 25 de novembro de 2003. Série C, N° 101, § 180 a 182.

alguns documentos relativos ao funcionamento e à estrutura do Estado Maior Presidencial, necessários para avançar a investigação sobre uma execução extrajudicial. O Ministério Público e os juizes da nação haviam reiteradamente solicitado essas informações, mas o Ministério da Defesa Nacional se negou a entregá-las, invocando o segredo de Estado regulado pelo artigo 30 da Constituição guatemalteca. No critério da Corte Interamericana, “em caso de violações de direitos humanos, as autoridades estatais não podem se amparar em mecanismos como o segredo de Estado ou a confidencialidade da informação, ou em razões de interesse público ou segurança nacional para deixar de fornecer as informações requeridas pelas autoridades judiciais ou administrativas encarregadas da investigação ou processo em curso”. A esse respeito, a Corte Interamericana fez suas considerações da CIDH, que tinha alegado perante o tribunal que “no marco de um procedimento penal, especialmente quando se trata da apuração de fatos sobre ilícitos atribuíveis às forças de segurança do Estado, surge uma eventual colisão de interesses entre a necessidade de proteger o segredo de Estado, por um lado, e as obrigações do Estado de proteger as pessoas dos atos ilícitos cometidos por seus agentes públicos e a de investigar, julgar e punir os responsáveis pelos mesmos, por outro lado. [...] Os poderes públicos não podem se esconder atrás do manto protetor do segredo de Estado para evitar ou dificultar a investigação de ilícitos atribuídos aos membros de seus próprios órgãos. Em casos de violações de direitos humanos, quando os órgãos judiciais estão tratando de esclarecer os fatos e julgar e punir os responsáveis por tais violações, recorrer ao segredo de Estado para entregar informações requeridas pela autoridade judicial pode ser considerado como uma intenção de privilegiar a ‘clandestinidade do Executivo’ e perpetuar a impunidade. Do mesmo modo, quando se trata da investigação de um fato punível, a decisão de qualificar como secreta a informação e de negar a sua entrega jamais pode depender exclusivamente de um órgão estatal a cujos membros se atribui a autoria do fato ilícito. [...] Desse modo, o que se torna incompatível com um Estado de Direito e uma tutela judicial efetiva ‘não é que haja segredos, e sim que esses segredos escapem da lei, ou seja, que o poder tenha âmbitos nos quais não é responsável porque não estão regulados juridicamente, e estão, portanto, à margem de todo o sistema de controle’”. Nesse contexto, para a Corte Interamericana, a negativa do Ministério da Defesa Nacional a apresentar os documentos solicitados pelos juizes e pelo Ministério Público, alegando o segredo de Estado, constituiu uma obstrução à justiça.

60. Nos anos recentes, tanto a Corte Interamericana quanto a Comissão expandiu a sua jurisprudência sobre o tema da informação sigilosa ou secreta no contexto de violações de direitos humanos, nos casos que serão examinados mais adiante.⁶³

⁶³ Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219; CIDH. *Relatório N° 116/10 (Mérito)*, Caso 12.590, *José Miguel Gudiel Álvarez e outros (“Diário Militar”)*, Guatemala, 18 de fevereiro de 2011; CIDH. *Relatório N° 117/10 (Mérito)*, Caso 12.343, *Edgar Fernando García e outros*, Guatemala, 9 de fevereiro de 2011.

h. Dados pessoais e direito de acesso à informação

61. Uma das restrições ao direito de acesso à informação é a proteção dos dados pessoais que só pertencem ao seu titular, e cuja divulgação poderia violar um direito legítimo seu, como o direito à privacidade. Como consequência, quando se está diante de um dado pessoal sensível, em princípio, somente o seu titular poderá ter acesso. Com efeito, em conformidade com o princípio 3 da Declaração de Princípios, “Toda pessoa tem o direito de acesso a informação sobre si própria ou sobre seus bens de forma expedita e não onerosa, esteja a informação contida em bancos de dados, registros públicos ou privados e, se for necessário, de atualizá-la, retificá-la e/ou emendá-la”.

62. O acesso aos dados pessoais advém do *habeas data*, e não do direito de acesso à informação. Contudo, enquanto não existir uma lei de dados pessoais, a pessoa titular do dado, na falta de outro recurso, poderá acessar as respectivas informações por meio dos mecanismos da lei de acesso. Como consequência, na hipótese mencionada, aqueles que gerenciam bases de dados ou registros estão obrigados a fornecer as respectivas informações, porém somente a respeito de quem estiver legalmente legitimado para solicitá-las.

63. Em relação às informações pessoais ou ao *habeas data*, no “Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos”,⁶⁴ a CIDH indicou que, à parte do direito geral de acesso à informação em poder do Estado, “toda pessoa tem o direito de acessar informações sobre si mesma, sejam as que estão em posse do governo ou de uma entidade privada”. Com efeito, “esse direito inclui o direito de modificar, eliminar ou corrigir a informação considerada sensível, errônea, distorcida ou discriminatória”.⁶⁵ Mais adiante, no mesmo relatório, a CIDH sustentou que “o direito ao acesso e ao controle da informação pessoal é essencial em muitas esferas da vida, dado que a falta de mecanismos jurídicos para a correção, atualização e eliminação de informações pode ter efeitos diretos para o direito à privacidade, à honra, à identidade pessoal, aos bens e à prestação de contas na reunião de informação”.⁶⁶ Do mesmo modo, mais recentemente, a Comissão reiterou que o direito ao *habeas data* está erigido com base em três premissas: 1) o direito de cada pessoa a não ser perturbada em sua privacidade; 2) o direito de toda pessoa a acessar as informações sobre si mesma, contidas em bases de dados públicas e privadas, para modificar,

⁶⁴ CIDH. Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos (2002). Capítulo III. Seção E). Direito à liberdade de expressão. Disponível em: <http://www.cidh.org/Terrorism/Spain/indice.htm>.

⁶⁵ CIDH. Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos (2002). Capítulo III. Seção E): Direito à liberdade de expressão, § 289. Disponível em: <http://www.cidh.org/Terrorism/Spain/indice.htm>.

⁶⁶ CIDH. Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos (2002). Capítulo III. Seção E): Direito à liberdade de expressão, § 289. Disponível em: <http://www.cidh.org/Terrorism/Spain/indice.htm>.

anular ou retificar informações sobre si mesma, por tratar-se de dados sensíveis, falsos, tendenciosos ou discriminatórios; 3) o direito das pessoas a utilizar a ação do *habeas data* como mecanismo para acessar as evidências requeridas em um processo judicial; e 4) o direito das pessoas a utilizar a ação do *habeas data* como mecanismo de fiscalização.⁶⁷

D. Aplicações específicas do direito de acesso à informação

64. Em muitas ocasiões, a satisfação do direito de acesso à informação é uma condição necessária para garantir o exercício de outros direitos. A presente seção apresenta, assim, as aplicações específicas desse direito em alguns temas relevantes recentemente estudados pela CIDH ou pela Corte Interamericana. Em particular, serão tratados os seguintes temas: (1) restrição de acesso às fontes oficiais de informação em atos ou eventos públicos; (2) criação e conservação de arquivos policiais; (3) o direito à consulta “informada” dos povos indígenas; e (4) acesso à informação e aos arquivos de memória histórica sobre graves violações de direitos humanos.

1. Restrição no acesso às fontes oficiais de informação em atos ou eventos públicos

65. A presumida violação do direito de acesso à informação por meio de restrições desproporcionais impostas a jornalistas ou comunicadores para impedi-los de acessar os atos ou eventos públicos foi objeto de pronunciamentos específicos da Corte Interamericana nos casos *Ríos e outros Vs. Venezuela*, e *Perozo e outros Vs. Venezuela*.

66. Nesses casos, a Corte Interamericana indicou que “em relação às credenciais ou autorizações dos meios de imprensa para a participação em eventos oficiais, que implicam em uma possível restrição ao exercício da liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda índole, deve-se demonstrar que sua aplicação é legal, visa a um objetivo legítimo e é necessária e proporcional em relação ao objetivo que pretende em uma sociedade democrática. Os requisitos de credenciamento devem ser concretos, objetivos e razoáveis, e sua aplicação, transparente. Cabe ao Estado demonstrar o cumprimento dos requisitos acima ao

⁶⁷ CIDH. *Relatório N° 116/10 (Mérito)*, Caso 12.590, José Miguel Gudiel Álvarez e outros (“Diário Militar”), Guatemala, 18 de fevereiro de 2011, § 467; Cfr. CIDH. *Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos* (2002). Capítulo III. Seção E. Direito à liberdade de expressão, § 289. Disponível em: <http://www.cidh.org/Terrorism/Span/indice.htm>; Cfr. CIDH. *Relatório Anual 2001*. OEA/Ser/L/V/II.114 doc. 5 rev. 16 de abril de 2002. Vol. II, *Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*, Capítulo III, § 28.

estabelecer restrições ao acesso à informação sob seu controle”.⁶⁸

2. Acesso à informação e o direito à consulta dos povos indígenas

67. Como foi explicado anteriormente, de acordo com a CIDH, o direito de acesso à informação “compreende uma obrigação positiva a cargo do Estado de proporcionar aos cidadãos o acesso à informação que está em seu poder, e um direito correlato das pessoas a acessar a informação em poder do Estado”.⁶⁹ No contexto particular dos direitos dos povos indígenas, a Comissão enfatizou a necessidade de assegurar o direito de acesso à informação “para um adequado exercício do controle democrático da gestão estatal com relação às atividades de exploração e extração dos recursos naturais no território das comunidades indígenas, um assunto de evidente interesse público”.⁷⁰

68. Ora, o direito de acesso à informação não se reduz ao dever de fornecer as informações solicitadas por uma pessoa particular. Ademais, esse direito implica na obrigação, entre outras, de tornar a gestão pública transparente,⁷¹ e na obrigação de

⁶⁸ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 93; Corte I.D.H., *Caso Ríos e outros Vs. Venezuela*. Sentença de 28 de janeiro de 2009. Série C, N° 194, § 375; Corte I.D.H., *Caso Perozo e outros Vs. Venezuela*. Sentença de 28 de janeiro de 2009. Série C, N° 195, § 346.

⁶⁹ CIDH. Relatório Anual 2008. Volume II: Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo III: Marco jurídico interamericano do direito à liberdade de expressão, § 140 e 142. Do mesmo modo, o artigo 4 da Declaração de Princípios estabelece que “o acesso à informação [...] é um direito fundamental do indivíduo” e que os “Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito”. Ver também: CIDH. Estudo Especial sobre o Direito de Acesso à Informação (2007); CIDH. Relatório Anual 2005. Volume II: Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo IV: Relatório sobre o acesso à informação no continente; CIDH. Relatório Anual 2003. Volume III: Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo IV: Relatório sobre o acesso à informação no continente; CIDH. Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos (2002), § 281-288; CIDH. Relatório Anual 2001. Volume II: Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo III: Relatório sobre a Ação de *habeas data* e o Direito de Acesso à Informação no Continente.

⁷⁰ CIDH. *Processo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado do Equador*. Caso 12.465, *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku e seus membros*. 26 de abril de 2010. § 140; Cfr. CIDH. *Direitos dos Povos Indígenas e Tribais sobre suas Terras Ancestrais e Recursos Naturais*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. 30 de dezembro de 2009. § 273 e ss.

⁷¹ CIDH. *Processo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado do Equador*. Caso 12.465, *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku e seus membros*. 26 de abril de 2010. § 136; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 77. A esse respeito, na Declaração Conjunta de 2004, os Relatores para a Liberdade de Expressão da ONU, da OEA e da OSCE esclareceram que “as autoridades públicas devem ter a obrigação de publicar de forma proativa, inclusive na ausência de um pedido, toda uma gama de informações de interesse público” (Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=2>). Isso é particularmente relevante quando tais informações são uma condição necessária para o exercício de outros direitos

prover regularmente as informações requeridas pelo público (a cidadania em geral ou um grupo específico), quando isso for condição para o exercício de outros direitos. Com efeito, quando o exercício dos direitos fundamentais das pessoas depende de elas poderem conhecer uma informação pública relevante, o Estado deve provê-la de forma *oportuna, acessível e completa*.⁷² Nesse sentido, a CIDH afirmou que o direito de acesso à informação é um instrumento-chave para o exercício de outros direitos humanos, “em especial, por parte das pessoas mais vulneráveis”.⁷³

69. O fornecimento de informações oportunas, claras e suficientes aos povos indígenas sobre as intervenções externas que possam prejudicar o seu território é condição indispensável para garantir adequadamente o exercício do seu direito à propriedade coletiva sobre seus territórios. Do mesmo modo, a estreita relação dos povos indígenas com seu território, que permite sustentar que o direito de acesso à informação sobre a potencial intervenção exógena, quando a mesma possa ter um impacto sério sobre o habitat comunitário, pode se converter em um mecanismo necessário para assegurar outros direitos, como o direito à saúde dos membros do grupo, e, inclusive, o direito à sua própria existência como comunidade. Por fim, o direito de acesso à informação em relação às ingerências exógenas em território indígena é condição indispensável para garantir o controle sobre as decisões políticas que possam comprometer direitos coletivos desses povos e os direitos fundamentais que seriam violados como consequência.⁷⁴

70. Nesse sentido, a CIDH indicou que um dos elementos centrais para a

fundamentais. O alcance dessa obrigação também é explicitado na resolução do Comitê Jurídico Interamericano sobre os “Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação” (Disponível em: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf), que estabelece que “os órgãos públicos devem difundir informações sobre suas funções e atividades – incluindo sua política, oportunidades de consultas, atividades que digam respeito ao público, orçamentos, subsídios, benefícios e contratos – de forma rotineira e proativa, mesmo na ausência de um pedido específico, e de modo a assegurar que a informação seja acessível e compreensível”.

⁷² CIDH. *Processo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado do Equador*. Caso 12.465, *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku e seus membros*. 26 de abril de 2010. § 136.

⁷³ CIDH. *Processo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado do Equador*. Caso 12.465, *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku e seus membros*. 26 de abril de 2010. § 136; CIDH. *Relatório Anual 2008*. Volume II: Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo III: Marco jurídico interamericano do direito à liberdade de expressão, § 147. Da mesma forma, o artigo 9 da Carta Democrática Interamericana dispõe que “a promoção e proteção dos direitos humanos dos Povos indígenas [...], contribu[i] para o fortalecimento da democracia e a participação do cidadão”.

⁷⁴ CIDH. *Processo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado do Equador*. Caso 12.465, *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku e seus membros*. 26 de abril de 2010. § 137; CIDH. Caso N° 12.503. *Comunidades Indígenas Maias do Distrito de Toledo* (Belize). 12 de outubro de 2004, § 142.

proteção dos direitos de propriedade dos indígenas é que os Estados estabeleçam consultas efetivas e *previamente informadas* com as comunidades indígenas em relação aos atos e às decisões que possam prejudicar seus territórios nacionais.⁷⁵

71. A Corte Interamericana indicou que o exercício do direito de propriedade coletiva dos povos indígenas requer, entre outras coisas, que “o Estado aceite e forneça informações, e implica em uma comunicação constante entre as partes [...] [que deve] ser realizada de boa fé, por meio de procedimentos culturalmente adequados, e [que deve] ter como objetivo chegar a um acordo”.⁷⁶

72. Uma interpretação sistemática da jurisprudência e dos instrumentos do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos permite estabelecer o direito de acesso à informação como condição para o exercício dos direitos resultantes da propriedade coletiva dos povos indígenas e para a adequada consulta prévia, nos casos em que esta se tornar exigível, incluindo o acesso dos povos indígenas e o dever do Estado em fornecer-lhes informações *acessíveis, suficientes e oportunas* sobre dois aspectos: (1) a natureza e o impacto da intervenção externa sobre os bens ou recursos de sua propriedade; e (2) o processo de consulta a ser realizado e as razões que o justificam. Somente assim pode-se assegurar que a informação prestada pelo Estado conduzirá a uma situação na qual a formação da vontade das comunidades nos processos decisórios sobre a exploração e extração dos recursos naturais em seus territórios seja genuinamente livre e informada.⁷⁷

⁷⁵ CIDH. Caso N° 12.503. *Comunidades Indígenas Maias do Distrito de Toledo* (Belize). 12 de outubro de 2004, § 142; CIDH. *Direitos dos Povos Indígenas e Tribais sobre suas Terras Ancestrais e Recursos Naturais*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. 30 de dezembro de 2009. § 280.

⁷⁶ Corte I.D.H., *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C, N° 172, § 133-134. Ênfase adicionada.

⁷⁷ Corte I.D.H., *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C, N° 172, § 133-137; Corte I.D.H., *Caso Yatama*. Sentença de 23 de junho de 2005. Série C, N° 127, § 225; CIDH. *Processo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado do Equador*. Caso 12.465, *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku e seus membros*. 26 de abril de 2010. § 144; CIDH. Caso 11.140. *Mary e Carrie Dann* (Estados Unidos), § 140; CIDH. Caso N° 12.503. *Comunidades Indígenas Maias do Distrito de Toledo* (Belize), § 142; CIDH. *Acesso à Justiça e Inclusão Social. O caminho rumo ao fortalecimento da democracia na Bolívia* (2007), § 246 e 248. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07indice.sp.htm>; CIDH. Projeto de Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Artigo XVIII, numerais 5 e 6. Nesse mesmo sentido, o Relator Especial da ONU sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos indígenas indicou que “todo projeto ou estratégia de desenvolvimento de longo prazo que diga respeito às zonas indígenas deve contar com a plena participação das comunidades indígenas, sempre que for possível, nas fases de desenho, execução e avaliação. O consentimento livre e informado, bem como o direito de livre determinação das comunidades e povos indígenas, devem ser condições prévias necessárias para essas estratégias e projetos. Os governos devem estar preparados para trabalhar em estreita colaboração com os povos e organizações indígenas, a fim de chegar a um consenso sobre os projetos e estratégias de desenvolvimento, e estabelecer os

73. A informação fornecida pelo Estado no processo de uma consulta prévia deve ser clara e acessível. Isso supõe que a informação entregue seja realmente compreensível, o que inclui, entre outros elementos, que sua divulgação seja realizada em linguagem clara e, nos casos em que for necessário, que ela seja difundida com o auxílio de um(a) tradutor(a) ou em um idioma ou dialeto que permita aos membros das comunidades indígenas envolvidas entendê-la de modo pleno.⁷⁸ A informação fornecida deve ser também suficiente, ou seja, apropriada e completa para a formação de um consentimento não manipulado em torno do projeto ou da atividade proposta.⁷⁹ A condição de oportunidade implica que a informação deve ser

mecanismos institucionais adequados para abordar essas questões”. Conselho Econômico e Social da ONU. Relatório do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, apresentado em conformidade com a resolução 2002/65 da Comissão. E/CN.4/2003/90, § 66, 68-69, 73-77. Ver também: OIT. Convênio N° 169: Sobre Povos Indígenas e tribais em países independentes (1989). Artigos 6, 7 e 15; Comitê da ONU para a Eliminação da Discriminação Racial. Considerações dos relatórios apresentados pelos Estados-Membros de acordo com o Artigo 9 da Convenção. Observações Finais a respeito do Equador. CERD/C/62/CO/2 (2003), § 16; OIT. Manual de Convênio N° 169 sobre povos indígenas e tribais (2003), pg. 15-20; Conselho Econômico e Social da ONU. Relatório de Seminário Internacional sobre metodologias relativas ao consentimento livre, prévio e informado e os povos indígenas. E/C.19/2005/3, pg. 13-14; Assembleia Geral da ONU. Resolução 61/295: Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos Povos Indígenas. A/RES/61/295, 13 de setembro de 2007, Artigo 27; OIT. Diretrizes sobre os assuntos dos povos Indígenas. Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento, fevereiro de 2008, p. 18; Corte Constitucional da Colômbia. Decisão SU 039/97 (3 de fevereiro de 1997); Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-169/01 (14 de fevereiro de 2001); Corte Constitucional da Colômbia. Sentença C-891/02 (22 de outubro de 2002); Corte Constitucional da Colômbia. Decisão SU-383/03 (13 de maio de 2005); Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-030/08 (23 de janeiro de 2008); e Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-175 de 2009 (18 de março de 2009).

⁷⁸ CIDH. *Processo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado do Equador*. Caso 12.465, *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku e seus membros*. 26 de abril de 2010. § 145. A OIT ressaltou nesse contexto que o “processo de consulta deve ser específico para cada circunstância e para as características especiais de um determinado grupo ou comunidade. De tal modo que, por exemplo, uma reunião com anciãos de uma aldeia realizada sem interpretação em uma língua que não lhes seja familiar, como pode ser o caso do próprio idioma oficial do país (inglês, espanhol, etc.), não pode ser considerada como uma verdadeira consulta”. OIT. Manual de Convênio N° 169 sobre Povos indígenas e tribais (2003), p. 16. Por outro lado, no âmbito da ONU, indicou-se que “a informação deve ser precisa, e assumir uma forma acessível e compreensível, entre outras coisas, em um idioma que os povos indígenas compreendam plenamente”, e que “o consentimento a qualquer acordo significa que os povos indígenas o tenham entendido razoavelmente”. Conselho Econômico e Social da ONU. Relatório do Seminário Internacional sobre metodologias ligadas ao consentimento livre, prévio e informado e os Povos indígenas. E/C.19/2005/3, pg. 13-14. Ver também: Corte I.D.H., *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C, N° 172, § 133-137; e CIDH. Acesso à Justiça e Inclusão Social. O caminho rumo ao fortalecimento da democracia na Bolívia (2007), § 246 e 248. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07indice.sp.htm>.

⁷⁹ CIDH. *Processo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado do Equador*. Caso 12.465, *Povo Indígena Kichwa*

apresentada com suficiente antecedência a qualquer autorização ou início dos processos de negociação, considerando o processo de consulta e os prazos requeridos para a adoção de decisões pela respectiva comunidade indígena.⁸⁰

74. Ademais, as bases para a consulta devem incluir um momento no qual as comunidades possam acessar as razões pelas quais se desvirtuam – se for o caso – os seus argumentos, assim como o dever estatal de fornecer informações claras, suficientes e oportunas sobre as propostas de compensação a adotar caso seja necessário reparar o dano sofrido. É dever do Estado, e não dos povos indígenas, demonstrar efetivamente, no caso concreto, que ambas as dimensões do direito à consulta prévia foram efetivamente garantidas.

3. Acesso à informação e criação e conservação de arquivos policiais

75. Como foi mencionado em parágrafos anteriores, o direito de acesso à

de Sarayaku e seus membros. 26 de abril de 2010. § 145. No “Relatório do Seminário Internacional sobre metodologias ligadas ao consentimento livre, prévio e informado e os Povos indígenas”, convocado pela ONU, sustentou-se que, na entrega das informações, não deve haver “coerção, intimidação [ou] manipulação”. Conselho Econômico e Social da ONU. Relatório do Seminário Internacional sobre metodologias ligadas ao consentimento livre, prévio e informado e os Povos indígenas. E/C.19/2005/3, p. 13. Por outro lado, o artigo 16.2 do Convênio 169 da OIT dispõe que as “consultas realizadas na aplicação deste Convênio deverão ser efetuadas de boa fé e de uma maneira apropriada às circunstâncias, com a finalidade de chegar a um acordo ou alcançar o consentimento acerca das medidas propostas”. Do mesmo modo, a Corte Constitucional da Colômbia ressaltou que o direito à consulta prévia implica que “o povo tenha um conhecimento pleno sobre os projetos direcionados a explorar ou extrair os recursos naturais nos territórios que ocupam ou que lhes pertencem, os mecanismos, procedimentos e atividades requeridas para executá-los”. Corte Constitucional da Colômbia. Decisão SU-039/97 (3 de fevereiro de 1997). Ver também: Corte I.D.H., *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C, N° 172, § 133-137; e CIDH. Acesso à Justiça e Inclusão Social. O caminho rumo ao fortalecimento da democracia na Bolívia (2007), § 246 e 248. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07indice.sp.htm>.

⁸⁰ CIDH. *Processo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado do Equador*. Caso 12.465, *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku e seus membros*. 26 de abril de 2010. § 146. A OIT ressaltou que deve-se “tratar de conseguir o consentimento livre, prévio e informado com suficiente antecedência ao começo ou autorização das atividades, considerando o próprio processo de adoção de decisões dos povos indígenas nas fases de avaliação, planejamento, aplicação, supervisão, avaliação e finalização de um projeto”. OIT. Manual do Convênio N° 169 sobre Povos Indígenas e Tribais (2003), p. 14. Ver também: Corte I.D.H., *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C, N° 172, § 133-137; e CIDH. Acesso à Justiça e Inclusão Social. O caminho rumo ao fortalecimento da democracia na Bolívia (2007), § 246 e 248. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07indice.sp.htm>; e Conselho Econômico e Social da ONU. Relatório do Seminário Internacional sobre metodologias ligadas ao consentimento livre, prévio e informado e os Povos indígenas. E/C.19/2005/3, p. 13. Do mesmo modo, na Decisão C-175 de 2009 (18 de março de 2009), a Corte Constitucional da Colômbia sustentou que, em relação à condição de oportunidade, “o que está em questão é que a participação das comunidades afrodescendentes tenha o potencial de incidir materialmente no conteúdo da medida”.

informação comporta a obrigação dos Estados de criar e conservar certas informações. Neste ponto, a CIDH entende que o Estado tem a obrigação de criar e conservar arquivos ou registros de detenções policiais. O dever de criar e preservar os arquivos sobre detenções policiais é essencial para o devido respeito ao direito de acesso à informação por pessoas detidas ou pelos seus familiares. Com efeito, em matéria de detenções, é fundamental que o Estado conserve os registros de todas as pessoas detidas com os dados completos sobre a pessoa privada de sua liberdade, as circunstâncias de tempo, modo e lugar da detenção, e outras formalidades legais. Essa informação deve ser registrada, custodiada e não manipulada, pois é um mecanismo de excepcional importância para o controle da gestão em assuntos tão delicados quanto a privação de liberdade das pessoas e eventuais violações subsequentes de seus direitos humanos. A alteração ou destruição desse tipo de informação costuma estar acompanhada do silêncio do Estado sobre o destino de uma pessoa detida por seus agentes, gerando ademais um campo fértil para a impunidade e para a propagação dos mais graves crimes.

76. Nos termos anteriores, a inexistência, manipulação ou destruição de arquivos ou registros policiais não só pode constituir um impedimento para a adequada realização da justiça em muitos casos, mas também pode dar lugar a uma violação do direito de acesso à informação.

4. Acesso à informação e aos arquivos de memória histórica sobre graves violações de direitos humanos

77. A tese que foi sustentada pela CIDH e sua Relatoria Especial é que, em qualquer circunstância, mas especialmente em processos de transição à democracia, as vítimas e seus familiares têm o direito de conhecer as informações sobre graves violações de direitos humanos que estejam nos arquivos do Estado, mesmo se tais arquivos estiverem em agências de segurança ou em dependências militares ou de polícia. Do mesmo modo, a CIDH sustentou que a obrigação de acesso à informação, nesse tipo de casos, contempla por sua vez um conjunto de obrigações positivas ou de ação. Nesta parte, explicam-se as razões apresentadas tanto pela CIDH quanto pela Relatoria Especial em seus diferentes relatórios para sustentar essa tese e quais são as obrigações estatais que dela resultam, bem como a sua incorporação à sentença mais recente da Corte Interamericana na matéria no caso *Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia)*.⁸¹

78. Este capítulo está organizado em quatro partes. Em primeiro lugar, ele expõe os argumentos mais relevantes em virtude dos quais a CIDH estabeleceu que é possível sustentar que as vítimas de graves violações dos direitos humanos e seus

⁸¹ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219.

familiares têm o direito de conhecer as informações sobre tais eventos, mesmo quando estas estiverem em dependências militares ou de polícia (i). Em segundo lugar, ele descreve as obrigações especiais a cargo do Estado para realmente efetivar esse direito. (ii) Em terceiro lugar, e de modo breve, indica quais devem ser as características de um regime legal que satisfaça o direito de acesso à informação nessas matérias, em conformidade com os padrões internacionais (iii). E, por fim, expõe a forma como a Corte Interamericana respondeu a essa doutrina na citada sentença do caso *Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia)*.⁸²

a. O direito das vítimas de graves violações de direitos humanos e seus familiares a acessar as informações sobre tais violações

79. Pelas razões explicadas na primeira parte desta publicação, a regra é o acesso à informação e apenas excepcionalmente podem-se estabelecer certas restrições que, por sua vez, devem cumprir os requisitos emanados do artigo 13.2 da Convenção Americana.⁸³ Toda restrição deve estar expressamente prevista por lei, buscar um fim legítimo e ser necessária e proporcional em uma sociedade democrática.

80. Ora, uma das exceções ao direito de acesso é aquela pela qual permitir o acesso a determinada informação poderia por em perigo a defesa ou a segurança nacional. Em alguns casos, os Estados acudiram a essa exceção para manter sigilosas ou secretas, inclusive perante as autoridades judiciais do próprio Estado, informações que permitiriam esclarecer graves violações de direitos humanos, como o desaparecimento forçado de pessoas. É certo que em alguns casos, há informações de segurança nacional que devem permanecer sigilosas. Porém, existem pelo menos três argumentos fortes pelos quais o Estado não pode, em nenhum caso, manter secretas as informações sobre graves violações de direitos humanos – especialmente as informações relativas ao desaparecimento forçado de pessoas –, e impedir o acesso às mesmas pelas autoridades encarregadas de investigar tais violações ou, inclusive, pelas vítimas e seus familiares.

81. Em primeiro lugar, a Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu que as vítimas de graves violações de direitos humanos e seus familiares, assim como a sociedade inteira, têm o direito de conhecer a verdade sobre as

⁸² Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219.

⁸³ Nesse sentido, o princípio 4 da Declaração de Princípios dispõe que “o acesso à informação [...] é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito”. Ver também: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 77, 89, 90, 98, 120 e 137; CIDH, Relatório Anual 2008. Volume II: Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo III: Marco jurídico interamericano do direito à liberdade de expressão, § 166-176.

atrocidades cometidas no passado.⁸⁴ O direito à verdade não só se baseia no artigo 13, mas também nos artigos 8 e 25 da Convenção.⁸⁵ Por conseguinte, em nenhum caso uma agência do Estado pode negar às autoridades que investigam violações de direitos humanos informações estatais que possam auxiliar no esclarecimento de tais violações. Essas informações devem ser fornecidas tanto a juízes como a órgãos autônomos de investigação – como o Ministério Público ou uma Comissão da Verdade.⁸⁶ Nesse sentido, no caso *Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*,⁸⁷ a Corte Interamericana constatou como provado que o Ministério da Defesa Nacional havia se negado a fornecer alguns documentos relativos ao funcionamento e à estrutura do Estado Maior Presidencial, necessários para avançar a investigação sobre uma execução extrajudicial. O Ministério Público e os juízes da Nação haviam solicitado reiteradamente tais informações, mas o Ministério de Defesa Nacional negou a entrega, invocando o segredo de Estado regulado pelo artigo 30 da Constituição guatemalteca⁸⁸ e uma suposta incineração dos documentos correspondentes.⁸⁹ No

⁸⁴ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 200; *Cfr. Caso 19 Comerciantes Vs. Colômbia*. Sentença de 5 de julho de 2004. Série C, N° 109, § 261; *Caso Carpio Nicolle e outros Vs. Guatemala*. Sentença de 22 de novembro 2004. Série C, N° 117, § 128, e *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentença de 25 de novembro de 2003. Série C, N° 101, § 274.

⁸⁵ A esse respeito, afirmou a Corte: “Por sua parte, a Corte Interamericana considerou o conteúdo do direito a conhecer a verdade em sua jurisprudência, em especial em casos de desaparecimento forçado. Desde o *Caso Velásquez Rodríguez*, o Tribunal afirmou a existência de um “direito dos familiares da vítima de conhecer qual foi o seu destino, e, se for o caso, onde se encontram seus restos”. A Corte reconheceu que o direito dos familiares de vítimas de graves violações de direitos humanos de conhecer a verdade está compreendido no direito de acesso à justiça. A Corte também considerou a obrigação de investigar como uma forma de reparação, ante a necessidade de remediar a violação do direito de conhecer a verdade no caso concreto. De igual modo, no presente caso, o direito a conhecer a verdade se relaciona com a Ação Ordinária interposta pelos familiares, a qual se vincula com o acesso à justiça e com o direito a buscar e receber informação previsto no artigo 13 da Convenção Americana” [estão omitidas as citações dentro do texto]. Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 201.

⁸⁶ As “Comissões da Verdade” são um dos mecanismos mais utilizados em perspectiva comparada pelos países que devem se confrontar com um passado de violações massivas dos direitos humanos. De acordo com o *International Center for Transitional Justice* (ICTJ), as “Comissões da Verdade” são painéis de investigação não judiciais e independentes estabelecidos geralmente com o objetivo de estabelecer os fatos e o contexto de violações massivas de direitos humanos ou do direito internacional humanitário, cometidas no passado (definição do ICTJ, disponível em <http://www.ictj.org>). Entre os países que vêm utilizando esses mecanismos para esclarecer os crimes cometidos em seu passado, é possível mencionar Argentina, Haiti, Guatemala, África do Sul, Peru, Timor Leste, Gana e Serra Leoa. Ver, a esse respeito, o verbete de “Truth Commissions” na *Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity*. Disponível em: <http://www.ictj.org/static/TJApproaches/Truthseeking/macmillan.TC.eng.pdf>.

⁸⁷ Corte I.D.H., *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentença de 25 de novembro de 2003. Série C, N° 101, § 180 a 182.

⁸⁸ Corte I.D.H., *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentença de 25 de novembro de 2003. Série C, N° 101, § 175. O artigo 30 da Constituição da República da Guatemala estabelece:

critério da Corte Interamericana:

“Em caso de violações de direitos humanos, as autoridades estatais não podem se amparar em mecanismos como o segredo de Estado ou a confidencialidade da informação, ou em razões de interesse público ou segurança nacional, para deixar de prover as informações requeridas pelas autoridades judiciais ou administrativas encarregadas da investigação de processos pendentes”.⁹⁰

82. A esse respeito, a Corte Interamericana fez suas as considerações da CIDH no caso, a qual havia alegado perante o Tribunal o seguinte:

“No marco de um procedimento penal, especialmente quando se trata da investigação e apuração sobre ilícitos atribuíveis às forças de segurança do Estado, surge uma eventual colisão de interesses entre a necessidade de proteger o segredo de Estado, por um lado, e as obrigações do Estado de proteger as pessoas dos atos ilícitos cometidos por seus agentes públicos e de investigar, julgar e punir os responsáveis pelos mesmos, por outro lado. [...] Os poderes públicos não podem se esconder atrás do manto protetor do segredo de Estado para evitar ou dificultar a investigação de ilícitos atribuídos aos membros de seus próprios órgãos. Em casos de violações de direitos humanos, quando os órgãos judiciais estão tratando de esclarecer os fatos e julgar e punir os responsáveis por tais violações, o ato de amparar-se no segredo de Estado para entregar informações requeridas pela autoridade judicial pode ser considerado como uma tentativa de privilegiar a ‘clandestinidade do Executivo’ e perpetuar a impunidade. Do mesmo modo, quando se trata da investigação de um fato punível, a decisão de qualificar como secreta a informação e negar a sua entrega jamais pode depender exclusivamente de um

“Artigo 30. – Publicidade dos atos administrativos. Todos os atos da administração são públicos. Os interessados têm direito de obter, em qualquer tempo, relatórios, cópias, reproduções e certificações que solicitem a exibição dos expedientes que desejarem consultar, exceto quando se tratar de assuntos militares ou diplomáticos de segurança nacional, ou de dados fornecidos por particulares sob a garantia de confidencialidade”.

⁸⁹ Corte I.D.H., *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentença de 25 de novembro de 2003. Série C, N° 101, § 176. Cabe destacar que a alegação da inexistência dos documentos solicitados não é uma prática incomum entre alguns Estados. Nesse sentido, a Corte Suprema da Moldóvia decidiu no caso *Tasca vs. SIS* que as autoridades que alegavam a suposta inexistência de certos documentos estavam obrigadas a) a entregar ao solicitante da informação um inventário do arquivo total da autoridade requerida, e b) a permitir o acesso pessoal do solicitante aos arquivos.

⁹⁰ Corte I.D.H., *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentença de 25 de novembro de 2003. Série C, N° 101, § 180.

órgão estatal a cujos membros é atribuída a autoria do fato ilícito. [...] Deste modo, o que é incompatível com um Estado de Direito e uma tutela judicial efetiva ‘não é que haja segredos, e sim que esses segredos escapem da lei, ou seja, que o poder tenha âmbitos nos quais não é responsável porque não estão regulados juridicamente e que, portanto, estão à margem de todo o sistema de controle’.⁹¹

83. Seguindo o raciocínio acima, pode-se concluir que não entregar aos órgãos que estão investigando violações de direitos humanos, informações estatais que possam facilitar o esclarecimento dos fatos, atenta contra a ordem pública e a segurança nacional, cujo fundamento é o respeito aos direitos humanos e a submissão dos servidores públicos à lei; compromete a possibilidade de esclarecer os crimes cometidos e, com isso, o direito das vítimas e de seus familiares à justiça; e, finalmente, quebranta a denominada “igualdade de armas”, um dos princípios medulares do devido processo, pois se a agência que nega o acesso à informação é a mesma acusada de ação ou omissão pela agressões cometidas, a vítima de tais agressões fica impossibilitada de demonstrar seus argumentos.

84. Em particular, a respeito da importância das Comissões da Verdade como um mecanismo para esclarecer o direito de saber, afirmou a Corte: “Quanto ao estabelecimento de uma Comissão Nacional de Verdade, a Corte considera que é um mecanismo importante, entre outros existentes, para cumprir com a obrigação do Estado de garantir o direito a conhecer a verdade do ocorrido. Com efeito, a criação de uma Comissão de Verdade, dependendo do objeto, do procedimento, da estrutura e do fim de seu mandato, pode contribuir à construção e preservação da memória histórica, ao esclarecimento de fatos e à atribuição de responsabilidades institucionais, sociais e políticas em determinados períodos históricos de uma sociedade”.⁹²

85. O segundo argumento a ser considerado está ligado ao fato de que a Corte Interamericana afirmou em numerosas oportunidades que “a privação contínua da verdade sobre o destino de um desaparecido constitui uma forma de tratamento cruel, desumano e degradante para os familiares próximos”.⁹³ Se os Estados

⁹¹ Corte I.D.H. *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentença de 25 de novembro de 2003. Série C, N° 101, § 181.

⁹² Corte I.D.H. *Caso Zambrano Vélez e outros Vs. Ecuador*. Sentença de 4 de julho de 2007. Série C, N° 166, § 128; *Caso Anzualdo Castro Vs. Peru*. Sentença de 22 de setembro de 2009. Série C, N° 202, § 119, e *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Sentença de 23 de novembro de 2009. Série C, N° 209, § 74. Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 297.

⁹³ Corte I.D.H., *Caso Trujillo Oroza Vs. Bolívia*. Reparações e Custas. Sentença de 27 de fevereiro de 2002. Série C, N° 92 § 114. Ver também Corte I.D.H., *Caso Anzualdo Castro Vs. Peru*. Sentença de 22 de setembro de 2009. Série C, N° 202 § 113; Corte I.D.H., *Caso La Cantuta Vs. Peru*. Sentença de 29 de novembro de 2006. Série C, N° 162 § 125. Em relação ao sofrimento causado aos

quiserem levar a sério a jurisprudência da Corte Interamericana, devem compreender que manter os familiares das vítimas na ignorância, privando-os do acesso a uma informação valiosa sobre a sorte de seus seres queridos, equivale a mantê-los em uma situação que foi comparada à tortura – o que é manifestamente oposto à Convenção Americana – e não admite qualquer contra-argumento. Com efeito, a proibição da tortura e dos tratos cruéis, desumanos ou degradantes é absoluta e não admite exceções.

86. O terceiro argumento que reforça a tese segundo a qual as informações sobre graves violações de direitos humanos que estiverem em agências do Estado devem ser entregues às vítimas e seus familiares, refere-se às condições para que seja bem-sucedido um verdadeiro processo de transição para a democracia. Em toda transição, o direito de acesso à informação se converte em uma ferramenta essencial para impulsionar o esclarecimento das atrocidades do passado. É por isso que a CIDH afirmou que em contextos de transição para uma democracia, a liberdade de expressão e o acesso à informação adquirem uma importância estrutural. Com efeito, é com base nesses direitos que se torna possível reconstruir o passado, reconhecer os erros cometidos, fazer reparações às vítimas e formar uma opinião pública vigorosa que contribua para a recuperação democrática e a reconstrução do Estado de Direito.⁹⁴ Em particular, o direito de acesso à informação é fundamental para

familiares das vítimas diretas, ver Corte I.D.H., *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Sentença de 25 de novembro de 2000. Série C, N° 70, § 160; Corte I.D.H., *Caso dos “Meninos da Rua” (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala*. Sentença de 19 de novembro de 1999. Série C, N° 63, § 175 e 176; Corte I.D.H., *Caso Blake Vs. Guatemala*. Reparações e Custas. Sentença de 22 de janeiro de 1999. Série C, N° 48, § 114 e 116. Do mesmo modo, ver o caso *Kurt v. Turquia*, decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos de 25 de maio de 1998, Relatórios de Sentenças e Decisões 1998-III, § 133 (no qual o tribunal considerou a situação de uma mãe que havia padecido da “angústia de saber que seu filho tinha sido detido e que havia uma completa falta de informações oficiais a respeito do seu destino” [tradução livre]. Em virtude disso, a Corte Europeia considerou que o Estado da Turquia tinha violado o artigo 3 da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos). Neste mesmo sentido, ver *Diana Kordon et. al. Forced Disappearance: A Particular Form of Torture*, em James M. Jaranson & Michael K. Popkin (editores) *Caring for Victims of Torture* (1998) (onde se sustenta que “o alcance do fenômeno dos desaparecidos o converteu em um paradigma das políticas repressivas da junta. À luz de suas características, podemos considerar que o desaparecimento é uma forma particular de tortura, uma tortura sofrida pelos desaparecidos que se estende às suas famílias e amigos. O desaparecido habita uma terra sem dono, vive mais além da vida e da morte, sem proteção legal e deixado à misericórdia de seus captores. Os familiares tiveram um alto grau de sofrimento psíquico e uma alteração profunda de sua vida diária”). Por fim, ver também o Relatório Brasil: *Nunca Mais*, págs. 65 e 66 (onde se sustenta: “Mais torturante que uma certeza triste é uma dúvida perene que, cada dia, renova a dor e a aumenta. E essa dor ganha força e cor quando os que por ela são atormentados se sentem impotentes para desatar o nó de incerteza que os aflige”).

⁹⁴ CIDH. *Relatório N° 116/10 (Mérito)*, Caso 12.590, José Miguel Gudiel Álvarez e outros (“Diário Militar”), Guatemala, 18 de fevereiro de 2011, § 455; CIDH, *Relatório N° 117/10 (Mérito)*, Caso 12.343, Edgar Fernando García e outros, Guatemala, 9 de fevereiro de 2011, § 147; CIDH, Processo perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso 11.324, *Narciso González Medina vs. República Dominicana*, 2 de maio de 2010, § 159.

dissolver os enclaves autoritários que pretendam sobreviver à transição democrática.⁹⁵

87. Ora, em alguns casos, os Estados afirmaram que, apesar de as informações se referirem ao passado, a sua divulgação poderia por em perigo a “segurança nacional”. Nesse sentido, é imprescindível recordar que o conceito de “segurança nacional” não pode ser interpretado de qualquer forma. Esse tipo de conceito deve ser, em todos os casos, interpretado a partir de uma perspectiva democrática.⁹⁶ Nesses termos, torna-se surpreendente o argumento de que o sigilo sobre as graves violações de direitos humanos cometidas por agentes do Estado durante um regime autoritário que se pretende superar seja uma condição indispensável para manter a “segurança nacional” do novo Estado de Direito. Com efeito, por uma perspectiva democrática, o conceito de “segurança nacional” nunca pode abarcar o segredo sobre atividades estatais criminosas como a tortura ou o desaparecimento forçado de pessoas.

88. Nesse mesmo sentido, valeria a pena perguntar-se como atuou o Tribunal Europeu de Direitos Humanos: que dano para a segurança nacional de um Estado democrático pode acarretar a divulgação de informações sobre crimes de um regime autoritário do passado cujo legado deseja-se superar? A Corte Europeia de Direitos Humanos teve a oportunidade de analisar esse questionamento no contexto dos processos de “lustração” iniciados na Europa do Leste como eixo central dos processos de transição, logo após a queda dos regimes comunistas nessa região. No caso *Turek vs. Eslováquia*, a Corte sustentou o seguinte:

”Em procedimentos relativos às operações das agências de segurança do Estado, pode haver bases legítimas para restringir o acesso a certos documentos e outros materiais. Contudo, em relação aos processos de lustração, essas considerações perdem grande parte de sua força. Em primeiro lugar, os processos de lustração, por sua própria natureza, orientam-se ao esclarecimento de fatos passados

⁹⁵ Ver, nesse sentido, Comissariado Federal para os Arquivos dos Serviços de Segurança do Estado da antiga República Democrática Alemã (“Comissão Birthler”) (Federal Commissioner for the Records of the State Security Service of the former German Democratic Republic), relatórios de atividades dos anos 1999, 2001, 2009, descrevendo a contribuição do escritório do Comissariado Federal às condenações de guardas e outras pessoas envolvidas em assassinatos cometidos nas antigas fronteiras da República Democrática Alemã. Essa comissão também facilitou a busca de reparações por parte de vítimas de detenção arbitrária, perseguição política, discriminação trabalhista, confisco ilegal de propriedade, etc. Entre 1991 e 2009, mais de 2,6 milhões de pessoas consultaram os arquivos mantidos pelo Comissariado Federal. Informações disponíveis em: www.bstu.bund.de.

⁹⁶ Ver Corte I.D.H., *Caso Molina Theissen Vs. Guatemala*. Sentença de 4 de maio de 2004. Série C, N° 106., § 40.2 (na qual a Corte IDH reconheceu que a repressão instaurada na Guatemala até o fim da década de 70 e início dos anos 80 baseava-se em uma interpretação do conceito de segurança nacional conhecida como “doutrina de segurança nacional”).

relativos à era comunista, e não estão diretamente ligados às funções e operações atuais dos serviços de segurança. Em segundo lugar, os processos de lustração dependem inevitavelmente da análise de documentos relativos às operações das agências de segurança previamente comunistas. Se à parte à qual concernem os materiais classificados for negado o acesso a todos ou a uma parte dos materiais em questão, suas possibilidades de contradizer a versão dos fatos das agências de segurança serão seriamente restringidas. Por fim, sob as leis relevantes, é tipicamente a agência de segurança em si mesma que tem a faculdade de decidir quais materiais são mantidos classificados, e por quanto tempo. Como o que é questionado nessa classe de procedimentos é a legalidade das ações da própria agência, a existência dessa faculdade não é consistente com a equidade dos procedimentos, incluindo o princípio da igualdade de armas. Como consequência, se um Estado for adotar processos de lustração, deve-se assegurar que todas as pessoas envolvidas gozem de todas as garantias procedimentais sob a Convenção em relação a qualquer procedimento em que implique a aplicação dessas medidas”.⁹⁷

89. Um raciocínio semelhante foi desenvolvido no Brasil pelo Tribunal Regional Federal, que resolveu um recurso de apelação movido pelo Estado contra uma sentença que lhe havia ordenado apresentar reservadamente todos os documentos que continham informações sobre as ações militares contra a Guerrilha do Araguaia. Em sua apelação, o Estado argumentou que “ao expor as informações estratégicas, violaria elementos básicos e imprescindíveis da segurança nacional (...), e se destrói, de imediato, anos de serviços essenciais ao interesse público com uma decisão fruto de uma solicitação desmedida, neste momento de plena normalidade da vida democrática do país”.⁹⁸ O tribunal brasileiro rechaçou tal alegação e negou neste ponto o recurso de apelação. No entender do Tribunal, “a União não nega a existência desses documentos, tudo indicando que eles existem, eis que não é crível que o Exército tenha se desfeito de todos os registros referentes a episódio tão relevante na recente história do Brasil. A Guerrilha do Araguaia terminou há mais de 30 anos, não se vislumbrando, depois de tanto tempo, a possibilidade de a divulgação reservada dos documentos a ela relativos vulnerar ‘elementos básicos e

⁹⁷ Tribunal Europeu de Direitos Humanos, *Caso Turek v. Eslováquia* (Inscrição N° 57986/00), Sentença, 14 de fevereiro de 2006, § 115. Tradução livre.

⁹⁸ Recurso de Apelação Parcial da União Federal, com data de 24 de março de 2006, contra a decisão do 1º Juizado Federal do Distrito Federal, nos autos da Ação Civil Pública 2001.39.01.000810-5. Comunicação do Estado de 4 de setembro de 2007, Anexo 7, § 26. Tradução livre. Disponível no expediente do caso *Julia Gomes Lund e outros* perante a CIDH, N° 11.522.

imprescindíveis à própria segurança nacional”⁹⁹. Por fim, agregou: “Ainda que esteja em vigor o sigilo dos documentos questionados, o artigo 24 da Lei 8.159/91 assegura ao ‘Poder Judiciário, em qualquer instância, determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte’”¹⁰⁰.

90. Novamente, nos processos transicionais, o pleno respeito pelo direito à liberdade de expressão e o acesso à informação contribuem, como poucos outros direitos, para garantir os direitos das vítimas à verdade, à justiça e à reparação.¹⁰¹ Em particular, só é possível satisfazer o direito a conhecer a verdade sobre o ocorrido em matéria de desaparecimentos forçados se forem adotados mecanismos adequados de acesso às informações correspondentes. De igual modo, o direito de acesso à informação constitui uma garantia indispensável para assegurar a implementação de medidas de não repetição dos fatos do passado: o conhecimento das atrocidades cometidas é uma condição necessária para evitar que se repitam os abusos, para promover a prestação pública de contas e a transparência na gestão estatal, e para prevenir a corrupção e o autoritarismo.¹⁰²

b. Obrigações positivas do Estado em relação ao acesso à informação sobre violações em massa de direitos humanos

91. Se as vítimas de violações de direitos humanos têm o direito de acessar – direta ou indiretamente – as informações relativas a tais violações, contidas em arquivos militares ou de inteligência, então a pergunta seguinte é como assegurar que tais informações não serão ocultadas, subtraídas ou retiradas, e com isso negadas àqueles que têm o direito de conhecê-la.

92. Em primeiro lugar, como já o reiterou tanto a CIDH quanto a Corte IDH, não pode ficar nas mãos da instituição acusada de cometer violações em massa de direitos humanos decidir se a informação existe ou não, e se ela deve se tornar pública ou não. Nesse sentido, os Estados devem permitir a visita *in loco* aos arquivos

⁹⁹ Decisão do Tribunal Regional Federal de 10 de agosto de 2006 sobre a Apelação interposta no marco da Ação 2001.39.01.000810-5.

¹⁰⁰ Decisão do Tribunal Regional Federal de 10 de agosto de 2006 sobre a Apelação interposta no marco da Ação 2001.39.01.000810-5.

¹⁰¹ Ver a esse respeito, Nações Unidas, Comissão de Direitos Humanos, Conjunto atualizado de princípios para a proteção e a promoção dos direitos humanos por meio da luta contra a impunidade, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de fevereiro de 2005, princípio 5. Ver também, CIDH, *Relatório N° 25/98 (Mérito)*, Casos 11.505 e outros, Chile, 7 de abril de 1998, § 85-97.

¹⁰² Ver CIDH, Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão 2009, OEA/Ser.L/V/II.Doc.51, 30 de dezembro de 2009, cap. IV, § 5; CIDH, *Relatório N° 116/10 (Mérito)*, Caso 12.590, José Miguel Gudiel Álvarez e outros (Diário Militar), Guatemala, 18 de fevereiro de 2011, § 456.

militares e de inteligência por juízes, fiscais e outras autoridades independentes de investigação, incluindo comissões de verdade criadas pelo Estado com esse propósito, quando quer que se tenha negado a existência de uma informação crucial para suas investigações e quando quer que existam razões que permitam pensar que a mesma possa existir.¹⁰³ Uma medida dessa natureza não é algo novo: o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos exortou em diversas oportunidades o Procurador Geral da Colômbia a “verificar [...] a exatidão e objetividade das informações contidas nos arquivos de inteligência militar sobre defensores de direitos humanos e a tornar público o resultado desse trabalho”.¹⁰⁴ No mesmo sentido, um grande número de países da Europa do Leste abriu seus arquivos de inteligência como um mecanismo para lidar com os crimes cometidos no passado.¹⁰⁵

93. Em segundo lugar, o Estado não pode se liberar de suas obrigações alegando simplesmente que as informações requeridas sobre violações em massa de direitos humanos cometidas no passado foram destruídas.¹⁰⁶ Pelo contrário, o Estado tem a obrigação de buscar essas informações por todos os meios possíveis. Nesse sentido, a Corte Interamericana afirmou que “toda pessoa, incluindo os familiares das

¹⁰³ CIDH, *Relatório N° 116/10 (Mérito)*, Caso 12.590, José Miguel Gudiel Álvarez e outros (Diário Militar), Guatemala, 18 de fevereiro de 2011, § 465.

¹⁰⁴ Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre a situação dos direitos humanos na Colômbia, E/CN.4/2003/13, 24 de fevereiro de 2003, § 161. Ver também CIDH, *Terceiro Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Colômbia*, OEA/Ser.L/V/II.102, 26 de fevereiro de 1999, cáp. VII, § 59-60, ressaltando que “autoridades independentes devem estar em condições de ter acesso às informações de inteligência e decidir se podem ser mantidas em segredo”, e qualificando como de “suma importância” o anúncio do então presidente colombiano Ernesto Samper no sentido de que “o Procurador Geral da Nação examinaria os expedientes de inteligência militar”. Ver também: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, *Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre a situação dos direitos humanos na Colômbia*, E/CN.4/2006/9, 20 de janeiro de 2006, recomendação 6: “O Alto Comissariado incentiva o Governo a promover uma legislação que regule adequadamente o uso dos arquivos de inteligência militar, incluindo o procedimento aplicável para sua revisão anual por parte da Procuradoria Geral”.

¹⁰⁵ Podem-se citar, a título de exemplo, a Lei alemã sobre Arquivos da Stasi (Stasi Records Act) de 1990 (que teve por objetivo facilitar o acesso dos indivíduos a dados pessoais obtidos pela Stasi, proteger a privacidade desses indivíduos e assegurar uma reavaliação histórica, política e jurídica das atividades da Stasi. Ver § 1 (1), par. 1 a 3); a Lei N° III de 2003 da Hungria, conhecida como a Lei de Divulgação (Disclosure Act); a Lei N° 140 de 1996 da República Checa, conhecida como Lei de Acesso aos Arquivos da STB (STB Files Access Act); a Lei N° 187 de 1999 da Romênia, conhecida como Lei de Acesso a Arquivos Pessoais (Access to Personal Files Law); a Lei de Reabilitação das Vítimas da Perseguição Política da Moldóvia; e a Lei para a Divulgação e Acesso a Documentos da Bulgária, de 2006 (Law for Access and Disclosure of Documents). Essas leis estabelecem marcos jurídicos que visam a proporcionar o acesso dos cidadãos aos arquivos dos organismos repressivos e de vigilância dos regimes anteriores.

¹⁰⁶ CIDH, *Relatório N° 116/10 (Mérito)*, José Miguel Gudiel Álvarez e outros (Diário Militar), Guatemala, 18 de fevereiro de 2011, § 465; CIDH, *Relatório N° 117/10 (Mérito)*, Edgar Fernando García e outros, Guatemala, 9 de fevereiro de 2011, § 143.

vítimas de graves violações de direitos humanos, tem o direito de conhecer a verdade. Como consequência, os familiares das vítimas [ou as vítimas], e a sociedade como um todo, devem ser informados de tudo o que se sucedeu em relação a tais violações”.¹⁰⁷ Para cumprir esse dever, o Estado deve realizar, de boa fé, um esforço substantivo e prover todos os recursos necessários para reconstruir as informações que foram supostamente destruídas. Na Alemanha, por exemplo, logo após a queda do Muro de Berlim, foram descobertas milhares de bolsas contendo restos de documentações pertencentes aos serviços de inteligência. A Comissão Birthler, encarregada de aplicar a lei sobre Arquivos da Stasi, determinou que os documentos de 6.500 bolsas podiam ser recuperados, e desde então foi possível reconstituir manualmente os documentos de mais de 400 bolsas.¹⁰⁸ A Comissão afirmou que os Estados devem realizar esforços significativos para encontrar as informações supostamente destruídas: se na Alemanha foi possível reconstruir documentos literalmente despedaçados, também os Estados em nossa região devem realizar investigações sérias, comprometidas e efetivas para encontrar cópias das informações supostamente perdidas.

94. Em terceiro lugar, se os esforços anteriores forem infrutíferos, o Estado tem de todas as formas a obrigação de reconstituir as informações perdidas, e para isso deve realizar, de boa fé, investigações que permitam esclarecer os fatos objeto de investigação. Com efeito, o “Conjunto de Princípios Atualizados para a Proteção e a Promoção dos Direitos Humanos, mediante a Luta contra a Impunidade” das Nações Unidas estabelece que os Estados têm o dever de recordar que cabe ao Estado “preservar os arquivos e outras provas relativas a violações dos direitos humanos e do direito humanitário”, incluindo os arquivos de: a) organismos governamentais nacionais, em particular os que tenham desempenhado uma função importante em relação às violações dos direitos humanos; b) organismos locais, tais como as delegacias de polícia, que tenham participado em violações dos direitos humanos; c) organismos estatais, incluindo o escritório de fiscalização e o poder judiciário, que participam na proteção dos direitos humanos; e d) materiais reunidos pelas comissões da verdade e por outros órgãos de investigação”.¹⁰⁹ Nesse sentido, as investigações precisam se direcionar às pessoas que possam ter tido acesso às informações, se estas tiverem sido destruídas, ou às que participaram, em todos os níveis, nas operações ou eventos objetos de investigação.

¹⁰⁷ Corte I.D.H. *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentença de 25 de novembro de 2003. Série C, N° 101, § 274.

¹⁰⁸ Ver, em geral, Jefferson Adams, “Probing the East German State Security Archives”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* vol. 13, (2000).

¹⁰⁹ Comissão de Direitos Humanos da ONU. *Conjunto atualizado de princípios para a proteção e a promoção dos direitos humanos mediante a luta contra a impunidade*. E/CN.4/2005/102/Add.1. 8 de fevereiro de 2005. Definições e Princípio 3.

95. Em suma, as obrigações mencionadas visam ao cumprimento do dever de realizar, de boa fé, esforços significativos de investigação para esclarecer as violações de direitos humanos investigadas. Esses esforços precisam incluir a abertura dos arquivos para que as instituições que investigam os fatos possam fazer inspeções diretas; a realização de inventários e rastreamentos nas instalações oficiais; o impulso a operações de busca que incluam pesquisas nos lugares onde as informações possam estar; a realização de audiências e interrogatórios com aqueles que possam saber onde se encontram, ou com aqueles que puderem reconstituir os acontecimentos; entre outras coisas. O chamado público para que as pessoas que tenham documentos os entreguem não é suficiente para, a partir deste ponto de vista, satisfazer as obrigações mencionadas.

c. Dever de adequar o regime jurídico dos Estados às obrigações internacionais

96. Para satisfazer o direito das vítimas de violações dos direitos humanos a acessar as informações que estiverem em dependências estatais, e que permitam esclarecer tais crimes, é necessário adequar o ordenamento jurídico aos padrões interamericanos sobre a matéria.¹¹⁰ Nesse sentido, o marco jurídico que regular o direito de acesso à informação deve conter, pelo menos, as seguintes obrigações do Estado.¹¹¹

97. Em primeiro lugar, o Estado tem a obrigação de definir de forma precisa e clara, por meio de uma lei em sentido formal e material, as causas para restringir o acesso a certas informações.¹¹² O direito de acesso está regido pelos princípios de boa fé e máxima transparência, e por isso, a princípio, as informações em poder do Estado devem ser públicas, ressalvando-se as estritas exceções estabelecidas por lei.¹¹³ Em todo caso, exceções como “segurança do Estado”, “defesa nacional” ou “ordem pública” devem ser definidas e interpretadas em conformidade com o marco jurídico interamericano e, em particular, com a Convenção Americana sobre Direitos

¹¹⁰ CIDH, Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão 2009, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 51, 30 de dezembro de 2009, cap. IV, § 52.

¹¹¹ Para ver o desenvolvimento mais detalhado de cada um desses princípios, Cfr. CIDH, Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão 2009, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 51, 30 de dezembro de 2009, cap. IV.

¹¹² Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 89. Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 197.

¹¹³ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 92. Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 199.

Humanos.¹¹⁴ Em nenhum caso, podem-se manter como secretas e sigilosas aos órgãos de administração da justiça ou de esclarecimento histórico as informações sobre graves violações de direitos humanos imputadas às agências do Estado.¹¹⁵

98. Do mesmo modo, o Estado tem a obrigação de garantir um procedimento administrativo idôneo e efetivo para a tramitação e resolução das solicitações de informação, que estipule prazos curtos para resolver e entregar as informações, e que esteja sob a responsabilidade de funcionários devidamente capacitados e submetidos à responsabilidade jurídica.¹¹⁶ Essas informações devem ser fornecidas sem que se exija da pessoa a justificativa de um interesse direto ou pessoal, ou as razões pelas quais as solicitou, exceto quando se tratar de uma das exceções legais.¹¹⁷ A pessoa que tiver recebido as informações tem o direito de circulá-las e publicá-las por qualquer meio.¹¹⁸

99. Por outro lado, o Estado deve contar com um recurso judicial simples, rápido e efetivo, que, nos casos em que uma autoridade pública negar uma informação, possa determinar se a mesma incorreu em uma violação do direito do solicitante à informação, e, nesse caso, que se ordene ao órgão correspondente a entrega da informação.¹¹⁹ As autoridades judiciais devem poder acessar a informação *in camara* ou fazer visitas *in loco* para determinar, se os argumentos de outras agências do Estado são legítimos, ou para comprovar se uma informação supostamente inexistente de fato o é.

100. Em quarto lugar, o Estado tem a obrigação de adotar decisões escritas devidamente fundamentadas, nos casos em que for negada uma informação. Essas decisões devem permitir o conhecimento de quais foram os motivos e normas em que se baseou a autoridade para não entregar a informação ou parte dela, e determinar se tal restrição é compatível com os parâmetros dispostos pela

¹¹⁴ CIDH, Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão 2009, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 51, 30 de dezembro de 2009, cap. IV.

¹¹⁵ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 196-202; CIDH, *Relatório N° 116/10 (Mérito)*, José Miguel Gudiel Álvarez e outros (Diário Militar), Guatemala, 18 de fevereiro de 2011, § 459.

¹¹⁶ Corte I.D.H. *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 163.

¹¹⁷ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 197.

¹¹⁸ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 77. Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 199.

¹¹⁹ Corte I.D.H. *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 137.

Convenção.¹²⁰

101. Adicionalmente, o Estado deve adotar normas, políticas e práticas que permitam conservar e administrar adequadamente a informação. Nesse sentido, a Declaração Conjunta de 2004 dos Relatores para a Liberdade de Expressão da ONU, da OEA e da OSCE explica que “as autoridades públicas devem ter a obrigação de cumprir padrões mínimos de gestão de arquivos”, e que “devem-se estabelecer sistemas para promover padrões mais elevados com o passar do tempo”.¹²¹

102. Por fim, o Estado tem a obrigação de produzir, recuperar, reconstruir ou recolher as informações de que necessita para o cumprimento de seus deveres, conforme estabelecido por normas internacionais, constitucionais ou legais. Nesse sentido, por exemplo, se uma informação que devia custodiar foi destruída ou ilegalmente subtraída, e a mesma era necessária para esclarecer violações de direitos humanos, o Estado deve envidar, de boa fé, todos os esforços ao seu alcance para recuperar ou reconstruir tal informação, nos termos já descritos.¹²²

103. Em todo caso, quando a resposta ao solicitante for que a informação é inexistente, o Estado deve descrever todas as atuações realizadas para buscar recuperá-la ou reconstruí-la de forma tal que essas atuações tenham controle judicial.¹²³ Nesse sentido, a Corte indicou que nos casos em que se está investigando um fato punível, a decisão de manter em sigilo ou negar a entrega de uma informação, ou de estabelecer se a mesma existe ou é inexistente, não pode depender do órgão estatal a cujos membros é atribuída a autoria do fato sob investigação.¹²⁴

104. Em matéria de violação dos direitos humanos, a Corte estabeleceu que “toda pessoa, incluindo os familiares das vítimas de violações de direitos humanos,

¹²⁰ Corte I.D.H. *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 122.

¹²¹ Declaração Conjunta do Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, do Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação da Organização para Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), e do Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão (2004). Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp.

¹²² CIDH, Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão 2009, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 51, 30 de dezembro de 2009, cap. IV, § 83; Cfr., CIDH, *Relatório N° 116/10 (Mérito)*, José Miguel Gudiel Álvarez e outros (Diário Militar), Guatemala, 18 de fevereiro de 2011, § 465.

¹²³ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 4 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 211.

¹²⁴ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 202.

tem o direito de conhecer a verdade. Como consequência, os familiares das vítimas e a sociedade devem ser informados de tudo o que se sucedeu em relação a tais violações”.¹²⁵

105. Em particular, em processos de justiça de transição, os Estados devem adotar medidas inovadoras, efetivas e reforçadas para permitir às vítimas e aos seus familiares o acesso às informações sobre violações de direitos humanos cometidas no contexto do regime que se pretende superar.

106. Com efeito, para oferecer verdadeiras garantias de não repetição, a transição deve romper com a cultura própria dos regimes autoritários, na qual prevalece o sigilo sobre a gestão pública e, em particular, sobre as violações de direitos humanos.¹²⁶ Essa opacidade sobre as atuações do Estado não é outra coisa que o campo fértil para que se produzam novas violações graves dos direitos humanos. Manter espaços de segredo nas mãos das instituições acusadas de cometer as violações do passado não serve ao processo de transição e impede a plena consolidação do sistema democrático, ao manter enclaves do legado autoritário. Por essa razão, insiste-se que os processos de transição devem incorporar garantias especiais para proteger o direito de acesso às informações sobre violações de direitos humanos como mecanismos para fortalecer a criação de um autêntico Estado de Direito sobre a base do reconhecimento das atrocidades cometidas no passado e a adoção das medidas necessárias para preveni-las no futuro.¹²⁷ Essa é uma dívida fundamental em relação a todas as pessoas cujo injusto sofrimento não fomos capazes de evitar, e a quem hoje temos o dever de proteger.

d. A sentença da Corte no caso *Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil* e o direito de acesso à informação

107. Em 24 de novembro de 2010, na sentença do caso *Gomes Lund e Outros*, a Corte Interamericana declarou que o Estado do Brasil violou sua responsabilidade internacional como resultado das incursões militares do Exército do Brasil nos anos de 1973 e 1974, cujo resultado foi o desaparecimento e a morte dos supostos membros do grupo de resistência denominado Guerrilha do Araguaia, e também diante da ausência de investigações, punições e reparações adequadas às vítimas dessas

¹²⁵ *Caso 19 Comerciantes Vs. Colômbia*. Sentença de 5 de julho de 2004. Série C, N° 109, § 261; *Caso Carpio Nicolle e outros Vs. Guatemala*. Sentença de 22 de novembro 2004. Série C, N° 117, § 128, e *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentença de 25 de novembro de 2003. Série C, N° 101, § 274. Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 202.

¹²⁶ Ver CIDH, Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão 2008, OEA/Ser.L/V/II.134.Doc. 5 rev.1, 25 de fevereiro de 2009, cap. IV, § 3.

¹²⁷ Ver, CIDH, *Relatório N° 116/10 (Mérito)*, José Miguel Gudiel Álvarez e outros (Diário Militar), Guatemala, 18 de fevereiro de 2011, § 455-457.

incursões. Nessa sentença, a Corte estabeleceu que o Estado violou o direito de acesso à informação dos familiares das vítimas ao falhar em fornecer-lhes as informações existentes sobre as incursões militares.

108. Com efeito, um dos temas que a Corte precisou resolver nesse caso era se a negativa do Estado em entregar todas as informações disponíveis nos arquivos militares sobre as operações citadas havia violado o direito de acesso à informação dos familiares das vítimas desaparecidas e assassinadas durante as mesmas. No processo e durante o litígio do caso, a CIDH apresentou os argumentos descritos acima. Pelas razões a seguir e com fundamento nos padrões citados na parte imediatamente anterior, a Corte estabeleceu que, apesar dos esforços mais recentes do Estado para fornecer todas as informações disponíveis, foi violado o direito de acesso à informação das vítimas e de seus familiares, previsto no artigo 13 da Convenção Americana. Como consequência, ordenou ao Estado continuar desenvolvendo as iniciativas de busca, sistematização e publicação de todas as informações sobre a Guerrilha do Araguaia, e das informações relativas a violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar.¹²⁸ Do mesmo modo, a Corte exortou o Brasil a adotar todas as medidas legislativas, administrativas ou de qualquer outra natureza necessárias para fortalecer o marco normativo de acesso à informação, em conformidade com os padrões interamericanos.¹²⁹

109. Para fundamentar sua assertiva, a Corte começou esclarecendo sobre o alcance do direito de acesso à informação das vítimas de graves violações de direitos humanos.¹³⁰ A Corte determinou que as vítimas têm direito de acessar as informações sobre violações de direitos humanos de modo direto e oportuno. Nesse sentido, a Corte reiterou a obrigação de satisfazer o direito das vítimas de graves violações de direitos humanos e seus familiares, bem como da sociedade inteira, a conhecer a verdade com fundamento no direito de acesso à justiça e de acesso à informação.¹³¹

110. A Corte indicou que o poder de decidir fornecer ou não as informações solicitadas, ou de estabelecer se as mesmas existem, não pode estar nas mãos da

¹²⁸ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 292.

¹²⁹ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 293.

¹³⁰ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 197.

¹³¹ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 200.

autoridade acusada de violar direitos humanos.¹³² Do mesmo modo, a Corte reconheceu que o direito de acesso à informação não se satisfaz plenamente com uma resposta estatal na qual se declara que a informação solicitada é inexistente.¹³³ Quando o Estado tem a obrigação de conservar ou captar uma informação e afirma que a mesma não existe, deve expor todas as expedientes que empreendeu para recuperar ou reconstruir a informação perdida ou ilegalmente subtraída. Caso contrário, entende-se que o direito de acesso à informação foi violado.¹³⁴ Por fim, a Corte entendeu que o direito de acesso à informação deve ser garantido por meio de um recurso idôneo e efetivo que seja resolvido em um prazo razoável.¹³⁵

111. Os fatos mais importantes do caso em relação ao direito de acesso à informação se resumem do seguinte modo: em 21 de fevereiro de 1982, os familiares das vítimas de desaparecimento forçado pelas operações militares contra a Guerrilha do Araguaia interpuseram uma ação pública civil com o único objetivo de que lhes fossem entregues todas as informações sobre essas operações, para que pudessem conhecer “a verdade do ocorrido”. Em 30 de junho de 2003, isto é, 21 anos após o início da ação, e após atrasos e decisões conflitantes,¹³⁶ a sentença em primeira instância ordenou que o Estado entregasse as informações relativas às vítimas e seus familiares em um prazo de 12 dias. O Estado, no entanto, interpôs novamente uma série de recursos, e, por conta deles, foi apenas em 9 de outubro de 2007 que a decisão judicial adquiriu caráter definitivo. Não obstante, de acordo com a Corte, foi apenas em março de 2009 que na realidade se ordenou a execução da sentença e o Estado começou a agir visando a cumprir a decisão, incluindo, entre outras coisas, a entrega de aproximadamente 21 mil documentos ao Arquivo Nacional.

112. A Corte reconhece os importantes avanços alcançados pelo Estado do Brasil na questão, mas destaca três fatos importantes. Em primeiro lugar, chama a atenção para o fato de que durante todo o processo da ação pública, o Estado alegou que as informações não existiam e que por isso era impossível entregá-las; porém, em 2009, entregou uma quantidade considerável de informações relativas ao tema. Em segundo lugar, a Corte observou que o Estado não entregou as informações disponíveis desde os primeiros requerimentos judiciais de 2003. Por fim, a Corte

¹³² Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 202.

¹³³ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 202.

¹³⁴ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 211.

¹³⁵ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 219-225.

¹³⁶ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 222.

ênfatiou que a decisão definitiva e sua posterior execução demoraram de modo injustificado durante décadas. Esses três fatos e a consideração de que as vítimas tinham o direito de acessar as informações solicitadas e a acudir a um recurso que em um prazo razoável protegesse o seu direito levaram a Corte a declarar a responsabilidade internacional do Estado pela violação do direito de acesso à informação previsto no artigo 13 da Convenção Americana.

113. Em um de seus mais importantes apartes, a Corte indicou: “O Estado não pode amparar-se na falta de prova sobre a existência dos documentos solicitados. Ao contrário, deve fundamentar o indeferimento do pedido de acesso à informação, demonstrando que adotou todas as medidas a seu alcance para comprovar que, efetivamente, a informação solicitada não existia. É essencial que, para garantir o direito à informação, os poderes públicos atuem de boa fé e empreendam diligentemente as ações necessárias para garantir a efetividade desse direito, em especial quando se trata de conhecer a verdade do ocorrido em casos de violações graves de direitos humanos, como os desaparecimentos forçados e a execução extrajudicial do presente caso”.¹³⁷

114. Como consequência, a Corte ordenou ao Estado que continuasse desenvolvendo as iniciativas de busca, sistematização e publicação de todas as informações sobre a Guerrilha do Araguaia, bem como das informações relativas a violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar.¹³⁸ Do mesmo modo, exortou o Brasil a adotar todas as medidas legislativas, administrativas ou de qualquer outra natureza que sejam necessárias para fortalecer o marco normativo de acesso à informação, em conformidade com os padrões interamericanos.¹³⁹

¹³⁷ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 211.

¹³⁸ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 292.

¹³⁹ Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, N° 219, § 293.

II. Jurisprudência nacional e boas práticas de direito interno em matéria de acesso à informação

A. Introdução

115. Nos anos recentes, o direito fundamental de acesso à informação alcançou um notável auge regional. Com efeito, apesar de a maioria das constituições dos países da região reconhecer de modo expresso ou implícito o direito de acesso à informação, no início do século XXI, somente cinco Estados-Membros da OEA tinham aprovado leis de transparência e acesso. Contudo, na atualidade, 19 Estados já aprovaram esse tipo de leis.¹⁴⁰

116. Em seu Relatório Anual 2011, a Relatoria Especial elaborou um estudo sobre os diferentes marcos jurídicos existentes. No entanto, independentemente dos diferentes marcos normativos, algumas decisões judiciais vêm promovendo de modo notável os padrões aplicados em cada um dos Estados. O estudo dessa jurisprudência é de particular interesse, pois mostra como os diferentes juízes e tribunais têm aplicado o princípio da máxima transparência na prática. Os parágrafos a seguir resumem algumas das decisões mais importantes na matéria.

117. A esse respeito, basta simplesmente apontar que, em alguns países, há órgãos autônomos encarregados de assegurar o devido respeito ao direito de acesso à informação, como o Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados (IFAI) no México, ou o mais recentemente criado Conselho para a Transparência no Chile. Esses órgãos já contam com uma grande quantidade de decisões bastante valiosas, que, em por si só, já proporcionam o material para um estudo

¹⁴⁰ Os países da região que contam com legislação em matéria de acesso à informação são: Antígua e Barbuda, Belize, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago, e Uruguai. A Argentina possui uma lei específica em matéria de acesso ao direito à informação pública ambiental e um decreto de vinculação ao Poder Executivo Nacional. Por sua vez, a Bolívia conta com um decreto de acesso à informação em matéria de gestão do Poder Executivo. Ver: CIDH. Relatório Anual 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc 69. 30 de dezembro de 2011. Volume II: Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo III. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2012%2003%2021%20Informe%20Anual%20RELE%202011%20impresion.pdf>; Ackerman, John M.; Sandoval E. Irma. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Instituto Federal de Acceso a la información e Protección de Datos. 4ª edición. México, D.F. (2008). Disponível em: <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones>; Mendel, Toby. *El Derecho a la Información en América Latina. Comparación jurídica*. UNESCO. Quito, Ecuador (2009). Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>; Open Society Justice Initiative. *Amicus Curiae Submission in the Case of Defensoría de Pueblo v. Municipalidad de San Lorenzo*. A Submission from the Open Society Justice Initiative to the Supreme Court of Paraguay (2009); Argentina. Ley 25.831. Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. Disponível em: http://www.icaa.gov.ar/Documentos/Ges_Ambiental/LEY_25831.pdf; Bolivia. Decreto Supremo N° 28168. Disponível em: <http://www.abi.bo/#>.

independente. Contudo, este ressalta as decisões judiciais, uma vez que na maioria dos Estados da região, os juízes são os encarregados diretos de resolver as disputas geradas em torno das decisões da administração que negaram o direito de acesso à informação. Assim, o conhecimento das decisões judiciais pode se tornar um importante instrumento para uma hermenêutica mais adequada desse direito.

118. Ademais, é relevante apontar que a Relatoria Especial vê uma enorme importância no estudo do direito comparado, pois desse modo é possível enriquecer a doutrina e a jurisprudência regional. Se por um lado, é certo que um dos objetivos centrais dos órgãos regionais de proteção de direitos humanos é realizar a aplicação nacional dos padrões interamericanos, também é certo, por outro lado, que tem sido possível elevar esses padrões graças aos desenvolvimentos locais em cada um dos diferentes Estados. São as interpretações garantistas da sociedade civil e dos órgãos internos dos diferentes Estados que vêm permitindo que o sistema regional se aprimore e fortaleça sua doutrina e jurisprudência. Nesse sentido, o reconhecimento mútuo dos órgãos regionais e nacionais de proteção dos direitos humanos dá lugar a um círculo virtuoso no qual, ao final, os favorecidos são as pessoas que habitam em nosso território e a quem devemos o nosso trabalho.

B. O conceito de boas práticas judiciais em direitos humanos

119. Em primeiro lugar, a Relatoria considera pertinente estabelecer um conceito de boas práticas judiciais em matéria de direitos humanos e em matéria de acesso à informação, para deixar claros os critérios com os quais foram selecionadas as sentenças resenhadas na segunda parte. A expressão 'boas práticas' tem origem no idioma inglês, que utiliza o vocábulo *good* ou *best practices* para salientar os exemplos de atuação que se tornam particularmente bem sucedidos, originais ou inovadores em qualquer campo da ação humana. A importância das boas práticas está no fato de que elas proporcionam parâmetros para identificar, detectar e avaliar determinadas decisões e propor a difusão desses comportamentos exemplares como modelo.¹⁴¹ Em direitos humanos, faz-se referência às boas práticas como as condutas dos Estados que implicam na existência de objetivos institucionalizados e sustentáveis, com níveis de coordenação e concertação, e que estão direcionadas à criação de políticas públicas com resultados verificáveis na garantia e proteção dos direitos das pessoas.¹⁴²

120. Para a Relatoria, uma boa prática judicial em matéria de acesso à

¹⁴¹ Cabrera Cabrera, Pedro José. ¿Qué es una Buena Práctica? Ministerio de Trabajo e Asuntos Sociales. Parlamento Europeo Oficina España, 2004.

¹⁴² CIDH. Relatório Anual 2009. Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo IV: O direito de acesso à informação, § 91. Disponível em: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEAnual%202009.pdf>.

informação é uma decisão jurisdicional que tenha repercussões tangíveis e mensuráveis em termos de um maior acesso à informação pelos cidadãos, podendo servir assim como modelo para que outros juízes a conheçam e a adaptem às suas próprias situações. A identificação de uma boa prática judicial se baseia em um critério objetivo, que consiste na adequação da decisão judicial a uma perspectiva normativa específica – no caso deste relatório, os padrões interamericanos sobre o direito de acesso à informação.

121. Juntamente com os elementos do conceito de boa prática judicial em matéria de acesso à informação, é relevante para a Relatoria considerar que as boas práticas, ao causarem um impacto tangível, permitem também uma mudança na cultura institucional em dois níveis: i) na administração que abandona o secretismo e opta pela transparência ativa e pela difusão das informações de interesse público; e ii) na magistratura, que, conhecendo a forma como outros juízes decidiram casos difíceis, adotam decisões que privilegiem o maior respeito, a maior garantia e a proteção do direito de acesso à informação.

122. É importante aclarar que outro ponto forte das boas práticas é que elas não são experiências inimitáveis. Pelo contrário: ao ter-se um referencial objetivo e comum como os padrões interamericanos sobre acesso à informação, elas podem ser seguidas por outros juízes do mesmo país, ou de outros países da região.¹⁴³ Essa é precisamente a origem do presente relatório: um diálogo entre os países do continente sobre suas experiências, seus desafios e suas boas práticas judiciais em matéria de acesso à informação.

123. O processo para identificar as boas práticas judiciais no acesso à informação é antes de tudo uma dinâmica de estudo e observação, na qual as boas práticas e sua capacidade de transformação são identificadas por sua originalidade e de acordo com os critérios mencionados. A Relatoria ressalta que esse poder de mudança é o maior ponto forte das boas práticas.¹⁴⁴ É um círculo de constante construção de cenários de maior proteção aos direitos dos cidadãos, de maior transparência, de abandono progressivo do secretismo, e de aumento da consciência de que as democracias são tudo menos poder oculto, que se oculta ou que oculta algo. Ao contrário: o acesso público, a transparência e a visibilidade são elementos da própria essência da democracia.¹⁴⁵

¹⁴³ Rioseco Ortega, Luz. *Buenas Prácticas para la Erradicación de la Violencia Doméstica en la Región de América Latina e el Caribe*. Serie Mujer e Desarrollo, CEPAL, Santiago do Chile, 2005. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/22824/lcl2391e.pdf>.

¹⁴⁴ Rueda-Catry, Marleen e Vega Ruíz, María Luz. *Buenas Prácticas de relaciones laborales en las Américas*. Oficina Internacional de Trabajo – Oficina Regional para América Latina e el Caribe, N° 199, p. 12. Disponível em: http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_199.pdf.

¹⁴⁵ Bobbio, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 8ª ed., Trad. Marco Aurelio Nogueira. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2002, p. 107.

124. Por fim, a Relatoria destaca neste relatório o papel desempenhado pelos juízes nacionais de todos os níveis e hierarquias na garantia e proteção do direito fundamental de acesso à informação. Do mesmo modo, ressalta a existência de decisões judiciais que desenvolvem e elevam os padrões de acesso à informação. Contudo, um estudo de todas as decisões adotadas em termos de acesso à informação escapa ao alcance deste relatório. Por esse motivo, a Relatoria se referirá unicamente às decisões judiciais das quais pôde ter conhecimento, e que constituam boas práticas judiciais em matéria de acesso à informação de acordo com os critérios que foram salientados.

125. Os parágrafos a seguir resumem algumas das mais importantes decisões às quais a Relatoria Especial teve acesso em matéria de acesso à informação. As decisões foram ordenadas seguindo o tema principal a que se referem. É importante advertir que a maioria das decisões citadas se refere a mais de um tema, e por isso vale a pena consultá-las na íntegra.

1. Jurisprudência sobre o acesso à informação como direito fundamental autônomo

126. Diferentes tribunais da região concluíram que o direito de acesso à informação é um direito fundamental, merecedor da mais alta proteção constitucional.

127. Nesse sentido, na decisão de 11 de fevereiro de 2004,¹⁴⁶ a Corte Suprema de Justiça da Argentina determinou que “o princípio da publicidade dos atos de governo é inerente ao sistema republicano estabelecido na Constituição Nacional, pelo qual o seu cumprimento é uma exigência ineludível pelas autoridades públicas. [...] Isso possibilita aos cidadãos o direito de acesso à informação do Estado a fim de exercer controle sobre as autoridades [...] e facilita a transparência da gestão”.¹⁴⁷

128. O mesmo tribunal encontrou, em uma decisão de 3 de abril de 2001,¹⁴⁸ que “a Convenção Americana [...] proporciona padrões indesculpavelmente úteis para julgar os casos ligados ao exercício da liberdade de expressão, [direito que] compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda

¹⁴⁶ Corte Suprema de Justiça da Nação da Argentina. Expediente. 315/2004-Adm.Gral, 11 de fevereiro de 2004. Disponível em: <http://www.villaverde.com.ar/archivos/File/investigacion/Amicus%20Curiae/ac-1-2004-csjn.pdf>.

¹⁴⁷ Corte Suprema de Justiça da Nação da Argentina. Expediente. 315/2004-Adm.Gral, 11 de fevereiro de 2004, § 1 Disponível em: <http://www.villaverde.com.ar/archivos/File/investigacion/Amicus%20Curiae/ac-1-2004-csjn.pdf>.

¹⁴⁸ Corte Suprema de Justiça da Nação da Argentina. S. 622. XXXIII. S., V. c/ M., D. A. s/ medidas. 3 de abril de 2001. Disponível em: http://www.csjn.gov.ar/cfal/fallos/cfal3/ver_fallos.jsp.

natureza [...]”.¹⁴⁹ Assim, o direito de acesso à informação, previsto na Convenção Americana, é reconhecido como direito fundamental. Em virtude disso “o [artigo] 75, [inciso] 22 [...] outorgou hierarquia constitucional aos tratados [...], [que] devem ser entendidos como complementares aos direitos e garantias [...] reconhecidos [na Constituição]”¹⁵⁰ e “devem ser interpretados de forma harmoniosa, para que se encontre um ambiente de comunicação recíproca no qual os direitos e garantias individuais possam alcançar sua maior amplitude”.¹⁵¹

129. Seguindo a mesma linha, o Oitavo Tribunal Colegiado em Matéria Administrativa do Primeiro Círculo Colegiado do México determinou que o direito de acesso à informação é um direito humano fundamental e universal, que deve estar sujeito a um restrito sistema de exceções e cujo processo deve ser simples, rápido e gratuito ou de baixo custo.¹⁵²

130. Por outro lado, em 2 de abril de 2002, a Câmara Constitucional da Corte Suprema da Costa Rica determinou que “o direito à informação [...] é um direito humano inalienável e indispensável [...]. Esse direito [...] tem um caráter preferencial, quando se considera que ele garante um interesse constitucional: a formação e existência de uma opinião pública livre; garantia que [ao] ser uma condição prévia e necessária para o exercício de outros direitos inerentes ao funcionamento de um sistema democrático, converte-se [...] em um dos pilares de uma sociedade livre e democrática”.¹⁵³

131. Do mesmo modo, ao decidir um recurso de amparo interposto como

¹⁴⁹ Corte Suprema de Justiça da Nação da Argentina. S. 622. XXXIII. S., V. c/ M., D. A. s/ medidas. 3 de abril de 2001. p. 3. Disponível em: http://www.csjn.gov.ar/cfal/fallos/cfal3/ver_fallos.jsp.

¹⁵⁰ Corte Suprema de Justiça da Nação da Argentina. S. 622. XXXIII. S., V. c/ M., D. A. s/ medidas. 3 de abril de 2001. p. 17. Disponível em: http://www.csjn.gov.ar/cfal/fallos/cfal3/ver_fallos.jsp.

¹⁵¹ Corte Suprema de Justiça da Nação da Argentina. S. 622. XXXIII. S., V. c/ M., D. A. s/ medidas. 3 de abril de 2001. p. 5. Disponível em: http://www.csjn.gov.ar/cfal/fallos/cfal3/ver_fallos.jsp.

¹⁵² Oitavo Tribunal Colegiado em Matéria Administrativa de Primeiro Circuito (México), *Amparo en Revisión 133/2007*. Aeropuerto de Guadalajara, S.A. de C.V., 31 de maio de 2007. *Novena Época, Semanario Judicial de la Federación e su Gaceta XXVI*. Tesis: I.8o.A.131 A. Disponível em: <http://www.scjn.gob.mx/ActividadJur/Jurisprudencia/Paginas/IndexJurisprudencia.aspx>.

¹⁵³ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Expediente 02-000808-0007-CO. Resolução 2002-03074. San José, Costa Rica. 2 de abril de 2002. Considerando III e IV. Disponível em: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/libertadexpresion/docs/le_otroscr/3074-02%20sala%20constitucional.htm; Ver também, Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de janeiro de 2003. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&strDirSel=directo.

consequência da negativa de uma Junta de Educação a fornecer informações relativas aos estados ou balancetes financeiros, a Câmara Constitucional da Corte Suprema da Costa Rica, em decisão de 15 de janeiro de 2003,¹⁵⁴ enfatizou a importância do acesso à informação como mecanismo de controle cidadão da função administrativa. Em consequência, considerando a natureza da entidade que controlava as informações, bem como o seu caráter público, ordenou que fossem fornecidas.

132. O Tribunal assinalou que “[...] a Constituição Política garante o livre acesso aos ‘departamentos administrativos com propósitos de informação sobre assuntos de interesse público’, direito fundamental que na doutrina foi denominado como direito de acesso aos arquivos e registros administrativos; porém, a denominação mais acertada é a de direito de acesso à informação administrativa, uma vez que o acesso aos suportes materiais ou virtuais das administrações públicas é o instrumento ou mecanismo para alcançar o fim proposto: que os administrados acessem as informações que essas administrações públicas detêm”.¹⁵⁵

133. Nesse sentido, a Câmara Constitucional estabeleceu que “o conteúdo do direito de acesso à informação administrativa é verdadeiramente amplo e se compõe de um conjunto de faculdades a cargo da pessoa que o exerce, tais como as seguintes: a) acesso aos departamentos, dependências, escritórios e edifícios públicos; b) acesso aos arquivos, registros, expedientes e documentos físicos ou automatizados – bases de dados de pastas; c) faculdade do administrado de conhecer os dados pessoais ou nominativos armazenados que lhe digam respeito de alguma forma; d) faculdade do administrado de retificar ou eliminar esses dados caso os mesmos sejam errôneos, incorretos ou falsos; e) o direito de conhecer o conteúdo dos documentos e expedientes físicos ou virtuais; e f) o direito de obter, a seu próprio custo, certificações ou cópias dos mesmos”.¹⁵⁶

134. Mais recentemente, a Câmara Constitucional da Corte Suprema da Costa Rica, em sentença de 5 de setembro de 2008,¹⁵⁷ identificou o direito de acesso à

¹⁵⁴ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de janeiro de 2003. Disponível em: http://scij.org.poderjudicial.go.cr/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=1&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&IResultado=2.

¹⁵⁵ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de janeiro de 2003. Disponível em: http://scij.org.poderjudicial.go.cr/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=1&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&IResultado=2.

¹⁵⁶ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de janeiro de 2003. Disponível em: http://scij.org.poderjudicial.go.cr/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=1&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&IResultado=2.

¹⁵⁷ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de setembro de 2008. Disponível em:

informação como um direito público, subjetivo e preferencial. Nessa oportunidade, o tribunal resolveu o recurso de amparo interposto por um jornalista do jornal *La Nación* pela violação do direito de acesso à informação e do direito de solicitação, como consequência da negativa por parte do Ministério da Fazenda a lhe fornecer informações sobre a aquisição da dívida pública costa-riquenha por parte da República Popular da China. O Ministério aduziu que tinha proibido a revelação dos dados solicitados em virtude da regulação legal em matéria de segredo acionário.

135. O tribunal sustentou que “[...] o direito à informação é considerado uma garantia jurídica indispensável para que os cidadãos possam exercer, em maior ou menor medida, sua participação nas tarefas públicas; e, por esse ponto de vista, trata-se de um direito público e subjetivo. É um direito público, uma vez que exige a intervenção do Estado para a busca de informações sobre as atividades desempenhadas pelos órgãos governamentais; e também é um direito subjetivo, pois pressupõe um poder jurídico, sujeito a regulação pelo ordenamento jurídico. Esse direito à informação, ademais, tem um caráter preferencial ao considerar-se que ele garante um interesse constitucional: a formação e existência de uma opinião pública livre; garantia que reveste especial transcendência, uma vez que, por ser uma condição prévia e necessária para o exercício de outros direitos inerentes ao funcionamento de um sistema democrático, converte-se, por sua vez, em um dos pilares de uma sociedade livre e democrática”.¹⁵⁸

136. Do mesmo modo, em 9 de agosto de 2007,¹⁵⁹ o Tribunal Constitucional do Chile determinou que o direito à informação pública está reconhecido em âmbito constitucional, “porque o direito de acessar as informações em poder dos órgãos do Estado faz parte da liberdade de expressão [...] prevista no artigo 19, N° 12 da Carta Fundamental”,¹⁶⁰ e porque “o artigo 8° da Constituição Política¹⁶¹ [...] incluiu os

http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&strDirSel=directo.

¹⁵⁸ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Exp: 08-003718-0007-CO, Res. N° 2008-013658, 5 de setembro de 2008. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&strDirSel=directo.

¹⁵⁹ Tribunal Constitucional do Chile. Rol 634-2006. Sentença de 9 de agosto de 2007. pg. 28-31. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/Sentenças/download/pdf/86>.

¹⁶⁰ Constituição Política do Chile. Artigo 19. A Constituição assegura a todas as pessoas: 12) A liberdade de expressar opinião e a de informar, sem censura prévia, em qualquer forma e por qualquer meio, sem prejuízo de responder pelos delitos e abusos que forem cometidos no exercício dessas liberdades, em conformidade com a lei, que deverá ocorrer mediante quórum qualificado. Disponível em: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>; Tribunal Constitucional do Chile. Rol 634-2006. Sentença de 9 de agosto de 2007. Considerando 9, p. 28. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/Sentenças/download/pdf/86>.

¹⁶¹ Constituição Política do Chile. Artigo 8. O exercício das funções públicas obriga os seus titulares a dar estrito cumprimento ao princípio da probidade em todas as suas atuações. São públicos

princípios de probidade, publicidade e transparência na atuação dos órgãos do Estado”.¹⁶² Desse modo, “o direito de acesso à informação pública está reconhecido na Carta Fundamental – ainda que não explicitamente – como um mecanismo essencial para a vigência plena do regime democrático”, e “a publicidade dos atos dos órgãos [do Estado], garantida [...] pelo direito de acesso à informação pública, constitui um suporte básico para o adequado exercício e a defesa dos direitos fundamentais das pessoas que [...] possam ser lesados como consequência de uma atuação ou de uma omissão proveniente dos mesmos”.

137. Em decisão de 27 de junho de 2007, a Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia determinou que o direito de acesso à informação¹⁶³ é um “direito fundamental [...] [com] requisitos claros e rigorosos para que uma restrição [...] possa ser constitucionalmente admitida”.¹⁶⁴

138. Por sua vez, o Juizado de Segundo Turno de Mercedes (Uruguai), mediante decisão de 11 de setembro de 2009, Sentença N° 48, ressaltou que o direito à informação é fundamental, ao afirmar que ele “[...] é um direito básico, inerente à personalidade humana [...], sendo o direito de acesso à informação pública um corolário do mesmo. [...] O direito de acesso à informação pública é um dos direitos da terceira geração, dado que é um direito individual e que também é um direito coletivo de toda a sociedade, estando ligado à transparência da gestão pública e à necessidade de investigar, analisar e informar a opinião pública sobre o conteúdo dos documentos públicos [...]”.¹⁶⁵

139. Já a Segunda Câmara do Tribunal Constitucional do Peru, em decisão de

os atos e resoluções dos órgãos do Estado, bem como seus fundamentos e os procedimentos que utilizarem. Contudo, somente uma lei de quórum qualificado poderá estabelecer a reserva ou sigilo daqueles e destes, quando a publicidade puder afetar o devido cumprimento das funções de tais órgãos, os direitos das pessoas, a segurança da Nação ou o interesse nacional. Disponível em: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.

¹⁶² Tribunal Constitucional do Chile. Rol 634-2006. Sentença de 9 de agosto de 2007. Considerando 9, p. 30. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/Sentencas/download/pdf/86>.

¹⁶³ Constituição Política da Colômbia. Artigo 74. Todas as pessoas têm direito de acessar os documentos públicos, exceto nos casos que estabelecer a lei. O sigilo profissional é inviolável. Disponível em: <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>.

¹⁶⁴ Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Sentença C-491/07. 27 de junho de 2007. Fundamento jurídico 24. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

¹⁶⁵ Juizado de Segunda Instância de Mercedes (Uruguai), Sentença N° 48, 11 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/descargas/jurisprudencia-nacional/Sentenca-juzgadoletrado-de-2do-turno-de-mercedes.pdf>.

28 de maio de 2010,¹⁶⁶ referiu-se ao caráter fundamental do direito de acesso à informação, bem como ao seu reconhecimento em âmbito nacional e internacional. Ressaltou que “o direito fundamental de acesso à informação pública é reconhecido não apenas no inciso 5 do artigo 2 da Constituição de 1993, mas também no artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, tendo sido desenvolvido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na sentença do caso *Claude Reyes vs. Chile*, de 19 de setembro de 2006, fundamento 77”.¹⁶⁷

140. O mesmo tribunal, em sentença de 29 de janeiro de 2003, deu provimento à ação de *habeas data* interposta pelo recorrente a fim de que fossem entregues de modo completo e acessível as informações que havia solicitado, relativas aos gastos efetuados pelo ex-presidente Alberto Fujimori e sua comitiva durante os mais de 515 dias em que esteve fora do país no decorrer de seu mandato presidencial. A esse respeito, o recorrente solicitou que se especificasse: a) o montante atribuído à categoria de gastos com deslocamentos; b) o montante atribuído à categoria de gastos de representação; c) os gastos das passagens aéreas, por cada uma das viagens realizadas; d) os gastos com combustível e operação do avião presidencial; e e) o montante atribuído aos gastos da comitiva presidencial, entre outros.

141. Ao proteger o direito de acesso à informação, a Câmara afirmou: “é evidente que o direito de acesso à informação pública está estreitamente ligado a um dos conteúdos protegidos pela liberdade de informação. Assim como ocorre com esta última, deve-se apontar que o direito de acesso à informação pública tem uma dupla dimensão. Por um lado, ele é de um direito individual, no sentido de garantir que ninguém será arbitrariamente impedido de acessar as informações guardadas, mantidas ou elaboradas pelas diversas instâncias e organismos que compõem o Estado, sem mais restrições do que as previstas como constitucionalmente legítimas. Por meio desse direito, possibilita-se que os indivíduos, isoladamente considerados, possam traçar de modo livre o seu projeto de vida, e também o pleno exercício e gozo de outros direitos fundamentais. Por esta perspectiva, em sua dimensão individual, o direito de acesso às informações mostra-se como um pressuposto ou meio para o exercício de outras liberdades fundamentais, a exemplo das liberdades de investigação, de opinião ou de expressão, para mencionar algumas”.¹⁶⁸

142. Por sua vez, o Tribunal de Recursos Cíveis e Comerciais de 3º Turno de

¹⁶⁶ Tribunal Constitucional do Peru, EXP. N.º 04146-2009-PHD/TC, 28 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/04146-2009-HD.html>.

¹⁶⁷ Tribunal Constitucional do Peru, EXP. N.º 04146-2009-PHD/TC, 28 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/04146-2009-HD.html>.

¹⁶⁸ Tribunal Constitucional do Peru, Sentença EXP. N.º 1797-2002-HD/TC, 29 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>.

Assunção, no Paraguai, também se pronunciou a respeito da natureza autônoma do direito de acesso à informação. O processo que ocasionou essa decisão envolveu um pedido feito pelo senhor Picco Portillo ao prefeito da Cidade de Lambaré, solicitando uma “cópia do Orçamento aprovado para o ano de 2007, projetos de Royalties para o Município e quantidade de pessoas nomeadas e contratadas, descritas por área e cargo que desempenham”. O prefeito se recusou a fornecer essas informações, e por isso o senhor Picco Portillo acudiu ao recurso de amparo; após esse recurso não ter sido deferido, o senhor Portillo interpôs um recurso de anulação do mesmo.

143. Após examinar o recurso, o Tribunal de Recursos Cíveis e Comerciais do 3º Turno de Assunção, por meio da Decisão N° 51 de 2 de maio de 2008, afirmou que o direito de acesso à informação “encontra sua fundamentação no direito mais genérico, essencial às democracias deliberativas e participativas, de formar livremente as opiniões e participar de modo responsável nos assuntos públicos; contribui à formação da opinião própria e da opinião pública, que está estreitamente ligada ao pluralismo político. Constitui-se, assim, como um instrumento essencial nas questões relativas à vida cidadã e coletiva, que condiciona a participação na gestão daquilo que é ‘público’, ou seja, do sistema de relações e inter-relações que compõem a trama básica de sustentação do convívio democrático”. Assim, o Tribunal indicou que o acesso à informação é um direito fundamental, essencial para a formação e o fortalecimento de um regime democrático.¹⁶⁹

2. Jurisprudência sobre a titularidade universal do acesso à informação

144. Os órgãos judiciais da região também têm se referido à titularidade universal do direito de acesso à informação, que implica que não é necessário comprovar uma qualidade especial, um interesse direto ou prejuízo pessoal para obter informações em poder do Estado. Assim salientou a Corte Interamericana de Direitos Humanos.¹⁷⁰ A maioria das decisões citadas nesse documento ressalta a natureza universal do direito de acesso à informação. Por isso, basta mencionar apenas algumas das referências mais importante no tema em questão.

145. A Corte Constitucional colombiana reiterou que “toda pessoa [tem] a liberdade de [...] informar e receber informações verazes e imparciais, [...] uma disposição incluída pelo constituinte para garantir o adequado desenvolvimento das

¹⁶⁹ Tribunal de Recursos Cíveis e Comerciais de Terceiro Turno de Assunção (Paraguai), Decisão N° 51, 2 de maio de 2008. Disponível em: http://www.idea.org.py/gfx/espanol/descargas/normativa_ambiental/jurisprudencia/nacional/Caso_Picco_Portillo_acceso_Informacion.pdf.

¹⁷⁰ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 76 e 78.

peças, dentro do contexto de um Estado democrático”.¹⁷¹

146. Por sua vez, o Oitavo Tribunal Colegiado em matéria administrativa do Primeiro Circuito do México também se pronunciou a respeito do alcance universal desse direito, ao salientar que “da declaração conjunta adotada em 6 de dezembro de 2004 pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, o Representante da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa para a Liberdade dos Meios de Comunicação e o Relator Especial da Organização dos Estados Americanos para a Liberdade de Expressão, aplicável à matéria em virtude do disposto no artigo 6 da Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, adverte-se [...] como princípio [...] básico [...] que rege [...] o acesso à informação [...]: 1. O direito de acesso a esta é um direito humano fundamental; [por outro lado], da análise sistemática [...] da Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, depreende-se [...] que o direito de acesso à informação é universal”.¹⁷²

147. A Câmara Constitucional da Corte Suprema da Costa Rica, ao decidir uma ação de amparo interposta por um cidadão por conta da obstrução ao acesso a informações controladas por um colegiado de médicos e cirurgiões, sobre o desempenho e credenciamento profissional dos seus membros, assinalou que toda pessoa tem direito de acessar as informações. Nesse sentido, o tribunal estabeleceu que “o direito à informação é um dos direitos do ser humano e refere-se a uma liberdade pública individual cujo respeito deve ser propiciado pelo próprio Estado”.¹⁷³ Essa tese foi reiterada, entre outras ocasiões, em uma decisão da mesma Corte sobre o direito de um jornalista a conhecer informações sobre a compra, por parte da República Popular da China, da dívida pública costa-riquenha. Nessa oportunidade, o Tribunal ressaltou que “o sujeito ativo do direito previsto no artigo 30 da Carta Magna é toda pessoa e todo administrado, e por isso o propósito do constituinte foi reduzir à sua mínima expressão o sigilo administrativo e ampliar a transparência e a publicidade administrativas”.¹⁷⁴

¹⁷¹ Câmara de Recursos da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-437/04. Expediente T-832492. 6 de maio de 2004. Fundamento jurídico 6. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-437-04.htm>.

¹⁷² Oitavo Tribunal Colegiado em Matéria Administrativa de Primeiro Circuito (México). *Amparo en Revisión 133/2007*. Aeroporto de Guadalajara, S.A. de C.V. 31 de maio de 2007. Disponível em: <http://www.scjn.gob.mx/ActividadJur/Jurisprudencia/Paginas/IndexJurisprudencia.aspx>.

¹⁷³ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Amparo, Exp: 07-012599-0007-CO, Res. Nº 2007015343 23 de outubro de 2007. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=396257&strTipM=T&strDirSel=directo.

¹⁷⁴ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de setembro de 2008. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&strDirSel=directo.

148. A mesma Corte, em uma decisão de 2003, ordenou que uma Junta de Educação fornecesse as informações que lhe foram pedidas relativas ao seu orçamento, sem que devesse exigir para isso requisitos adicionais.¹⁷⁵ Para o tribunal, os dados solicitados pelo recorrente sobre os estados ou balancetes financeiros da Junta de Educação são “informações que dizem respeito a um órgão público e a recursos públicos, e devem ser fornecidas ao impugnante, sem que estejam cobertas por qualquer tipo de reserva ou restrição de acesso. [Nesse sentido,] o recorrente não tem porque indicar à Junta de Educação a investigação à qual se refere em sua solicitação inicial, uma vez que tal extremo não é uma condição para o gozo e exercício pleno do direito contido no numeral 30 da Constituição Política. Para os efeitos de resolver este recurso, não tem qualquer transcendência a circunstância de haver convidado o recorrente a uma reunião com os membros da Junta de Educação para esclarecer-lhe alguns aspectos concernentes às informações que oportunamente pedira, e a negativa deste em estar presente, posto que, desde o princípio, elas poderiam ter sido fornecidas sem a necessidade de maiores explicações”.¹⁷⁶

149. Também a Segunda Câmara do Tribunal Constitucional do Peru, na decisão que ordenou o fornecimento de informações relativas à qualidade educacional de uma Universidade, estabeleceu que o direito de acesso à informação consiste “na faculdade que toda pessoa tem de solicitar e acessar as informações que estão em poder, principalmente, das entidades estatais”.¹⁷⁷ No mesmo sentido, pronunciou-se o Tribunal em uma decisão de 2003, na qual foram solicitadas informações sobre os gastos gerados como consequência das viagens realizadas por um ex-presidente deste país e sua comitiva. Destacou-se ali que “[...] o direito de acesso à informação tem uma dimensão coletiva, uma vez que garante o direito de *todas* as pessoas a receber as informações necessárias e oportunas, para que se possa formar uma opinião pública, livre e informada como pressuposto de uma sociedade autenticamente democrática”.¹⁷⁸

150. A titularidade universal do direito de acesso à informação tem uma

¹⁷⁵ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de janeiro de 2003. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&strDirSel=directo.

¹⁷⁶ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de janeiro de 2003. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&strDirSel=directo.

¹⁷⁷ Tribunal Constitucional do Peru, EXP. N.º 04146-2009-PHD/TC, 28 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/04146-2009-HD.html>.

¹⁷⁸ Tribunal Constitucional do Peru, Sentença EXP. N.º 1797-2002-HD/TC, 29 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>.

relação direta com a inexigibilidade de se justificar um interesse direto para a informação solicitada. Daí que os tribunais tenham salientado que as solicitações de informação pública pelos peticionários não devem ser motivadas. A esse respeito, outra resolução do Tribunal Constitucional do Peru datada de 3 de setembro de 2009 admitiu um processo que foi declarado improcedente por uma Câmara Especializada em Direito Constitucional de Chiclayo da Corte Superior de Justiça de Lambayeque, por considerar, entre outras coisas, que o demandante não havia refutado o possível prejuízo que o pedido de informações causaria para uma investigação.

151. A esse respeito, o Tribunal salientou que a argumentação mencionada “inverte a correta ordem e o ônus da prova que existe nos processos de *habeas data*. Em primeiro lugar, as solicitações de acesso a informações públicas, *prima facie*, não têm porque ser motivadas. Assim o indica a Constituição [quando] dispõe que as informações de caráter público são solicitadas ‘sem expressão de motivo’, o que é uma consequência evidente da natureza das informações, que, por serem públicas, não implicam em uma exposição dos motivos pelos quais são desejadas, exceto quando incidirem sobre a intimidade pessoal, a segurança nacional ou o que for prescrito por lei”.¹⁷⁹

152. Nesse sentido, “se existe uma dúvida sobre o caráter público ou não de certa informação, isso deve ser explicado pela Administração, que deve fundamentar que se está diante de uma das exceções de acesso à informação pública”.¹⁸⁰

153. Por fim, o Tribunal de Recursos Cíveis e Comerciais do 3º Turno de Assunção (no Paraguai), na Decisão N° 51 de 2 de maio de 2008, descrita acima, manifestou que para exigir o acesso à informação não era necessário justificar um interesse específico nela, e que qualquer pessoa está habilitada a pedir informações às entidades públicas. A seu critério, exigir como requisito para fornecer informações a motivação do interesse em acessá-las é uma exigência “imprópria e alheia ao exercício do direito à informação, uma vez que este se perfaz e se justifica em si mesmo, de acordo com as finalidades genéricas de participação e controle na vida democrática”.¹⁸¹

¹⁷⁹ Resolução de Tribunal Constitucional do Peru, Exp. N° 03652-2009-PHD/TC, 3 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/03652-2009-HD%20Resolucion.html>.

¹⁸⁰ Resolução de Tribunal Constitucional do Peru, Exp. N° 03652-2009-PHD/TC, 3 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/03652-2009-HD%20Resolucion.html>.

¹⁸¹ Tribunal de Recursos Cíveis e Comerciais de Terceiro Turno de Assunção (Paraguai), Decisão N° 51, 2 de maio de 2008. Disponível em: http://www.idea.org.py/gfx/espanol/descargas/normativa_ambiental/jurisprudencia/nacional/Caso_P_ico_Portillo_acceso_Informacion.pdf.

3. Jurisprudência sobre o princípio da máxima divulgação

154. Os tribunais da região vêm se referindo de modo geral ao princípio da máxima divulgação como princípio regente, e, de modo concreto, aos diferentes âmbitos aos quais ele deve ser aplicado. Nesta seção, a Relatoria resenha importantes decisões judiciais que desenvolvem o princípio da máxima divulgação e, à continuação, estabelece alguns campos nos quais ele tem sido utilizado para decidir os casos concretos.

a. Jurisprudência sobre o princípio da máxima divulgação como princípio regente do acesso à informação

155. A Decisão C-491/07 de 27 de junho de 2007 da Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia ressaltou a íntima relação do princípio da máxima divulgação com as funções do direito de acesso à informação em uma sociedade democrática.

156. Nesse sentido, o tribunal colombiano estabeleceu que “para a Constituição, a garantia mais importante do adequado funcionamento do regime constitucional está na plena publicidade e transparência da gestão pública”. Para a Corte Constitucional, “as decisões ou atuações dos servidores públicos que não se queira mostrar são normalmente aquelas que não podem ser justificadas. E o uso secreto e injustificado do poder do Estado é repugnante para o Estado de Direito e o adequado funcionamento de uma sociedade democrática. Com efeito, a transparência e a publicidade da informação pública são duas condições necessárias para que as agências do Estado estejam obrigadas a explicar publicamente as decisões adotadas e o uso que dado ao poder e aos recursos públicos; são a garantia mais importante da luta contra a corrupção e da submissão dos servidores públicos aos fins e procedimentos a eles impostos pelo direito; são a base sobre a qual é possível exercer um verdadeiro controle cidadão da gestão pública e satisfazer os direitos políticos a ele ligados. Nesse sentido, [...] o acesso à informação e à documentação oficial constitui uma condição que possibilita a existência e o exercício da crítica e da fiscalização dos atos do governo, que, no marco da Constituição e da lei, podem ser legitimamente exercitadas pela oposição. Por fim, [...] o direito de acesso à informação pública é uma ferramenta fundamental para a satisfação do direito à verdade sobre as vítimas de ações arbitrárias e do direito à memória histórica da sociedade”.¹⁸²

157. É por isso que, no entender do tribunal, como regra geral, “em virtude do disposto pelo artigo 74 da Constituição, pelo artigo 13 da Convenção [Americana]

¹⁸² Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-491/07. 27 de junho de 2007, p. 1 Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

sobre Direitos Humanos e pelo artigo 19 do [PIDCP], as pessoas têm o direito fundamental de acesso à informação do Estado. Nesse sentido, onde quer que não exista uma reserva legal expressa, deve imperar o direito fundamental de acesso à informação. A esse respeito, a Corte [Interamericana] indicou: ‘Em suma, em uma sociedade democrática, a regra geral consiste em permitir o acesso cidadão a todos os documentos públicos. Daí que é um dever constitucional das autoridades públicas fornecer, a quem solicitar, informações claras, completas, oportunas, certas e atualizadas sobre qualquer atividade do Estado’”.¹⁸³

158. Seguindo as diretrizes jurisprudenciais da Corte Interamericana, o tribunal colombiano determinou que o princípio da máxima divulgação deverá implicar em pelo menos duas consequências: “as normas que restringem o direito de acesso à informação devem ser interpretadas de maneira restritiva e toda restrição deve ser adequadamente motivada”.¹⁸⁴ Do mesmo modo, a Corte Constitucional da Colômbia salientou que “existe uma clara obrigação do servidor público de motivar a decisão que nega o acesso a um documento público, e tal motivação deve reunir os requisitos estabelecidos pela Constituição e a lei [...]. Em particular, deve indicar expressamente a norma na qual o sigilo se baseia. Por essa via, o assunto pode ser submetido a controles disciplinares, administrativos e, inclusive, judiciais”.¹⁸⁵

159. De igual modo, a Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica utilizou o princípio da máxima divulgação para fundamentar suas decisões, indicando que “no marco do Estado Social e Democrático de Direito, todas e cada uma das entidades e dos órgãos públicos que compõem a administração devem se sujeitar aos princípios constitucionais implícitos de transparência e publicidade, que devem ser a regra de toda a atuação ou função administrativa. As organizações

¹⁸³ Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-491/07. 27 de junho de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

¹⁸⁴ Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-491/07. 27 de junho de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

¹⁸⁵ “A exigência de motivação está adicionalmente nas normas legais sobre a matéria”. Invocação da Decisão T-074 de 1997 pela Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-491/07. 27 de junho de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>. Na sentença do caso *Claude Reyes e outros*, a Corte Interamericana estabeleceu a obrigação de motivar nos seguintes termos: “A autoridade estatal administrativa encarregada de resolver o pedido de informações não adotou uma decisão escrita devidamente fundamentada, capaz de dar a conhecer quais foram os motivos e normas em que se baseou para não entregar parte das informações no caso concreto e determinar se tal restrição era compatível com os parâmetros dispostos pela Convenção, e por isso tal decisão foi arbitrária e não cumpriu a garantia de estar devidamente fundamentada, protegida pelo artigo 8.1 da Convenção”. Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, N° 151, § 122.

coletivas do Direito Público – entidades públicas – estão chamadas a ser verdadeiras casas de cristal, em cujo interior é possível perscrutar e fiscalizar, à plena luz do dia, todos os administrados. [...] Sob essa inteligência, o sigilo ou reserva administrativa são uma exceção que se fundamenta somente em circunstâncias qualificadas, quando, por seu intermédio, tutelam-se valores e bens constitucionalmente relevantes”.¹⁸⁶

160. As cortes da República Dominicana também salientaram a transcendência desse princípio em suas decisões. A esse respeito, afirmaram que “é preciso esclarecer que os Estados [d]emocráticos devem ser regidos pelos princípios de publicidade e transparência em suas gestões públicas, e assim as pessoas podem exercer seu controle democrático, que se reverte em uma legitimação das atuações daqueles que lidam com a coisa pública”.¹⁸⁷

161. Por fim, em 18 de agosto de 2009, a Primeira Câmara do Tribunal Constitucional do Peru teve a oportunidade de se pronunciar a respeito da “cultura da transparência”, indicando que esta é “inerente a nosso Estado democrático e social de Direito, projetando a obrigação da Administração de fornecer as informações solicitadas, sem que se tenha que argumentar inclusive o porquê da solicitação de tais informações”.¹⁸⁸

162. De acordo com o tribunal peruano, “esse giro paradigmático se sustenta sobre o já aludido princípio da publicidade, a partir do qual se compreende que toda informação em poder do Estado ou das pessoas jurídicas sob o regime privado que prestem serviços públicos ou exerçam função administrativa, em virtude de concessão, delegação ou autorização, é, a princípio, pública”.¹⁸⁹

163. Por outro lado, para promover a eficácia do direito de acesso à informação, o Tribunal Constitucional do Peru indicou também, como elemento necessário, “as punições aos funcionários e servidores públicos que obstruam ou obstem de qualquer modo a materialização do direito de acesso à informação pública. Essas punições são não apenas necessárias, mas também inerentes à defesa

¹⁸⁶ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Recurso de Amparo. Exp. 04-012878-CO, Res. 2005-03673, Costa Rica. 6 de abril de 2005. Considerando III - I Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=302552&strTipM=T&strDirSel=directo.

¹⁸⁷ Tribunal Contencioso Administrativo e Tributário de Santo Domingo (República Dominicana). Exp. N° 30-07-00078. Sentença N° 024-2007. 27 de abril de 2007, p. 21. Disponível em: http://www.suprema.gov.do/novedades/Sentencas/2007/luis_lora.pdf.

¹⁸⁸ Tribunal Constitucional do Peru. Exp. N° 04912-2008-PHD/TC. 18 de agosto de 2009. Fundamento 5. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04912-2008-HD.html>.

¹⁸⁹ Tribunal Constitucional do Peru. Exp. N° 04912-2008-PHD/TC. 18 de agosto de 2009. Fundamento 5. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04912-2008-HD.html>.

e à proteção dos direitos fundamentais, posto que com isso se colabora para alcançar o objetivo da efetiva vigência de tais direitos. Eis que com as punições das condutas contrárias aos direitos fundamentais, pretende-se também desencorajá-las, persuadindo assim o resto da sociedade a assumi-las como condutas normais, social ou legalmente aceitas”.¹⁹⁰

164. Após analisar o mérito da questão, e devido à omissão da autoridade em dar uma resposta ao solicitante, tendo em vista o princípio da máxima divulgação, o tribunal declarou que se havia violado o direito de acesso à informação e determinou, entre outras coisas, o início dos procedimentos administrativos sancionadores contra os funcionários que se omitiram em seu dever de atender adequadamente o pedido de informação apresentado.

165. Em geral, o Conselho de Transparência do Chile manifestou que são inválidas as exceções à divulgação de informações que possam servir de base para que se considere que todos os documentos da Administração são sigilosos. Assim manifestou-se ao resolver reclamações de acesso às auditorias realizadas pela unidade de auditoria interna de diferentes organismos do Estado durante 2008 e no primeiro trimestre de 2009, com cópia das auditorias anteriores que tivessem sido determinadas durante esse mesmo período. Esses pedidos foram indeferidos por todos os organismos reclamados,¹⁹¹ que manifestaram que a revelação dessas informações provocaria um dano irreversível para esse instrumento de gestão interna, que é fundamental para o adequado controle e aperfeiçoamento contínuo das atividades do governo, além de representar um obstáculo para a determinação de medidas estratégicas que se queira planejar.

166. Na decisão que resolveu esse caso, datada de 4 de setembro de 2009, o Conselho argumentou que ainda que “a partir de um relatório final de auditoria, fosse desencadeado um conjunto de novas decisões ou de processos decisórios”, nada assegura que aconteceria dessa forma. Como consequência, aceitar que esse argumento fosse suficiente para manter em sigilo as informações “significaria que todo documento em poder da Administração revestiria o caráter de sigiloso”. Agregou que inclusive no caso de se demonstrar que o relatório de auditoria é uma condição para a adoção de uma decisão final, medida, ou política concreta, este “seria igualmente público, uma vez adotado”.¹⁹² Essa decisão do Conselho de Transparência

¹⁹⁰ Tribunal Constitucional do Peru. Exp. N° 04912-2008-PHD/TC. 18 de agosto de 2009. Fundamento 10. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04912-2008-HD.html>.

¹⁹¹ Os órgãos aos quais essas informações foram solicitadas eram os seguintes: Ministério do Interior, Ministério da Economia, Ministério da Fazenda, Ministério da Mineração, Ministério de Bens Nacionais, Ministério da Justiça, Ministério do Planejamento, Subsecretaria de Telecomunicações e Conselho Nacional de Cultura.

¹⁹² Conselho para a Transparência do Chile. Código de reclamação A11-09, 4 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A11-09/A11-

adverte para o risco de que uma exceção tão ampla ao princípio da máxima divulgação possa terminar anulando-o.

167. De igual modo, o Conselho para a Transparência salientou que as restrições à divulgação de informações, na medida em que possuem um caráter excepcional, devem ser interpretadas de modo estrito e restritivo. Assim o afirmou ao decidir sobre um pedido de acesso à lista contendo os montantes, datas de assinaturas e partes envolvidas de todos os contratos de pesquisas celebrados por dois órgãos do Ministério Secretaria Geral de Governo a partir de 11 de março de 2006. Essas informações foram negadas pelos órgãos reclamados, que argumentaram que elas eram informações sigilosas de acordo com o disposto no artigo 22, inciso final da Lei de Transparência, que estabelece que “os resultados das enquetes ou pesquisas de opinião feitas pelos órgãos da Administração do Estado facultados para isso serão sigilosos até a finalização do período presidencial durante o qual foram efetuadas, em resguardo do devido cumprimento das funções das mesmas”.

168. O Conselho para a Transparência rejeitou o argumento do Ministério Secretaria Geral de Governo, indicando que o último parágrafo do artigo 22 da Lei de Transparência faz menção do resultado das enquetes e pesquisas de opinião, e não dos contratos celebrados por aqueles que as realizam. Assim, entendeu-se que os casos de sigilo, por serem excepcionais, devem ser interpretados de forma estrita e restritiva, e por isso não podem se estender aos documentos dos quais a informação é solicitada.¹⁹³

09_decision_web.pdf. Em semelhante sentido, ver Conselho para a Transparência do Chile. Código de reclamação A21-09, 4 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A21-09/A21-09_decision_web.pdf; Código de reclamação A22-09, 4 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A22-09/A22-09_decision_web.pdf; Código de reclamação A23-09, 4 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A23-09/A23-09_decision_web.pdf; Código de reclamação A24-09, 4 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A24-09/A24-09_decision_web.pdf; Código de reclamação A25-09, 4 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A25-09/A25-09_decision_web.pdf; Código de reclamação A26-09, 4 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A26-09/A26-09_decision_web.pdf; Código de reclamação A27-09, 4 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A27-09/A27-09_decision_web.pdf; Código de reclamação A43-09, 4 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A43-09/A43-09_decision_web.pdf; Código de reclamação A44-09, 4 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A44-09/A44-09_decision_web.pdf.

¹⁹³ Conselho para a Transparência do Chile. Código de reclamação A32-09, 30 de junho de 2009. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A32-09/A32-09_decision_web.pdf.

169. Os tribunais da região vêm examinando o alcance do princípio da máxima divulgação em casos que envolvam diferentes tipos de informações de interesse público, incluindo o acesso a informações relativas à destinação de recursos para a publicidade oficial e a conduta de cadetes em academias militares. A seguir, serão resenhadas algumas das decisões judiciais que tratam desse tema.

b. Jurisprudência sobre o princípio da máxima divulgação como garantia de participação e controle cidadão no Estado democrático

170. Na sentença já citada, pela qual a Câmara Constitucional da Corte Suprema da Costa Rica ordenou a uma Junta de Educação que fornecesse as informações relativas aos seus estados ou balanços financeiros, o mencionado tribunal ressaltou que “[...] o direito de acesso à informação administrativa é um mecanismo de controle nas mãos dos administrados, uma vez que permite a estes exercer um controle ótimo da legalidade e da oportunidade, conveniência ou mérito, e, em geral, da eficácia e eficiência da função administrativa realizada pelas diversas entidades públicas”.¹⁹⁴

171. Da mesma forma, salientou que “no marco do Estado Social e Democrático de Direito, todas e cada uma das entidades e dos órgãos públicos que compõem a administração respectiva devem se sujeitar aos princípios constitucionais implícitos de transparência e publicidade, que devem ser a regra de toda a atuação ou função administrativa. As organizações coletivas do Direito Público – entidades públicas – estão chamadas a ser verdadeiras casas de cristal, em cujo interior é possível perscrutar e fiscalizar, à plena luz do dia, todos os administrados. As administrações públicas devem criar e propiciar canais permanentes e fluidos de comunicação ou de intercâmbio de informações com os administrados e os meios de comunicação coletiva, com vistas a incentivar uma maior participação direta e ativa na gestão pública, e de atuar com o princípio da avaliação de resultados e prestação pública de contas atualmente incorporados ao nosso texto constitucional (artigo 11 da Constituição Política)”.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de janeiro de 2003. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&strDirSel=directo. Em semelhante sentido: Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Amparo, Exp: 07-012599-0007-CO, Res. Nº 2007015343 23 de outubro de 2007. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=396257&strTipM=T&strDirSel=directo; Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de setembro de 2008. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS¶m2=1&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&Resultado=3.

¹⁹⁵ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de janeiro de 2003. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&strDirSel=directo.

172. De acordo com isso, “as administrações públicas eficientes e eficazes são aquelas que se submetem ao controle e escrutínio público, mas não pode existir um controle cidadão sem uma adequada informação. Assim, pode-se estabelecer uma relação lógica entre acesso à informação administrativa, o seu conhecimento e manuseio, o controle efetivo e oportuno, e as administrações públicas eficientes. O direito de acesso à informação administrativa baseia-se firmemente em uma série de princípios e valores inerentes ao Estado Social e Democrático de Direito, que atuam em conjunto. Portanto, a participação cidadã efetiva e direta na gestão e no manuseio dos assuntos públicos torna-se inconcebível se não se contar com uma bagagem importante de informações acerca das competências e dos serviços administrativos. Da mesma forma, o princípio democrático se fortalece quando as diversas forças e grupos sociais, econômicos e políticos participam de modo ativo e informado na formação e execução da vontade pública”.¹⁹⁶

173. A mesma Câmara Constitucional da Corte Suprema da Costa Rica, na decisão que tutela o direito de acessar informações sobre a aquisição da dívida pública do país, afirmou que “o direito de acesso à informação administrativa é uma ferramenta indispensável, como outras tantas, para a plena vigência dos princípios de transparência e publicidade administrativas. [...] Para que o cidadão possa formar livremente suas opiniões e participar de modo responsável nos assuntos públicos,

alor2=224837&strTipM=T&strDirSel=directo. Em semelhante sentido: Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de setembro de 2008. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS¶m2=1&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&Resultado=3; Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 10-006785-0007-CO Res. Nº 2010010201, 11 de junho de 2010. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=484001&strTipM=T&strDirSel=directo.

¹⁹⁶ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 02-002774-0007-CO, Res: 2003-00136, 15 de janeiro de 2003. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=224837&strTipM=T&strDirSel=directo. Em semelhante sentido: Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de setembro de 2008. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS¶m2=1&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&Resultado=3; Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 03-012954-0007-CO Res. Nº 2004-04637, 30 de abril de 2004. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS¶m2=1&nValor1=1&nValor2=286387&strTipM=T&Resultado=3; Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 10-006785-0007-CO Res. Nº 2010010201, 11 de junho de 2010. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=484001&strTipM=T&strDirSel=directo.

precisa ser amplamente informado, de modo que possa formar opiniões, incluindo contrapropostas, e participar responsabilmente nos assuntos públicos. Por essa perspectiva, o direito à informação não só protege um interesse individual, mas também entranha o reconhecimento e a garantia de uma instituição política fundamental, que é a opinião pública, indissolavelmente ligada ao pluralismo político e, por isso, de natureza coletiva”.¹⁹⁷

174. Por sua parte, o Tribunal Constitucional do Peru, na sentença citada, que ordenou o fornecimento das informações solicitadas pelo demandante sobre os gastos efetuados por um ex-presidente do país e sua comitiva nas viagens realizadas durante o seu governo, recordou que “as informações sobre o modo como se gerencia a *res* pública terminam se convertendo em um autêntico bem público ou coletivo, que há de estar ao alcance de qualquer indivíduo, não só com o objetivo de possibilitar a plena eficácia dos princípios de publicidade e transparência da Administração pública, nos quais se baseia o regime republicano, mas também como um meio de controle institucional sobre os representantes da sociedade; e ademais, é claro, para instar o controle sobre aqueles particulares que se encontrem na capacidade de poder induzir ou determinar as condutas de outros particulares, ou, o que é mais grave em uma sociedade como aquela em que vivemos, até mesmo sua subordinação”.¹⁹⁸

175. De acordo com essas palavras, o Tribunal ressaltou que “[...] o direito de acesso à informação pública é consubstancial a um regime democrático. Com efeito, o direito em referência não só constitui uma concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, [...] mas também um componente essencial das próprias exigências de uma sociedade democrática, uma vez que seu exercício possibilita a formação livre e racional da opinião pública. A democracia, como foi dito com razão, é por definição o ‘governo do público em público’ (Norberto Bobbio). Daí que disposições [...] da Constituição [...] não são senão concretizações, por sua vez, de um princípio constitucional mais geral, como é, com efeito, o princípio da publicidade da atuação estatal”.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Exp: 08-003718-0007-CO, Res. N° 2008-013658, 5 de setembro de 2008. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS¶m2=1&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&Resultado=3.

¹⁹⁸ Tribunal Constitucional do Peru, Decisão EXP. N° 1797-2002-HD/TC, 29 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>. Em semelhante sentido: Primeira Câmara do Tribunal Constitucional (Peru) EXP. N° 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>; Primeira Câmara do Tribunal Constitucional (Peru), EXP. N.º 0301-2004-HD/TC, 5 de março de 2004. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00301-2004-HD.html>.

¹⁹⁹ Tribunal Constitucional do Peru, Decisão EXP. N° 1797-2002-HD/TC, 29 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>. Em

176. Como consequência, “a publicidade nas atuações dos poderes públicos constitui a regra geral, e o segredo, quando contar com cobertura constitucional, a exceção. Se o Estado democrático de Direito pressupõe a divisão de poderes, o respeito aos direitos fundamentais e a eleição periódica dos governantes, ele certamente não poderia ser garantido se não se permitir que as pessoas possam exercer um controle sobre as atividades dos representantes do povo. Um dos modos possíveis de cumprir esse princípio e, com isso, atender as demandas de uma autêntica sociedade democrática, é precisamente reconhecendo o direito dos indivíduos se informarem sobre a atuação dos órgãos estatais e de seus representantes”.²⁰⁰

c. Jurisprudência sobre a definição de documento público

177. Na Decisão T-473/92, a Corte Constitucional da Colômbia realizou uma análise do “direito de acesso a documentos públicos” que indicou que a expressão “documento público” ou “informação pública” não deve se limitar exclusivamente àquele(a) que tenha sido produzido(a) ou gerado(a) pelo Estado, e sim a todo documento que o Estado administre ou archive, com exceção daqueles sigilosos por disposição expressa da lei. No entender do tribunal, à luz do direito de acesso à informação, para determinar os documentos que devem ser disponibilizados à publicidade, “não importa tanto o caráter do sujeito ou instituição que o[s] produz, ou a forma de sua produção em si, e sim o fato objetivo de que não contenha[m] dados que por expressa disposição da lei devam ser mantidos em sigilo”.²⁰¹ Para o tribunal colombiano, “esse direito do ser humano a informar e a estar informado [...] é uma garantia do exercício consciente de seus direitos políticos de participação na coisa pública”.²⁰²

178. Com base na argumentação salientada, o tribunal considerou que o documento solicitado era de caráter público e, como consequência, a autoridade estava obrigada a fornecer as informações solicitadas em no máximo 48 horas após receber a notificação da decisão.

semelhante sentido: Primeira Câmara do Tribunal Constitucional (Peru) EXP. N° 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>.

²⁰⁰ Tribunal Constitucional do Peru, Decisão EXP. N° 1797-2002-HD/TC, 29 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>. Em semelhante sentido: Primeira Câmara do Tribunal Constitucional (Peru) EXP. N° 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>.

²⁰¹ Primeira Câmara de Revisão da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-473/92. 14 de julho de 1992. Consideração A. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>.

²⁰² Primeira Câmara de Revisão da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-473/92. 14 de julho de 1992. Consideração A. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>.

d. Jurisprudência sobre a aplicação do princípio da máxima divulgação para ordenar o acesso à informação sobre publicidade oficial

179. O Juiz de Paz Governamental do Uruguai, em decisão da Ação de Amparo Informativo de 11 de setembro de 2009,²⁰³ após recordar o princípio da máxima divulgação e a importância da publicidade na gestão administrativa e seu impacto sobre a participação cidadã, determinou que os gastos despendidos por um organismo público com publicidade oficial não constituem uma exceção ao direito de acesso à informação. Para o juiz, as informações sobre publicidade oficial são públicas por essência, pois fazem parte das informações produzidas pela própria entidade pública, cuja divulgação favorece a atuação administrativa e o controle democrático do poder público.

180. O caso que motivou essa sentença versa sobre o pedido de informações feito por um jornalista à Junta Departamental de Soriano, no Uruguai, relativo ao montante dos gastos com publicidade oficial em diversos períodos.²⁰⁴ Em 11 de agosto de 2009, o presidente da Junta negou o pedido de acesso às informações com o argumento de que o solicitante era representante de um órgão de imprensa, situação que, conforme o parágrafo I) inciso B) do artigo 10 da Lei N° 18.381, constituía uma exceção ao direito de acesso à informação. De acordo com essa disposição, os órgãos de imprensa não deviam receber informações que pudessem ser úteis para seus competidores. O solicitante reiterou em suas alegações perante o juiz que as informações solicitadas se referiam ao montante dos recursos despendidos por uma entidade pública, e, ademais, que o ato de tornar transparente um gasto com publicidade oficial não supunha qualquer vantagem a um competidor.

181. Em suas considerações, o juiz uruguaio expôs que o “direito de acesso à informação pública está ligado a determinados princípios. A saber, o princípio da transparência da gestão administrativa, ou seja[,] que se permita ver com clareza a atuação da Administração no uso de recursos públicos, [e] o princípio da publicidade do trabalho administrativo, que é uma consequência da forma republicana de

²⁰³ Juizado de Segunda Instância de Mercedes (Uruguai), Decisão N° 48. 11 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/descargas/jurisprudencianacional/sentencia-juzgado-letrado-de-2do-turno-de-mercedes.pdf>.

²⁰⁴ Em 5 de agosto de 2009, o solicitante, na qualidade de pessoa física, requereu à Junta Departamental de Soriano o acesso às informações sobre determinados períodos, relativa ao nome e às quantidades de pesos uruguaios pagos aos meios de comunicação, programas ou jornalistas dos quais a Junta havia contratado publicidade. Do mesmo modo, solicitou que lhe fosse informado se em cada um dos períodos se pagou pela publicação dos comunicados de imprensa pela Junta e, em caso positivo, que fosse detalhado o meio de comunicação e o montante mensal, em pesos uruguaios, que se pagou ou pagava por essa publicação.

governo e de viver em um Estado de Direito”.²⁰⁵ De acordo com o juiz, “a restrição à publicidade da gestão administrativa deve ser motivada em razão suficientemente importante para compensar a razão genérica que aconselha a publicidade. [...] Vale dizer que em um sistema como o nosso, a solução de princípio é sempre a publicidade e a restrição é a exceção”.²⁰⁶

182. Por fim, o juiz afirmou que “o direito de acesso à informação pública também está ligado ao princípio da participação, o que significa que os habitantes devem ser informados e consultados nos assuntos que lhes digam respeito”.²⁰⁷

183. Diante dos princípios citados, o juiz entendeu que “o gasto com publicidade oficial não é uma informação entregue à Junta, e sim produzida pela Junta. É uma informação pública desde o momento em que ele é estipulado no orçamento quinquenal do referido organismo”.²⁰⁸ Ademais, de acordo com o artigo 5 da Lei 18.381, as informações relativas ao orçamento designado, sua execução, incluindo os resultados das auditorias correspondentes em cada caso, e também sobre as concessões, licitações, permissões ou autorizações outorgadas e os seus titulares ou beneficiários, assim como todas as informações estatísticas de interesse geral dos organismos públicos, “não só não são confidenciais, mas também são públicas por essência”.²⁰⁹

184. Como as informações solicitadas atuavam e eram produzidas por um organismo público, e com vistas a garantir o “princípio da máxima publicidade”, bem como o cumprimento de suas obrigações correlatas de publicidade e transparência, o

²⁰⁵ Juizado de Segunda Instância de Mercedes (Uruguai), Decisão N° 48. 11 de setembro 2009. Disponível em: <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/descargas/jurisprudencianacional/sentencia-juzgado-letrado-de-2do-turno-de-mercedes.pdf>.

²⁰⁶ Juizado de Segunda Instância de Mercedes (Uruguai), Decisão N° 48. 11 de setembro 2009. Disponível em: <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/descargas/jurisprudencianacional/sentencia-juzgado-letrado-de-2do-turno-de-mercedes.pdf>.

²⁰⁷ Juizado de Segunda Instância de Mercedes (Uruguai), Decisão N° 48. 11 de setembro 2009. Disponível em: <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/descargas/jurisprudencianacional/sentencia-juzgado-letrado-de-2do-turno-de-mercedes.pdf>.

²⁰⁸ Juizado de Segunda Instância de Mercedes (Uruguai), Decisão N° 48. 11 de setembro 2009. Disponível em: <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/descargas/jurisprudencianacional/sentencia-juzgado-letrado-de-2do-turno-de-mercedes.pdf>.

²⁰⁹ Juizado de Segunda Instância de Mercedes (Uruguai), Decisão N° 48. 11 de setembro 2009. Disponível em: <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/descargas/jurisprudencianacional/sentencia-juzgado-letrado-de-2do-turno-de-mercedes.pdf>.

juiz resolveu que a Junta Departamental de Soriano devia fornecer ao ator as informações solicitadas no prazo de dez dias, contados a partir do recebimento da notificação da sentença.

e. Jurisprudência sobre acesso à informação sobre financiamento de partidos políticos

185. A Câmara Constitucional da Corte Suprema da Costa Rica referiu-se ao acesso à informação financeira dos partidos políticos para estabelecer que “[...] os fundos aportados pelo Estado – por sua origem e destino – estão sujeitos aos princípios constitucionais de publicidade e transparência; no que se refere às contribuições privadas, por aplicação do texto constitucional e legal, acontece o mesmo, dada a sujeição dos partidos políticos a um regime de direito público, uma vez que entrem em funcionamento e operação [...]”.²¹⁰

186. Para a Corte da Costa Rica, a Constituição desse país não admite que qualquer partido político possa se escudar em um suposto sigilo financeiro ou bancário para evitar o conhecimento público sobre a origem e os montantes das contribuições privadas. De acordo com a Corte, “a sujeição de tais contribuições ao princípio da publicidade é fruto do fato de que as informações a seu respeito são de interesse público por natureza, uma vez que o objetivo da norma constitucional é garantir a licitude, a sanidade financeira e a transparência dos recursos que financiam uma campanha política, pela qual o eleitorado escolhe as pessoas que ocuparão os postos de eleição popular, a partir dos quais serão adotadas e traçadas as grandes diretrizes da política institucional do país”.²¹¹

f. Jurisprudência sobre o princípio da máxima divulgação como restrição do sigilo bancário e acionário quando se tratar de fundos públicos

187. Na citada decisão da Câmara Constitucional da Corte Suprema da Costa Rica, que tutelou o direito de acessar as informações relativas à compra da dívida pública da Costa Rica pela República Popular da China, o tribunal estabeleceu que o sigilo acionário não pode se tornar um obstáculo para o acesso às informações de caráter público quando se tratar de fundos públicos. Na ocasião, o Ministro da Fazenda negou o fornecimento das informações solicitadas afirmando que por motivo

²¹⁰ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de setembro de 2008. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&strDirSel=directo.

²¹¹ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de setembro de 2008. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&strDirSel=directo.

de sigilo acionário, ele estava obrigado a manter a confidencialidade sobre os dados requeridos, e que o investidor havia manifestado o seu interesse em que esses dados fossem geridos de modo confidencial. Para decidir o recurso, o tribunal considerou o papel desempenhado pelo direito de acesso à informação nos Estados democráticos como garantia dos princípios de transparência e publicidade da função administrativa, bem como a regulação existente em matéria de sigilo bancário e acionário, e estabeleceu que a lei não se opunha ao acesso às informações relativas a investimentos e compromissos de caráter público que devam ser assumidos pela sociedade de forma coletiva.

188. Para alcançar a conclusão mencionada, o Tribunal citou a jurisprudência anterior em matéria de sigilo bancário e acionário relativa ao acesso à informação orçamentária dos partidos políticos. De acordo com o Tribunal, “o sigilo bancário é a obrigação imposta aos bancos, sejam eles públicos ou privados, de não revelar a terceiros os dados relativos aos seus clientes que cheguem ao seu conhecimento como consequência das suas relações jurídicas com os mesmos. É um dever de silêncio em relação aos fatos sobre as pessoas com quem as instituições bancárias mantêm relações comerciais, bem como uma obrigação profissional de não revelar informações e dados que cheguem ao seu conhecimento em virtude das suas atividades. Porém, essa regra tem exceções, assim como determinou este Tribunal ao avaliar o sigilo bancário em relação ao patrimônio dos partidos políticos e a divulgação pública das contribuições privadas”.²¹²

189. O tribunal salientou em relação ao caso concreto que “tal negação de informações é contrária aos princípios constitucionais de transparência e publicidade administrativas, e por isso, ao existir uma restrição constitucionalmente imposta ao sigilo acionário em matéria de investimento e compromissos financeiros de caráter público a futuro, essa negativa se converte, por sua vez, em uma violação do direito de acesso à informação pública, tal como está previsto no direito da Constituição. Isso se torna particularmente relevante em um contexto geral que tem a propensão de proporcionar cada vez mais proteção ao acesso às informações de caráter público, e onde já existem pronunciamentos internacionais que resguardam o acesso à informação como uma ferramenta de particular utilidade para garantir a transparência das atividades administrativas”.²¹³

²¹² Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de setembro de 2008. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&strDirSel=directo.

²¹³ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de setembro de 2008. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&strDirSel=directo.

190. Nesse caso, a Corte Suprema utiliza como fundamentos de sua decisão a Carta Democrática Interamericana, os artigos 10 e 13 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Claude Reyes e outros vs. Chile*, e os Princípios sobre o Direito à Informação, adotados por resolução do Comitê Jurídico Interamericano da Organização dos Estados Americanos.²¹⁴

g. Jurisprudência sobre o acesso à informação que contenha dados de terceiros não consultados e o alcance da obrigação do Estado diante de um pedido de informação especialmente oneroso

191. Em 14 de agosto de 2009, o Conselho para a Transparência do Chile adotou uma decisão que é de particular relevância ao reiterar e incorporar diversos critérios que, de acordo com a sua legislação, devem ser observados no exercício do direito de acesso à informação.²¹⁵

192. Nesse sentido, no entender do Conselho: (1) é pública toda informação que estiver em poder do Estado; (2) deve-se realizar um escrutínio estrito, atendendo ao caso concreto, para determinar se o fornecimento dos “nomes completos de particulares” em um pedido de acesso pode prejudicar os seus direitos à vida privada, à honra e à imagem; e (3) em virtude dos princípios de facilitação e divisibilidade, se o atendimento do pedido representar uma carga excessiva para a operação da entidade obrigada, é preciso revisar se existe uma maneira de entregar as informações na maior medida possível.

193. Em 30 de abril de 2009, um particular solicitou à Subsecretaria de Carabineiros todas as reclamações ou denúncias apresentadas por cidadãos por motivo ou ocasião de uma atuação ou diligência policial recebidas durante 2008, requerendo, entre outras coisas, que em cada reclamação fosse incluído o “nome completo da pessoa que apresentou a reclamação ou denúncia”.²¹⁶

²¹⁴ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de setembro de 2008. Disponível em: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=5&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&lResultado=42&strTem=ReTem.

²¹⁵ Conselho para a Transparência. Amparo A91-09. Decisão de 14 de agosto de 2009. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202514/a91_09_decision_fondo.pdf.

²¹⁶ A solicitação requeria que as informações a lhe serem fornecidas sobre as reclamações apresentadas na Subsecretaria de Carabineiros explicitassem os seguintes dados: (a) nome completo da pessoa que interpôs a reclamação ou a denúncia; (b) o motivo que originou a apresentação da reclamação ou da denúncia; (c) a indicação em cada reclamação, se foi apresentada por carta, telefone, correio eletrônico ou outro meio; (d) a indicação de se a reclamação foi remetida ou

194. Em 26 de maio de 2009, a Subsecretaria de Carabineiros remeteu a lista das reclamações solicitadas sem incluir os nomes completos.

195. Três argumentos embasavam a negativa de fornecimento do nome completo dos reclamantes na lista solicitada: (1) no entender da Subsecretaria, as reclamações ou denúncias apresentadas por atores privados não poderiam ser consideradas de modo algum como “atos, resoluções, procedimentos e documentos da Administração”, regidos pelo princípio da transparência ou publicidade, pois este só obriga a autoridade em relação a informações contidas em atos, resoluções, atas, expedientes, contratos e acordos, bem como toda informação elaborada com orçamento público; (2) a entrega dos nomes completos dos denunciante poderia prejudicar a sua vida privada; e (3) em caso de verificar se os denunciante desejam ou não que os seus nomes sejam entregues, notificá-los desse direito teria prejudicado as funções da Subsecretaria, desviando indevidamente os seus funcionários do cumprimento regular de suas tarefas habituais.

196. Cada um desses argumentos foi controvertido pelo solicitante das informações, que afirmava estar amparado pelo direito de acesso. Em virtude disso, em 12 de junho de 2009, o solicitante interpôs perante o Conselho da Transparência uma ação de amparo contra a Subsecretaria de Carabineiros.

197. Para resolver o caso submetido à sua consideração, o Conselho examinou, em primeiro lugar, se as reclamações eram públicas à luz da lei de transparência. Em segundo lugar, determinou se também deviam ser públicos os nomes completos das pessoas que haviam efetuado suas denúncias no período de 2008; em terceiro lugar, ele se pronunciou a respeito do dever contido na lei de transparência, de comunicar a cada reclamante o seu direito a se opor a que seu nome se torne público, podendo a autoridade elaborar as listas com os nomes daqueles que aceitarem a publicidade de seus nomes. Em aplicação do princípio da relevância, o Conselho entendeu que as denúncias ou reclamações apresentadas eram informações públicas objeto da lei de transparência.

198. Quanto a se os nomes completos dos reclamantes também eram públicos, o Conselho entendeu que “[...] o nome de uma pessoa natural é um dado pessoal do qual ela é titular, além de ser um atributo de sua personalidade. Como dado pessoal, está amparado [...] e é só com o seu consentimento que se pode entregar ou publicar tal dado, a menos que obtido de uma fonte acessível ao público. No presente caso, e como salientam os exemplos de denúncias que a Subsecretaria de Carabineiros apresentou (como a do funcionário cuja reincorporação foi negada

reenviada, e por qual meio (carta, *e-mail* ou telefone) à Direção Geral de Carabineiros; e (e) a sugestão recomendada em cada reclamação ou denúncia remetida à Direção Geral de Carabineiros.

por conta de sua orientação sexual), a relação do nome de um denunciante com as denúncias ou reclamações pode certamente violar direitos dos quais ele é titular, como o direito à vida privada ou privacidade, ou o direito à sua honra ou imagem. Por isso, este Conselho reconhece que a divulgação ou entrega dos nomes de todos os denunciantes ou reclamantes solicitados pelo requerente poderia inibir futuras denúncias ou reclamações perante a Subsecretaria de Carabineiros, especialmente naquelas matérias sensíveis, como as salientadas [...]”.²¹⁷

199. Dado o interesse que a solicitação revestia para o controle público desse órgão do Estado, o Conselho se pronunciou a respeito da obrigação de notificar os denunciantes sobre a solicitação apresentada para conhecer seu parecer a respeito da publicidade de seus nomes, tarefa que, no entender da Subsecretaria, desviaria indevidamente os seus funcionários do cumprimento regular de suas tarefas habituais.

200. Com efeito, de acordo com o Conselho, existe um dever para a autoridade, de que “quando forem solicitados documentos ou arquivos contendo informações que possam violar direitos de terceiros, o organismo requerido deverá comunicar esse fato a tais terceiros, neste caso, aos denunciantes, para que eles possam exercer o direito de se opor ao fornecimento das informações requeridas. Somente no caso de haver essa oposição, as informações seriam retidas e o solicitante poderia interpor uma ação de amparo perante este Conselho para insistir em seu pedido”.²¹⁸

201. Quanto à capacidade da Subsecretaria de Carabineiros para agilizar a notificação a todos os denunciantes, o Conselho entendeu que a aplicação do procedimento para comunicar aos denunciantes o seu direito de oposição “suporia utilizar um tempo excessivo dos funcionários que trabalham na Subsecretaria de Carabineiros, desviando-os de forma indevida e prejudicando, com isso, o devido cumprimento de suas funções institucionais”.²¹⁹

²¹⁷ Conselho para a Transparência. Amparo A91-09. Decisão de 14 de agosto de 2009. Considerando 6. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202514/a91_09_decision_fondo.pdf.

²¹⁸ Conselho para a Transparência. Amparo A91-09. Decisão de 14 de agosto de 2009. Considerando 7. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202514/a91_09_decision_fondo.pdf.

²¹⁹ Conselho para a Transparência. Amparo A91-09. Decisão de 14 de agosto de 2009. Considerando 9. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202514/a91_09_decision_fondo.pdf.

202. Não obstante, no entender do Conselho, e reiterando o interesse público envolvido no pedido de acesso, tornava-se necessário “saber quem tem acesso a reclamações efetuadas a uma autoridade e quais são os efeitos dessas reclamações” para que “a sociedade controle o exercício das funções públicas”. Isso justificava, “em virtude dos princípios de facilitação e divisibilidade”, “revisar se existem maneiras de fornecer pelo menos parte das informações”.²²⁰

203. O Conselho determinou que, sob esses princípios, a autoridade devia realizar um escrutínio estrito das reclamações e denúncias à luz das seguintes distinções: (1) determinar quais reclamações e denúncias se referem a supostos procedimentos policiais mal adotados, e quais se referem a outras questões administrativas não relacionadas a atuações ou diligências policiais, devendo considerar unicamente as que se refiram à primeira categoria; e (2) distinguir se a denúncia ou reclamação apresentada provém de uma autoridade pública ou particular, revelando a identidade dos nomes no caso das autoridades públicas e reservando para o caso de particulares a obrigação de notificá-los sobre seu direito de opor-se à entrega de seus nomes na resposta ao pedido de acesso à informação.

204. A Corte Constitucional da Colômbia, na Decisão T-527 de 2005, protegeu o direito de acesso à informação de um cidadão que solicitou à administração o fornecimento de todos os dados relacionados ao orçamento de um município durante três anos, contendo os gastos de investimentos e funcionamento, e os livros correspondentes.

205. A administração negou o pedido porque o cidadão não assumiu o custo de expedição das cópias, e apesar deste ter argumentado que era possível fazer uma reprodução mecânica dos documentos, a administração afirmou que para isso, seria necessário dedicar o trabalho de um dos três empregados do órgão durante um ano.

206. Diante da incapacidade do cidadão de pagar pelas cópias, foi-lhe oferecida a possibilidade de consultar as informações *in situ*, e neste caso a Corte Constitucional entendeu que se devia permitir que ele comparecesse nas instalações do órgão para consultar as informações nos horários de atendimento e de acordo com as instruções de consulta que lhe fossem dadas.

207. A Corte destacou que a natureza das informações solicitadas pelo cidadão correspondia de modo suficiente à natureza do direito de acesso à informação como ferramenta de transparência e controle da atividade pública; o que inclui, sem dúvida, o reconhecimento da gestão do orçamento público e dos

²²⁰ Conselho para a Transparência. Amparo A91-09. Decisão de 14 de agosto de 2009. Considerando 10. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202514/a91_09_decision_fondo.pdf.

investimentos de interesse geral.²²¹

h. Jurisprudência sobre a publicidade de informações estatísticas

208. A Corte de Constitucionalidade da Guatemala se pronunciou sobre o alcance da publicidade das informações coletadas pelo Instituto Nacional de Estatística. O pronunciamento se deu pela ocasião de um parecer consultivo apresentado pelo Presidente da República, que, entre outras coisas, consultava a Corte sobre se os censos realizados pelo Instituto Nacional de Estatística – que poderiam ser úteis para apoiar a execução de programas sociais – tinham caráter confidencial.

209. Em decisão de 20 de janeiro de 2009, a Corte de Constitucionalidade afirmou que as informações contidas nos “censos realizados pelo Instituto Nacional de Estatística com o objetivo de apoiar a execução de programas sociais do Estado são confidenciais, exceto quando as pessoas que fornecem as informações autorizarem expressamente o acesso às mesmas, ou de acordo com as disposições legais que permitem tal acesso”. Porém, esclareceu também que “não são abarcados por essa confidencialidade os resultados estatísticos que não identificam os informantes individuais”, uma vez que eles não contêm informações pessoais ou familiares.²²²

210. Por sua vez, o Conselho de Transparência do Chile se pronunciou a respeito do dever do Estado de prover informações estatísticas. Esse pronunciamento se deu por motivo de uma solicitação apresentada ao Instituto Nacional de Estatísticas para conhecer os resultados do levantamento sobre emprego, com os dados sobre o seu aumento (no mês e em 12 meses), os níveis de ocupação da força de trabalho em âmbito nacional, por idade e sexo, a evolução do emprego assalariado e autônomo, dos prestadores de serviços, empregadores e familiares não remunerados no mês anterior e sua variação em relação aos doze meses anteriores. O Instituto Nacional de Estatísticas alegou que não podia fornecer as informações da maneira como foram solicitadas, devido à impossibilidade de prover dados mensais, uma vez que o Instituto trabalha principalmente com períodos trimestrais.

211. Em decisão de 7 de julho de 2009, o Conselho considerou que o tema relevante a ser resolvido no caso era o sigilo ou reserva dos dados que alimentam as

²²¹ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-527/05. Expediente T-1059221. Bogotá, Colômbia, 20 de maio de 2005. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/t-527-05.htm>.

²²² Corte de Constitucionalidade da Guatemala. Parecer consultivo, expediente 4185-2008, 20 de janeiro de 2009. Disponível em: http://www.cc.gob.gt/siged2009/mdIWeb/frmConsultaWebVerDocumento.aspx?St_DocumentId=809148.html.

estatísticas geradas pelo Instituto Nacional de Estatísticas, especificamente em matéria de emprego. De acordo com o Conselho, essas são informações públicas, por serem elaboradas com recursos públicos. Portanto, determinou que não se pode deixar de fornecê-las alegando que a metodologia usada pelo Instituto foi diferente da solicitada no pedido. A esse respeito, o Conselho de Transparência indicou que “ainda que a Lei encomende ao reclamado a função de fornecer estatísticas oficiais, e que as informações solicitadas não tenham sido processadas de acordo com os padrões e métodos utilizados por esse Serviço, isso não obsta para que toda pessoa possa solicitá-las [...], [de modo que] não se deve confundir o poder de gerar estatísticas oficiais com o sigilo dos dados que lhes servem como sustento”.²²³

212. Por sua vez, o Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados (IFAI) do México ordenou ao Centro de Pesquisa e Segurança Nacional (CISEN) compilar e fornecer estatísticas a um solicitante sobre o número de mortes associadas a grupos criminosos no México entre os anos 2000 e 2010. Um particular havia solicitado esse dado, juntamente com o número de mulheres assassinadas em Ciudad Juárez em 2010, ao CISEN, e em resposta, a instituição afirmou não ter a competência de prover os dados, encaminhando o solicitante à Comissão Nacional para Prevenir e Erradicar a Violência contra as Mulheres e outras instituições do Estado. Do mesmo modo, encaminhou o solicitante a uma base de dados que continha alguns dos dados sobre mortes associadas a grupos criminosos entre os anos de 2006 e 2010. Em sua resolução, o IFAI confirmou que o CISEN não tinha a competência de fornecer dados sobre o número de mulheres assassinadas.²²⁴ Mas quanto ao segundo pedido, observou que o CISEN “compartilha uma competência concorrente com diversos sujeitos obrigados” que possuíam os dados solicitados, e por isso deveria buscar as estatísticas solicitadas a fim de dar uma resposta.²²⁵ Adicionou que a resposta dada ao pedido não correspondia ao conteúdo das informações solicitadas e instruiu o CISEN a “realizar uma busca exaustiva em seus arquivos e entregar ao particular as informações no nível de detalhamento requerido” em um prazo de dez dias úteis.²²⁶

i. Jurisprudência sobre o dever de estrita construção das exceções ao princípio da máxima divulgação

²²³ Conselho de Transparência do Chile. Código de reclamação A19-09, 7 de julho de 2009. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A19-09/A19-09_decision_web.pdf.

²²⁴ IFAI (México). Expediente 145/11. 23 de março de 2011, págs. 38-39. Disponível para consulta em: <http://www.ifai.org.mx/Sesiones/Consulta>.

²²⁵ IFAI (México). Expediente 145/11. 23 de março de 2011, págs. 52-54. Disponível para consulta em: <http://www.ifai.org.mx/Sesiones/Consulta>.

²²⁶ IFAI (México). Expediente 145/11. 23 de março de 2011, págs. 45 e 64. Disponível para consulta em: <http://www.ifai.org.mx/Sesiones/Consulta>.

213. Em 21 de abril de 1976, a Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos, no caso *Department of the Air Force v. Rose*, decidiu sobre uma reclamação feita por estudantes de direito contra as academias militares dos Estados Unidos. Os estudantes buscavam acessar os registros de audiências sobre possíveis violações do Código de Honra e Ética da Força Aérea por parte dos cadetes de tais instituições educacionais.

214. A Força Aérea negou o pedido, amparando-se em duas exceções contidas na Lei de Acesso à Informação (na sigla em inglês, FOIA): a seção 522(b)(2), que estabelece que os pedidos de acesso à informação não procedem em questões “relativas às regras internas de pessoal e práticas de uma agência”;²²⁷ e a seção 522(b)(6), que estabelece que esses pedidos poderão ser rechaçados quando se referirem a “arquivos de pessoal, [...] médicos e similares cuja publicidade possa constituir uma clara e ilegítima invasão da privacidade pessoal”.²²⁸

215. A Corte Distrital dos EUA para o Distrito Sul de Nova Iorque, que atuou em primeira instância no caso, considerou que os documentos solicitados pelos estudantes estavam amparados pela exceção da seção 522(b)(2), mas não pela seção 522(b)(6) da FOIA, uma vez que a publicação desses documentos com os nomes riscados ou sem informações sensíveis não submeteria cadete algum a uma identificação pública, e que por isso sua privacidade não seria violada.

216. A Corte de Apelações do Segundo Circuito revogou a decisão da instância anterior. O tribunal estabeleceu que a seção 522(b)(2) não protegia os documentos solicitados, porém entendeu que o Juiz de Distrito havia falhado ao argumentar que a publicação dos documentos com informações parcialmente eliminadas poderia satisfazer por si só os legítimos interesses de privacidade dos cadetes envolvidos nas audiências. A Corte de Apelações entendeu que era necessário analisar o caso com mais profundidade, e para isso ordenou a realização de uma inspeção reservada dos documentos.

217. A Suprema Corte confirmou a decisão salientando a necessidade de interpretar restritivamente as exceções ao princípio da máxima divulgação presente na FOIA por meio de uma “filosofia geral de máxima divulgação [...], a menos que as informações estivessem excetuadas por uma linguagem estatutária claramente delineada”.²²⁹ O tribunal destacou, por sua vez, que o objetivo da lei era “levantar o

²²⁷ Estados Unidos da América. The Freedom of Information Act. 5 U.S.C. § 522(b)(2)(b). Disponível em: <http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined-2010.pdf>.

²²⁸ Estados Unidos da América. The Freedom of Information Act. 5 U.S.C. § 522(b)(6). Disponível em: <http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined-2010.pdf>.

²²⁹ Suprema Corte dos EUA. *Department of the Air Force v. Rose*, 425 U.S. 352, 360-361 (1976). Disponível em: <http://supreme.justia.com/us/425/352>.

véu do segredo administrativo e abrir as ações das agências à luz do escrutínio público”.²³⁰ De acordo com o tribunal, nenhum conteúdo da lei deve ser lido de modo que autorize “a não entrega de informações, ou que restrinja a disponibilidade dos registros ao público, exceto quando estiver especificamente estabelecido deste modo”.²³¹

218. Quanto à exceção da seção 522(b)(2) da FOIA, relativa aos procedimentos institucionais internos, a Suprema Corte determinou que esta não era aplicável aos assuntos “sujeitos a um genuíno e significativo interesse público”.²³² De acordo com a Suprema Corte, a exceção tem como propósito forçar os organismos a apresentar um registro dos assuntos nos quais o público não poderia razoavelmente ter interesse. Se há um interesse público genuíno, então as agências governamentais não podem se negar a fornecer informações amparando-se no caráter “interno” das mesmas.

219. Em relação à exceção 522(b)(6) da FOIA, o tribunal determinou que o mero fato de que as informações estavam localizadas nos arquivos “de pessoal” não autorizava a agência a negar informações não confidenciais. A Suprema Corte entendeu que a intenção do Congresso ao criar a exceção foi a de convidar a uma ponderação entre os “interesses do direito à privacidade dos indivíduos e a preservação do propósito básico da FOIA de abrir as ações das agências ao escrutínio público”.

220. Em função dessa aproximação, a Suprema Corte confirmou a decisão da instância anterior e ordenou a inspeção das informações sigilosas por parte do magistrado de primeira instância.

4. Jurisprudência sobre acesso à informação sobre dados pessoais

a. Jurisprudência sobre a definição de “dado pessoal”

221. Em uma decisão de 11 de outubro de 2006, a Corte de Constitucionalidade da Guatemala argumentou que para proteger o direito à privacidade à luz da “tecnologia atual e da transmissão de informações por meios de comunicação de massa”, deve-se reconhecer o direito de todos os indivíduos à autodeterminação informacional a respeito dos dados pessoais.

222. Por não contar ainda com uma definição legal de “dado pessoal”, capaz de permitir uma compreensão do âmbito de exercício do direito, a Corte de

²³⁰ Suprema Corte dos EUA. Department of the Air Force v. Rose, 425 U.S. 352, 361 (1976).

²³¹ Suprema Corte dos EUA. Department of the Air Force v. Rose, 425 U.S. 352, 361 (1976).

²³² Suprema Corte dos EUA. Department of the Air Force v. Rose, 425 U.S. 352, 369 (1976).

Constitucionalidade formulou uma definição própria, pela qual se deve considerar que tal conceito se refere a “todos os dados que permitam identificar uma pessoa e possibilitem a esta a determinação de uma identidade que se possa reputar a ela como própria”. Esse pronunciamento se deu por ocasião da revisão da decisão de uma ação de amparo interposta por um cidadão contra uma sociedade que havia publicado e divulgado informações pessoais sem autorização prévia do titular dos dados.²³³

223. Nesse mesmo sentido, novamente a Corte de Constitucionalidade da Guatemala indicou a importância de compatibilizar o acesso à informação e o direito à privacidade. Assim o fez ao decidir uma ação de inconstitucionalidade apresentada contra a lei que regulamenta o denominado Registro Nacional de Pessoas em decisão de 27 de setembro de 2007. Nessa decisão, a Corte salientou que “a importância da operação de um registro público que contenha as informações que permitam a identificação dos habitantes da República – função essencial que o Registro Nacional das Pessoas cumprirá – [é] questão imprescindível para assegurar a obtenção dos fins que a Constituição impõe ao Estado, e realça a importante função a cargo do Registro Nacional das Pessoas; porém, é ineludível que no cumprimento do seu trabalho, tal instituição se ajuste às diretrizes específicas que evitem a violação dos direitos inerentes ao ser humano”.²³⁴

224. Sobre este mesmo tema, a Corte Constitucional da Colômbia, na Decisão T-729 de 2002, revisou um caso de tutela no qual um cidadão pedia o amparo do seu direito à privacidade diante de um exercício de transparência ativa de dois escritórios do Estado: o Escritório de Cadastro e Registro de Propriedades Imóveis, e a Superintendência de Saúde. Em seus sítios na internet e também por meio de um mecanismo público de consultas, o primeiro divulgava informações econômicas sobre todas as propriedades registradas em Bogotá, incluindo os seus detalhes, enquanto que a segunda divulgava informações familiares privadas sobre as pessoas inscritas no sistema de previdência social em saúde.

225. Nesse caso, a Corte da Colômbia analisou a relação entre o direito a acessar as informações e o direito à autodeterminação informacional ou *habeas data*. A Corte estabeleceu que ainda que em certos casos, o direito de acesso à informação possa colidir com o direito ao *habeas data*, a forma como esses conflitos devem ser

²³³ Corte de Constitucionalidade da Guatemala. Recurso da Decisão de Ação de Amparo, expediente 1356-2006, 11 de outubro de 2006. Disponível em: http://www.cc.gob.gt/siged2009/mdlWeb/frmConsultaWebVerDocumento.aspx?St_DocumentId=790410.html&St_RegistrarConsulta=yes&sF=1356-2006.

²³⁴ Corte de Constitucionalidade da Guatemala. Decisão de inconstitucionalidade geral total, Expediente 1201-2006, 27 de setembro de 2007. Disponível em: http://www.cc.gob.gt/siged2009/mdlWeb/frmConsultaWebVerDocumento.aspx?St_DocumentId=814248.html&St_RegistrarConsulta=yes&sF=fraseabuscar.

resolvidos deve se ater principalmente ao tipo de informação requerida. No entender da Corte, quando se tratar de informações sigilosas ou privadas, o grau de acesso deve ser menor do que em casos de informações semiprivadas ou públicas.²³⁵

226. A decisão da Corte, neste caso, foi ordenar às instituições que ajustassem o exercício de transparência ativa aos princípios de reponsabilidade compartilhada e ônus mútuos, para evitar um acesso indiscriminado à informação, o que lesaria os direitos dos cidadãos à privacidade e ao *habeas data*.

227. Em outro caso, a Corte Constitucional da Colômbia se referiu à relação entre o acesso à informação e os dados pessoais. Na Decisão T-216 de 2004, a Corte estabeleceu que a determinação das informações pessoais que possam ser objeto de sigilo é resolvida a partir de uma classificação das informações.

228. As informações pessoais sigilosas “contidas em documentos públicos nunca poderão ser reveladas e, por isso o exercício do direito de acesso a documentos públicos não pode ser invocado em relação a elas”.²³⁶ Quando se trata de documentos públicos que contenham informações pessoais privadas e semiprivadas, “o exercício do direito de acesso a documentos públicos é exercido de modo indireto, por intermédio das autoridades administrativas ou judiciais (conforme o caso), e dentro dos processos estatais respectivos”.²³⁷

229. Também na Decisão T-837 de 2008, a Corte Constitucional da Colômbia revisou um processo de tutela no qual quatro pessoas solicitaram as informações médicas de seus familiares, que não podiam autorizar a divulgação do histórico clínico por terem falecido ou por estarem em uma situação de inconsciência. No caso, a Corte reconheceu que ainda que esse tipo de informação seja sigilosa e só possa ser divulgada com a autorização do seu titular, em alguns casos especiais os familiares podem ter acesso à mesma se cumprirem as condições que façam prevalecer a intimidade familiar.

230. Para a Corte da Colômbia, está claro que “os parentes têm direito de consultar o histórico clínico de seu parente falecido ou gravemente enfermo quando

²³⁵ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-729/02. Expediente T-467467. Bogotá, Colômbia, 5 de setembro de 2002. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t%2D729%2D02.htm>.

²³⁶ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-216/04. Expediente T-726171. Bogotá, Colômbia, 8 de março de 2004. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t%2D216%2D04.htm>.

²³⁷ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-216/04. Expediente T-726171. Bogotá, Colômbia, 8 de março de 2004. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t%2D216%2D04.htm>.

existir um interesse *jusfundamental* na solicitação”.²³⁸ A Corte determina que são parentes os pais, irmãos, filhos, cônjuges e companheira ou companheiro estável, que devem se comprometer a manter o sigilo da informação médica em tudo o que não for estritamente necessário para o exercício de seus direitos fundamentais.

231. Por sua vez, na mencionada sentença da Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, que tutelou o direito de acesso à informação acionária relativa à compra da dívida pública do país, ao referir-se aos direitos dos investidores, o tribunal afirmou que: “haverá situações em que as informações de um particular em posse de uma entidade ou órgão público possa ter, sobretudo em articulação com as de outros particulares, uma clara dimensão e vocação pública, circunstâncias que devem ser progressiva e casuisticamente identificadas por este Tribunal Constitucional”.²³⁹

b. Jurisprudência sobre o direito a conhecer informações sobre indivíduos que são ou tenham sido funcionários públicos

232. Em 29 de outubro de 2003, a Corte Suprema de Justiça do Canadá resolveu o caso *Information Commissioner v. Canadá*, que se referia a uma solicitação de informações sobre as condições de emprego e os lugares de destino de cinco policiais da Real Polícia Montada do Canadá (RCMP, na sigla em inglês), apresentada por um cidadão em uso da lei de acesso à informação canadense.²⁴⁰

233. A RCMP proveu parcialmente as informações: limitou-se a informar sobre o destino atual de quatro membros ativos e sobre o último destino do policial aposentado citado no pedido de acesso. A RCMP considerou que as informações relativas aos lugares de destino anteriores constituía um tipo de informação “pessoal” fora do alcance da lei de acesso, em virtude do estabelecido pela Lei de Privacidade de 1985.²⁴¹

234. O Comissariado para a Informação do Canadá (um *ombudsman* independente designado pelo Parlamento) considerou que as informações não

²³⁸ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-837/08. Expedientes T-1823051, T-1836309, T-1908845 e T-1919472. Bogotá, Colômbia, 26 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t%2D837%2D08.htm>.

²³⁹ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de setembro de 2008. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&strDirSel=directo.

²⁴⁰ Canadá. Lei de Acesso à Informação [“Access to Information Act”], R.S.C. 1985, c. A-1. Disponível em <http://laws.justice.gc.ca/PDF/Statute/A/A-1.pdf>.

²⁴¹ Canadá. Lei de Privacidade [“Privacy Act”], R.S.C. 1985, c P-21. Disponível em: <http://lawslois.justice.gc.ca/eng/acts/P-21/page-1.html>.

estavam amparadas pela exceção de informações pessoais e recomendou o fornecimento das mesmas. Porém, a RCMP rechaçou a recomendação, razão pela qual o Comissariado para a Informação requereu a revisão de um tribunal de justiça.

235. A Divisão de Processos da Corte Federal adotou o raciocínio da RCMP e entendeu que só era necessário fornecer as informações sobre o atual emprego dos policiais e sobre o destino atual do policial aposentado. A Corte de Apelações rechaçou essa interpretação e observou que, nos termos da lei, não era possível deduzir uma “restrição temporal” do direito de acesso à informação sobre funcionários estatais. Contudo, os juízes entenderam que um pedido de informações com essas características deveria ser específico em relação ao tempo, alcance e lugar, e não podia estar direcionado a “pescar” informações solicitadas de forma muito geral.

236. A Corte Suprema de Justiça rechaçou ambas as restrições ao direito de acesso. Em primeiro lugar, adotou um padrão amplo de revisão em função do qual as decisões do governo de fornecer ou não informações deveriam ser revistas por órgãos independentes do mesmo. A esse respeito, o tribunal considerou importante levar em consideração o propósito geral da lei, que é “prover de um direito de acesso à informação contida nos registros sob o controle de uma instituição governamental de acordo com o princípio pelo qual as informações do governo devem estar disponíveis ao público”.²⁴²

237. Aplicando esse padrão amplo de revisão, a Corte entendeu que as informações solicitadas eram efetivamente informações pessoais, um conceito que, no seu entender, inclui também o histórico de emprego das pessoas. Porém, as informações solicitadas não estavam protegidas pela exceção, uma vez que a seção 3(j) da Lei de Privacidade prevê que é possível acessar as “informações sobre indivíduos que são ou tenham sido oficiais ou empregados de uma instituição governamental, relativas aos cargos ou funções desse indivíduo”.²⁴³

238. O tribunal rejeitou as interpretações restritivas realizadas pelo juiz de primeira instância e pela Câmara de Apelações.

239. De acordo com a Corte Suprema, a Lei de Acesso à Informação “põe à

²⁴² Suprema Corte do Canadá. *Information Commissioner of Canada v. Commissioner of the Royal Canadian Mountain Police*, 1 S.C.R. 66 (2003), § 17. Disponível em: <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/2003/2003scc8/2003scc8.html>.

²⁴³ Canadá. Privacy Act, R.S.C. 1985, c P-21. A Seção 3(j) estabelece que “[...] para os propósitos das seções 7, 8 e 26, e a seção 19 da *Lei de Acesso à Informação*, [a exceção 3] não inclui [...] (j) informações sobre pessoas que são ou tenham sido funcionários públicos ou empregados de uma instituição governamental, relativas a seus cargos ou funções”. Disponível em: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-21/page-1.html>.

disposição do público essas informações porque se crê que a sua disponibilização, por si mesma, é necessária para assegurar a prestação de contas pelo Estado e para promover a capacidade de participação cidadã nos processos de adoção de decisões”.²⁴⁴

240. A Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, em decisão de 22 de abril de 2009,²⁴⁵ julgou um recurso de amparo interposto pela violação do direito de solicitação e pronto atendimento por parte do chefe de recursos humanos da Universidade da Costa Rica, que se negara a fornecer as informações solicitadas pelo recorrente, relativas aos documentos de apoio apresentados por uma funcionária à Universidade sobre sua experiência trabalhista e seu cargo, jornada de trabalho, horário e tempo de serviços. Considerando que as informações solicitadas se referiam ao desempenho de uma funcionária pública, e que por isso são de caráter público, a Câmara Constitucional determinou que elas fossem fornecidas pela autoridade competente.

241. Na oportunidade, o Tribunal argumentou que “[...] ainda que o acesso aos arquivos pessoais dos funcionários públicos esteja vedado, exceto por autorização expressa do próprio funcionário ou por ordem judicial, uma parte das informações ali contidas pode ser solicitada por qualquer sujeito interessado. Ou seja, mesmo sem ter acesso propriamente dito ao arquivo pessoal de um funcionário público, qualquer interessado pode solicitar que lhe seja informado o tipo de posto que o mesmo ocupa, as funções atribuídas a esse posto, os requisitos para ocupá-lo e se o funcionário está cumprindo, entre outros, todos esses aspectos que em nada comprometem o direito à privacidade do funcionário público, pois são aspectos de interesse público”.²⁴⁶

242. De acordo com o Tribunal, “as informações solicitadas [...] relativas ao cargo, jornada de trabalho e tempo de serviços por um funcionário na Universidade da Costa Rica [...] são de natureza pública e de interesse geral, pois estão ligadas ao adequado controle e gestão de recursos públicos, bem como à pertinência dos serviços públicos prestados por seu intermédio. Em razão disso [...], as informações requeridas sobre uma funcionária desta universidade – que faz parte do sistema

²⁴⁴ Suprema Corte do Canadá. *Information Commissioner of Canada v. Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police*, 1 S.C.R. 66 (2003), § 32.

²⁴⁵ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 09-005097-0007-CO, Res. Nº 2009-006024, 22 de abril de 2009. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=463890&strTipM=T&strDirSel=directo.

²⁴⁶ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 09-005097-0007-CO, Res. Nº 2009-006024, 22 de abril de 2009. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=463890&strTipM=T&strDirSel=directo.

público de educação – não podem ser consideradas informações pessoais dos funcionários. Ademais, em atendimento ao dever de transparência que deve caracterizar a função pública, [...] a Administração não pode negar o acesso a informações que revistam interesse público, a menos que estejamos diante de segredos de Estado, dados confidenciais ou dados cuja divulgação possa prejudicar gravemente o interesse geral, situação que no presente caso não está demonstrada”.²⁴⁷

c. Jurisprudência sobre o direito a conhecer os salários ou rendas provenientes de recursos públicos

243. Em 22 de junho de 1984, uma Corte do Distrito de Columbia nos Estados Unidos julgou um processo de acesso à informação movido por um sindicato contra o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD, na sigla em inglês). O sindicato buscava obter os nomes, salários e condições trabalhistas de oito empregados da empresa Knorz Inc., subcontratada de uma construção financiada com recursos do HUD.

244. O sindicato solicitou as informações para proteger os salários e benefícios de seus afiliados frente a uma possível competição desleal: o sindicato suspeitava que a Knorz Inc., por ser uma empresa não vinculada a sindicatos, pagava salários inferiores aos montantes estabelecidos por lei para aqueles que trabalhavam em contratações financiadas pelo Estado.

245. O HUD respondeu ao pedido por meio de uma lista de empregados na qual estavam riscados os nomes, números de previdência social e rendimentos dos mesmos, uma vez que considerou que a revelação dessas informações violaria a exceção prevista na seção 522(b)(6) da Lei de Acesso à Informação (Freedom of Information Act, FOIA). Essa norma estabelece que os pedidos de informações poderão ser indeferidos quando se referirem a “arquivos de pessoal, [...] médicos e similares, cuja publicidade constituiria uma clara e ilegítima invasão da privacidade pessoal”.²⁴⁸ De acordo com o conselheiro geral do HUD, o sindicato não tinha interesse legítimo para solicitar as informações.

246. Em uma audiência preparatória para o julgamento, tornou-se claro que o sindicato buscava conhecer os nomes dos empregados. Durante essa audiência, os advogados do HUD consideraram que a revelação dessas informações envergonharia

²⁴⁷ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 09-005097-0007-CO, Res. Nº 2009-006024, 22 de abril de 2009. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=463890&strTipM=T&strDirSel=directo.

²⁴⁸ Estados Unidos da América. The Freedom of Information Act. 5 U.S.C. § 522(b)(2)(6). Disponível em: <http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined-2010.pdf>.

e prejudicaria esses empregados de outros modos. Em primeiro lugar, elas os exporiam a possíveis hostilidades, uma vez que se passaria a conhecer o seu caráter de trabalhadores não sindicalizados. Em segundo lugar, a revelação dos nomes permitiria ao sindicato a identificação do salário, aspecto pertencente à esfera da privacidade dos trabalhadores.

247. O juiz de Distrito recusou ambos os argumentos a partir de uma interpretação ampla dos fins da FOIA. Seguindo o que foi resolvido pela Suprema Corte no caso *Department of the Air Force v. Rose*, o juiz de Distrito entendeu que “o objetivo dominante da FOIA é o fornecimento [das informações], e as exceções contidas na lei devem ser interpretadas de forma restritiva”.²⁴⁹ Aplicando o padrão do caso *Rose*, o juiz analisou se (a) as informações solicitadas provinham de arquivos de pessoal ou registros médicos, e se (b) o fornecimento das mesmas implicaria em uma clara invasão não justificada da privacidade pessoal.

248. Como havia concordância sobre o ponto (a), no sentido de que as informações efetivamente provinham dos arquivos de pessoal, a questão a ser analisada era se a segunda condição do padrão do caso *Rose* havia sido atendida. De acordo com o juiz do Distrito, o HUD não tinha conseguido demonstrar que o fornecimento dessas informações violaria claramente a privacidade dos empregados.

249. Em primeiro lugar, o juiz de Distrito considerou que a revelação dos salários dos empregados federais não era comparável ao tipo de informação “embaraçosa” protegida pela exceção 6 da FOIA. Quanto à revelação dos nomes dos empregados, o juiz considerou que as supostas hostilidades às quais eles poderiam ser expostos eram meras especulações que não eram capazes de desvirtuar o claro interesse público envolvido no caso. O tribunal agregou que “o claro interesse público em assegurar o cumprimento da lei inclina a balança a favor da revelação das informações”.²⁵⁰

250. Nesse sentido, o juiz ressaltou o interesse do sindicato em conhecer de forma independente as práticas anticompetitivas das empresas que pagam salários abaixo do previsto por lei. O magistrado julgou que a existência de investigações por parte das autoridades que controlam o mercado trabalhista não viola o direito do sindicato a buscar, por si só, satisfazer o interesse público no cumprimento das leis trabalhistas.

²⁴⁹ Corte Distrital para o Distrito de Columbia, EUA, *International Brotherhood of Electrical Workers, Local 41 v. United States Department of Housing and Urban Development*, 593 F.Supp. 542, 544 (1984).

²⁵⁰ Corte Distrital para o Distrito de Columbia, EUA, *International Brotherhood of Electrical Workers, Local 41 v. United States Department of Housing and Urban Development*, 593 F.Supp. 542, 545 (1984).

251. A sentença foi recorrida perante a Corte de Apelações do Distrito de Columbia. Em 26 de abril de 1985, o tribunal confirmou a decisão da Corte do Distrito. O Tribunal de Apelações ressaltou que um dos principais objetivos da FOIA era permitir aos cidadãos o controle das operações do governo. Nesse sentido, afirmou que “o propósito da FOIA é permitir ao público decidir por si mesmo se a ação do governo é a apropriada”.²⁵¹

252. Em sentido semelhante, a Corte de Apelações do Quinto Circuito dos Estados Unidos, em um caso no qual diversos juízes federais haviam impugnado a obrigação de divulgar informações relativas ao seu patrimônio, considerou que o interesse público em um governo sujeito a parâmetros éticos superava de forma substancial qualquer interesse privado potencialmente prejudicado pela revelação de tais informações.²⁵² O tribunal construiu restritivamente a exceção de privacidade e considerou que o fato de que os juízes tenham assumido responsabilidades públicas faz com que sua expectativa de privacidade seja menor do que a que qualquer outra pessoa poderia esperar.²⁵³

253. Por sua vez, o Superior Tribunal Federal do Brasil se pronunciou em um caso que envolvia o processo de um sindicato de empregados estatais contra a decisão do prefeito de São Paulo de divulgar pela internet os nomes, cargos e salários dos 147.000 empregados dessa prefeitura e de 15.000 pessoas contratadas pela cidade. Após ponderar os direitos envolvidos, o tribunal considerou que o princípio da máxima divulgação das informações deveria prevalecer sobre os interesses de privacidade envolvidos. O tribunal destacou a importância da rede da internet para o controle das contas públicas e considerou que impedir a divulgação dos dados relativos à remuneração mensal dos servidores públicos teria “efeitos negativos para o exercício consistente do controle oficial e social sobre os gastos públicos”.²⁵⁴

²⁵¹ Corte Distrital para o Distrito de Columbia, EUA, *International Brotherhood of Electrical Workers, Local 41 v. United States Department of Housing and Urban Development*, 763 F.2d 435, 436 (1985).

²⁵² Corte de Apelações do Quinto Distrito (EUA), *Duplantier v. United States*. 606 F.2d 654, § 54 (1979). O sítio do tribunal na internet está disponível em: <http://www.ca5.uscourts.gov>. Uma análise dessa decisão no contexto do direito de acesso à informação pode ser encontrada no *amicus curiae* apresentado pela Open Society Justice Initiative no caso *Defensoria do Povo c. Municipalidade de San Lorenzo*, na Suprema Corte do Paraguai.

²⁵³ Corte de Apelações do Quinto Distrito (Estados Unidos), *Duplantier v. United States*. 606 F.2d 654, § 54 (1979).

²⁵⁴ Superior Tribunal Federal do Brasil. Decisão de 8 de julho de 2009. O sítio do tribunal na internet está disponível em: <http://www.stf.jus.br>. A decisão está disponível em: <http://right2info.org/resources/publications/Brazil%20S.Ct%20salarios%20SP%20Jul%202009.pdf>. Uma análise dessa decisão no contexto do direito de acesso à informação pode ser encontrada no *amicus curiae* apresentado pela Open Society Justice Initiative no caso *Defensoria do Povo c. Municipalidade de San Lorenzo*, na Suprema Corte do Paraguai.

254. Em outro caso, em 30 de setembro de 2008,²⁵⁵ o Tribunal Constitucional do Peru estabeleceu que a obrigação de prover informações de interesse geral compete não apenas aos órgãos do Estado, mas também às pessoas jurídicas que, regidas primordialmente pelo direito privado, realizam a prestação de um serviço público.

255. O caso que ocasionou essa decisão teve início em 4 de janeiro de 2008, quando um particular solicitou a uma empresa de aviação o fornecimento de informações sobre o tipo ou a natureza das reclamações apresentadas em relação ao serviço público por ela ofertado, para detalhar os casos em que estes haviam sido ou não solucionados nos dois anos anteriores.

256. A empresa solicitou que se declarasse como improcedente a ação de *habeas data*, argumentando que apesar de a empresa ser uma pessoa jurídica que prestava um serviço público, “ela não exerce uma função administrativa, e, portanto, só está obrigada a fornecer a terceiros informações sobre: (i) as características de tais serviços públicos, incluindo as rotas, frequências e horários dos seus voos; e (ii) suas tarifas, sendo que tudo isso já está amplamente descrito e detalhado no seu sítio na internet”.²⁵⁶

257. Uma vez esgotadas as instâncias correspondentes, o Tribunal Constitucional fez um notável uso dos padrões do sistema interamericano, incorporando à sua argumentação uma enunciação da principal jurisprudência interamericana referente ao alcance do direito de acesso à informação, reconhecido no artigo 13 da Convenção Americana.

258. Aplicando essa jurisprudência, o tribunal determinou que “em função de sua natureza regular e sua finalidade em prol da satisfação de determinadas necessidades sociais, o transporte aéreo repercute sobre o interesse geral, e deve, portanto, ser considerado como um serviço de natureza pública. Por isso, as informações estritamente ligadas a esse serviço devem ser fornecidas a qualquer cidadão que as solicite, uma vez que, em caso contrário, tais atos lesariam o direito fundamental de acesso à informação”.²⁵⁷

259. Por outro lado, além do interesse geral que reveste o serviço público, o

²⁵⁵ Tribunal Constitucional do Peru. Caso. 4339-2008-PHD-TC. 30 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04339-2008-HD.html>.

²⁵⁶ Tribunal Constitucional do Peru. Caso. 4339-2008-PHD-TC. 30 de setembro de 2008. Antecedente 2. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04339-2008-HD.html>.

²⁵⁷ Tribunal Constitucional do Peru. Caso. 4339-2008-PHD-TC. 30 de setembro de 2008. Aspectos de Mérito 11. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04339-2008-HD.html>.

tribunal indicou que as informações solicitadas eram de caráter pré-existente, isto é, “estão em posse da demandada, contidas em seus documentos escritos, em suporte magnético ou digital, ou em qualquer outro formato”. Para o tribunal, essas razões foram suficientes para considerar que a entidade estava obrigada a fornecer as informações solicitadas, mesmo sendo uma pessoa jurídica regulada em grande medida sob o regime do direito privado.

260. Com efeito, o tribunal determinou que “em termos gerais, este direito consiste na faculdade que toda pessoa tem de solicitar e acessar as informações que estejam em poder, principalmente, das entidades estatais. No que diz respeito ao acesso à informação em poder de entidades não estatais, ou seja, pessoas jurídicas de direito privado, nem todas as informações em sua posse estão isentas de ser conhecidas, uma vez que considerando o tipo de trabalho que elas realizam, é possível que haja algumas que sejam de natureza pública, e por isso possam ser exigidas e conhecidas pelo público em geral. Nesse contexto, as pessoas jurídicas a quem se pode solicitar esse tipo de informação são aquelas que, apesar de estarem sob o regime privado, prestam serviços públicos ou exercem função administrativa [...]”.

261. Como consequência, o Tribunal Constitucional peruano estabeleceu que se tinha violado o direito de acesso à informação do solicitante e que a empresa devia fornecer as informações solicitadas, após o pagamento prévio da quantia necessária para a sua emissão.

262. O Tribunal Superior Administrativo da República Dominicana, em decisão de 1º de setembro de 2010,²⁵⁸ resolveu a ação de amparo interposta por um jornalista a quem foi parcialmente negada a informação requerida sobre a folha de pagamentos da Câmara de Deputados da República Dominicana. De acordo com o pedido do jornalista, o Escritório de Acesso à Informação da Câmara dos Deputados anexou a lista de dados relativos ao cargo, salários devidos, endereços, departamentos e unidades da instituição, número de funcionários e empregados, além do total bruto do gasto aplicado à folha de pagamentos. Porém, a entidade se recusou a fornecer os nomes dos funcionários, argumentando que ao agir dessa maneira, estava protegendo o direito dos mesmos à privacidade.

263. Para estabelecer se as informações requeridas pelo jornalistas faziam parte da esfera privada dos funcionários públicos, o Tribunal esclareceu o que se entendia por dados pessoais, estabelecendo que estes são informações sobre o indivíduo relativas ao seu domicílio, telefone, prontuário médico, origem étnica ou social, características físicas, morais ou emocionais, fotografias e todas as outras

²⁵⁸ Cfr. Tribunal Superior Administrativo de República Dominicana, Decisão Nº 089-2010 D/F 01-09-2010, 1º de setembro de 2010. Disponível em: http://issuu.com/o.p.d/docs/tribunal_superior_administrativo.

inerentes à sua pessoa e privacidade. De acordo com isso, sustentou que mesmo que o nome seja aquilo que identifica e distingue uma pessoa, como se tratava de uma folha de pagamentos de uma empresa pública, os nomes dos seus empregados e funcionários são informações públicas.²⁵⁹

264. Nesse sentido, o tribunal afirmou que de acordo com a regulação legal na matéria, a lista de empregados, funcionários e legisladores é informação de caráter público, e que sua publicidade não prejudica a privacidade ou a intimidade da pessoa. Por isso, aduziu que as informações requeridas não podem ser entendidas como exceções à obrigação que o Estado tem de fornecer informações.²⁶⁰

265. Por outro lado, a Câmara Constitucional da Corte Suprema da Costa Rica, em decisão de 11 de junho de 2010,²⁶¹ amparou o direito de acessar informações administrativas do Sindicato de Profissionais, Técnicos e Similares do Banco Popular e de Desenvolvimento Comunal, após a negativa da Diretora de Desenvolvimento Humano e Organizacional dessa entidade em fornecer em detalhe as informações solicitadas referentes a: i) o total de cargos com salário único e salário-base, mais adicionais; ii) as áreas em que estava cada um deles; iii) o montante salarial por categoria para as modalidades de salário único e salário-base, mais adicionais. A autoridade recorrida indicou que os detalhes sobre os salários de cada cargo em específico poderiam ser fornecidos sempre e quando os funcionários assim o autorizarem. Na oportunidade, o Tribunal estabeleceu que o pedido do recorrente devia ser atendido, uma vez que as informações que solicitava eram de caráter público.

266. A esse respeito, a Câmara Constitucional afirmou que “a autoridade recorrida confunde o alcance do pedido do recorrente, pois o que ele está requerendo é o salário-base e único de cada categoria descrita na tabela de referência, e não – como o entende – os salários dos empregados considerados individualmente. Daí que as informações solicitadas são de claro interesse público, e, nessa medida, podem ser legitimamente requeridas por qualquer administrado. Destarte, a negativa verificada no *sub lite* configura uma lesão do direito de acesso à

²⁵⁹ Cfr. Tribunal Superior Administrativo de República Dominicana, Decisão Nº 089-2010 D/F 01-09-2010, 1º de setembro de 2010. Disponível em: http://issuu.com/o.p.d/docs/tribunal_superior_administrativo.

²⁶⁰ Cfr. Tribunal Superior Administrativo de República Dominicana, Decisão Nº 089-2010 D/F 01-09-2010, 1º de setembro de 2010. Disponível em: http://issuu.com/o.p.d/docs/tribunal_superior_administrativo.

²⁶¹ Câmara Constitucional da Suprema Corte de Justicia da Costa Rica, Exp: 10-006785-0007-CO Res. Nº 2010010201, 11 de junho de 2010. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=484001&strTipM=T&strDirSel=directo.

informação administrativa em sua vertente *ad extra*".²⁶²

d. Jurisprudência sobre o acesso à informação de dívidas tributárias "incobráveis"

267. A Relatoria Especial afirmou que o direito de acesso à informação contido no artigo 13 da Convenção Americana não é um direito absoluto, mas está sujeito a restrições, que devem dar cumprimento estrito aos requisitos emanados do seu artigo 13.2, isto é, condições de caráter excepcional, inclusão legal, objetivos legítimos, necessidade e proporcionalidade no atendimento do fim buscado.

268. As regras salientadas para o estabelecimento de restrições ao direito de acesso à informação em conformidade com o artigo 13.2 deverão ser observadas pelos tribunais nacionais com vistas a garantir o exercício desse direito em concordância com o ordenamento jurídico interamericano. Neste ponto, é relevante a sentença de 21 de outubro de 2005 da Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica sobre o direito de acesso à informação tributária.²⁶³

269. Em 1º de junho de 2005, o recorrente pediu ao Diretor Geral de Tributação Direta informações sobre as pessoas e empresas declaradas como titulares de dívidas "incobráveis" pela Administração Tributária em 2002, 2003 e 2004, incluindo data de declaração, o montante do dinheiro declarado incobrável, o motivo da declaração, o tipo de tributo, a justificativa da declaração, o embasamento jurídico da mesma, e o nome e número de cédula. Em resposta ao pedido, em 14 de junho de 2005, o diretor informou ao recorrente que existia um impedimento legal ao fornecimento das informações, pois estas eram de caráter confidencial. Essa decisão foi reiterada na resolução do recurso de reconsideração interposto pelo solicitante. Como consequência, o recorrente interpôs um recurso de amparo perante a Corte Suprema de Justiça pela violação do seu direito de acesso à informação pública.

270. Em seus argumentos, o recorrente afirmou que "apesar de solicitar informações relativas às empresas e pessoas declaradas incobráveis pela Direção Geral de Tributação Direta, essa autoridade declinou do fornecimento das informações por entender que elas são confidenciais. Esta é uma violação do disposto da subseção 30 da Constituição Política, pois em realidade se trata de informações

²⁶² Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 10-006785-0007-CO Res. Nº 2010010201, 11 de junho de 2010. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=484001&strTipM=T&strDirSel=directo.

²⁶³ Câmara Constitucional da Suprema Corte da Costa Rica. Decisão 14519, Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de outubro de 2005. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo.

relativas à atividade própria de tal instituição”.²⁶⁴

271. Por sua vez, o Diretor Geral de Tributação Direta salientou que “a Administração Tributária está inibida para fornecer a terceiros ou publicar dados de conteúdo econômico que permitam determinar a situação financeira dos contribuintes”.²⁶⁵

272. O tribunal utilizou ferramentas de interpretação que possuem ampla coincidência com os padrões jurisprudenciais do sistema interamericano para determinar qual das partes tinha razão. Nesse sentido, a Corte Suprema estudou se a exceção estava previamente mencionada em lei, se respondia a um objetivo permitido pela Convenção Americana e se era necessária em uma sociedade democrática.

273. Em relação à inclusão legal da suposta restrição de confidencialidade (contida no artigo 117 do Código de Normas e Procedimentos Tributários) aduzida pela autoridade obrigada, o tribunal determinou que em todo caso, esta “faz uma interpretação errônea da confidencialidade declarada nessa subseção, pois apesar de estar claro que as declarações apresentadas pelos particulares não podem ser divulgadas pelo tipo de informações que contêm, não ocorre o mesmo quando uma dívida foi declarada incobrável, pois existe um evidente interesse público em determinar a forma como a Administração se portou em um caso como esse”.²⁶⁶

274. Ora, de acordo com a Corte Suprema, a finalidade supostamente buscada com o sigilo “não justifica [...] que [a administração] se negue a facilitar informações sobre as contas declaradas incobráveis, pois somente desta maneira os particulares podem realizar uma adequada fiscalização das finanças públicas, determinando se a Administração Tributária adotou ou não as medidas necessárias para afrontar os problemas de morosidade”.²⁶⁷ O conhecimento da atuação da

²⁶⁴ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Decisão 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de outubro de 2005. Considerando III. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo.

²⁶⁵ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Decisão 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de outubro de 2005. Resultando 2. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo.

²⁶⁶ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Decisão 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de outubro de 2005. Considerando V. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo.

²⁶⁷ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Decisão 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de outubro de 2005. Considerando V. Disponível em:

autoridade pública na esfera das obrigações tributárias reveste um interesse geral, pois “é claro que o descumprimento de obrigações de caráter tributário resulta em detrimento da Fazenda Pública, e por isso é do interesse de todos o conhecimento dessas dívidas não honradas, toda vez que somente dessa forma for possível determinar se a Administração atuou com suficiente diligência na recuperação do patrimônio público”.²⁶⁸ Por fim, o tribunal indicou que “em atendimento ao dever de transparência que deve caracterizar a função pública [...] a Administração não pode negar o acesso às informações que revestem interesse público quando tais dados puderem revelar uma gestão irregular de recursos que são de todos e todas os(as) costa-riquenhos(as), como neste caso concreto”.²⁶⁹

275. Como consequência, ao não existir em realidade uma restrição ao direito de acesso, o tribunal entendeu que “no caso concreto, sim, produziu-se uma violação evidente do disposto no artigo 30 da Constituição Política, considerando-se que as informações solicitadas pelo recorrente revestem um interesse público evidente”,²⁷⁰ que não está sujeito a qualquer exceção reconhecida nas leis ou na Constituição do Estado. Por essa razão, ordenou-se à autoridade o fornecimento das informações solicitadas pelo recorrente em um prazo de oito dias não prorrogáveis a partir da data de notificação da sentença.

e. Jurisprudência sobre o direito de acesso aos arquivos e registros públicos contendo informações sobre o(a) próprio(a) solicitante

276. A decisão prolatada pela Câmara Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela sobre uma Ação de Amparo Constitucional, datada de 7 de agosto de 2007,²⁷¹ determinou que o direito de acesso ao conteúdo dos registros ou

http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo.

²⁶⁸ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Decisão 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de outubro de 2005. Considerando V. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo.

²⁶⁹ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Decisão 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de outubro de 2005. Considerando V. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo.

²⁷⁰ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Decisão 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de outubro de 2005. Considerando V. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo.

²⁷¹ Câmara Constitucional do Supremo Tribunal de Justiça da Venezuela. Exp. 00-2672. Caracas, Venezuela. 7 de agosto de 2007. Apartado IV. Disponível em: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1710-070807-07-0334.htm>.

arquivos públicos contendo informações sobre o(a) solicitante não deve ser restringido aos pedidos realizados no marco de um procedimento administrativo, posto que a garantia desse direito requer que tais informações devem ser fornecidas quando o(a) interessado(a) as requerer.

277. Os fatos da causa se referem à impugnação da decisão da Corte Segunda de Contenciosos Administrativos, em virtude da qual se negou a um estudante o acesso ao seu dossiê acadêmico contido nos arquivos da Universidade Central da Venezuela.

278. O juiz *a quo* decidiu não declarar violado o direito de acesso aos seus registros, previsto no artigo 143 da Constituição Nacional,²⁷² afirmando que “para ocorrer uma violação do direito de acesso a um dossiê com informações sobre o solicitante, a negativa deve se dar ineludivelmente no marco de um procedimento administrativo no qual o denunciante tenha um interesse em relação à resolução definitiva que a Administração deverá ditar em relação ao assunto que lhe diga respeito, situação que não foi verificada na controvérsia em estudo”.²⁷³

279. Ao decidir, a Câmara Constitucional venezuelana entendeu que “o tribunal *a quo* interpretou incorretamente a norma e extraiu conclusões que não emanam do artigo 143 constitucional”, pois “não se observa [...] que para a sua violação deva existir, *necessariamente, a instauração de um procedimento administrativo*”.²⁷⁴ Para o tribunal, subordinar a violação do direito à informação ao cumprimento de um procedimento administrativo equivale à imposição de uma restrição, de maneira infundada, a um direito constitucional.

280. No entender da Câmara Constitucional, “a norma constitucional não deve ser interpretada restritivamente, e, sim, ao contrário, amplamente, ainda mais quando se tratar de direitos constitucionais, como no caso do direito à informação,

²⁷² O artigo 143 estabelece: “os cidadãos e cidadãs têm direito de ser informados e informadas oportunamente e com veracidade pela Administração Pública sobre o estado das atuações em que estiverem diretamente interessados e interessadas, e de conhecer as resoluções definitivas que forem adotadas sobre o particular. Do mesmo modo, têm acesso aos arquivos e registros administrativos, sem prejuízo dos limites aceitáveis dentro de uma sociedade democrática em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade da vida privada, em conformidade com a lei que regula a matéria de classificação de documentos de conteúdo confidencial ou secreto. Não se permitirá censura alguma aos funcionários públicos ou funcionárias públicas que informarem sobre assuntos sob sua responsabilidade”.

²⁷³ Câmara Constitucional do Supremo Tribunal de Justiça da Venezuela. Exp. 00-2672. Caracas, Venezuela. 7 de agosto de 2007. Apartado IV. Disponível em: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1710-070807-07-0334.htm>.

²⁷⁴ Câmara Constitucional do Supremo Tribunal de Justiça da Venezuela. Exp. 00-2672. Caracas, Venezuela. 7 de agosto de 2007. Apartado VI. Disponível em: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1710-070807-07-0334.htm>.

que, como indica o *caput* da disposição, é um direito todos os cidadãos, sem distinção da relação jurídica concreta que possa existir entre o solicitante e a Administração”.²⁷⁵

281. Como consequência, o tribunal determinou a revogação, no que correspondesse a esse ponto, da decisão do juiz *a quo*, pois o estudante que solicitava acesso aos seus registros acadêmicos “tem o direito de que o Escritório de Controle de Estudos lhe forneça informações a respeito de seu desenvolvimento acadêmico durante o tempo em que esteve ligado à universidade e lhe permita a revisão de seu histórico; e, inclusive, que faça anotações do seu conteúdo e obtenha cópias, caso assim o requeira”.²⁷⁶

282. O Juizado de Primeira Instância de Contenciosos Administrativos (Uruguai), na sentença N° 36 de 23 de outubro de 2008, ao resolver uma ação de *habeas data*, ordenou ao Ministério da Defesa Nacional a entrega dos testemunhos autenticados correspondentes a uma investigação administrativa realizada em um contingente militar na qual foi investigado o autor do pedido mencionado. A decisão foi confirmada pelo Tribunal de Recursos Cíveis de Quinto Turno, por meio da Decisão N° 124, prolatada em 14 de novembro de 2008.

283. De acordo com o juiz, “a lei [...] estabelece como um dos fatores inerentes à proteção dos direitos humanos a proteção dos dados pessoais correspondentes aos indivíduos. [...] Com a proeminência e valorização dos direitos humanos, o direito à informação dos dados a respeito do próprio sujeito adquire um valor transcendental. Definitivamente, trata-se da proteção do indivíduo e do Estado Republicano de Direito”.²⁷⁷

284. O Tribunal do Peru, em uma Sentença que deu provimento ao recurso de *habeas data* interposto pela recorrente contra o Conselho Nacional da Magistratura (CNM) com a finalidade de lhe serem fornecidas informações sobre o processo em que se decidiu não ratificá-la no cargo que desempenhava, analisou se a restrição ao direito de acesso à informação estava de acordo com o ordenamento jurídico.

285. O Tribunal analisou o conteúdo da disposição que restringia o direito de

²⁷⁵ Câmara Constitucional do Supremo Tribunal de Justiça da Venezuela. Exp. 00-2672. Caracas, Venezuela. 7 de agosto de 2007. Apartado VI. Disponível em: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1710-070807-07-0334.htm>.

²⁷⁶ Câmara Constitucional do Supremo Tribunal de Justiça da Venezuela. Exp. 00-2672. Caracas, Venezuela. 7 de agosto de 2007. Apartado VI. Disponível em: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1710-070807-07-0334.htm>.

²⁷⁷ Juizado de Primeira Instância do Contencioso Administrativo (Uruguai), Sentença N° 36, 23 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.redipd.org/documentacion/jurisprudencia/common/Uruguai/Sentença-jca3.pdf>.

acessar os mencionados dados para então estudar a razoabilidade da medida, considerando-se a natureza do direito restringido.

286. Desse modo, o Tribunal estudou a disposição da Lei Orgânica do Conselho Nacional da Magistratura (LOCNM), que, de acordo com o Conselho, justificaria o sigilo das informações solicitadas ao dispor sobre a proibição de expedir certificações ou informações de qualquer gênero a particulares ou autoridades a respeito dos dados contidos no registro, com a exceção do disposto no artigo 96 da Constituição ou de mandato judicial.

287. Para tal fim, o tribunal analisou se as informações dispostas no mencionado registro eram de caráter público ou não. Nesse sentido, estudou o que foi salientado na Lei de Transparência e Acesso à Informação Pública, de acordo com a qual “[...] considera-se como informação pública qualquer tipo de documentação financiada pelo orçamento público que sirva de base para uma decisão de natureza administrativa”.²⁷⁸

288. Diante disso, o Tribunal Constitucional ressaltou que “[...] a exigência de que a documentação seja financiada pelo orçamento público é exageradamente restritiva do que deve ser considerado como ‘informação pública’. O que há de realmente transcendental, para os efeitos de poder ser considerado como ‘informação pública’, é não o seu financiamento, e sim a posse e o uso que lhe impõem os órgãos públicos na adoção de decisões administrativas, exceto, é claro, quando as informações tiverem sido declaradas por lei como sujeitas ao sigilo”.²⁷⁹

289. Nesse sentido, “[...] não é constitucionalmente tolerável que uma declaração de confidencialidade se legitime pelo simples fato de estar amparada na lei. Os direitos constitucionais, como assim o eram no Estado legal de Direito, não valem no âmbito das leis, e sim o contrário: as leis valem no âmbito dos direitos fundamentais [Herber Krüger]; de maneira que se, por meio de uma lei, for restringido o exercício de um direito fundamental, tal restrição necessariamente deve fundamentar-se em um fim constitucionalmente valioso, além de ocorrer como uma medida estritamente necessária e adequada para alcançar o que se está buscando”.²⁸⁰

290. Considerando que no caso concreto, quem solicita as informações é a

²⁷⁸ Tribunal Constitucional do Peru. Exp. N° 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>.

²⁷⁹ Tribunal Constitucional do Peru. Exp. N° 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>.

²⁸⁰ Tribunal Constitucional do Peru. Exp. N° 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>.

mesma pessoa que foi submetida ao processo de ratificação, o Tribunal decidiu não analisar se a restrição genérica está fundamentada constitucionalmente. Porém, ressaltou que de acordo com uma interpretação adequada da disposição, a restrição do acesso às informações em questão não compreende quem estiver submetido ao processo de ratificação.

291. Assim, o Tribunal concluiu que foi arbitrária a negação de informações referente ao processo do solicitante. Por isso, o Tribunal ordenou que em um prazo peremptório lhe fossem fornecidas as informações solicitadas.

f. Jurisprudência sobre acesso à informação pessoal de beneficiários de programas sociais

292. A Corte de Constitucionalidade da Guatemala, em decisão de 2 de dezembro de 2009, resolveu o recurso de uma ação de amparo constitucional movido pelo Ministro da Educação da Guatemala, que se negava a entregar o número de identificação das pessoas beneficiárias do programa social “Mi familia progresa”. As informações eram requeridas pela Controladoria Geral de Contas com objetivos de fiscalização, aduzindo que sem o número da cédula de identificação dos beneficiários não se poderia conhecer sua identidade.

293. A Corte de Constitucionalidade salientou que o artigo 232 da Constituição do Estado²⁸¹ faculta ao Controlador Geral de Contas “fiscalizar as receitas, as despesas e em geral todo interesse fazendário do Estado”, e, por isso, “como a Controladoria Geral de Contas está solicitando ao Ministério da Educação as informações para o exercício de sua função fiscalizadora, é procedente outorgar a decisão solicitada”. Assim, ordenou ao Ministério da Educação o fornecimento das informações requeridas pela Controladoria.²⁸²

5. Jurisprudência sobre a obrigação de responder de modo oportuno, completo e acessível

a. Jurisprudência sobre a obrigação de contar com um procedimento

²⁸¹ O artigo 232 da Constituição da Guatemala ressalta: “Artigo 232 – Controladoria Geral de Contas. A Controladoria Geral de Contas é uma instituição técnica descentralizada, com funções fiscalizadoras sobre as receitas, as despesas e em geral todo interesse fazendário dos organismos do Estado, dos municípios, entidades descentralizadas e autônomas, bem como de qualquer pessoa que receba fundos do Estado ou faça arrecadações públicas. Também estão sujeitos a essa fiscalização os contratistas de obras públicas e qualquer outra pessoa que, por delegação do Estado, invista ou administre fundos públicos. Sua organização, funcionamento e atribuições serão determinados por lei”.

²⁸² Corte de Constitucionalidade da Guatemala. Recurso aos autos apensados 4362-2009 e 4657-2009, 2 de dezembro de 2009.

administrativo de acesso à informação simples, rápido e gratuito

294. Um dos padrões do direito de acesso à informação é a existência de um procedimento administrativo simples, rápido e gratuito. A respeito desta obrigação, os Tribunais Colegiados do México consideraram que a partir da “declaração conjunta adotada em 6 de dezembro de 2004 pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, o Representante da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa para a Liberdade dos Meios de Comunicação, e o Relator Especial da Organização dos Estados Americanos para a Liberdade de Expressão, [...] adverte-se [...] como princípio [...] básico [...] que rege [...] o acesso à informação [...] [que] o processo para acessar informações públicas deverá ser simples, rápido e gratuito ou de baixo custo [...]”.²⁸³

295. No Paraguai, o Tribunal de Recursos Cíveis e Comerciais do 3º Turno de Assunção ressaltou a importância de se contar com um recurso rápido para exigir o direito à informação. Como manifestou o tribunal na Decisão N° 51, “o direito à informação, como direito fundamental, não tolera, por sua própria natureza, a demora resultante de um processo judicial”.²⁸⁴

296. Por sua vez, a Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia, na Decisão C-872 de 2003, resolveu uma ação cidadã de constitucionalidade contra o Decreto 1799 de 2001, que ditava normas sobre avaliação e classificação para o pessoal de Oficiais e Suboficiais das Forças Militares e determinava que todos os documentos correspondentes ao processo de avaliação eram de caráter sigiloso.

297. A Corte declarou contrárias à Constituição as expressões que determinavam que os documentos e as decisões do processo de avaliação fossem de caráter sigiloso; lembrou também a importância de que nas democracias os cidadãos possam acessar as informações, o que implica que o Estado deve responder de modo claro, oportuno, certo, atualizado e acessível às solicitações dos administrados.

298. Para resolver o caso, a Corte Colombiana fez uma referência direta ao

²⁸³ Décimo Quinto Tribunal Colegiado em Matéria Administrativa de Primeiro Circuito (México). *Amparo en Revisión* (improcedência) 85/2009. Jaime Alvarado López. 11 de março de 2009. Unanimidade de votos. Relator: Armando Cortés Galván. Secretário: Gabriel Regis López. *Novena Época, Semanario Judicial de la Federación e su Gaceta XXIX*, Tesis I.15o.A.118 A, *Tesis Aislada*, abril de 2009. Disponível em: <http://www.scjn.gob.mx/ActividadJur/Jurisprudencia/Paginas/IndexJurisprudencia.aspx>.

²⁸⁴ Tribunal de Recursos Cíveis e Comerciais de Terceiro Turno de Assunção (Paraguai), Decisão N° 51, 2 de maio de 2008. Disponível em: http://www.idea.org.py/gfx/espanol/descargas/normativa_ambiental/jurisprudencia/nacional/Caso_Picco_Portillo_acceso_Informacion.pdf.

artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos e à Opinião Consultiva 5 de 1985 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, para concluir que “[...] o controle efetivo dos cidadãos sobre as ações públicas requer não apenas uma abstenção por parte do Estado de censurar as informações, mas também demanda uma ação positiva consistente para proporcionar aos indivíduos os meios para que acessem os arquivos e documentos nos quais é plasmada, dia após dia, a atividade estatal”.²⁸⁵

299. Em referência ao Relatório do ano de 2001 da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da CIDH e à Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão, a Corte declarou que esses documentos “[...] constituem diretivas de comportamento direcionadas aos Estados, que servem ademais como critério auxiliar de interpretação dos tratados internacionais sobre direitos humanos”.²⁸⁶

300. O tribunal colombiano concluiu reiterando a regra da publicidade da informação e a exceção do segredo, e estabelecendo a existência de um dever de hierarquia constitucional do Estado Colombiano e das autoridades públicas de “[...] entregar, a quem solicitar, informações claras, completas, oportunas, certas e atualizadas sobre qualquer atividade do Estado”.²⁸⁷

301. Por sua vez, a sentença mencionada da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, que resolveu um recurso de amparo contra o Colegiado de Médicos e Cirurgiões, relativa à exigência de dinheiro que este organismo fazia aos cidadãos para permitir-lhes o acesso às informações solicitadas, indicou: “[...] no critério deste Tribunal, essa cobrança [\$0,75 pelas informações sobre cada médico colegiado] constitui uma restrição desarrazoada e desproporcional à obtenção de informações totalmente públicas, como é neste caso a lista dos médicos especialistas em cirurgia plástica devidamente colegiados, partindo das faculdades e direitos que este direito [à informação] entranha para as pessoas”.²⁸⁸

302. Em outra decisão, a Corte Suprema da Costa Rica resolveu um recurso de

²⁸⁵ Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-872/03. Expediente D-4537. Bogotá, Colômbia, 30 de setembro de 2003. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-872-03.htm>.

²⁸⁶ Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-872/03. Expediente D-4537. Bogotá, Colômbia, 30 de setembro de 2003. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-872-03.htm>.

²⁸⁷ Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-872/03. Expediente D-4537. Bogotá, Colômbia, 30 de setembro de 2003. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-872-03.htm>.

²⁸⁸ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Amparo, Exp: 07-012599-0007-CO, Res. Nº 2007015343 23 de outubro de 2007. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=396257&strTipM=T&strDirSel=directo.

amparo interposto pela violação do direito de solicitação como consequência da informação incompleta recebida pelo demandante após solicitar do programa “El Estado de la Nación” informações gerais sobre as consultorias, coordenações e investigações por ele realizadas nos cinco anos anteriores. Nessa decisão, o tribunal enfatizou a obrigação das autoridades que administram informações públicas de fornecê-las de modo completo, rápido e acessível. Dessa maneira, considerando a natureza das informações solicitadas, bem como o reconhecimento e o alcance do direito de solicitação no ordenamento jurídico costa-riquenho, a Corte ordenou que o diretor do programa provesse as informações solicitadas pelo demandante em um prazo determinado.

303. O Tribunal afirmou que “a jurisprudência desta Câmara Constitucional estabeleceu com clareza que em caso de um pedido de informações por parte de um administrado perante um órgão público, este deve respeitar em todos os momentos os prazos estipulados para dar uma resposta, em conformidade com a subseção 27 da Constituição Política, e em relação ao artigo 32 da Lei da Jurisdição Constitucional”.²⁸⁹

304. Nesse sentido, o Tribunal declarou violado o direito de solicitação do demandante ao estabelecer que no caso concreto, “o que o amparado solicitou são pura e simplesmente informações gerais sobre as consultorias, coordenações e investigações realizadas nos últimos cinco anos no Programa “Estado de la Nación” [...]. Neste ponto, apesar de o ofício [...] de 7 de outubro de 2009 ter fornecido uma resposta ao solicitante sobre esse pedido, ela não atendeu às exigências do direito, pois requer que ele extraia dos seus anexos os nomes daqueles que prestaram serviços profissionais ao demandado – com o agravante de que ela não lhe indicou claramente quais foram os montantes recebidos por esses consultores pelos seus serviços, ou o imposto sobre a renda retido; apenas lhe indica as tarifas correspondentes às propostas e à coordenação das investigações”.²⁹⁰

305. Por outro lado, o Tribunal Constitucional do Peru sustentou que, considerando o conteúdo do direito de acessar a informação, bem como sua transcendência dentro dos regimes democráticos, as informações que forem fornecidas pelas autoridades competentes devem cumprir certos requisitos

²⁸⁹ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 09-015926-0007-CO Res. Nº 2009018175, 27 de novembro de 2009. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=468920&strTipM=T&strDirSel=directo.

²⁹⁰ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 09-015926-0007-CO Res. Nº 2009018175, 27 de novembro de 2009. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=468920&strTipM=T&strDirSel=directo.

mínimos.²⁹¹

306. De acordo com o Tribunal, “o conteúdo constitucionalmente garantido pelo direito de acesso à informação pública não só compreende a mera responsabilidade de acessar a informação solicitada, e, correlativamente, a obrigação que os organismos públicos têm de fornecê-la. Se o seu conteúdo constitucionalmente protegido fosse somente esse, haveria o risco de que este direito e os fins buscados com o seu reconhecimento fossem burlados quando, p.ex., os organismos públicos entregassem qualquer tipo de informação, independentemente de sua veracidade ou não. No critério do Tribunal, não se viola somente o direito de acesso à informação quando o seu fornecimento é negado sem que existam razões constitucionalmente legítimas para isso, mas também quando a informação proporcionada é fragmentária, desatualizada, incompleta, imprecisa, falsa, inoportuna ou errada. Daí que em sua face positiva, o direito de acesso à informação impõe aos órgãos da administração pública o dever de informar, e, em sua face negativa, exige que a informação proporcionada não seja falsa, incompleta, fragmentária, indiciária ou confusa”.²⁹²

307. Em função disso, o Tribunal assegurou que “se, mediante o direito em referência, não for garantido o acesso, conhecimento e controle das informações públicas, a fim de favorecer a maior e melhor participação dos cidadãos nos assuntos públicos, bem como a transparência da atuação e gestão das entidades governamentais, então um mínimo de exigência que esses fins impõem para ser cumprido é que as informações sejam verazes, atuais e claras”.²⁹³

b. Jurisprudência sobre o acesso à informação e o dever de criar e conservar arquivos

308. A Relatoria destaca a obrigação que os Estados têm de estruturar sistemas que permitam o armazenamento e a conservação da informação.²⁹⁴ A exigência de criar sistemas de arquivos não implica somente na custódia da informação de qualquer maneira, mas requer também a implementação de plataformas físicas e de informática que sistematizem os dados, de modo que sua

²⁹¹ Tribunal Constitucional do Peru, Decisão EXP. N° 1797-2002-HD/TC, 29 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>.

²⁹² Tribunal Constitucional do Peru, Decisão EXP. N° 1797-2002-HD/TC, 29 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>.

²⁹³ Tribunal Constitucional do Peru, Decisão EXP. N° 1797-2002-HD/TC, 29 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>.

²⁹⁴ CIDH. Relatório Anual 2009. Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo IV: O direito de acesso à informação, § 77. Disponível em: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEAnual%202009.pdf>.

busca e recuperação sejam feitas dentro de um prazo razoável com a obtenção de dados completos e verificáveis.

309. Sobre essa obrigação, a Corte Constitucional da Colômbia se pronunciou na Decisão T-216 de 2004, ao resolver o pedido de um cidadão que solicitou o acesso às atas de conciliação trabalhista, convenções coletivas e outros documentos de uma empresa do Estado, e que lhe foram negados, entre outras razões, porque não existia um arquivo com as informações sistematizadas.

310. Para a Corte da Colômbia, é evidente que as informações são criadas com rapidez e em grandes quantidades, e que os documentos são reproduzidos exponencialmente. Por essa razão, está claro para a Corte que as entidades encarregadas de conservar as informações devem criar mecanismos de organização que contenham um sistema de classificação racional dos documentos.

311. De acordo com a Corte, um arquivo “não é um ‘amontoado de sacos’ contendo documentos ou a colocação de fôlios e expedientes de modo fisicamente ‘ordenado’”,²⁹⁵ e sim um sistema de organização das informações direcionado a “[...] estabelecer quais documentos existem em um arquivo e desenhar os meios para custodiar devidamente tais documentos, bem como para estipular parâmetros – compatíveis com a ordem constitucional – de acesso aos mesmos”.²⁹⁶

312. A Corte Constitucional colombiana estabeleceu que o descumprimento do dever de conservação dos documentos, além de violar o direito de acesso à informação, pode constituir uma espécie de censura na qual se impede o acesso a documentos que não estão submetidos a qualquer tipo de reserva.

313. A Corte enfatizou que essa forma especial de censura pode acontecer por meio de mecanismos sutis, como os obstáculos burocráticos no acesso a documentos ou a desordem nos arquivos, que implicam na impossibilidade de encontrar os documentos ou podem ocultar a existência dos mesmos.

c. Jurisprudência sobre o dever estatal de fundamentar qualquer indeferimento de um pedido de acesso à informação

314. O Conselho de Transparência do Chile ressaltou que as entidades estatais não podem deixar de responder a um pedido de informações com o

²⁹⁵ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-216/04. Expediente T-726171. Bogotá, Colômbia, 8 de março de 2004. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t%2D216%2D04.htm>.

²⁹⁶ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-216/04. Expediente T-726171. Bogotá, Colômbia, 8 de março de 2004. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t%2D216%2D04.htm>.

argumento de que o pedido não cumpre os requisitos exigidos por lei, a menos que indiquem com clareza qual é o requisito que não tenha sido cumprido. Assim o afirmou na decisão de 23 de junho de 2009, por ocasião de uma reclamação sobre informações ligadas à utilização dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional nos anos de 2008 e 2009, especificamente os relativos à zona afetada pela emergência provocada pelo vulcão Chaitén. A autoridade reclamada (Intendência da Região de los Lagos) se recusou a fornecer as informações, afirmando, entre outras coisas, que o pedido era genérico e não identificava claramente as informações requeridas.

315. Em sua decisão, o Conselho de Transparência rejeitou esse argumento, afirmando que a “especificação de um pedido é satisfatória se estiver circunscrita a certas matérias, se indicar as partes intervenientes ou o autor das informações, e se indicar o período em questão” – o que ocorreu no caso. Aduziu também que para negar um pedido de acesso, “não basta invocar a circunstância de o pedido se referir a um grande número de atos administrativos, ou de o seu atendimento resultar em um desvio indevido dos funcionários” de suas funções, uma vez que é preciso provar essas exceções mais além de invoca-las. No entender do Conselho, a Intendência de Los Lagos falhou em agir dessa forma.²⁹⁷

316. Do mesmo modo, a Corte Constitucional da Colômbia, na decisão T-1322 do ano 2000, estabeleceu que o direito de acesso à informação é violado não somente quando não se responde a um pedido, mas também quando a resposta “não é adequada ao pedido formulado – por exemplo, porque é uma resposta vaga, ou porque responde a uma pergunta diferente da que foi feita –, ou quando se distancia das normas constitucionais e legais sobre a matéria”.²⁹⁸

317. A Corte da Colômbia usou esse argumento para ordenar que uma empresa na qual foi investido capital tanto público quanto privado revelasse publicamente um resumo executivo da sua gestão, que havia sido negado com base no argumento de que se tratava de informação sigilosa de uma empresa privada.

d. Jurisprudência sobre a obrigação de contar com um recurso judicial adequado e efetivo

318. Em 27 de abril de 2007, o Tribunal Contencioso Tributário e Administrativo da República Dominicana prolatou a decisão de uma ação de amparo

²⁹⁷ Conselho de Transparência do Chile. Código de reclamação A1-09, 23 de junho de 2009. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A1-09/A1-09_decision_web.pdf.

²⁹⁸ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-1322/00. Expediente T-317327. Bogotá, Colômbia, 31 de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/t%2D1322%2D00.htm>.

que, além de incorporar os padrões internacionais em relação ao conteúdo do direito a um recurso adequado e efetivo para a proteção do acesso à informação, caracterizou esse direito como um recurso autônomo. De acordo com o tribunal, o exercício de um recurso com vistas a garantir o direito de acesso à informação não pode estar subordinado ao esgotamento de outras formas de remediação legal. Para que esse recurso prospere, deve bastar que se constate uma lesão ou ameaça certa ao direito de acesso à informação.

319. O caso comentado se refere ao pedido de acesso à informação apresentado por um jornalista à Secretaria de Obras Públicas do Estado, solicitando a expedição de cópias dos planos aprovados para a construção de diversas obras ligadas ao metrô de Santo Domingo, além de diversos estudos geofísicos e geotécnicos da obra indicada. Esse pedido foi negado, com uma explicação de que as informações requeridas se enquadravam em uma exceção legal – contida no inciso e) do artigo 17 da Lei N° 200-04 (Lei Geral de Livre Acesso à Informação Pública) –, uma vez que o conhecimento público do projeto poderia por em perigo a segurança de seus usuários, e, como consequência, poderia se tornar prejudicial ao interesse nacional.

320. Em sua peça de defesa, a autoridade responsável por fornecer as informações fez uma solicitação, entre outras, de que se declarasse a incompetência do Tribunal Contencioso Tributário Administrativo para examinar o recurso de amparo que visava a proteger o direito de acesso à informação, diante do fato de que o recorrente não teria esgotado todas as vias de remediação administrativa antes de interpor o recurso.

321. O solicitante contestou essas objeções durante a audiência, argumentando que quando a Lei N° 437-06 prevê o recurso de amparo, ela se refere a uma ação para impedir que o cidadão se torne vulnerável diante do poder do Estado e para materializar efetivamente dentro do ordenamento jurídico dominicano o direito essencial à proteção dos seus demais direitos fundamentais.

322. Ao resolver a questão processual apresentada, o tribunal aplicou os critérios estabelecidos na jurisprudência do sistema interamericano para o exame da obrigação estatal de contar com um recurso adequado e efetivo para a proteção do direito de acesso à informação, contido no artigo 13 da Convenção Americana.

323. Com efeito, o tribunal examinou o conteúdo outorgado pela Corte Interamericana ao artigo 25 da Convenção Americana no sentido de que “toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido, ou a qualquer outro recurso efetivo perante juízes ou tribunais competentes, que a ampare contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição, pelas leis ou pela Convenção [Americana], mesmo quando tal violação for cometida por pessoas que agirem no

exercício de suas funções oficiais”.²⁹⁹

324. De acordo com o que se depreende de sua argumentação, o tribunal entendeu que o mencionado artigo 25 da Convenção Americana devia ser visto como aplicável ao direito de acesso à informação contido no artigo 8, subseção 10, da Constituição Nacional, e no artigo 13 da Convenção Americana. O tribunal determinou que esse recurso estava previsto na Lei N° 437-06 como “um recurso autônomo, que não necessita esperar pelo esgotamento dos recursos administrativos, ou qualquer outro para a admissibilidade de tal recurso; basta e é suficiente que se tenha violado um direito fundamental ou que haja a possibilidade de uma lesão iminente a um direito da pessoa”.³⁰⁰

325. Em virtude do fato de que esse recurso não requer que se esgotem os recursos prévios, o tribunal o qualificou como “uma ação autônoma em relação a todo processo”. No entender do tribunal, “para que o juiz de amparo acolha o recurso, é necessário que se tenha violado um direito fundamental ou que exista a possibilidade de que ele possa [ter sido] violado”. No caso, o tribunal estabeleceu que ocorreu “uma violação de um direito fundamental, que é o direito de acesso à informação pública, previsto na Constituição da República Dominicana e em tratados internacionais e leis”.³⁰¹

326. Após examinar as obrigações contidas no artigo 8 da Constituição da República, no artigo 13 da Convenção Americana e no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como na Lei Geral de Livre Acesso à Informação Pública, o tribunal declarou como válido o recurso interposto pelo solicitante, o qual, uma vez analisado o mérito da controvérsia, teria por efeito proteger o seu direito de acesso à informação.

e. Jurisprudência sobre o dever de indicar ao solicitante a fonte, o lugar e a forma em que pode ter acesso à informação previamente publicada

327. A decisão prolatada em 3 de abril de 2007 pela Corte Suprema de Justiça

²⁹⁹ Tribunal Contencioso Tributário e Administrativo da República Dominicana. Decisão N° 024-2007. Exp. N° 30-07-00078. Santo Domingo, República Dominicana, p. 21. Disponível em: http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/2007/luis_lora.pdf.

³⁰⁰ Tribunal Contencioso Tributário e Administrativo de República Dominicana, Decisão N° 024-2007. Exp. N° 30-07-00078. Santo Domingo, República Dominicana, p. 22. Disponível em: http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/2007/luis_lora.pdf.

³⁰¹ Tribunal Contencioso Tributário e Administrativo de República Dominicana, Decisão N° 024-2007. Exp. N° 30-07-00078. Santo Domingo, República Dominicana, p. 26. Disponível em: http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/2007/luis_lora.pdf.

do Panamá³⁰² reiterou o dever da autoridade que recebe o pedido de informações, de indicar, nos casos em que as informações já não tenham sido publicadas, a fonte, o lugar e a forma como o solicitante poderá acessá-las.

328. Os fatos que motivaram a sentença versam sobre o pedido apresentado por um particular ao diretor da Caixa da Previdência Social do Panamá, solicitando informações sobre se a normativa panamenha possibilitava ou impedia uma esposa de inscrever o seu esposo para que ele recebesse os serviços médicos hospitalares próprios da previdência social.³⁰³ Não obstante, depois de vencidos os prazos legais e constitucionais correspondentes, o pedido não foi respondido pela autoridade obrigada.

329. Uma vez iniciado o procedimento perante o tribunal, a autoridade obrigada indicou que as informações solicitadas eram “de caráter geral, porquanto estavam estabelecidas no artigo 138 da Lei 51 de 2005 (Lei Orgânica da Instituição)”, e que, portanto, eram também de “conhecimento público”, razões pelas quais não havia dado uma resposta específica ao solicitante.

330. O tribunal determinou que a autoridade obrigada não havia atuado conforme as regras que regulam o acesso à informação, posto que em nenhum momento levou ao conhecimento do interessado as informações e se limitou a justificar sua omissão mediante o mencionado relatório no momento do processo jurídico.

331. O tribunal estabeleceu que “no caso [em] que a informação já estiver disponível ao público em meios impressos, tais como livros, arquivos públicos, formatos eletrônicos disponíveis na [internet], entre outros, deve-se fazer saber a fonte, o lugar e a forma em que o mesmo pode ter acesso à informação previamente publicada”.³⁰⁴ Do mesmo modo, indicou que mesmo que a informação solicitada constasse na lei e fosse de caráter público e de conhecimento geral, a autoridade teria o dever de responder ao pedido dentro do prazo legal, nos termos explicitados.

332. Como consequência, a Corte Suprema de Justiça do Panamá deferiu a

³⁰² Corte Suprema de Justicia de Panamá. Expediente 1154-06. April 3, 2007. Disponível em: <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>.

³⁰³ Em 30 de outubro de 2006, o recorrente da ação de *habeas data* solicitou à mencionada entidade pública que indicasse se existia alguma normativa que proibisse ou limitasse a inscrição, por parte da cónyuge feminina, de seu esposo como dependente, para o efeito de receber os serviços médicos hospitalares correspondentes. Também solicitou que, no caso de existir essa normativa, fosse incluída a data de emissão da mesma, e, no caso de não existir, que lhe fosse informado sobre o trâmite administrativo a ser seguido para proceder com a inscrição pela cónyuge.

³⁰⁴ Corte Suprema de Justicia de Panamá. Expediente 1154-06. 3 de abril de 2007. Decisão do Pleno. Disponível em: <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>.

ação e ordenou que a entidade demandada, no prazo de dez dias, comunicasse à parte autora as informações solicitadas.

f. Jurisprudência sobre o dever de diligência e assistência da administração a respeito do direito de acesso à informação

333. Em uma decisão de 28 de janeiro, de 2005,³⁰⁵ a Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica fez uma importante conexão do “princípio do informalismo a favor do administrado” com o direito de acesso à informação pública. Nessa decisão, a Corte sustentou que qualquer pedido de acesso feito a uma instância diferente da que a possui, porém do mesmo órgão público, tem a obrigação de encaminhar imediatamente o pedido à instância competente responsável por resolvê-la.

334. O fato que motivou essa decisão foi o pedido de acesso à informação apresentado a duas instâncias diferentes da mesma entidade em duas ocasiões durante o mesmo mês. Nas duas ocasiões, os respectivos escritórios alegaram ao solicitante a impossibilidade de atender integralmente a todos os pontos do seu pedido,³⁰⁶ pois parte das informações requeridas não estava em seu poder e, por isso, o recorrente deveria solicitá-la a outros escritórios da mesma entidade pública.

335. O tribunal fez uma extensa análise dos princípios que devem ser observados para se garantir o direito de acesso à informação. Para isso, em ampla concordância com os padrões estabelecidos pela jurisprudência interamericana, redigiu uma exposição dos princípios da transparência e publicidade administrativa do conteúdo do direito de acesso à informação, dos sujeitos ativo e passivo, de seu objeto de tutela e das restrições correspondentes.

336. Para resolver o litígio apresentado pelas partes, o tribunal desenvolveu em sua sentença o conteúdo do “princípio do informalismo a favor do administrado”

³⁰⁵ Câmara Constitucional da Suprema Corte da Costa Rica. Exp: 04-010480-0007-CO Res: 2005-00774 San José, Costa Rica. 28 de janeiro de 2005. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo.

³⁰⁶ As informações solicitadas se dividiam nos seguintes pontos: a) a resolução a que chegou o Conselho de Administração no caso da investigação de uma pessoa, com o nome dos diretores que estiveram presentes e dos que votaram a favor e contra o recomendado pelo órgão diretor do procedimento; b) a data do concurso para contratar o advogado que implementaria a instrução do procedimento; c) em caso de ter havido contratação direta, o nome dos outros advogados convidados e suas respectivas ofertas; d) a oferta do advogado que foi, por fim, contratado; e) se esse advogado trabalha atualmente ou já trabalhou para a JAPDEVA (Junta de Administração Portuária e de Desenvolvimento Econômico da Vertente Atlântica) como assessor externo; f) se esse advogado tem ou já teve alguma relação de dependência horizontal ou vínculo profissional com o Chefe do Departamento Jurídico da JAPDEVA.

e sua conexão com as obrigações da administração pública para o cumprimento de suas obrigações emanadas do direito de acesso à informação.

337. De acordo com a Corte Suprema, “o princípio do informalismo em benefício do administrado nos procedimentos administrativos tem um profundo enraizamento constitucional, encontrando suporte tanto na doutrina de *indubio pro actione* quanto no direito de acessar os mecanismos autorregulatórios da própria administração pública [...]. Ademais, [...] diante do desconhecimento do administrado sobre a complicada e complexa estrutura da organização administrativa, a coordenação interadministrativa impõe que qualquer solicitação ou pedido apresentado a uma instância de uma mesma entidade ou órgão público seja imediatamente encaminhada por esta(e) ao órgão competente para examiná-la e resolvê-la. Assim, os princípios constitucionais de eficácia, eficiência, simplicidade e celeridade no cumprimento das funções administrativas serão cumpridos de forma adequada”.³⁰⁷

338. Em consequência, a Corte Suprema entendeu que a administração está obrigada a encaminhar o pedido à devida instância dentro da mesma entidade pública nos “casos [em que] a questão é de mera incompetência (dentro de uma mesma entidade ou órgão público); a tarefa não deve ser colocada sobre os ombros do administrado, que desconhece a distribuição interna das competências entre os diferentes escritórios que compõem uma entidade ou órgão, e tampouco tem o dever de estar a par de tais detalhes”.³⁰⁸

339. O tribunal concluiu que “tem razão o demandante em suas alegações [...], toda vez que [a autoridade acionada] – em atenção ao princípio do informalismo ante a Administração Pública supracitada – tiver a obrigação de atender ao pedido de informações apresentado pelo amparado e, por sua vez, remeter o mesmo aos Departamentos correspondentes”.³⁰⁹

340. Em virtude disso, na questão apresentada nesse ponto, a Câmara

³⁰⁷ Câmara Constitucional da Suprema Corte da Costa Rica. Exp. 04-010480-0007-CO. Res. 2005-00774. Considerando IV. San José, Costa Rica. 28 de janeiro de 2005. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo.

³⁰⁸ Câmara Constitucional da Suprema Corte da Costa Rica. Exp. 04-010480-0007-CO. Res. 2005-00774. Considerando IV. San José, Costa Rica. 28 de janeiro de 2005. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo.

³⁰⁹ Câmara Constitucional da Suprema Corte da Costa Rica, Exp. 04-010480-0007-CO. Res. 2005-00774. Considerando V. San José, Costa Rica. 28 de janeiro de 2005. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo.

Constitucional decidiu “aceitar o recurso de amparo como procedente, por haver-se violado em prejuízo do demandante o princípio constitucional da coordenação administrativa, em relação ao direito fundamental de acesso à informação administrativa”,³¹⁰ obrigando, conseqüentemente, a autoridade a fornecer as informações solicitadas.

g. Jurisprudência sobre aceitação presumida

341. De acordo com a decisão de 19 de agosto de 2009, adotada pelo Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados (IFAI) do México,³¹¹ quando uma pessoa apresenta um pedido de acesso a informação e não recebe resposta no prazo estipulado pela lei nacional, a autoridade fica obrigada, a princípio, a fornecer a informação solicitada.

342. Esse caso versa sobre um particular que apresentou um pedido de informações à “FONATUR” Operadora Portuária, S.A. de CV., solicitando diversas informações sobre os imóveis da dependência que contavam com escadas de emergência no exterior do edifício, e a esse respeito não recebeu qualquer resposta por parte da autoridade.

343. Diante da falta de resposta, o IFAI requereu que a entidade pública mencionada informasse se havia recebido o pedido em tempo e de forma apropriada. Não obstante, na data da resolução do caso, o Instituto não havia recebido resposta por escrito.

344. O Instituto estabeleceu que a ausência de uma resposta a um pedido de acesso no prazo estipulado por lei “será entendida como resolvida em sentido positivo”, e por isso decidiu que a instituição estava obrigada a fornecer as informações solicitadas em um período de até 10 dias úteis, “cobrindo todos os gastos com a reprodução de materiais informativos, exceto quando este Instituto determinar que os documentos em questão são sigilosos ou confidenciais”.³¹²

6. Jurisprudência sobre as restrições ao direito de acesso à informação

³¹⁰ Câmara Constitucional da Suprema Corte da Costa Rica. Exp. 04-010480-0007-CO. Res: 2005-00774. Considerando V. San José, Costa Rica. 28 de janeiro de 2005. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo.

³¹¹ Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados (México). Expediente: 279/09. 19 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2009/3279.pdf>.

³¹² Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados (México). Expediente: 279/09. Considerando 3. 19 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2009/3279.pdf>.

a. Jurisprudência sobre o regime geral das restrições ao direito de acesso à informação

345. Como já foi explicado, as restrições ao direito de acesso à informação devem ter uma finalidade legítima conforme o previsto no artigo 13, inciso 2, da Convenção Americana. Além disso, devem ser estabelecidas por lei de forma clara e precisa, devem ser interpretadas de modo restritivo e estar sujeitas a um controle judicial amplo e estrito, para mencionar apenas algumas das características que as tornam aceitáveis perante o sistema interamericano.

346. A Corte Constitucional colombiana desenvolveu e incorporou à sua jurisprudência diversos critérios em relação às restrições ao direito de acesso à informação que têm uma grande compatibilidade com os padrões que a Relatoria Especial vem promovendo nos Estados da região nessa matéria.

347. Assim, em um caso sobre a inconstitucionalidade de uma lei que regula os gastos sigilosos, a Corte Constitucional colombiana desenvolveu os princípios em que se sustenta a determinação das restrições ao direito de acesso. Com efeito, o tribunal considerou que “só é legítima uma restrição ao direito de acesso à informação pública – ou o estabelecimento de um sigilo legal sobre certa informação – quando: i) a restrição está autorizada por lei ou pela Constituição; ii) a norma que estabelece a restrição é precisa e clara em seus termos, de tal forma que não ampare atuações arbitrárias ou desproporcionais dos servidores públicos; iii) o servidor público que decide amparar-se no sigilo para não fornecer uma informação justifica por escrito sua decisão e fundamenta-a na norma legal ou constitucional que o autorize; iv) a lei estabelece uma restrição temporal ao sigilo; v) existem sistemas adequados de custódia da informação; vi) existem controles administrativos e judiciais das atuações ou decisões sigilosas; vii) o sigilo vale em relação ao conteúdo de um documento público, mas não em relação à sua existência ; viii) o sigilo obriga os servidores públicos com ele comprometidos, mas não impede que os jornalistas acessem essas informações e as publiquem; ix) o sigilo está estritamente sujeito aos princípios de razoabilidade e proporcionalidade; x) existem recursos ou ações judiciais para impugnar a decisão de manter uma determinada informação como sigilosa”.³¹³

348. A Corte reafirmou esses critérios em 2008 e indicou que eles devem ser observados com “extremo cuidado” pelas autoridades públicas, que só podem negar o acesso a documentos ou diligências judiciais quando essas condições forem cumpridas. Agir de modo contrário é, no entender da Corte da Colômbia, uma

³¹³ Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-491/07. Expediente D-6583. Bogotá, Colômbia, 27 de junho de 2007. Fundamento jurídico 12. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

violação evidente de um direito fundamental.³¹⁴

349. Sobre esse mesmo tema, a Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, na decisão que manteve o direito de acesso à informação diante da negativa do Ministério da Fazenda em fornecer dados relativos à compra da dívida pública da Costa Rica, ressaltou que as restrições ao direito em questão devem ser de caráter excepcional.

350. De acordo com a Corte “[...] o segredo ou sigilo administrativo são uma exceção que se fundamenta unicamente em circunstâncias qualificadas, quando por seu intermédio são tutelados valores e bens constitucionalmente relevantes. Existem diversos mecanismos para alcançar maiores níveis de transparência administrativa em um ordenamento jurídico determinado, tais como a justificação das motivações dos atos administrativos, as formas de sua comunicação – publicação e notificação –, o trâmite de informações públicas para a elaboração dos regulamentos e dos planos reguladores, a participação no procedimento administrativo, os procedimentos de contratação administrativa, etc. Porém, uma das ferramentas mais preciosas para alcançar esse objetivo é o direito de acesso à informação administrativa”.³¹⁵

351. Do mesmo modo, a Corte indicou que “o texto constitucional, em seu numeral 30, refere-se ao livre acesso aos “departamentos administrativos”, sendo que o acesso irrestrito às instalações físicas das dependências ou escritórios administrativos seria inútil e insuficiente para alcançar o objetivo de ter administrados informados e conhecedores da gestão administrativa. Conseqüentemente, uma hermenêutica finalista ou axiológica da norma constitucional deve conduzir à conclusão de que os administrados ou as pessoas podem acessar qualquer informação em poder das respectivas entidades e órgãos públicos, independentemente de seu suporte, seja documental – expedientes, registros, arquivos, fichários –, eletrônico ou informático – bases de dados, expedientes eletrônicos, fichários automatizados, disquetes, discos compactos –, audiovisual, magnético, etc.”.³¹⁶

³¹⁴ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-920/08. Expediente T-1919557. Bogotá, Colômbia, 19 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t%2D920%2D08.htm>.

³¹⁵ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de setembro de 2008. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS¶m2=1&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&lResultado=3. Em sentido semelhante: Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, Exp: 10-006785-0007-CO Res. Nº 2010010201, 11 de junho de 2010. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nValor2=484001&strTipM=T&strDirSel=directo.

³¹⁶ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de setembro de 2008. Disponível em:

352. De acordo com isso, “o segredo de Estado, na condição de uma exceção aos princípios ou valores constitucionais da transparência e da publicidade dos poderes públicos e sua gestão, deve ser interpretado e aplicado, em todo momento, de forma restritiva”.³¹⁷

353. Por sua vez, a Primeira Câmara do Tribunal Constitucional do Peru, em decisão de 6 de abril de 2004,³¹⁸ deu provimento ao recurso de *habeas data* interposto pela recorrente contra o Conselho Nacional da Magistratura com o objetivo de ser-lhe fornecido o relatório da Comissão Permanente de Avaliação e Ratificação sobre a sua conduta e idoneidade no cargo que exercia como Juiz Superior Titular do Distrito Judicial; a cópia da entrevista pessoal que apresentou à Comissão; e a cópia da Ata do Pleno do Conselho Nacional da Magistratura, que contém a decisão de sua não ratificação no cargo mencionado.

354. O Conselho afirmou que a decisão de negar o acesso à mencionada informação se fundamentava na Lei Orgânica do Conselho Nacional da Magistratura, pela qual seria “proibido expedir certificações ou informações de qualquer gênero ligadas aos dados contidos no registro a particulares ou autoridades; com exceção do disposto no artigo 96º da Constituição, ou de mandato judicial”.³¹⁹

355. Para o Tribunal, “o critério de interpretação extensiva de uma disposição que restringe o exercício de um direito constitucional, como o que está em discussão, encontra-se vedado implicitamente pelo princípio geral resultante [...] da Constituição, e está desenvolvido no [...] Código Civil; do mesmo modo, está explicitado de forma ainda melhor e categórica na [...] Lei de Transparência e Acesso à Informação Pública, segundo a qual os limites do direito de acesso à informação pública ‘devem ser interpretados de modo estrito, por se referirem a uma restrição a um direito fundamental’”.³²⁰

http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS¶m2=1&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&Resultado=3.

³¹⁷ Câmara Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica. Exp: 08-003718-0007-CO, Res. Nº 2008-013658, 5 de setembro de 2008. Disponível em: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS¶m2=1&nValor1=1&nValor2=419511&strTipM=T&Resultado=3.

³¹⁸ Tribunal Constitucional do Peru. Exp. Nº 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>.

³¹⁹ Tribunal Constitucional do Peru. Exp. Nº 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>.

³²⁰ Tribunal Constitucional do Peru. Exp. Nº 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>.

b. Jurisprudência sobre a necessidade de que as restrições sejam previstas por lei

356. Com relação à obrigação de que as exceções ao direito de acesso devem ser previstas por lei do Congresso, a Corte Constitucional da Colômbia salientou que “nenhum outro ramo do poder público está facultado a impor restrições a este direito fundamental, sob pena de incorrer em uma extrapolação de suas funções e, como consequência, em contradição com o que está ordenado pela Constituição”.³²¹

357. O tribunal ratificou esse princípio em um caso no qual a Força Aérea negou a um cidadão o acesso a certa informação, mantida como sigilosa em virtude de um regulamento aeronáutico contido em um ato administrativo. A Corte Constitucional considerou que “estava evidente que o sigilo das investigações administrativas sobre acidentes aéreos que a entidade demandada opunha ao ator para negar os documentos por ele solicitados não emanava da lei, e sim de um ato da Administração expedido no exercício de sua função regulamentar, como o é o Manual de Regulamentos Aeronáuticos aprovado por resolução [...] do Chefe do Departamento Administrativo da Aeronáutica Civil. Por isso, como no presente caso não se está diante de uma isenção no sentido estrito, muito pouco se poderia aduzir de tal regulamento para desatender as pretensões do demandante”.³²²

358. A Corte de Constitucionalidade da Guatemala, em decisão de 19 de junho de 2002, que apreciou a ação de amparo interposta por uma pessoa a quem um órgão judiciário havia negado o fornecimento de cópia autenticada da gravação de um debate judicial, salientou que sempre que forem cumpridos os requisitos destacados pela Constituição para o acesso à informação, à autoridade judicial “não lhe resta senão fornecer a autenticação requerida; e, para nos situar no caso que nos ocupa, tal mandamento será cumprido com a entrega ao peticionário da regravação de uma fita cassete”.³²³ Em outro caso, de 28 de setembro de 2006, o mesmo tribunal sustentou que quando a negativa em entregar informações está fundamentada em uma razão diferente das estabelecidas pelo artigo 30 da

³²¹ Terceira Câmara de Revisão da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-705. Relativa aos expedientes T-1613624, T-1613625 T.1613626, T-1613627 apensados. 7 de setembro de 2007. Fundamento jurídico 9. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-705-07.htm>.

³²² Invocação da Decisão T-1268/91 pela Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-491/07, Expediente D-6583, Bogotá, Colômbia, 27 de junho de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

³²³ Corte de Constitucionalidade da Guatemala. Recurso da Decisão de Ação de Amparo, Expediente 567-2002, 19 de junho de 2002. Disponível em: http://www.cc.gob.gt/siged2009/mdlWeb/frmConsultaWebVerDocumento.aspx?St_DocumentId=797523.html&St_RegistrarConsulta=yes&sF=567-2002.

Constituição da Guatemala,³²⁴ deve-se fornecer a informação solicitada, uma vez que não existe fundamento para que se negue tal pedido.³²⁵

c. Jurisprudência sobre a necessidade de que as leis que estabelecem as restrições sejam claras e precisas, e não vagas ou genéricas

359. Do mesmo modo, a Corte Constitucional colombiana estabeleceu regras a respeito da necessidade de que as leis que estabelecem restrições ao direito de acesso sejam redigidas de forma clara e precisa. O tribunal considerou que uma lei desse tipo “deve ser precisa e clara ao definir que tipo de informação pode ser objeto de sigilo e quais autoridades podem estipular esse sigilo”.³²⁶ Também de acordo com o tribunal, a Constituição rechaça “as normas genéricas ou vagas, que podem terminar se tornando uma espécie de permissão geral às autoridades para manterem em segredo toda informação que discricionariamente considerarem adequada. Para que isso não ocorra, e para que não se inverta a regra geral da publicidade, a lei deve estabelecer com clareza e precisão o tipo de informação que pode ser objeto de sigilo, as condições nas quais tal sigilo pode se opor aos cidadãos, as autoridades com o poder de aplica-lo e os sistemas de controle que operam sobre as ações que por tal razão permaneçam sigilosas”.³²⁷

d. Jurisprudência sobre a necessidade de que o sigilo da informação seja estabelecido por prazos limitados e razoáveis

360. Com fundamento na regra da temporalidade das restrições, a Corte Constitucional da Colômbia determinou que uma lei que não continha um prazo de vencimento para o sigilo de investigações disciplinares era “uma restrição

³²⁴ O artigo 30 da Constituição da Guatemala dispõe que: “Todos os atos da administração são públicos. Os interessados têm o direito de obter, em qualquer tempo, os relatórios, cópias, reproduções e certificações que solicitarem, e a exibição dos expedientes que desejarem consultar, exceto quando se tratar de assuntos militares ou diplomáticos de segurança nacional, ou de dados fornecidos por particulares sob garantia de confidencialidade”.

³²⁵ Corte de Constitucionalidade da Guatemala. Recurso da Decisão de Ação de Amparo, Expediente 1211-2006, 28 de setembro de 2006. Disponível em: http://www.cc.gob.gt/siged2009/mdlWeb/frmConsultaWebVerDocumento.aspx?St_DocumentoId=807525.html&St_RegistrarConsulta=yes&sF=1211-2006.

³²⁶ Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-491/07. Expediente D-6583. 27 de junho de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

³²⁷ Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-491/07. Expediente D-6583. Bogotá, Colômbia. 27 de junho de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

desproporcional para o exercício dos [...] direitos fundamentais”.³²⁸ Como consequência, o tribunal declarou a constitucionalidade da lei, porém com a ressalva de que uma vez reunidas as provas dentro do processo disciplinar, o expediente deveria se tornar público. O tribunal ressaltou que “nessas condições, o público pode ser livremente informado sobre as acusações, sua supressão e as provas que as sustentam, e, para esse efeito, acessar o respectivo expediente, inclusive antes de se expedir a sentença de primeira instância. Isso assegura que se na raiz do escrutínio público surgirem novos elementos de prova, estes poderão ser fornecidos antes que a decisão final seja adotada”.³²⁹ Estender o sigilo para além de tal prazo torna-se desproporcional e viola o direito de acesso à informação pública.

361. Na Decisão T-414 de 2010, a Corte Constitucional da Colômbia entendeu que para resolver o caso apresentado, deveria fazer uma análise do conceito de sigilo da informação e resolveu que em todo caso, “[...] o sigilo deve ser temporário. O prazo estipulado deve ser razoável e proporcional ao bem jurídico que se busca proteger por meio do sigilo [...]”.³³⁰ A Corte concluiu estabelecendo uma regra adicional, de acordo com a qual, durante o período de vigência do sigilo dos dados, estes devem ser devidamente salvaguardados e mantidos, com o objetivo de permitir sua publicidade posterior.

362. A mesma Corte Constitucional, na Decisão T-511 de 2010, estabeleceu as regras que regulam a informação sigilosa ao julgar o pedido de dois parentes de vítimas de desaparecimento que solicitaram as informações sobre as patrulhas de polícia que faziam a guarda no mesmo setor em que os seus familiares foram detidos. A Corte afirmou que “O sigilo pode ocorrer em relação ao conteúdo de um documento público, mas não em relação à sua existência. O sigilo deve ser temporário. Seu prazo deve ser razoável e proporcional ao bem jurídico constitucional que o mesmo busca proteger. Vencido esse prazo, deve ser suspenso. O sigilo pode ser oponível aos cidadãos, mas não pode se converter em uma barreira para impedir o controle intra e interorgânico, jurídico e político das decisões e atuações públicas às quais a informação sigilosa se relaciona. O sigilo legal só pode

³²⁸ Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-491/07. Expediente D-6583. Bogotá, Colômbia. 27 de junho de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

³²⁹ Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-491/07. Expediente D-6583. Bogotá, Colômbia. 27 de junho de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>. Em semelhante sentido, ver Corte Constitucional da Colômbia. Sentença T-414/10. Expediente T-2469460. Bogotá, Colômbia, 27 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t%2D414%2D10.htm>.

³³⁰ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-414/10. Expediente T-2469460. Bogotá, Colômbia, 27 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t%2D414%2D10.htm>.

ocorrer em relação às informações que comprometem direitos fundamentais ou bens de relevância constitucional, mas não em todo o processo público dentro do qual tais informações se inserem”.³³¹

e. Jurisprudência sobre a prova do prejuízo e a necessidade de exercer um juízo de proporcionalidade estrito quando se invocar o caráter sigiloso da informação

363. Diferentes tribunais da região se pronunciaram sobre a necessidade de exercer um juízo de proporcionalidade estrito quando se invocar o caráter sigiloso da informação.

364. A Segunda Câmara de Revisão da Corte Constitucional da Colômbia, em decisão de 3 de dezembro de 2007, julgou uma ação de tutela contra uma negativa do Ministério da Defesa Nacional em fornecer informações. No caso, um grupo de pessoas havia solicitado os nomes das pessoas que comandavam um posto de controle em uma zona na qual ocorreu um massacre. As informações eram requeridas para que se desse início aos respectivos processos judiciais pela suposta omissão do dever de proteção.³³²

365. O ministério negou as informações solicitadas com o argumento de que o fornecimento dos nomes dessas pessoas violava suas garantias judiciais, “entre elas a mais elementar, a presunção de inocência expressamente reconhecida em [...] diversos instrumentos internacionais de direitos humanos, [pois] [d]esconhecer esse direito implica que os militares e policiais dos quais se pretende conhecer o nome [...] sejam presumidos como culpados”.³³³

366. A Corte Constitucional entendeu: (1) que ao se tratar do direito de acesso à informação, devia-se aplicar um teste estrito de constitucionalidade. Isto é, no momento de restringir o direito, o Estado deveria alegar razões suficientemente claras e convincentes para demonstrar que o sigilo era útil, absolutamente necessário e estritamente proporcional para alcançar uma finalidade legítima; (2) que em alguns casos, o sigilo quanto ao nome de pessoas poderia, de fato, cumprir esses requisitos, como por exemplo, quando pudesse violar seus direitos à vida e à integridade. No

³³¹ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-511/10. Expediente T-2.395.898. Bogotá, Colômbia, 18 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t%2D511%2D10.htm>.

³³² Segunda Câmara de Revisão da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-1025/07. Bogotá. 3 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-1025-07.htm>.

³³³ Segunda Câmara de Revisão da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-1025/07. Bogotá. 3 de dezembro de 2007. Fundamento jurídico 8. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-1025-07.htm>.

presente caso, o tribunal entendeu que o sigilo não era proporcional e necessário. Analisadas as particularidades do caso, o tribunal indicou que “a decisão não cumpre os requisitos de necessidade e de estrita proporcionalidade que o exame estrito da [...] medida requer, [pois,] a determinação do Ministério da Defesa torna inoperante, neste caso, o direito cidadão de acessar a informação mantida pelas instituições do Estado. Na realidade, a proteção do devido processo e a presunção de inocência dos agentes da Força Pública cujos nomes o ator solicita poderiam ser alcançadas por medidas menos lesivas para o direito de acesso à informação”.³³⁴

367. Cabe mencionar que, para fundamentar sua decisão, a Corte Constitucional incorporou diversos padrões de direito internacional dos direitos humanos para reiterar o caráter preferencial da liberdade de expressão em relação às medidas que a restringem. Para isso, invocou a Opinião Consultiva OC-5/85 e a sentença no caso *Claude Reyes e outros*.

368. A Corte Constitucional considerou que, em alguns casos excepcionais, a medida poderia ser, de fato, proporcional e necessária. Essa exceção, que não foi alegada no processo, obriga a avaliar as particularidades da pessoa cujo nome é solicitado, como no caso de quem vive com sua família, ou que habite com sua família fora dos quartéis, situação na qual a difusão das informações poderia violar seus direitos à vida e à integridade. Sob essas particularidades, seria possível negar as informações relativas ao nome de um policial quando o Comandante Geral da Polícia Nacional verificar as condições da pessoa e justificar que seu nome não deve se tornar público, para que assim se proteja sua vida e a de sua família diante de um risco claro e presente, não evitável de outra maneira menos restritiva de direitos.

369. Contudo, ao considerar que essa suposição não ocorreu, o tribunal concluiu que o sigilo quanto aos nomes dos militares não cumpria os requisitos necessários para o teste estrito de constitucionalidade, pois para garantir a segurança dos membros da força pública, poderiam ser utilizadas outras medidas menos lesivas para o direito de acesso à informação. Por isso, a Corte Constitucional ordenou o fornecimento dos dados solicitados pelo demandante, especificando a relação dos nomes dos membros da força pública, com indicação das datas de serviço e dos locais de sua prestação. Não obstante, o tribunal determinou que a inclusão de um nome na lista em nenhum caso deveria ser entendido como uma suspeita, uma indicação ou um reconhecimento de responsabilidade.

370. Para esse efeito, o tribunal incorporou em sua jurisprudência o marco de proteção proporcionado pelo sistema interamericano e internacional de direitos humanos por meio do artigo 13 da Convenção Americana, utilizando

³³⁴ Segunda Câmara de Revisão da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-1025/07. Bogotá. 3 de dezembro de 2007. Fundamento jurídico 12. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-1025-07.htm>.

fundamentalmente a interpretação a seu respeito pela Corte Interamericana, pela CIDH e por diversos pronunciamentos e princípios elaborados no seio da Relatoria Especial.

371. Nesse sentido, a Corte Constitucional da Colômbia recordou que “a Convenção Americana [...], em seu artigo 13.1, dispõe que[,] ‘[t]oda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha’”. Também recordou que a Corte Interamericana salientou que “o artigo 13 ressalta que a liberdade de pensamento e expressão ‘compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza’. Esses termos estabelecem literalmente que quem está sob a proteção da Convenção têm não só o direito à liberdade de expressar seu próprio pensamento, mas também o direito à liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza. Por isso, quando se restringe ilegalmente a liberdade de expressão de um indivíduo, não é só o direito desse indivíduo que está sendo violado, mas também o direito de todos a ‘receber’ informações e ideias, e por isso o direito protegido pelo artigo 13 tem um alcance e um caráter especiais. Assim, manifestam-se as duas dimensões da liberdade de expressão. Com efeito, esta liberdade requer, por um lado, que ninguém seja arbitrariamente prejudicado ou impedido de manifestar seu próprio pensamento. Representa, portanto, um direito de cada indivíduo. Mas implica também, por outro lado, em um direito coletivo a receber qualquer informação e a conhecer a expressão do pensamento alheio”.³³⁵

372. A Corte Constitucional também recordou que o Relatório Anual 2001 da Relatoria Especial afirmou que “a falta de participação da sociedade no conhecimento de informações que lhe digam respeito diretamente impede o desenvolvimento amplo de sociedades democráticas, exacerbando possíveis condutas corruptas dentro da gestão governamental e promovendo políticas de intolerância e discriminação. A inclusão de todos os setores da sociedade nos processos de comunicação, decisão e desenvolvimento é fundamental para que suas necessidades, opiniões e interesses sejam considerados no desenho de políticas e no processo decisório”.³³⁶

373. Por sua vez, o Tribunal Constitucional do Peru, na Sentença que ordenou divulgar informações sobre os gastos incorridos por um ex-presidente do país e sua

³³⁵ Segunda Câmara de Revisão da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-1025/07. Bogotá. 3 de dezembro de 2007. Fundamento jurídico 7. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-1025-07.htm>, citando Corte I.D.H., *A Associação Obrigatória de Jornalistas* (arts. 13 e 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Opinião Consultiva OC-5/85 de 13 de novembro de 1985. Série A, N° 5, § 69.

³³⁶ CIDH. Relatório Anual 2001. Volume II: Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo III, § 14.

comitiva nas viagens que realizou durante o seu governo, referiu-se aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, que devem considerados no momento de restringir o direito de acesso à informação, bem como a presunção de inconstitucionalidade das leis que restrinjam o mencionado direito.

374. De acordo com o Tribunal, “[...] quando o exercício do direito de acesso à informação pública contribui para a formação de uma opinião pública livre e informada, ele tem a condição de liberdade preferida [...]. Não obstante, em se tratando de uma intervenção legislativa sobre uma liberdade preferida, essa condição impõe que o controle sobre as normas e atos que incidam sobre ela não só se tornem sujeitos a um controle jurisdicional mais intenso, à luz dos princípios de razoabilidade e proporcionalidade, mas, além disso, que nesse controle deva-se também considerar que tais atos ou normas que incidam sobre ele careçam, *prima facie*, da presunção de constitucionalidade”.³³⁷

375. Nesse sentido “[e]ssa presunção de inconstitucionalidade da lei que [...] restringe [o direito de acesso à informação] traduz-se em exigir do Estado e de seus órgãos a obrigação de provar que existe um imperioso interesse público em manter em sigilo ou segredo as informações públicas solicitadas, e, por sua vez, que somente mantendo tal sigilo é que se poderia servir efetivamente ao interesse constitucional que o fundamenta. De modo que se o Estado não fundamentar a existência do imperioso interesse público para negar o acesso à informação, a presunção que recai sobre a norma ou ato deve se efetivar, e, nessa medida, deve-se confirmar sua inconstitucionalidade; mas também significa que o ônus da prova sobre a necessidade de manter em sigilo o acesso à informação deve estar exclusivamente nas mãos do Estado”.³³⁸

376. A Suprema Corte de Justiça do México manifestou que nem toda publicação de informações consideradas sigilosas pode ser proibida pelo Estado, mas que se deve analisar cada caso concreto e estabelecer se a proibição de publicação da informação é fundamentada ou não. Assim o manifestou em uma decisão por ocasião de uma ação de inconstitucionalidade relativa ao uso do espectro eletromagnético. Nessa decisão, datada de 15 de janeiro de 2007, pronunciou-se a respeito dos alcances de determinada informação que se considere como sigilosa. Em conformidade com a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, os expedientes judiciais que não tiverem se consolidado, bem como os pareceres, recomendações ou pontos de vista que fizerem parte de um processo

³³⁷ Tribunal Constitucional do Peru, Decisão EXP. N° 1797-2002-HD/TC, 29 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>. Em similar sentido: Primeira Câmara do Tribunal Constitucional (Peru) EXP. N° 2579-2003-hd/TC, 6 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>.

³³⁸ Tribunal Constitucional do Peru, Decisão EXP. N° 1797-2002-HD/TC, 29 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>.

deliberativo dos servidores públicos terão caráter de sigilosos, enquanto não for adotada a decisão definitiva.

377. A decisão da Suprema Corte restringe essa regra geral, manifestando que ela não é absoluta, uma vez que nos casos em que a disseminação da informação “resulte em mais benefícios para a sociedade do que os danos que possam ser causados pela sua divulgação, deve-se abrir uma exceção à regra geral, privilegiando a transparência e a difusão da respectiva informação”.³³⁹ Nessa decisão, adverte-se que são considerados tanto o ano quanto o motivo que justifica o sigilo da informação, o que implica que quando esse risco não existir, não é justificado que se impeça a divulgação da informação.

378. Por sua vez, o Conselho de Transparência do Chile utilizou a ponderação e o juízo de proporcionalidade como critérios para definir se determinada informação deve ser revelada ou mantida em segredo. Um dos casos em que utilizou esse critério se deu pela ocasião de uma reclamação sobre informações a respeito do processo de seleção implementado para preencher o cargo de Chefe de Cobranças e Falências da Tesouraria Geral da República, e, especificamente, os resultados de sua avaliação pessoal no processo e os resultados da avaliação da pessoa que terminou nomeada para o cargo.

379. Ao resolver o caso por meio de sua decisão de 11 de agosto de 2009, o Conselho aceitou a reclamação com base em dois argumentos: em primeiro lugar, afirmou que a confidencialidade das informações sobre o processo de seleção expirava ao término deste, e, em segundo lugar, aplicou o teste de proporcionalidade em sentido estrito. Esse teste é denominado pelo Conselho como “teste de dano”, e consiste em “realizar um balanço entre o interesse de reter as informações e o interesse de divulgá-las, para determinar em seguida se o benefício público resultante de conhecer as informações solicitadas é maior que o dano que a sua revelação poderia causar”. Após aplicar esse teste de dano no caso concreto, o Conselho concluiu que o interesse na revelação das informações era maior que os eventuais danos que elas poderiam causar, e portanto ordenou o fornecimento das informações sobre o processo seletivo para o cargo de Chefe de Cobranças e Falências da Tesouraria Geral da República.³⁴⁰

380. Convém mencionar que em uma decisão anterior, de 28 de julho de

³³⁹ Suprema Corte de Justiça do México. Registro N° 170722. Tese Jurisprudencial Número 45 de 2007, 15 de janeiro de 2007.

³⁴⁰ Conselho de Transparência do Chile. Código de reclamação A29-09, 11 de agosto de 2009. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A29-09/A29-09_decision_web.pdf. Em semelhante sentido, ver Conselho de Transparência do Chile. Código de reclamação A115-09, 22 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A115-09/A115-09_decision_web.pdf.

2009, o Conselho de Transparência havia ressaltado que a necessidade de avançar uma ponderação entre os benefícios da divulgação das informações, por um lado, e os prejuízos que seriam causados se essas informações fossem publicadas, por outro, é um critério de decisão que foi adotado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Assim, a jurisprudência da Corte Interamericana é a fonte para estabelecer esse critério hermenêutico.³⁴¹

f. Jurisprudência sobre a obrigação de elaborar uma versão pública de um documento quando a informação solicitada for parcialmente confidencial

381. Em uma resolução de 22 de abril de 2009, relativa a um recurso de revisão, o Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados (IFAI) do México, ao determinar que uma parte das informações solicitadas tinha caráter confidencial, enquanto que outra era de caráter público, reiterou a obrigação de se elaborar uma versão pública dos documentos solicitados com vistas a garantir o direito de acesso à informação.³⁴²

382. Com efeito, nesse caso o recorrente requereu que a Comissão Nacional Bancária e de Valores fornecesse as informações que havia solicitado sobre uma instituição bancária, para que pudesse realizar uma venda de empréstimos de sua carteira de crédito a outra pessoa jurídica.

383. A autoridade obrigada negou as informações, em virtude de serem “confidenciais”, porque, além de conterem dados pessoais, estavam protegidas pelo sigilo bancário.

384. Para resolver a controvérsia em relação ao mérito, o Instituto empreendeu uma análise da legislação mexicana relativa à venda de empréstimos e ao sigilo bancário, concluindo que só “será considerada informação confidencial a que for fornecida com tal caráter por quem – pessoas físicas e jurídicas – for seu titular; relativa ao patrimônio de uma pessoa jurídica que inclua, entre outros, fatos e atos de caráter econômico, contábil, jurídico ou administrativo que possam ser úteis a um competidor [...]. Ou seja, a informação que se refira à vida interna, neste caso, de uma pessoa jurídica, e que não encontre exceção em uma disposição normativa que estabeleça sua publicidade, deve ser considerada confidencial”.

385. No caso concreto, o instituto considerou que os documentos solicitados

³⁴¹ Conselho de Transparência do Chile. Código de reclamação A45-09, 28 de julho de 2009. Disponível em: http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A45-09/A45-09_decision_web.pdf.

³⁴² Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados (México). Expediente: 5404/08. Resolução de 22 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2008/5404.pdf>.

“contêm informações relativas ao patrimônio de diversas pessoas jurídicas que compõem a carteira de crédito objeto da venda de empréstimos. Nesse sentido, considera-se que por se relacionarem a atos de caráter econômico e jurídico que incidem sobre o patrimônio de uma pessoa jurídica, essas informações têm o caráter de confidencialidade. Se elas fossem divulgadas, estariam revelando fatos ou atos de caráter econômico de uma pessoa jurídica, que poderiam ser úteis a um competidor ou prejudicar negociações comerciais”.

386. Porém, o Instituto também percebeu que os documentos solicitados também continham informações “relevantes para o desempenho governamental da Comissão Bancária e de Valores como autoridade responsável pelas manifestações do sujeito obrigado a respeito do pedido de autorização, além dos nomes dos servidores públicos que subscreveram esses ofícios no cumprimento de suas funções”.

387. É por isso que, apesar de uma parte das informações contidas no ofício solicitado se relacionar ao patrimônio de uma pessoa jurídica e a outros dados sensíveis, outra parte das mesmas referia-se ao não cumprimento das atribuições de supervisão e controle da Comissão Nacional Bancária e de Valores, que é, por essência, de caráter público.

388. Em consequência, o instituto ordenou que a “Comissão Nacional Bancária e de Valores [...] elabor[asse] uma versão pública das informações solicitadas”, omitindo apenas as informações que, de acordo com o critério de classificação, estejam, conforme se esclareceu, protegidas pela confidencialidade.³⁴³

7. Jurisprudência sobre a aplicação restritiva do conceito de segurança nacional

389. Em relação à aplicação do conceito de segurança nacional, em sentença de 8 de março de 2005, a Corte de Constitucionalidade da Guatemala se pronunciou sobre a publicidade das contratações feitas pelo Exército desse Estado. Na ocasião, foi apresentado à Corte um parecer consultivo no qual se perguntava se, à luz do artigo 30 da Constituição do país,³⁴⁴ os atos administrativos relativos a compras e contratações realizadas pelo Exército da Guatemala estavam isentos de publicidade. A Corte de Constitucionalidade decidiu a consulta com uma resposta negativa, uma

³⁴³ Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados (México). Expediente: 5404/08. Resolução de 22 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2008/5404.pdf>.

³⁴⁴ O artigo 30 da Constituição da Guatemala estabelece o seguinte: “Todos os atos da administração são públicos. Os interessados têm direito de obter, em qualquer tempo, os relatórios, cópias, reproduções e certificações que solicitarem, e a exibição dos expedientes que desejarem consultar, exceto quando se tratar de assuntos militares ou diplomáticos de segurança nacional, ou de dados fornecidos por particulares sob garantia de confidencialidade”.

vez que a exceção à publicidade relativa à segurança nacional “refere-se aos assuntos que são parte da política de Estado para preservar a integridade física da Nação e de seu território, a fim de proteger todos os elementos que compõem o Estado contra qualquer agressão por grupos estrangeiros ou nacionais beligerantes”. A compra de insumos pelo Exército não teve essa natureza, e por isso não pode ser considerada como informação sigilosa.³⁴⁵

390. Por sua vez, a Corte Suprema de Justiça da República Dominicana, Câmara de Terras, Trabalhista, Contencioso-Administrativo e Contencioso Tributário, na Decisão 164 de 21 de maio de 2008, julgou uma ação de amparo interposta como consequência da negativa do Escritório para o Reordenamento do Transporte em fornecer a um jornalista informações sobre o projeto de construção do metrô de Santo Domingo. A entidade aduziu que de acordo com a regulação legal, a obrigação de informar estava restringida em razão de interesses públicos preponderantes, permitindo-se por isso o sigilo de certas informações em resguardo de estratégias e projetos científicos, tecnológicos, de comunicações, industriais, comerciais ou financeiros, cuja revelação poderia prejudicar o interesse nacional. Assim, para a entidade requerida, as informações solicitadas eram de caráter sigiloso e sua publicação colocava em perigo a segurança dos usuários do metrô, podendo prejudicar o interesse nacional.

391. Nesse caso, o Tribunal ordenou a entrega das informações, aduzindo que os Estados democráticos devem ser regidos em suas gestões públicas pelos princípios de publicidade e transparência, garantindo que os cidadãos possam exercer controle político. De acordo com isso, o Tribunal sustentou que as informações solicitadas pelo jornalista não eram informações secretas, por não cumprirem o requisito de inclusão prévia às disposições legais de acordo com o artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Nesse sentido, a Corte estabeleceu que o fornecimento dos dados requeridos garante a segurança nacional e a ordem pública, uma vez que é um interesse legítimo da cidadania saber se antes de iniciar o projeto em questão foram feitos os estudos correspondentes para garantir a viabilidade e a segurança do mesmo. Por isso, o Tribunal concluiu que o indeferimento do fornecimento dos dados mencionados violou o direito fundamental de acesso à informação.³⁴⁶

³⁴⁵ Corte de Constitucionalidade da Guatemala. Parecer consultivo, Expediente 2819-2004, 8 de março de 2005. Disponível em: http://www.cc.gob.gt/siged2009/mdlWeb/frmConsultaWebVerDocumento.aspx?St_DocumentoId=790423.html&St_RegistrarConsulta=yes&sF=2819-2004.

³⁴⁶ Corte Suprema de Justiça da República Dominicana, Câmara de Terras, Trabalhista, Contencioso-Administrativo e Contencioso Tributário, Decisão # 164. D/F 21-05-2008, de 21 de maio de 2008. Disponível em: http://www.suprema.gov.do/consultas/consultas_Sentenças/detalle_info_Sentenças.aspx?ID=117040016.

a. Jurisprudência sobre o dever de submeter a não entrega de documentos por razões de segurança nacional à revisão judicial, de forma reservada no despacho do juiz,

392. Em 24 de agosto de 1978, a Corte de Apelações do Distrito de Columbia nos Estados Unidos resolveu em um parecer *per curiam* um pedido feito por dois cidadãos norte-americanos à Agência Central de Inteligência (CIA, na sigla em inglês) para a obtenção de “uma cópia de qualquer registro que [a CIA pudesse] ter sobre [eles]”.³⁴⁷ A CIA rechaçou o pedido e alegou que os documentos se enquadravam em várias das exceções estabelecidas na Lei de Acesso à Informação (*Freedom of Information Act*, FOIA), Seção 5 U.S.C. § 552 (b), razão pela qual solicitou uma decisão sumária.

393. O tribunal distrital deferiu a moção e rechaçou inspecionar os documentos de forma sigilosa no despacho do juiz. De acordo com o tribunal, a declaração juramentada de uma diretora de operações da CIA dava razões suficientes para rechaçar o pedido de revisão apresentado pelos demandantes. O tribunal aduziu que, em relação aos documentos ou relatórios especialmente excluídos do acesso público, a revisão judicial sigilosa raramente ocorre e quase nunca é “necessária ou apropriada”. A Corte de Apelações do Distrito de Columbia rechaçou essa interpretação.

394. Em primeiro lugar, a Corte de Apelações ressaltou que o objetivo da FOIA era “aumentar o acesso do povo estadunidense à informação”. Em segundo lugar, a Corte revisou a evolução legislativa da FOIA, que tem ampliado os níveis de acesso, ao invés de restringi-los.

395. Em particular, a Corte destacou uma modificação de 1974 que estabeleceu que os pedidos de acesso e os indeferimentos deveriam ser analisados por uma corte *in novo*, que revisaria os documentos pertinentes de forma sigilosa no despacho do juiz interveniente.³⁴⁸ Os juízes consideraram que, em função dessa modificação, a inspeção dos documentos de modo reservado é algo necessário e apropriado em muitas circunstâncias. Ademais, salientaram que, apesar de as declarações juramentadas do governo poderem mostrar que os documentos claramente se enquadram em alguma exceção legal, o ônus de provar tal afirmação cabe sempre ao governo, e a decisão final, a um juiz independente e imparcial.

³⁴⁷ Corte de Apelações do Distrito de Columbia, EUA. *Ray v. Turner*, 585 F.2d 1187, 190 U.S. App. D.C. 290, 292 (1978). “A copy of any file you may have on me”. A decisão está disponível em: <http://openjurist.org/587/f2d/1187/ray-v-turner>.

³⁴⁸ Corte de Apelações do Distrito de Columbia, EUA. *Ray v. Turner*, 585 F.2d 1187, 190 U.S. App. D.C. 290 (1978), citando 5 U.S.C. § 552 (a)(4)(B).

396. Nesse sentido, a intenção do Congresso de contar com uma revisão judicial objetiva e independente em assuntos de segurança nacional é clara. Os legisladores confiaram na capacidade dos juízes para analisar essas questões de forma reservada e sem risco para a segurança do país. O tribunal salientou que quando estiverem envolvidos assuntos dessa natureza, os juízes devem prestar cuidadosa atenção aos argumentos do governo, mas que a inspeção dos documentos de forma sigilosa fica sujeita à “discricionariedade do tribunal, tanto em assuntos de segurança nacional quanto nos de qualquer outra natureza”.

397. No critério da Corte, “[u]m juiz tem o poder discricionário de ordenar uma inspeção reservada com base em uma inquietação ou dúvida que pretenda sanar antes de adotar uma determinação *in novo*. Até mesmo os funcionários estatais mais honestos podem ter uma tendência inerente de resistir à revelação de informações. Os juízes podem considerá-la como uma inclinação natural”.

398. No caso concreto, os juízes entenderam que os argumentos oferecidos pela CIA para negar os documentos solicitados não demonstravam claramente que os mesmos estavam cobertos pelas exceções ao princípio da máxima divulgação da FOIA. Em função disso, e da interpretação ampla a respeito da procedência das inspeções *in camera*, a Corte de Apelações ordenou a devolução do caso à instância anterior, para que se adotasse uma nova decisão de acordo com os critérios ressaltados.³⁴⁹

b. Jurisprudência sobre a necessidade de não censurar a informação sigilosa que se tornar pública, nem perseguir jornalistas ou editores por sua publicação de boa fé

399. A Corte Constitucional colombiana reiterou a regra segundo a qual não é legítimo censurar a publicidade de informações obtidas por jornalistas, ainda que sejam sigilosas. Nesse sentido, o tribunal salientou que a “norma [...] que proíbe publicar extratos ou resumos do conteúdo da investigação submetida ao sigilo, até que se produza a sentença, é inexecutável, uma vez que contém uma forma clara e inequívoca de censura, [pois] viola a liberdade e independência da atividade jornalística”.³⁵⁰ Deve-se entender, então, que a obrigação de manter o sigilo vincula essencialmente os funcionários públicos, mas não os jornalistas que tenham obtido as informações de boa fé, e que só podem ser objeto de responsabilidades ulteriores nos termos do artigo 13.2 da Convenção Americana.

³⁴⁹ Corte de Apelações do Distrito de Columbia, EUA. *Ray v. Turner*, 585 F.2d 1187, 190 U.S. App. D.C. 290 (1978).

³⁵⁰ Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-038/96. Bogotá, Colômbia. 5 de fevereiro de 1996. Fundamento jurídico 16. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-038-96.htm>.

c. Jurisprudência sobre acesso às informações de documentos que tenham uma relação direta com violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário

400. Diversos tribunais da região já se pronunciaram sobre a importância do acesso à informação para garantir os direitos à verdade e à justiça das vítimas de violações de direitos humanos,

401. Em primeiro lugar, a Corte de Constitucionalidade da Guatemala, em decisão de 15 de março de 2006, teve a oportunidade de se referir ao dever do Presidente da República de preservar e garantir da melhor maneira as condições de segurança e a conservação das informações que possam ser úteis para esclarecer fatos de caráter delitivo.

402. Tal pronunciamento foi ocasionado pela resolução de um recurso de amparo, no qual se denunciava um Acordo expedido pelo Presidente da República que dispunha que os documentos do Estado Maior Presidencial e do Estado Maior Vice-Presidencial deviam ser trasladados ao Serviço de Assistência Geral do Exército, que se tornaria responsável por eles.³⁵¹ Os solicitantes do amparo aduziram que no passado, o Estado Maior Presidencial constituiu um órgão de inteligência militar que foi acusado de cometer diferentes violações de direitos humanos, algumas das quais estavam sujeitas a investigação criminal, e que trasladar esses documentos ao Serviço de Assistência Geral do Exército poderia por em risco a integridade dos documentos.

403. Nesse caso, a Corte de Constitucionalidade deferiu o recurso de amparo, uma vez que “ao se presumir a existência de informações úteis e necessárias ao esclarecimento de fatos de caráter delitivo que estejam em investigação, ou que no futuro possam ser investigados [...], precisou ordenar a entrega de tais documentos a outros órgãos de caráter estatal em cujo poder, por conta do tema tratado, as condições de conservação e segurança dos mesmos são mais bem preservadas e garantidas, isto é, a órgãos do sistema da jurisdição ordinária que têm a seu cargo o controle das investigações [...] de natureza penal”, para “impedir a ameaça de que esses documentos possam sofrer alteração, destruição, inabilitação, ocultação ou outra atividade que incida negativamente sobre a averiguação dos fatos investigados

³⁵¹ Ver *Acuerdo Gubernativo 711* de 2003, de 12 de novembro de 2003 (Guatemala), cujo artigo 4 ressalta: “[t]odos os registros e arquivos de documentos confidenciais ou ordinários do Estado Maior Presidencial e do Estado Maior Vice-Presidencial deverão ser trasladados de forma ordenada, de modo que permitam sua fácil localização, ao Serviço de Assistência Geral do Exército, sob cuja responsabilidade permanecerão, enquanto o Ministério da Defesa Nacional não se dispuser em contrário, sempre que tal disposição permita garantir melhores condições de conservação e segurança para tais documentos”.

ou passíveis de investigação nesse âmbito”.³⁵²

404. Por sua vez, a Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia, na referida Decisão C-872, de 2003, pronunciou-se sobre o sigilo das avaliações dos membros das Forças Militares, e estabeleceu o dever que o Estado colombiano tem de conservar e manter documentos que tenham uma relação direta com violações massivas e sistemáticas dos direitos humanos e do direito internacional humanitário.

405. Nessa oportunidade, a Corte da Colômbia ressaltou que “[...] as últimas tendências do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário vinculam estreitamente o direito fundamental de acesso a documentos públicos com os direitos das vítimas dos crimes de lesa-humanidade, de genocídios e de crimes de guerra, à justiça, à reparação, e, muito especialmente, a conhecer a verdade”.³⁵³

406. Para a Corte, entre os deveres de respeito e garantia que os Estados têm em relação aos direitos humanos, está o dever de investigar, julgar e condenar os responsáveis pelas violações, e de reparar as vítimas das mesmas, o que implica, na maioria dos casos, no acesso a informações que permitam fazer a correspondente atribuição de responsabilidades e combater a impunidade à qual se opõe o direito à verdade.

407. De acordo com a Corte, o direito à verdade tem uma conotação individual e outra coletiva. Esta última se refere ao “direito que cada povo tem de conhecer sua história, de conhecer a verdade acerca dos acontecimentos sucedidos, as circunstâncias e os motivos que levaram ao cometimento de violações massivas e sistemáticas dos direitos humanos e do direito internacional humanitário”.³⁵⁴

408. Uma das garantias da dimensão coletiva do direito à verdade é precisamente a possibilidade de acessar os arquivos públicos, o que requer, como pressuposto, que o Estado tenha uma política de conservação de documentos na qual sejam adotadas “[...] medidas cautelares para impedir a destruição, adulteração ou

³⁵² Corte de Constitucionalidade da Guatemala. *Amparo em única instância, expediente 2226-2003*, 15 de março de 2006. Disponível em: http://www.cc.gob.gt/siged2009/mdlWeb/frmConsultaWebVerDocumento.aspx?St_DocumentoId=807114.html&St_RegistrarConsulta=yes&sF=2226-2003.

³⁵³ Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-872/03. Expediente D-4537. Bogotá, Colômbia, 30 de setembro de 2003. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-872-03.htm>.

³⁵⁴ Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-872/03. Expediente D-4537. Bogotá, Colômbia, 30 de setembro de 2003. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-872-03.htm>.

falsificação dos arquivos em que são compiladas as violações cometidas [...]”.³⁵⁵

409. A Corte estabeleceu que em relação a esse tipo de informação, não se poderá invocar a confidencialidade ou razões de defesa nacional para evitar sua consulta por instâncias judiciais ou pelas vítimas.

410. Por fim, a Corte colombiana considerou que a dimensão individual do direito à verdade, entendido como o direito das vítimas, de seus familiares e seus conhecidos próximos a conhecer as circunstâncias em que ocorreram as violações, e, em casos de homicídios ou desaparecimentos, a localização da vítima, implica na possibilidade de que os indivíduos acessem os arquivos nos quais estão as informações sobre o cometimento desses crimes.

411. Em outro caso, a mesma Corte Constitucional da Colômbia, na Decisão T-511 de 2010, ordenou que a Polícia Nacional fornecesse a duas cidadãs informações sobre as patrulhas que estavam alocadas a uma determinada zona, os trabalhos realizados e o pessoal que estava desempenhando-os. As informações eram requeridas para investigar o sequestro e a morte de uma pessoa que transitava pela mesma zona no mesmo horário.

412. A Corte considerou que o direito de acesso à informação tem passado por uma transformação, sendo atualmente considerado como “uma ferramenta essencial para satisfazer o direito à verdade sobre as vítimas de atuações arbitrárias e de violações de direitos humanos, e para garantir o direito à memória histórica da sociedade”.³⁵⁶

413. A Corte da Colômbia concluiu recordando a importância do acesso à informação nas sociedades democráticas, resumindo os principais instrumentos internacionais sobre o acesso à informação, os padrões interamericanos sobre esse direito fundamental e as recomendações feitas pela Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão em seus relatórios anuais.

414. Também na Decisão T-049 de 2008, a Corte Constitucional da Colômbia estudou a publicidade das atuações judiciais conduzidas nos processos denominados nesse país como de “Justiça e Paz”, que correspondem à atribuição de responsabilidade penal a alguns dos grupos armados ilegais que se desmobilizaram no ano de 2004.

³⁵⁵ Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia. Decisão C-872/03. Expediente D-4537. Bogotá, Colômbia, 30 de setembro de 2003. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-872-03.htm>.

³⁵⁶ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-511/10. Expediente T-2.395.898. Bogotá, Colômbia, 18 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t%2D511%2D10.htm>.

415. A Corte precisou revisar uma solicitação das vítimas dos crimes cometidos pelos grupos ilegais, que solicitavam a transmissão por rádio, internet e televisão das audiências realizadas nos correspondentes processos penais. Para decidir, a Corte analisou o conteúdo do direito de acesso à informação e chegou às seguintes conclusões: “[...] ii) a etapa da investigação penal é sigilosa em relação à comunidade em geral, mas não em relação às vítimas, que podem conhecer as diligências direcionadas a inquirir sobre a verdade do sucedido para tornar eficaz a justiça do Estado; e iii) as decisões judiciais e administrativas que impedem as vítimas de conhecer as diligências de versão livre nos processos de justiça e paz poderiam se tornar contrárias aos direitos fundamentais à verdade, justiça e reparação das vítimas, incluídos na Constituição e em diferentes instrumentos internacionais reconhecidos como parte do direito constitucional”.³⁵⁷

416. Sobre o pedido de transmissão por televisão, a Corte resolveu que “i) as audiências de testemunho voluntário [*audiencias de versión libre*] das pessoas que buscam a aplicação da Lei 975 de 2005 são sigilosas para o público em geral, mas não o são para as vítimas; ii) as diligências de versão livre podem ser transmitidas de forma pré-gravada por meios de comunicação em massa, sempre que mediante a autorização da autoridade competente e quando não violarem direitos e garantias constitucionais; iii) as vítimas podem conhecer o testemunho voluntário das pessoas desmobilizadas, mas estão obrigadas a preservar o sigilo quanto ao seu conteúdo”.³⁵⁸

417. A Corte concluiu ressaltando a importância do direito de acesso à informação para que as vítimas de graves violações dos direitos humanos possam buscar a reparação integral de seus direitos, incluindo a verdade, a justiça e garantias de não repetição.

³⁵⁷ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-049/08. Expediente T-1705247. Bogotá, Colômbia, 24 de janeiro de 2008. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t%2D049%2D08.htm>.

³⁵⁸ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-049/08. Expediente T-1705247. Bogotá, Colômbia, 24 de janeiro de 2008. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t%2D049%2D08.htm>.

ANEXOS**A. CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS**

(Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969)

Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.
2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:
 - a. O respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou
 - b. A proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.
3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.
4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.
5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.

B. DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS SOBRE LIBERDADE DE EXPRESSÃO

PREÂMBULO

REAFIRMANDO a necessidade de assegurar, no Hemisfério, o respeito e a plena vigência das liberdades individuais e dos direitos fundamentais dos seres humanos através de um Estado de Direito;

CONSCIENTES de que a consolidação e o desenvolvimento da democracia dependem da existência de liberdade de expressão;

PERSUADIDOS de que o direito à liberdade de expressão é essencial para o avanço do conhecimento e do entendimento entre os povos, que conduzirá a uma verdadeira compreensão e cooperação entre as nações do Hemisfério;

CONVENCIDOS de que, ao se obstaculizar o livre debate de ideias e opiniões, limita-se a liberdade de expressão e o efetivo desenvolvimento do processo democrático;

CONVENCIDOS de que, garantindo o direito de acesso à informação em poder do Estado, conseguir-se-á maior transparência nos atos do governo, fortalecendo as instituições democráticas;

RECORDANDO que a liberdade de expressão é um direito fundamental reconhecido na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na Declaração Universal de Direitos Humanos, na Resolução 59(I) da Assembleia Geral das Nações Unidas, na Resolução 104 adotada pela Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e em outros instrumentos internacionais e constituições nacionais;

RECONHECENDO que os princípios do Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos representam o marco legal a que estão sujeitos os Estados membros da Organização dos Estados Americanos;

REAFIRMANDO o Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que estabelece que o direito à liberdade de expressão inclui a liberdade de buscar, receber e divulgar informações e ideias, sem consideração de fronteiras e por qualquer meio de transmissão;

CONSIDERANDO a importância da liberdade de expressão para o desenvolvimento e a proteção dos direitos humanos, o papel fundamental que lhe é atribuído pela

Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o pleno apoio estendido à Relatoria para a Liberdade de Expressão como instrumento fundamental para a proteção desse direito no Hemisfério, na Cúpula das Américas realizada em Santiago, Chile;

RECONHECENDO que a liberdade de imprensa é essencial para a realização do pleno e efetivo exercício da liberdade de expressão e instrumento indispensável para o funcionamento da democracia representativa, mediante a qual os cidadãos exercem seu direito de receber, divulgar e procurar informação;

REAFIRMANDO que tanto os princípios da Declaração de Chapultepec como os da Carta para uma Imprensa Livre constituem documentos básicos que contemplam as garantias e a defesa da liberdade de expressão e independência da imprensa e o direito a informação;

CONSIDERANDO que a liberdade de expressão não é uma concessão dos Estados, e sim, um direito fundamental; e

RECONHECENDO a necessidade de proteger efetivamente a liberdade de expressão nas Américas, adota, em apoio à Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, a seguinte Declaração de Princípios:

PRINCÍPIOS

1. A liberdade de expressão, em todas as suas formas e manifestações, é um direito fundamental e inalienável, inerente a todas as pessoas. É, ademais, um requisito indispensável para a própria existência de uma sociedade democrática.
2. Toda pessoa tem o direito de buscar, receber e divulgar informação e opiniões livremente, nos termos estipulados no Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Todas as pessoas devem contar com igualdade de oportunidades para receber, buscar e divulgar informação por qualquer meio de comunicação, sem discriminação por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, religião, sexo, idioma, opiniões políticas ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.
3. Toda pessoa tem o direito de acesso à informação sobre si própria ou sobre seus bens de forma expedita e não onerosa, esteja a informação contida em bancos de dados, registros públicos ou privados e, se for necessário, de atualizá-la, retificá-la e/ou emendá-la.
4. O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só

admite restrições excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas.

5. A censura prévia, a interferência ou pressão direta ou indireta sobre qualquer expressão, opinião ou informação por meio de qualquer meio de comunicação oral, escrita, artística, visual ou eletrônica, deve ser proibida por lei. As restrições à livre circulação de ideias e opiniões, assim como a imposição arbitrária de informação e a criação de obstáculos ao livre fluxo de informação, violam o direito à liberdade de expressão.
6. Toda pessoa tem o direito de externar suas opiniões por qualquer meio e forma. A associação obrigatória ou a exigência de títulos para o exercício da atividade jornalística constituem uma restrição ilegítima à liberdade de expressão. A atividade jornalística deve reger-se por condutas éticas, as quais, em nenhum caso, podem ser impostas pelos Estados.
7. Condicionamentos prévios, tais como de veracidade, oportunidade ou imparcialidade por parte dos Estados, são incompatíveis com o direito à liberdade de expressão reconhecido nos instrumentos internacionais.
8. Todo comunicador social tem o direito de reserva de suas fontes de informação, apontamentos, arquivos pessoais e profissionais.
9. O assassinato, o sequestro, a intimidação e a ameaça aos comunicadores sociais, assim como a destruição material dos meios de comunicação, violam os direitos fundamentais das pessoas e limitam severamente a liberdade de expressão. É dever dos Estados prevenir e investigar essas ocorrências, punir seus autores e assegurar reparação adequada às vítimas.
10. As leis de privacidade não devem inibir nem restringir a investigação e a difusão de informação de interesse público. A proteção e à reputação deve estar garantida somente através de punições civis, nos casos em que a pessoa ofendida seja um funcionário público ou uma pessoa pública ou particular que se tenha envolvido voluntariamente em assuntos de interesse público. Ademais, nesses casos, deve-se provar que, na divulgação de notícias, o comunicador teve intenção de infligir dano ou que estava plenamente consciente de estar divulgando notícias falsas, ou se comportou com manifesta negligência na busca da verdade ou falsidade das mesmas.
11. Os funcionários públicos estão sujeitos a maior escrutínio da sociedade. As leis que punem a expressão ofensiva contra funcionários públicos, geralmente

conhecidas como "*leis de desacato*", atentam contra a liberdade de expressão e o direito à informação.

12. Os monopólios ou oligopólios na propriedade e controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis antimonopólio, uma vez que conspiram contra a democracia ao restringirem a pluralidade e a diversidade que asseguram o pleno exercício do direito dos cidadãos à informação. Em nenhum caso essas leis devem ser exclusivas para os meios de comunicação. As concessões de rádio e televisão devem considerar critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades de acesso a todos os indivíduos.

13. A utilização do poder do Estado e dos recursos da fazenda pública; a concessão de vantagens alfandegárias; a distribuição arbitrária e discriminatória de publicidade e créditos oficiais; a outorga de frequências de rádio e televisão, entre outras, com o objetivo de pressionar e castigar ou premiar e privilegiar os comunicadores sociais e os meios de comunicação em função de suas linhas de informação, atenta contra a liberdade de expressão e devem estar expressamente proibidas por lei. Os meios de comunicação social têm o direito de realizar seu trabalho de forma independente. Pressões diretas ou indiretas para silenciar a atividade informativa dos comunicadores sociais são incompatíveis com a liberdade de expressão.

LEI MODELO INTERAMERICANA SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

(Aprovada na quarta sessão plenária, realizada em 8 de junho de 2010)

AG/RES. 2607 (XL-O/10)

A ASSEMBLÉIA GERAL,

RECORDANDO a resolução AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), “Acesso à informação pública: Fortalecimento da democracia”, a qual recomenda a elaboração de uma lei modelo sobre o acesso à informação pública e um guia para sua implementação, em conformidade com as normas internacionais nessa matéria;

RECORDANDO TAMBÉM que o Plano de Ação da Terceira Cúpula das Américas, realizada na Cidade de Québec em 2001, assinala que os governos assegurarão que suas legislações nacionais sejam aplicadas de igual maneira a todos, respeitando a liberdade de expressão e o acesso de todos os cidadãos à informação pública;

RECORDANDO AINDA que na Declaração de Nuevo León da Cúpula Extraordinária das Américas, realizada na Cidade de Monterrey, em 2004, os Chefes de Estado e de Governo manifestaram seu compromisso de estabelecer os quadros jurídicos e normativos, bem como as estruturas e as condições necessárias para garantir o direito de acesso à informação pública;

LEVANDO EM CONTA que a Secretaria Geral, a fim de cumprir o mandato constante da resolução AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), estabeleceu um grupo de peritos, do qual participaram representantes da Comissão Jurídica Interamericana, da Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão, do Departamento de Modernização do Estado e Boa Governança (cujo nome atual é Departamento de Gestão Pública Efetiva) e do Departamento de Direito Internacional, bem como peritos em acesso à informação de alguns países e da sociedade civil; e

ACOLHENDO a apresentação da Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação e seu guia de implementação à Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos do Conselho Permanente, em 29 de abril de 2010,

RESOLVE:

1. Tomar nota da Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação, documento CP/CAJP-2840/10 corr. 1, que faz parte desta resolução, bem como de seu guia de implementação, constante do documento CP/CAJP-2841/10.

2. Reafirmar, no que for aplicável, os mandatos constantes da resolução AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), "Acesso à informação pública: Fortalecimento da democracia". Nesse sentido, dispor que na sessão especial programada para o segundo semestre de 2010 sejam consideradas a Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública e as observações dos Estados membros relativas a essa Lei.

3. Encarregar a Secretaria Geral de apoiar os esforços dos Estados membros que assim solicitarem na elaboração, execução e avaliação de suas normas e políticas em matéria de acesso dos cidadãos à informação pública.

4. Agradecer à Secretaria Geral e aos peritos a elaboração da Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública e de seu guia de implementação.

5. A execução desta resolução estará sujeita à disponibilidade de recursos financeiros alocados no orçamento-programa da Organização e de outros recursos.

ANEXO**LEI MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO**

[Documento apresentado pelo Grupo de Peritos sobre Acesso à Informação coordenado pelo Departamento de Direito Internacional, da Secretaria de Assuntos Jurídicos, em conformidade com a resolução AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) da Assembleia Geral]

RECORDANDO:

Que os Chefes de Estado e de Governo das Américas, na Declaração de Nuevo León, estabeleceram seu compromisso de proporcionar os arcabouços jurídicos necessários para garantir o direito de acesso à informação; e

Que a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), mediante a resolução AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), encarregou o Departamento de Direito Internacional de elaborar um projeto de Lei Modelo sobre Acesso à Informação e um guia para sua implementação com a colaboração da Comissão Jurídica Interamericana, a Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão e o Departamento de Modernização do Estado e Boa Governança, com a cooperação dos Estados membros, a sociedade civil e outros peritos, para servir como modelo de reforma no Hemisfério;

REAFIRMANDO:

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em particular o artigo 13 sobre a Liberdade de Pensamento e de Expressão;

A Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos;

A sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos em *Claude Reyes v. Chile*, que reconheceu formalmente o direito de acesso à informação como parte do direito fundamental à liberdade de expressão;

Os princípios sobre o direito de acesso à informação da Comissão Jurídica Interamericana;

As “Recomendações de Acesso à Informação”, elaboradas pelo Departamento de Direito Internacional da OEA, em coordenação com os órgãos, agências e entidades

do Sistema Interamericano, a sociedade civil, os peritos dos Estados membros e a Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos do Conselho Permanente;

Os relatórios anuais da Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos; e

A Declaração de Atlanta e o Plano de Ação das Américas para o Avanço do Direito de Acesso à Informação do Centro Carter; e

DESTACANDO:

Que o acesso à informação é um direito humano fundamental do homem e uma condição essencial para todas as sociedades democráticas;

Que o direito de acesso à informação se aplica em sentido amplo a toda informação em posse de órgãos públicos, incluindo toda informação controlada e arquivada em qualquer formato ou meio;

Que o direito de acesso à informação se baseia no princípio da máxima divulgação da informação;

Que as exceções ao direito de acesso à informação deverão ser estabelecidas de maneira clara e específica pela lei;

Que, mesmo na ausência de uma petição específica, os órgãos públicos deverão divulgar informação sobre suas funções de forma regular e proativa, de maneira a assegurar que a informação seja acessível e compreensível;

Que o processo para solicitar informação deverá reger-se por regras justas e não discriminatórias que estabeleçam prazos claros e razoáveis, que deem assistência a quem solicitar a informação, que assegurem o acesso gratuito ou com um custo que não exceda o custo de reprodução dos documentos e que imponham aos órgãos públicos a justificação da recusa a uma solicitação de acesso dando as razões específicas da negativa;

Que toda pessoa deverá ter o direito de recorrer de qualquer negativa ou obstrução ao acesso à informação ante uma instância administrativa e de apelar das decisões deste órgão administrativo perante os tribunais de justiça;

Que toda pessoa que intencionalmente negue ou obstrua o acesso à informação violando as regras estabelecidas na presente Lei deverá estar sujeita a sanção; e

Que deverão ser adotadas medidas para promover, implementar e assegurar o direito de acesso à informação nas Américas,

[Estado membro] aprova a seguinte:

LEI MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO

I. Definições, Alcance, Finalidade, Direito de Acesso e Interpretação

Definições

1. Na presente Lei, salvo que o contexto requeira o contrário:

- a) “Altos funcionários” se refere a qualquer funcionário dentro de uma autoridade pública cujo salário anual total exceda [US\$100.000];
- b) “Autoridade pública” se refere a qualquer autoridade governamental e às organizações privadas compreendidas no artigo 3 desta Lei;
- c) “Documento” se refere a qualquer informação escrita, independentemente de sua forma, origem, data de criação ou caráter oficial, do fato de ter sido ou não criada pela autoridade pública que a mantém e de ter sido classificada como confidencial ou não;
- d) “Informação” se refere a qualquer tipo de dado em custódia ou controle de uma autoridade pública;
- e) “Informação pessoal” se refere a qualquer informação relacionada a uma pessoa viva através da qual se pode identificar essa pessoa viva;
- f) “Encarregado de informação” se refere ao indivíduo ou indivíduos designados pela autoridade pública em conformidade com os artigos 30 e 31 desta Lei;
- g) “Publicar” se refere ao ato de tornar uma informação acessível ao público em geral e inclui a impressão, emissão e as formas eletrônicas de difusão; e
- h) “Terceiros interessados” se refere às pessoas que têm um interesse direto em impedir a divulgação de informação que proporcionaram de maneira voluntária a uma autoridade pública, seja porque a divulgação afeta sua privacidade ou seus interesses comerciais.

Alcance e finalidade

2. Esta lei estabelece a mais ampla aplicação possível do direito de acesso à informação que esteja em posse, custódia ou controle de qualquer autoridade pública. A lei se baseia no princípio da máxima publicidade, de tal maneira que qualquer informação em mãos de instituições públicas seja completa, oportuna e acessível, sujeita a um claro e preciso regime de exceções, que deverão estar definidas por lei e ser legítimas e estritamente necessárias em uma sociedade democrática.
3. A presente Lei se aplica a toda autoridade pública pertencente a todos os poderes do governo (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em todos os níveis da estrutura governamental interna (central ou federal, regional, provincial ou municipal); se aplica também aos órgãos, organismos ou entidades independentes ou autônomos de propriedade do governo ou por ele controlados, atuando por poderes outorgados pela Constituição ou por outras leis e se aplica também às organizações privadas que recebem fundos ou benefícios públicos substanciais (direta ou indiretamente), ou que desempenham funções e serviços públicos, mas somente com respeito aos fundos ou benefícios públicos recebidos ou às funções e serviços públicos desempenhados. Todos esses órgãos deverão ter sua informação disponível de acordo com o previsto na presente Lei.

Comentário: A expressão benefícios públicos não deve ser interpretada amplamente, de maneira a compreender todo benefício financeiro recebido do governo.

4. Em caso de qualquer inconsistência, esta Lei prevalecerá sobre qualquer outra lei.

Comentário: Sem prejuízo de que a Lei Modelo não contenha uma disposição que compreenda dentro de seu âmbito de aplicação a informação em posse de empresas privadas que seja necessária para o exercício ou proteção dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos, deve-se notar que alguns Estados, entre eles a África do Sul, adotaram esse enfoque.

Direito de acesso à informação

5. Toda pessoa que solicite informação a qualquer autoridade pública que esteja compreendida pela presente Lei terá os seguintes direitos, sujeitos unicamente às disposições do Capítulo IV desta Lei:

- a) a ser informada se os documentos que contêm a informação solicitada, ou dos quais se possa derivar essa informação, estão ou não em poder da autoridade pública;
- b) se esses documentos estão em poder da autoridade pública que recebeu a solicitação, a que se lhe comunique essa informação de maneira expedita;
- c) se esses documentos não forem entregues ao solicitante, a apelar da não entrega da informação;
- d) a realizar solicitações de informação anonimamente;
- e) a solicitar informação sem ter que justificar as razões pelas quais solicita a informação;
- f) a ser livre de qualquer discriminação que possa basear-se na natureza da solicitação; e
- g) a obter a informação gratuitamente ou com um custo que não exceda o custo de reprodução dos documentos.

6. O solicitante não será punido, castigado ou processado pelo exercício do direito de acesso à informação.

(1) O encarregado de informação deverá fazer esforços razoáveis para ajudar o solicitante em relação à solicitação, responder à solicitação de forma precisa e completa e, em conformidade com a regulamentação aplicável, facilitar o acesso oportuno aos documentos no formato solicitado.

(2) A Comissão de Informação deverá fazer esforços razoáveis para ajudar o solicitante em relação a um recurso de apelação interposto ante uma negativa de divulgação de informação.

Interpretação

7. Toda pessoa encarregada da interpretação desta Lei, ou de qualquer outra legislação ou instrumento normativo que possa afetar o direito à informação, deverá adotar a interpretação razoável que garanta a maior efetividade do direito à informação.

II. Medidas para promover a abertura

Adoção de esquemas de publicação

8. (1) Toda autoridade pública deverá adotar e disseminar de maneira ampla, incluindo a publicação através de seu *site*, um esquema de publicação aprovado pela Comissão de Informação dentro de [seis] meses após:

- a) a entrada em vigor da presente Lei; ou
- b) o estabelecimento da autoridade pública em questão.

(2) O Esquema de Publicação deverá estabelecer:

- a) as classes de documentos que a autoridade publicará de maneira proativa;
e
- b) a forma na qual publicará esses documentos.

(3) Ao adotar um Esquema de Publicação, uma autoridade pública deverá levar em consideração o interesse público:

- a) de permitir o acesso à informação que está em sua posse;
- b) de divulgar informação de maneira proativa a fim de minimizar a necessidade de que os indivíduos apresentem solicitações de informação.

(4) Toda autoridade pública deverá publicar informação em conformidade com seu esquema de publicação.

Aprovação de esquemas de publicação

9. (1) Ao aprovar um esquema de publicação, a Comissão de Informação poderá estabelecer que essa aprovação expirará em uma data específica.

(2) Ao rejeitar a aprovação de um esquema de publicação, a Comissão de Informação deverá fundamentar as razões e proporcionar instruções razoáveis à autoridade pública sobre a forma como poderá modificar o esquema para obter sua aprovação.

(3) A Comissão de Informação poderá retirar sua aprovação a um esquema de publicação dando [seis] meses de aviso e fundamentando sua decisão.

(4) A Comissão de Informação deverá levar em consideração a necessidade de cumprir o artigo 12 (2) ao aprovar ou rejeitar um esquema de publicação.

Esquemas de publicação modelo

10. (1) A Comissão de Informação poderá adotar ou aprovar esquemas de publicação modelo para distintas classes de autoridades públicas.
- (2) Quando uma autoridade pública em uma determinada classe adotar um esquema de publicação modelo aplicável a essa classe de autoridade pública, não deverá requerer a aprovação adicional da Comissão de Informação, desde que informe à Comissão de Informação que está empregando esse esquema de publicação modelo.
- (3) A Comissão de Informação poderá estabelecer um tempo limite para a validade de um esquema de publicação modelo ou, dando [seis] meses de aviso a todas as autoridades que utilizam esse modelo, terminar a validade de qualquer esquema de publicação modelo.

Classes de informação essencial

11. (1) As classes de informação essencial sujeitas a disseminação de maneira proativa por uma autoridade pública são as seguintes:
- k) a descrição de sua estrutura orgânica, de suas funções e deveres, da localização de seus departamentos e organismos, de suas horas de atendimento ao público e dos nomes de seus funcionários;
- l) as qualificações e salários dos altos funcionários;
- m) todo mecanismo interno e externo de supervisão, de relatórios e de monitoramento da autoridade pública, incluindo seus planos estratégicos, códigos de governabilidade e principais indicadores de desempenho, incluindo os relatórios de auditoria;
- n) seu orçamento e planos de gasto público do ano fiscal em curso e de anos anteriores, e os relatórios anuais sobre a execução do orçamento;
- o) seus procedimentos, diretrizes, políticas em matéria de aquisições, contratos outorgados e dados para a execução e acompanhamento do desempenho de contratos;
- p) as escalas salariais, incluindo todos os componentes e subcomponentes do salário total, correspondentes a todas as categorias de funcionários e

consultores que trabalham na autoridade pública (atualizando a informação em cada oportunidade de que se realizem reclassificações de cargos);

q) detalhes pertinentes sobre todo serviço que ofereça diretamente ao público, incluindo normas, cartas e protocolos de atendimento ao cliente;

r) todo mecanismo de apresentação direta de solicitações ou denúncias à disposição do público em relação a ações ou omissões dessa autoridade pública, junto com um resumo de toda solicitação, denúncia ou outra ação direta de pessoas e a resposta desse órgão;

s) uma descrição das faculdades e deveres de seus funcionários principais e os procedimentos adotados para tomar decisões;

t) todas as leis, regulamentos, resoluções, políticas, diretrizes e manuais, ou outros documentos que contenham interpretações, práticas ou precedentes sobre o desempenho do órgão no cumprimento de suas funções que afetam o público em geral;

u) todo mecanismo ou procedimento por meio do qual o público possa apresentar petições ou, de alguma outra maneira, incidir na formulação da política ou exercício das faculdades dessa autoridade pública;

v) um guia simples que contenha informação adequada sobre seus sistemas de manutenção de documentos, os tipos e formas de informação em seu poder, as categorias de informação que publica e os procedimentos que devem ser adotados para formular uma solicitação de informação e uma apelação interna;

w) um registro de solicitações e divulgações, em conformidade com o artigo 18, que contenha uma lista das solicitações recebidas e os documentos divulgados em conformidade com a presente Lei, que deverão estar automaticamente disponíveis, assim como um registro de ativos de informação, em conformidade com o artigo 17;

x) uma lista completa dos subsídios concedidos pela autoridade pública;

y) a informação que seja solicitada com frequência; e

z) qualquer informação adicional que a autoridade pública considere oportuno publicar.

(2) Os esquemas de publicação adotados pelas autoridades públicas deverão abarcar todas as classes de informação essencial estabelecidas no artigo 12 (1) no prazo de [sete] anos contados a partir da adoção do primeiro esquema de publicação dessa autoridade pública, em conformidade com o artigo 9 (1).

(3) A autoridade pública deverá criar e arquivar anualmente uma imagem digital de seu *site* que contenha toda a informação requerida pelo esquema de publicação.

Comentário: A lista de elementos sujeitos a divulgação proativa está sujeita, obviamente, às exceções estabelecidas no Capítulo IV da Lei. Contudo, quem tem o poder de determinar a aplicação do Capítulo IV é exclusivamente a Comissão de Informação (não a autoridade pública), ao formular e aprovar os esquemas de publicação.

Políticas públicas e populações específicas

12. (1) Os documentos de políticas públicas deverão ser de acesso público.

(2) Ninguém poderá sofrer prejuízo algum devido à aplicação de uma política pública que não tenha sido divulgada em conformidade com o inciso (1) do presente artigo.

13. As autoridades públicas deverão divulgar a informação que afeta uma população específica da maneira e forma que permita a essa população afetada ter acesso a essa informação, salvo que existam sólidas razões legais, políticas, administrativas ou de interesse público para não fazê-lo.

Outras leis e mecanismos que contemplam a divulgação de informação

14. A presente Lei não afeta o exercício de outra lei ou ato administrativo que:

a) requeira que a informação contida em documentos em posse, custódia ou controle do governo esteja à disposição do público;

b) permita o acesso de todas as pessoas aos documentos em posse, custódia ou controle do governo; ou

c) requeira a publicação de informação sobre as operações do governo;

15. Quando uma pessoa solicitar informação, essa solicitação deverá ser processada de maneira igualmente favorável como se tivesse sido realizada sob esta Lei.

Registros de ativos de informação

16. (1) Toda autoridade pública deverá criar e manter atualizado um registro de ativos de informação que inclua:

- a) todas as categorias de informação publicada pela entidade;
- b) todo documento publicado; e
- c) todo documento disponível para ser comprado pelo público.

(2) A Comissão de Informação poderá estabelecer normas em relação aos registros de ativos de informação.

(3) Toda autoridade pública deverá assegurar-se de que seus registros de ativos de informação cumpram as normas estabelecidas pela Comissão de Informação.

Registros de solicitações e divulgações

17. (1) As autoridades públicas deverão criar, manter e publicar um registro de solicitações e divulgações de todos os documentos divulgados em resposta a solicitações realizadas em conformidade com a presente Lei em seu *site* e na área de recepção de todos os seus escritórios, acessíveis ao público, sujeito à proteção da privacidade do solicitante original.

(2) A Comissão de Informação poderá estabelecer normas relacionadas à informação contida nos registros de solicitações e divulgações.

(3) Toda autoridade pública deverá assegurar-se de cumprir as normas que a Comissão de Informação estabelecer para a manutenção dos registros de solicitações e divulgações.

Informação divulgada anteriormente

18. (1) As autoridades públicas deverão garantir e facilitar aos solicitantes, da maneira mais simples possível, o acesso a todos os documentos previamente divulgados.

(2) As solicitações de documentos contidos nos registros de solicitações e divulgações deverão ser publicadas o mais breve possível, quando esses documentos estiverem em formato eletrônico e, quando não estiverem em formato eletrônico, a mais tardar em [três] dias úteis a partir da apresentação de uma solicitação.

- (3) Quando a resposta a uma solicitação for entregue em formato eletrônico, esta deverá ser publicada de maneira proativa no *site* da autoridade pública.
- (4) Se pela segunda vez for solicitada a mesma informação, esta deverá ser publicada de maneira proativa no *site* da autoridade pública.

III. Acesso à informação em poder das autoridades públicas

Solicitação de informação

19. A solicitação de informação pode ser apresentada por meio escrito, por via eletrônica, verbalmente em pessoa, por telefone ou por qualquer outro meio análogo, com o encarregado de informação correspondente. Em todos os casos, a solicitação deverá ser devidamente registrada conforme disposto no artigo 21 da presente Lei.
20. Salvo que a informação possa ser entregue de maneira imediata, toda solicitação de informação deverá ser registrada e receber um número para seu devido acompanhamento, o qual deverá ser proporcionado ao solicitante junto com a informação de contato do funcionário encarregado de processar esta solicitação.
21. Não deverá haver nenhum custo para a apresentação de uma solicitação.
22. As solicitações de informação deverão ser registradas na ordem em que forem recebidas e deverão ser atendidas de forma justa e sem discriminação.
23. (1) Uma solicitação de informação deverá conter os seguintes dados:
- a) informação de contato para receber notificações e a informação solicitada;
 - b) uma descrição suficientemente precisa da informação solicitada, para permitir que a informação seja localizada; e
 - c) a forma preferida de entrega da informação solicitada.
- (2) Caso não tenha sido indicada a preferência na forma de entrega, a informação solicitada deverá ser entregue da maneira mais eficiente e que suponha o menor custo possível para a autoridade pública.

Comentário: O solicitante não necessita dar seu nome na solicitação de informação. Contudo, se a solicitação se referir a informação pessoal, será necessário incluir o nome do solicitante.

24. (1) A autoridade pública que receber uma solicitação deverá realizar uma interpretação razoável acerca do alcance e natureza da solicitação.
- (2) Se a autoridade pública tiver dúvidas acerca do alcance ou natureza da informação solicitada, deverá entrar em contato com o solicitante com o objetivo de esclarecer a solicitação. A autoridade pública tem a obrigação de assistir o solicitante em relação à sua solicitação e de responder à solicitação de forma precisa e completa.
25. (1) Caso a autoridade pública determine, de maneira razoável, que não é a autoridade responsável pela resposta, deverá, da maneira mais rápida possível e em todo caso dentro de um prazo não superior a [cinco] dias úteis, enviar a solicitação à autoridade correta para que esta processe a solicitação.
- (2) A autoridade pública que receber a solicitação deverá notificar ao solicitante que sua solicitação foi encaminhada a outra autoridade pública a fim de poder ser atendida.
- (3) A autoridade pública que receber a solicitação deverá fornecer ao solicitante informação de contato para que o solicitante possa fazer o devido acompanhamento da sua solicitação.¹

Notificação a terceiros interessados

26. Os terceiros interessados deverão ser informados em um período de [cinco] dias desde o recebimento de uma solicitação, e será dado um prazo de [10] dias para manifestar o que a seu direito corresponda ante a autoridade pública que receber a solicitação. Nessa comunicação escrita o terceiro interessado poderá:
- a) consentir no acesso à informação solicitada; ou
 - b) estabelecer as razões pelas quais a informação não deveria tornar-se pública.

Custos de reprodução

¹ ALTERNATIVA: Caso a autoridade pública que receber a solicitação determine razoavelmente que não é a autoridade competente para atender a essa solicitação, deverá, no prazo de (cinco) dias úteis após o recebimento da solicitação, indicar a autoridade correspondente ao solicitante.

27. (1) O solicitante somente pagará o custo de reprodução da informação solicitada e, se for o caso, o custo de envio, se assim houver requerido. A informação enviada de maneira eletrônica não poderá ter nenhum custo.
- (2) O custo de reprodução não poderá exceder o valor do material no qual se reproduz a informação solicitada; o custo do envio não deverá exceder o custo que este possa ter no mercado. O custo do mercado, para este propósito, deverá ser estabelecido periodicamente pela Comissão de Informação.
- (3) As autoridades públicas poderão entregar a informação de forma totalmente gratuita, incluindo custos de reprodução e envio, para qualquer cidadão que tenha renda anual inferior a uma quantia estabelecida pela Comissão de Informação.
- (4) A Comissão de Informação estabelecerá normas adicionais com relação aos custos que poderão incluir a possibilidade de que certa informação seja entregue sem custo quando se trate de casos de interesse público, ou a possibilidade de estabelecer um número mínimo de páginas entregues sem nenhum custo.

Forma de acesso

28. As autoridades públicas facilitarão o acesso mediante a exibição de documentos originais em instalações adequadas para tais propósitos.

Encarregado de informação

29. O titular da autoridade pública responsável por responder às solicitações de informação deverá designar um encarregado de informação. Este será o encarregado de implementar a Lei nessa autoridade pública. A informação de contato para cada encarregado de informação deverá ser publicada no *site* da autoridade pública e estar facilmente acessível ao público.
30. O encarregado de informação terá, além das obrigações especificamente estabelecidas em outras seções desta Lei, as seguintes obrigações:
- a) Promover dentro da autoridade pública as melhores práticas em relação à manutenção, arquivo e eliminação dos documentos; e
 - b) Ser o contato central na autoridade pública para o recebimento de solicitações de informação, para a assistência aos indivíduos que solicitam

informação e para o recebimento de denúncias sobre a atuação da autoridade pública na divulgação de informação.

Busca de documentos

31. Após o recebimento de uma solicitação de informação, a autoridade pública que receber a solicitação deverá empreender uma busca razoável dos documentos necessários para responder à solicitação.

Manutenção de documentos

32. A [autoridade responsável pelos arquivos] deverá elaborar, em coordenação com a Comissão de Informação, um sistema de manutenção de documentos que será obrigatório para toda autoridade pública.

Informação extraviada

33. Quando uma autoridade pública não puder localizar a informação que dê resposta a uma solicitação e ficar estabelecido que a informação deveria existir em seus arquivos, será preciso que se faça um esforço razoável para obter a informação extraviada a fim de dar uma resposta ao solicitante.

Período de resposta

34. (1) Toda autoridade pública deverá responder a uma solicitação de informação o quanto antes e, no máximo, dentro de [vinte] dias úteis contados a partir do recebimento da solicitação.

(2) Caso uma solicitação tenha sido transferida de uma autoridade pública a outra, a data de recebimento será a data em que a autoridade pública competente para responder à solicitação a recebeu, mas em nenhum caso deverá exceder [dez] dias úteis a partir da data em que a solicitação foi inicialmente recebida por uma autoridade pública com competência para receber solicitações de informação.

Prorrogação

35. (1) Toda vez que uma solicitação exigir uma busca ou revisão de um grande número de documentos, uma busca em escritórios fisicamente separados do que recebeu a solicitação ou consultas com outras autoridades públicas antes de alcançar uma decisão com respeito à divulgação da informação, a autoridade pública que tramita a solicitação poderá prorrogar o prazo para responder à solicitação por um período de até [vinte] dias úteis adicionais.

- (2) Caso a autoridade pública não possa completar o processo de resposta em [vinte] dias úteis ou, se forem cumpridas as condições do parágrafo 1, em [quarenta] dias úteis, a falta de resposta da autoridade pública será entendida como rejeição da solicitação.
- (3) Em casos verdadeiramente excepcionais, quando a solicitação compreender um volume significativo de informação, a autoridade pública poderá solicitar à Comissão de Informação o estabelecimento de um prazo superior a [quarenta] dias úteis para responder à solicitação.
- (4) Quando uma autoridade pública não cumprir os prazos estabelecidos neste artigo, a informação será entregue sem custo. Além disso, a autoridade que não cumprir os referidos prazos deverá obter a aprovação prévia da Comissão de Informação para negar-se a divulgar informação ou para realizar uma divulgação parcial de informação.

36. A notificação a terceiros não eximirá as autoridades públicas de cumprir os prazos estabelecidos nesta Lei para responder a uma solicitação.

Avisos ao solicitante

37. Quando a autoridade pública considerar razoavelmente que uma solicitação terá custos de reprodução superiores aos estabelecidos pela Comissão de Informação ou que exigirá mais de [vinte] dias úteis para sua resposta, poderá informar ao solicitante com o fim de dar-lhe a oportunidade de reduzir ou modificar o alcance de sua solicitação.
38. (1) As autoridades públicas deverão garantir o acesso na forma solicitada, a menos que:
 - a) se possa danificar o documento;
 - b) se violem direitos autorais que não pertençam à autoridade pública; ou
 - c) isso não for viável devido à necessidade de excluir ou riscar certa informação contida no documento, em conformidade com o Capítulo IV desta Lei.
- (2) Quando for solicitada informação em formato eletrônico que já esteja disponível ao público na internet, a autoridade pública poderá dar por satisfeita a solicitação se indicar ao solicitante o endereço URL de maneira exata.

- (3) Quando o solicitante solicitar a informação por meio de um formato não eletrônico, a autoridade pública não poderá responder a essa solicitação referindo-se ao endereço URL.
39. (1) Quando a informação for entregue ao solicitante, este deverá ser notificado e informado sobre qualquer custo ou ação necessária para ter acesso à informação.
- (2) Caso a informação solicitada ou uma parte dela não seja entregue ao solicitante por estar compreendida no regime de exceções sob o Capítulo IV desta Lei, a autoridade pública deverá informar ao solicitante:
- a) uma estimativa razoável do volume de material que se considera reservado;
 - b) uma descrição específica das disposições desta Lei empregadas para a reserva;
 - c) seu direito de interpor uma apelação.

IV. Exceções

Exceções à divulgação

40. As autoridades públicas podem rejeitar o acesso à informação unicamente nas seguintes circunstâncias, quando forem legítimas e estritamente necessárias em uma sociedade democrática, baseando-se nos padrões e jurisprudência do Sistema Interamericano:
- a) Quando o acesso afetar os seguintes interesses privados:
 - 1. O direito à privacidade, incluindo privacidade relacionada à vida, saúde ou segurança;
 - 2. Os interesses comerciais e econômicos legítimos; ou
 - 3. Patentes, direitos autorais e segredos comerciais. As exceções desta alínea não deverão ser aplicadas quando o indivíduo tiver consentido na divulgação de seus dados pessoais ou, quando das circunstâncias do caso, ficar claro que a informação foi entregue à autoridade pública como parte da informação que deve estar sujeita ao regime de publicidade.

A exceção da alínea (a) 1 não terá aplicação com respeito a assuntos relacionados às funções dos funcionários públicos, ou quando tenham transcorrido mais de [20] anos desde a morte do indivíduo em questão.

Comentário: Em casos nos quais a informação sobre interesses comerciais e econômicos legítimos tenha sido proporcionada à autoridade pública de maneira confidencial, essa informação deverá permanecer isenta de divulgação.

b) Quando o acesso gerar um risco claro, provável e específico de um dano significativo, [o qual deverá ser definido de maneira mais detalhada mediante lei,] aos seguintes interesses públicos:

1. Segurança pública;
2. Defesa nacional;
3. Futura provisão livre e franca de assessoramento nas autoridades públicas e entre elas;
4. Elaboração ou desenvolvimento efetivo de políticas públicas;
5. Relações internacionais e intergovernamentais;
6. Execução da lei, prevenção, investigação e indiciamento criminal;
7. Habilidade do Estado para gerenciar a economia;
8. Legítimos interesses financeiros da autoridade pública; e
9. Exames e auditorias, bem como processos de exame e de auditoria.

As exceções contidas nos itens (b) 3, 4, e 9 não deverão ser aplicadas a fatos, análises de fatos, informações técnicas e estatísticas. A exceção do item (b) 4 não deverá ser aplicada uma vez que a política pública tenha sido aprovada.

A exceção do item (b) 9 não deverá ser aplicada aos resultados de um exame ou de uma auditoria em particular, uma vez que tenha sido concluído.

c) Quando a permissão do acesso constituir uma violação às comunicações confidenciais, incluindo a informação legal que deve ser considerada privilegiada.

Comentário: Apesar de o Sistema Interamericano prever uma possível exceção para a proteção da “Ordem Pública”, esta é explicitamente rejeitada nesta Lei Modelo por considerar que essa expressão é sumamente vaga e poderia ocasionar abusos na aplicação da exceção.

Comentário: Para cumprir as normas do Sistema Interamericano que exigem um regime de exceções claro e preciso, se entenderá que o texto em colchetes do item (b) “definido de maneira mas detalhada mediante lei”, inclui as definições realizadas por meio de legislação e/ou da jurisprudência, das quais resultará uma definição das exceções. Além disso, embora este texto permita que se definam de maneira mais detalhada por lei, a operação dessas definições adicionais é limitada pelos princípios e disposições desta lei. Nesse sentido, a lei estabelece um direito amplo de acesso à informação baseado no princípio da máxima divulgação (artigo 2); estabelece que esta lei prevalece sobre qualquer outra legislação, em casos de inconsistência (artigo 4); e requer que qualquer pessoa a cargo de interpretar a lei ou algum outro instrumento que possa afetar o direito de acesso à informação adote interpretação razoável em favor da divulgação (artigo 8).

Divulgação parcial

41. Nas circunstâncias em que a totalidade da informação contida em um documento não estiver isenta de divulgação mediante as exceções enunciadas no artigo 41, poderá ser feita uma versão do documento que risque ou cubra somente as partes do documento sujeitas à exceção. A informação não isenta deverá ser entregue ao solicitante e tornada pública.

Divulgação histórica

42. As exceções a que se refere o artigo 41 (b) não são aplicáveis no caso de um documento que tenha mais de [12] anos de antiguidade. Quando uma autoridade pública deseje reservar a informação, este período poderá ser estendido até por outros [12] anos mediante a aprovação da Comissão de Informação.

Supremacia do interesse público

43. Nenhuma autoridade pública pode negar-se a indicar se um documento está ou não em seu poder ou negar a divulgação de um documento, em conformidade com as exceções contidas no artigo 41, salvo que o dano causado ao interesse protegido seja maior que o interesse público de obter acesso à informação.
44. As exceções contidas no artigo 41 não deverão ser aplicadas em casos de graves violações de direitos humanos ou de delitos contra a humanidade.

V. Apelações

Apelação interna

45. (1) O solicitante poderá, dentro de um prazo de [60] dias úteis contados a partir da falta de resposta à sua solicitação, ou a partir da verificação de qualquer outro descumprimento das regras estabelecidas nesta Lei a respeito da resposta de solicitações, apresentar uma apelação interna ao titular da autoridade pública.
- (2) O titular da autoridade pública deverá emitir uma resolução fundamentada por escrito dentro de um prazo não superior a [10] dias úteis a partir do recebimento da apelação interna, e entregar ao solicitante uma cópia dessa resolução.
- (3) Se o solicitante decidir apresentar uma apelação interna, deverá esperar o término completo dos prazos estabelecidos nesta disposição antes de apresentar uma apelação externa.

Comentário: Uma apelação interna não deve ser obrigatória, mas opcional para o solicitante antes de apresentar uma apelação externa.

Apelação externa

46. (1) Qualquer solicitante que considerar que sua solicitação não foi atendida em conformidade com as disposições desta Lei, independentemente de ter apresentado ou não uma apelação interna, tem direito de apresentar uma apelação à Comissão de Informação.
- (2) Essa apelação deverá ser apresentada dentro de um prazo não superior a [60] dias do vencimento dos prazos estabelecidos para a resposta de uma solicitação ou para a resposta de uma apelação interna, em conformidade com as disposições desta Lei.
- (3) Essa apelação deverá conter:
- a) a autoridade pública perante a qual se apresentou a solicitação;
 - b) informação para poder contatar o solicitante;
 - c) os fundamentos da apelação; e

d) qualquer outra informação que o solicitante considerar relevante.

47. Uma vez recebida uma apelação, a Comissão de Informação poderá mediar entre as partes a fim de obter a entrega da informação sem necessidade de esgotar o processo de apelação.
48. (1) A Comissão de Informação deverá registrar a apelação em um sistema de acompanhamento centralizado e informará a todas as partes interessadas, incluindo terceiros, sobre a apelação e seu direito de comparecer no processo.
- (2) A Comissão de Informação deverá estabelecer regras claras e não discriminatórias no que se refere à substanciação da apelação através das quais se assegure a todas as partes a oportunidade de comparecer no processo.
- (3) Quando a Comissão de Informação não tiver certeza do alcance e/ou da natureza de uma solicitação e/ou apelação, deverá contatar o recorrente para que esclareça o que está solicitando e/ou apelando.
49. (1) A Comissão de Informação tomará uma decisão dentro de um prazo de [60] dias úteis dentro dos quais se inclui qualquer tentativa de mediação. Em circunstâncias excepcionais, os prazos poderão ser ampliados por outros [60] dias úteis.
- (2) A Comissão de Informação poderá:
- a) rejeitar a apelação;
- b) requerer à autoridade pública que tome as medidas necessárias para cumprir suas obrigações sob esta Lei, tais como, entre outras a, entrega da informação e/ou a redução de custos.
- (3) A Comissão de Informação deverá notificar sua decisão ao solicitante, à autoridade pública e a qualquer parte interessada. Quando a decisão não for favorável ao solicitante, este deverá ser informado de seu direito de apelação.
- (4) Se a autoridade pública não cumprir a decisão da Comissão de Informação nos prazos estabelecidos nessa decisão, a Comissão de Informação ou o solicitante poderão interpor uma reclamação ao tribunal [competente] a fim de obter seu cumprimento.

Comentário: A forma de obrigar o cumprimento previsto no item 4 deste artigo variará de acordo com cada país.

Revisão judicial

50. Um solicitante pode interpor uma ação de revisão nos tribunais somente para impugnar uma decisão da Comissão de Informação, dentro de um prazo não superior a [60] dias contados a partir de uma decisão adversa ou do vencimento dos prazos estabelecidos por esta Lei para responder às solicitações.
51. O tribunal deverá tomar uma decisão final tanto na parte processual como substantiva mais rápido possível.

Comentário: Estas regras foram estabelecidas partindo do pressuposto de que em muitos países os tribunais têm todos os poderes necessários para processar este tipo de casos, incluindo a possibilidade de sancionar as autoridades públicas. Quando o caso não for esse, é provável que haja necessidade de outorgar estes poderes por meio da lei de acesso à informação.

Ônus da prova

52. 1. O ônus da prova deverá caber à autoridade pública a fim de demonstrar que a informação solicitada está sujeita a uma das exceções contidas no artigo 41. Em particular, a autoridade deverá estabelecer:
- a) que a exceção é legítima e estritamente necessária numa sociedade democrática com base nos padrões e jurisprudência do Sistema Interamericano;
 - b) que a divulgação da informação poderia causar um dano substancial a um interesse protegido por esta Lei; e
 - c) que a probabilidade e o grau desse dano é superior ao interesse público na divulgação da informação.
2. O ônus da prova também caberá à autoridade pública a fim de defender qualquer outra decisão que seja contestada por ser contrária à lei.

VI. A Comissão de Informação

Estabelecimento da Comissão de Informação

53. (1) Por meio desta Lei, cria-se uma Comissão de Informação que terá a seu cargo a promoção da efetiva implementação desta Lei;
- (2) A Comissão de Informação deverá ter personalidade jurídica completa, incluindo poderes para adquirir e dispor de propriedade e o poder de demandar e ser demandada;
- (3) A Comissão de Informação deverá ter autonomia operacional, de orçamento e de decisão, e deverá entregar relatórios periódicos ao Poder Legislativo;
- (4) O Poder Legislativo deverá aprovar o orçamento da Comissão de Informação, o qual deverá ser suficiente para que a Comissão de Informação possa cumprir suas funções de maneira adequada.
54. (1) A Comissão de Informação deverá estar integrada por [três ou mais] comissários que reflitam uma diversidade de experiência e talento.
- (2) Os Comissários deverão eleger o Presidente da Comissão de Informação.

Comentário: É preferível que a Comissão de Informação esteja integrada por cinco comissários. Em comparação com um órgão colegiado de cinco membros, um órgão de três pode isolar e obstruir o conselho e a participação de um dos comissários em casos nos quais os outros dois estejam proximamente associados de maneira filosófica, pessoal ou política – uma dinâmica que é mais difícil em um órgão de cinco.

55. Somente poderão ser nomeados comissários os indivíduos que cumprirem os seguintes requisitos:
- a) ser cidadão;
- b) ser uma pessoa de alto caráter moral;
- c) não haver ocupado um cargo [de alto nível] no governo ou partido político nos últimos [2] anos; e,
- d) não haver sido condenado por um delito violento ou um delito que comprometa sua honestidade nos últimos [cinco] anos, a menos que tenha sido objeto de indulto ou anistia.

56. Os Comissários serão designados pelo [Poder Executivo] depois de terem sido nomeados por uma maioria de dois terços dos membros do [Poder Legislativo] em um processo que cumpra os seguintes princípios:

- a) participação do público no processo de nomeação;
- b) transparência e abertura; e
- c) publicação de uma lista dos candidatos considerados mais idôneos para o cargo.

Comentário: A fim de aumentar a confiança na instituição, é preferível que tanto o executivo como o legislativo participem do processo de seleção; que qualquer decisão do legislativo seja por uma maioria qualificada o suficiente para garantir o apoio bipartidário ou multipartidário (exemplo: 60 por cento ou 2/3); que o público tenha a oportunidade de participar do processo de nomeação; e que o processo seja transparente. Há dois enfoques principais: nomeação executiva, com a nomeação e aprovação do legislativo; e nomeação legislativa, com a nomeação ou aprovação do executivo.

57. (1) Os Comissários desempenharão suas funções em período integral e serão remunerados com um salário igual ao de um juiz [de um tribunal de segunda instância].

(2) Os Comissários não poderão ter outro emprego, cargo ou comissão, com exceção de instituições acadêmicas, científicas ou filantrópicas.

Comentário: Recomenda-se que os Comissários sirvam em período integral e que seu salário esteja vinculado a um montante fixado externamente para aumentar sua independência.

58. O mandato dos Comissários terá uma duração de [5] anos e poderá ser renovado uma só vez.

Comentário: Para garantir a continuidade de serviço, é necessário alternar os mandatos dos Comissários, quando a Comissão for inicialmente criada, com o objetivo de evitar que expirem no mesmo ano os mandatos de mais de dois terços dos membros da Comissão de Informação.

59. (1) Os Comissários só poderão ser destituídos ou suspensos de seus cargos em conformidade com o processo de seleção pelo qual foram designados e somente por razões de incapacidade ou por alguma conduta que mereça a destituição de seu cargo. Essas condutas incluem:

- a) ser condenado por um delito;
- b) problema de saúde que afete diretamente sua capacidade individual para cumprir suas obrigações;
- c) infrações graves à Constituição ou a esta Lei;
- d) negativa de cumprir qualquer dos requisitos de divulgação, tais como não tornar público seu salário ou os benefícios de que goza.

(2) Qualquer Comissário que tenha sido destituído ou suspenso de seu cargo tem direito a apelar dessa destituição ou suspensão ante o Poder Judicial.

Faculdades e atribuições da Comissão

60. Além das faculdades estabelecidas por esta Lei, a Comissão de Informação terá todas as faculdades necessárias para cumprir suas obrigações, entre as quais se incluem as seguintes:

- a) revisar a informação em posse de qualquer autoridade pública, inclusive mediante inspeções *in situ*;
- b) autorização *sua sponte* de monitorar, investigar e executar o cumprimento da Lei;
- c) chamar testemunhas e produzir provas no contexto de um processo de apelação;
- d) adotar as normas internas que forem necessárias para desempenhar suas funções;
- e) expedir recomendações às autoridades públicas; e
- f) mediar disputas entre as partes de uma apelação.

61. Além dos deveres já estabelecidos por esta Lei, a Comissão de Informação terá os seguintes deveres:

- a) interpretar a presente Lei;
- b) apoiar e orientar, mediante solicitação, as autoridades públicas na implementação desta Lei;

- c) promover a conscientização acerca da presente Lei e suas disposições, assim como sua compreensão entre o público, inclusive mediante a publicação e divulgação de um guia sobre o direito de acesso à informação;
- d) formular recomendações sobre a legislação vigente e legislação proposta;
- e) remeter os casos nos quais se suspeite má conduta administrativa ou penal dos órgãos competentes; e
- f) cooperar com a sociedade civil.

Relatórios

62. (1) As autoridades públicas deverão apresentar relatórios anuais à Comissão sobre suas atividades em conformidade com a presente Lei, ou para promover seu cumprimento. Este relatório incluirá, pelo menos, a seguinte informação:

- a) o número de solicitações de informação recebidas, concedidas em sua totalidade ou em parte, e das solicitações negadas;
- b) as seções da Lei que foram invocadas para negar, em sua totalidade ou em parte, as solicitações de informação, e com que frequência foram invocadas;
- c) as apelações interpostas contra a negativa de comunicar informação;
- d) os custos cobrados pelas solicitações de informação;
- e) suas atividades em conformidade com o direito do artigo 12 (obrigação de publicar);
- f) suas atividades em conformidade com o artigo 33 (manutenção de documentos);
- g) suas atividades em conformidade com o artigo 68 (capacitação de funcionários)
- h) informação sobre o número de solicitações respondidas nos prazos estabelecidos por esta Lei;
- i) informação sobre o número de solicitações respondidas fora dos prazos estabelecidos por esta Lei, incluindo as estatísticas de qualquer demora na resposta; e

j) qualquer outra informação que seja útil para avaliar o cumprimento desta Lei por parte das autoridades públicas.

- (2) A Comissão deverá apresentar relatórios anuais sobre a sua atuação e o funcionamento da Lei. Este relatório incluirá, ao menos, toda informação que receber das autoridades públicas em cumprimento do direito de acesso, o número de apelações apresentadas ante a Comissão, incluindo um desmembramento do número de apelações provenientes das diversas autoridades públicas, e os resultados e o estado das mesmas.

Responsabilidade penal e civil

63. Ninguém será objeto de ação civil ou penal, nem de prejuízo laboral, por um ato de boa fé no exercício, cumprimento ou intenção de cumprimento das faculdades ou atribuições nos termos da presente Lei, desde que tiver atuado razoavelmente e de boa-fé.

64. É delito penal atuar deliberadamente com intenção de destruir ou alterar documentos uma vez que tenham sido objeto de uma solicitação de informação.

65. (1) Serão consideradas como infrações administrativas as seguintes condutas deliberadas:

a) Obstruir o acesso a qualquer documento de forma contrária ao disposto nas Seções II e III desta Lei;

b) Impedir que uma autoridade pública cumpra suas obrigações de acordo com as Seções II e III desta Lei;

c) Interferir no trabalho da Comissão de Informação;

d) Não cumprir as disposições desta Lei;

e) Omitir a criação de um documento em descumprimento de políticas ou normas aplicáveis ou com a intenção de impedir o acesso à informação; e

f) Destruir documentos sem autorização.

(2) Qualquer pessoa pode denunciar o cometimento das infrações administrativas definidas anteriormente.

- (3) As sanções administrativas serão regidas pelo Direito Administrativo do Estado e poderão incluir multa [de até x salários mínimos], suspensão por um período de [x] meses/anos, destituição ou inabilitação para o serviço por um período de [x] meses/anos.
- (4) Qualquer sanção deverá ser publicada no *site* da Comissão de Informação e da autoridade pública em cinco dias após ter sido imposta.

VII. Medidas de Promoção e Cumprimento

Monitoramento e cumprimento

66. O [Poder Legislativo] deverá regularmente monitorar a operação desta Lei com o objetivo de determinar se é necessário modificá-la para garantir que toda autoridade pública cumpra com o texto e o espírito da lei, e para garantir que o governo seja transparente, permaneça aberto e acessível a seus cidadãos e cumpra o direito fundamental de acesso à informação.

Capacitação

67. O encarregado de informação deverá garantir o fornecimento de capacitação adequada para os funcionários da autoridade pública na aplicação desta Lei.
68. A Comissão de Informação deverá ajudar as autoridades públicas na capacitação de funcionários para a aplicação desta Lei.

Educação formal

69. O [Ministério da Educação] deverá garantir que os módulos educativos básicos sobre o direito de acesso à informação sejam proporcionados a estudantes em cada ano do ensino fundamental e médio.

VIII. Medidas Transitórias

Título abreviado e entrada em vigor

70. A presente Lei pode ser citada como a Lei de Acesso à Informação de [inserir o ano correspondente].
71. A presente Lei entrará em vigor na data de sua promulgação por [inserir nome da pessoa pertinente, como o Presidente, Primeiro-Ministro ou Ministro]; não

obstante, entrará automaticamente em vigor aos [seis] meses de sua sanção, se não houver promulgação nesse prazo.

Regulamento

72. Esta Lei deverá ser regulamentada em 1 [um] ano de sua entrada em vigor, com a participação ativa da Comissão de Informação.