

**PRINCÍPIOS PARA UMA
LEGISLAÇÃO SOBRE
ACESSO À INFORMAÇÃO**



Princípios para uma legislação sobre acesso à informação

APRESENTAÇÃO

No momento em que se intensifica o debate sobre a adoção de uma lei de acesso à informação no Brasil, a ARTIGO 19 destaca a importância de se atentar para os padrões internacionais existentes sobre esse assunto e as práticas de sucesso já desenvolvidas em outros países.

Embora a elaboração do texto brasileiro deva levar em conta as necessidades e especificidades do nosso contexto, todo o conhecimento e a experiência que já foram acumulados no âmbito internacional devem ser incorporados ao debate como um rico subsídio.

A importância da adoção de uma lei específica sobre o acesso à informação já foi reconhecida e recomendada por organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Relatores da área de liberdade de expressão dessas organi-

zações afirmaram que o direito de acessar informações detidas pelas autoridades públicas é um direito humano fundamental, que deve ser efetivado por uma legislação nacional abrangente (com leis específicas sobre liberdade de informação, por exemplo), baseando-se na premissa da abertura máxima e assumindo que toda informação é acessível – sujeita apenas a um sistema de exceções restrito.

Os princípios listados a seguir foram elaborados pela ARTIGO 19 para colaborar com os debates sobre o conteúdo e a extensão do direito de acesso a informações públicas e sobre a sua regulamentação. Foram redigidos com base em normas internacionais e legislação comparada, e em consultas extensivas a especialistas no tema. Seu objetivo é servir como parâmetro para a elaboração de leis nacionais sobre o acesso à informação.

A legislação sobre liberdade de informação deve ser orientada pelo princípio de máxima divulgação

O princípio de máxima divulgação estabelece a premissa de que toda informação mantida por organismos públicos deve estar sujeita a divulgação, e que essa diretriz só pode ser superada em circunstâncias muito limitadas. Esse princípio fundamenta o próprio conceito de liberdade de informação, que idealmente deveria ser salvaguardado na Consti-

tuição a fim de estabelecer claramente que o acesso à informação oficial é um direito fundamental (o que ocorre no caso brasileiro). O objetivo primordial da legislação seria então o de aplicar a máxima divulgação na prática.

Os organismos públicos têm obrigação de divulgar informação, assim como todo cidadão tem o direito correspondente de receber informação. O exercício desse direito não deve estar sujeito à demonstração de interesse específico na informação.

Os organismos públicos devem ser obrigados a publicar informação considerada essencial

A liberdade de informação implica não só em que os organismos públicos forneçam informações que lhes sejam demandadas, mas também que eles publiquem e divulguem, de forma voluntária e proativa, documentos e informações de essencial e significativo interesse público.

Essa obrigação é sujeita apenas a limites razoáveis baseados em recursos e capacidades. A decisão de quais informações deverão ser publicadas dependerá do organismo público em questão.

A legislação deve estabelecer tanto a obrigação geral de publicar como as categorias essenciais de informação que devem ser publicadas.

Órgãos públicos deveriam ter a obrigação de publicar no mínimo as seguintes categorias de informação:

- * informações sobre como o órgão opera — incluindo custos, objetivos, contas já verificadas por peritos, normas internas, empreendimentos realizados etc., particularmente nas áreas em que o órgão presta serviços diretos ao cidadão;
- * informações sobre quaisquer solicitações, queixas ou outras ações diretas que o cidadão possa levar a cabo contra o órgão público;
- * orientações sobre processos através dos quais o cidadão possa prestar a sua contribuição, participando com sugestões para propostas políticas ou legislativas significativas;
- * definições do tipo de informação que é guardado pelo órgão e como é mantida essa informação;
- * e o conteúdo de qualquer decisão ou política que afete o público, junto com as razões que motivaram a decisão e o material relevante de análise que a fundamentou.

Organismos públicos devem promover ativamente um governo aberto

Informar os cidadãos sobre os seus direitos e promover uma cultura de abertura no seio do governo são aspectos essenciais para que os fins de uma legislação de acesso à informação sejam alcançados. A experiência em vários países demonstra que um serviço público

descomprometido com práticas de transparência pode seriamente prejudicar a mais progressiva das legislações.

As atividades de promoção são, por isso, um componente essencial em um regime de liberdade de informação. A legislação deve exigir que recursos e atenção adequados sejam destinados à promoção dos objetivos e finalidades da lei.

As exceções devem ser clara e rigorosamente desenhadas e sujeitas a rígidas provas de “dano” e “interesse público”

Quando uma autoridade pública pretende negar o acesso à informação, deve ter o ônus de justificar a recusa em cada fase do processo. Em outras palavras, a autoridade pública deve demonstrar que a informação, cuja divulgação pretende impedir, encontra-se abrangida pelo âmbito de um limitado grupo de exceções.

A recusa na divulgação da informação só poderá ser justificada se a autoridade pública puder demonstrar que, naquele caso concreto, tal limitação atende ao chamado “teste de três fases”, elaborada pela jurisprudência internacional.

O teste de três fases tem por objetivo avaliar, em cada caso concreto, a relação custo (dano) / benefício (interesse público) na divulgação de uma dada informação.

Segundo o teste de três fases, a determinação da confidencialidade em um dado caso concreto só pode ser considerada legítima se presentes os requisitos abaixo:

* a informação solicitada relaciona-se a um dos objetivos legítimos listados na lei;

* a divulgação de tal informação poderá causar graves danos a tal objetivo;

* e o prejuízo ao objetivo em questão é maior do que o interesse público na liberação da informação específica.

Nenhum órgão público deve ser totalmente excluído do âmbito da lei, ainda que a maioria das suas funções se encontre na zona de exceções. Isso se aplica a todas as áreas de governo (ou seja: executiva, legislativa e judiciária) bem como funções de governo (incluindo, por exemplo, funções de segurança e organismos de defesa). A legislação deve estabelecer que quaisquer recusas devem ser justificadas substantivamente e por escrito.

Restrições com o objetivo de proteger os governos de situações de embaraço ou da divulgação de ilegalidades ou irregularidades não deverão ser consideradas legítimas e justificadas.

As solicitações de informação devem ser processadas rapidamente e com imparcialidade, e uma revisão independente de quaisquer recusas deve estar à disposição das partes

O processo decisório sobre qualquer pedido de informação deve dar-se em três níveis diferentes: no seio do próprio órgão público ao qual a informação foi solicitada, em recurso a um órgão administrativo independente e em recurso aos tribunais.

Sempre que necessário, devem ser também tomadas providências para garantir a certos grupos específicos a efetiva acessibilidade às informações, como por exemplo às pessoas que não sabem ler ou escrever, às que não falam a língua usada nos documentos ou às que portam alguma restrição física, como aqueles com deficiência visual.

Deve ser estipulado que todos os organismos públicos utilizem sistemas

internos de informação abertos e acessíveis para garantir o direito do cidadão aos seus dados.

De forma geral, os órgãos públicos devem designar funcionários para processar solicitações de informação e garantir que os termos da lei sejam cumpridos; esses funcionários devem também ser incumbidos de ajudar os requerentes cujas solicitações se referem a informações já publicadas, inclusive caso necessitem de reformulação.

Por outro lado, os organismos públicos não devem ser obrigados a prestar informações já contidas em publicações acessíveis, indicando, nesses casos, em qual publicação a informação solicitada está contida. Os organismos públicos também têm a possibilidade de recusar solicitações consideradas fúteis ou vexatórias.

A lei deve estipular prazos curtos para o processamento das solicitações.

Custos excessivos não devem impedir o cidadão de solicitar informações

O custo de ter acesso à informação mantida por órgãos públicos não deve ser elevado ao ponto de desestimular potenciais requerentes, uma vez que a idéia base, que fundamenta a liberdade de informação, é exatamente a de promover o acesso aberto à informação.

Sistemas diferentes têm sido empregados em todo o mundo para garantir que os custos não sirvam de empecilho aos pedidos de informação.

Em algumas jurisdições, taxas mais elevadas são cobradas às solicitações comerciais como forma de subsidiar as solicitações de interesse público.

Reuniões de organismos públicos devem ser abertas ao público

A liberdade de informação inclui o direito do cidadão de saber o que o governo faz em nome do povo e de poder participar de seus processos de decisão. A legislação sobre a liberdade de informação deve, por isso, estabelecer como ponto assente que todas as reuniões de órgãos de governança sejam abertas ao público.

O aviso prévio para a realização de reuniões é necessário para que o público possa ter a oportunidade real de tomar

parte nelas, e a lei deve estipular que o aviso adequado para as reuniões seja dado com a antecipação necessária para assim permitir a presença do público.

As reuniões podem ser realizadas a portas fechadas, em casos bastante específicos, mas apenas de acordo com princípios estipulados para as exceções, e quando existirem razões relevantes para fazê-lo.

Qualquer decisão de restringir a audiência à reunião deve ser, em si, sujeita a escrutínio público.

As leis que são inconsistentes com o princípio de máxima divulgação devem ser alteradas ou revogadas

A legislação sobre a liberdade de informação deve exigir que outras leis sejam interpretadas, tanto quanto possível, de forma consistente com as suas disposições. Quando tal não for possível, a legislação que trate de informação restrita ao público deve estar sujeita aos princípios básicos da lei sobre acesso à informação. O regime de exceções estipulado na lei de liberdade de informação deve ser abrangente, e deve ficar proibido que outras leis criem exceções adicionais.

Além disso, os funcionários públicos devem ser protegidos contra sanções quando, de forma razoável e em boa fé, divulguem informação em resposta a uma solicitação relacionada com a liberdade de informação, mesmo que posteriormente se conclua que tal informação não deveria ter sido divulgada.

Se assim não for, a cultura de segredo que envolve muitos organismos governamentais será continuamente sustentada por funcionários excessivamente cautelosos sobre as solicitações de informação, numa tentativa de evitar riscos pessoais.

Indivíduos que divulguem informações sobre irregularidades – denunciantes – devem ser protegidos

O cidadão deve ser protegido de qualquer sanção legal, administrativa ou empregatícia por divulgar informação sobre ações impróprias e irregularidades. “Ações impróprias e irregularidades”, no contexto deste princípio, incluem ações criminosas, não cumprimento de obrigações legais, erro judiciário, corrupção, desonestidade ou graves prevaricações relacionadas com um

organismo público. Incluem ainda ameaças graves contra a saúde, segurança ou ambiente, estejam ou não estas ameaças ligadas a ações individuais impróprias.

Os denunciantes devem se beneficiar de proteção desde que tenham atuado em boa fé e na crença de que a informação era substancialmente verdadeira, e de que divulgavam provas de irregularidades. Tal proteção deve ser aplicada mesmo quando a divulgação constitua transgressão de exigências legais ou laborais.

Este é apenas um resumo do documento “O Direito do Público a Estar Informado: Princípios sobre a Legislação de Liberdade de Informação”, que pode ser encontrado em www.artigo19.org

ARTIGO 19 Brasil

Rua Barão de Itapetininga 93

5° andar, Ed. Jaraguá

01042-908 São Paulo - SP

www.artigo19.org