

Acesso à Informação pública e Liberdade de Informação (LI)

Por Inês Virginia Prado Soares

Procuradora da República em São Paulo. Mestre e Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Pesquisadora de Pós Doutorado junto ao Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP); Pesquisa financiada pelo MPF (agosto 2009-julho 2010).

Abrangido pelo direito à liberdade de expressão, o direito à liberdade de informação é um direito humano fundamental expressamente previsto na Constituição (art. 5º, incisos XIV e XXXIII, art. 37, § 3º, II e art. 216 § 2º). Seu teor está baseado em três feixes: o direito de informar aos outros (de veicular informações), de se informar (de colher dados ou informações) e de ser informado (de receber informações).

Com a finalidade de oferecer subsídios para discussão no *Workshop sobre a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011, promovido pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão-PFDC/MPF*, o direito à informação será abordado neste texto na perspectiva do direito de acessar informações produzidas ou guardadas por órgãos públicos. Sob essa ótica, o acesso a informações públicas é um direito que corresponde também à obrigação dos órgãos publicarem as informações de forma proativa (com esclarecimento sobre seu funcionamento, sua gestão, as políticas internas, as formas de participação dos cidadãos, uso das tecnologia da informação, com uso da internet, inclusive das pessoas com deficiência etc). Além disso, o direito de acesso a informações públicas é entendido como obrigação do Estado de disponibilizar certas categorias-chave de informação sobre: utilização de recursos públicos; violações aos direitos humanos (com atenção às especificidades de grupos vulneráveis); legado de violência do passado, no caso de retorno à democracia (direito à verdade); danos ao meio ambiente; impactos econômicos das políticas públicas, dentre outros¹.

Ou seja, esse direito ao acesso a informações públicas incorporou não somente as demandas de transparência na administração-essencial para combater a corrupção e para o controle social da administração- mas também as necessidades de produção e sistematização de dados que contribuem para a

¹MENDEL, Toby. *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009

defesa dos direitos humanos².

No Brasil, a perspectiva mais ampla do direito ao acesso às informações públicas foi adotada pela recente Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, com entrada em vigor em 18 de maio de 2012. Esta lei estabelece procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo a garantir o acesso de qualquer cidadão ou entidade às informações e documentos públicos dos diversos órgãos integrantes da administração direta e indireta. Essa legislação seguiu os parâmetros já presentes nas normas de diversos países, adotando como diretrizes: a publicidade como preceito geral; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e o desenvolvimento do controle social da administração pública³.

Antes da promulgação dessa lei, a PFDC encaminhou Nota Técnica com a finalidade de contribuir para seu aperfeiçoamento. O teor dessa Nota está disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/temas-de-atuacao/direito-a-memoria-e-a-verdade/atuacao-do-mpf/nota-tecnica-sobre-o-pl-41-2010>.

A lei brasileira trouxe mudanças positivas no acesso aos documentos e dados públicos, com dispositivos que prestigiam a gestão transparente de dados e documentos pelos órgãos e entidades do poder público (art. 6º) e o amplo acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais (art.21). A obrigação do Estado é de garantir o direito de acesso à informação por meio de procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. (art. 5º). A orientação legal é que o Estado deve gerir e divulgar as informações de interesse público de modo proativo, independentemente de requerimentos, em local de fácil acesso (art. 8º). Para isso, a administração deve criar o serviço de informações ao cidadão e também realizar audiências ou consultas públicas, com o incentivo à participação popular (art. 9º).

Dentre as novidades que prestigiam não somente a transparência mas principalmente a facilidade e a rapidez no acesso aos dados, merecem destaque a previsão de obrigatoriedade na disponibilização das informações públicas em sítios oficiais na internet (art.8º) e a previsão de que os órgãos públicos publiquem, anualmente, em sítio à disposição na internet: a relação das informações eram sigilosas e passaram a não ser nos últimos 12 (doze) meses; o rol de documentos classificados como sigilosos, com identificação destes para referência futura; e também relatório estatístico contendo a

²Em 2007, a OEA, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, divulgou um documento preparado por uma Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, assinado pelo relator Ignacio J. Álvarez, com uma lista de 169 recomendações para garantia da liberdade de expressão. Muitas dessas recomendações estão ligadas diretamente ao direito de acesso a informações públicas

³Art. 3º, inc. I a V

quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes (art.30, inc.I a III). Nota-se que há uma preocupação de detalhar na lei os requisitos que devem constar nos sítios oficiais, desde a acessibilidade para pessoas com deficiência até a divulgação em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação e a atualização das informações disponíveis para acesso⁴.

Na garantia e defesa dos direitos humanos, há disposição expressa no sentido de que não pode haver qualquer impedimento ou restrição no acesso a informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticadas por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas (art.21, parágrafo único). Este dispositivo reproduz artigo 14 da Lei Mexicana, Lei Federal de Transparência e Acesso a Informações Públicas (ou Lei de Direito a Informação), de junho de 2002⁵, que é considerada uma das mais avançadas do mundo⁶. A lei brasileira também prevê que a restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância (art. 31 § 4º).

Para a proteção dos direitos humanos, um dos pontos frágeis da nova legislação é a previsão do prazo máximo de 25 anos para restrição ao acesso a documentos públicos (art. 24 §1º), podendo se estender até 50 anos, no caso das informações classificadas como ultrassecretas (art.35 §1º III)⁷. Mesmo quando o sigilo é imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, esse tempo é demasiadamente longo pois prejudica o conhecimento e a revelação da verdade em relação a violações ao direitos humanos⁸. As legislações mais modernas, que inspiraram a brasileira, trazem prazos menores. Novamente tomamos como exemplo a Lei Mexicana - Lei Federal de Transparência e Acesso a Informações Públicas, que prevê o prazo de 12 anos para informações sigilosas⁹.

4Art. 8º, § § 2º e 3º

5 O artigo 14 da Lei Mexicana proíbe que as informações sejam confidenciais “quando está em jogo a investigação de graves violações de direitos humanos”.

6 Toby Mendel...disponível em

http://portal.unesco.org/ci/en/file_download.php/fa422efc11c9f9b15f9374a5eac31c7efreedom_info_laws.pdf, acesso em 01.03.2012

7 O tratamento e classificação de informações sigilosas está nos artigos 24 a 35.

8 Quando essa lei ainda estava em discussão no Senado, a responsável pela área de direitos humanos na ONU, Navi Pillay criticou esse prazo, por ser demasiadamente longo, ou, em suas palavras, um exagero “quando se trata de violações de direitos humanos durante a ditadura” <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,onu-critica-brasil-por-anistia-e-sigilo-de-papeis,739387,0.htm> Nessa mesma reportagem, consta que para Navi Pillay há uma resistência no Brasil em lidar com seu passado e a forma pela qual informações de Estado estão sendo tratadas. Na avaliação da ex-juíza sul-africana, as autoridades estariam ajudando a "enterrar evidências"

9 Conforme artigos 13 e 14 da mencionada Lei. É possível a **prorrogação do prazo, mas esta** é exceção e só pode ser realizada pelo **IFAI ou órgão de supervisão competente, quando persistirem os motivos originais da restrição** (artigo 15). A Suécia foi o primeiro país do mundo a adotar uma lei que concede aos indivíduos o direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos, tendo incorporado disposições de direito a informação na Lei de Liberdade de Imprensa original em 1766. Esta lei determina que todas as disposições acerca de sigilo sejam apresentadas em uma lei centralizada. Inclui, também, firmes garantias procedimentais, inclusive uma obrigação imposta aos órgãos públicos de

Para os direitos humanos, além dos longos prazos para acesso a dados classificados como ultrassecretos, outro grande desafio é o *tratamento da informação* de forma pelo Estado de maneira que estas informações reflitam a realidade. O termo *tratamento da informação* é conceituado pela lei como “conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação” (art. 4º, inc. V). No caso de violações aos direitos humanos o que ocorre em algumas áreas é a não produção ou não recepção de dados ou informação. Este é o caso das torturas em presídios e delegacias. Embora seja uma triste e grave realidade, conhecida de todos, não há produção e recepção dos dados referentes às torturas, porque as denúncias sequer são feitas. Outra situação é a do tráfico de pessoas, seja na modalidade exploração sexual ou na modalidade trabalho análogo ao escravo. Nestes casos, as informações são produzidas, recebidas mas, na maioria das vezes, não são classificadas. O que impede que a utilização e acesso a informações sobre o cenário de tráfico de pessoas no país.

Ainda sob o enfoque do acesso às informações para compreensão das violações aos direitos humanos, é importante destacar a necessidade de saber a verdade sobre os acontecimentos mais nefastos do passado recente brasileiro, especificamente da ditadura militar (1964-1985). Essa ligação do direito ao acesso às informações públicas com a necessidade de revisitação ao legado de violência deixado pelo regime de exceção e com a demanda de esclarecimento da verdade sobre estes acontecimentos violentos foi reafirmada com a publicação, na mesma data, da Lei 12.528/11, que cria a Comissão Nacional da Verdade (CV).

A expectativa é que essa CV, assim como outras comissões sobre direitos humanos que funcionam ou funcionaram no Brasil, forme um acervo documental e informativo que merece ser preservado e tratado com recursos informáticos que permitam uma otimização na utilização dos dados pelos pesquisadores e pela sociedade em geral. Para os trabalhos da Comissão da Verdade, é importante fixar o entendimento de que os membros dessa CV, para exercício de sua atribuição, são pessoas que tem necessidade de conhecer as informações sigilosas e que estão devidamente autorizados por lei para acessar, divulgar e tratar essas informações. Claro que o acesso à informação classificada como sigilosa cria, para os membros da CV, a obrigação de resguardar o sigilo, conforme previsto na Lei de Acesso a Informações (artigos. 25 e 26).

Além dos documentos e informações enviados formalmente para as Comissões que trabalham

criar um cadastro público de todos os documentos em posse da administração. Uma característica particular do sistema sueco de direito a informação, constante do capítulo 15 da Lei de Sigilo, de 1981, é a obrigatoriedade, para todos os órgãos públicos, de registro de todos os documentos que a administração tenha recebido ou elaborado. A lei dos EUA (FOIA) estabelece como os prazos para acesso a documentos sigilosos da seguinte forma: a autoridade originária deverá fixar uma data ou evento para a desclassificação, com base na duração da relevância da informação para a segurança nacional; se ela não puder estabelecer uma data ou evento mais próximos, o prazo é de 10 anos; este prazo de 10 anos é prorrogável, sucessivamente, por períodos iguais 10 anos, seguindo os padrões e procedimentos da “Executive Order”. Mas há exceção da prorrogação quando as informações contarem com mais de 25 anos e tiverem valor histórico assim reconhecido.

no esclarecimento de violações de direitos humanos, outras formas de comprovação dos acontecimentos, que se apropriem das Tecnologias da Informação (TI) - como depoimentos orais, fotografias, gravações de imagens feitas por amadores ou profissionais etc¹⁰ - já podem ficar disponíveis, imediatamente, nos órgãos públicos para consulta bem como para subsidiar as investigações da Comissão de Anistia.

A estreita intimidade da Verdade com a Liberdade de Informação conduz ao debate sobre o acesso aos Arquivos Públicos (acervos documentais), repletos de dados que podem elucidar e revelar o que ainda não é compreendido ou conhecido.¹¹ Uma das conclusões do documento produzido pelo Alto Comissariado da ONU em 2009 é que os registros e dados da CV, inclusive os documentos sobre reparações, devem integrar os arquivos nacionais¹².

O acesso a arquivos públicos, assim como a sua gestão estão regulamentados na Lei de Arquivos, de 1991. Esta lei aborda os aspectos jurídicos mais relevantes para a gestão documental no Brasil, ao instituir a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados¹³. O capítulo da Lei de Arquivos que rege o acesso e o sigilo dos documentos públicos e privados (arts.22 a 24) foi revogado pela recente Lei de Acesso a Informações¹⁴.

A incorporação das Tecnologias da Informação na gestão documental é um desafio para a administração pública e para as instituições que defendem os direitos humanos, especialmente para o Ministério Público Federal. A lógica para guarda, organização e disponibilização dos dados e documentos que versem sobre direitos fundamentais e sobre transparência da administração (que previnam a corrupção) não pode mais ser a lógica do suporte em papel. E nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação já prevê a necessidade de digitalização dos documentos bem como a disponibilização dos arquivos e informações em espaços virtuais, sejam em redes fechadas (intranet) seja na rede mundial de computadores-*internet*.

10 Como destacado em documento produzido pelo Alto Comissariado da ONU, A/HRC/12/19, August 2009, ob. Cit., parágrafo 24.

11 Artigos 4º e 22 da Lei nº 8.159/91.

12 Conclusão n. 66, do documento produzido pelo Alto Comissariado da ONU, A/HRC/12/19, ob. Cit.

13 Os arquivos são definidos como os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos (art. 2º). Essa Lei fixa, ainda, o dever do Poder Público de proteger os documentos integrantes dos arquivos, conceitua o que são os arquivos públicos (cap. II) e os diferencia dos arquivos privados (cap. III).

14 A lei também revogou a Lei 11.111/05. Estas previsões legais, revogadas pela Lei de Acesso a Informações, são objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI. 4077), Relatora: Ministra Ellen Gracie. Para maiores informações e acompanhamento processual, consultar: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2618912>. Ver também: Inês Virginia Prado Soares. Acesso a Documentação Governamental e Direito à Memória e à Verdade: Análise do Projeto de Lei, Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 4, junho/2009, p.55-61.