

ano 14 - n. 56 | abril/junho - 2014
Belo Horizonte | p. 1-256 | ISSN 1516-3210
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL

A&C

 EDITORA
Fórum

© 2014 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 16º andar – Funcionários – CEP 30130-007 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Supervisão editorial: Marcelo Belico

Revisão: Cristiane Maurício
Lucieni B. Santos
Marilane Casorla

Bibliotecário: Ricardo Neto – CRB 2752 – 6ª Região

Capa: Igor Jamur

Projeto gráfico: Walter Santos

Diagramação: Reginaldo César de Sousa Pedrosa

Periódico classificado no Estrato B1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa e Pós-Graduação), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta publicação está catalogada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Diretor-Geral
Romeu Felipe Bacellar Filho

Diretor Editorial
Paulo Roberto Ferreira Motta

Editores Acadêmicos Responsáveis
Daniel Wunder Hachem
Ana Cláudia Finger

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ari Sundfeld (FGV-SP)	Luis Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Nelson Figueiredo (UFG)
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)	Odilon Borges Junior (UFES)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Emerson Gabardo (UFPR)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Eros Roberto Grau (USP)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
José Carlos Abraão (UEL)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Luis Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Weida Zancaner (PUC-SP)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	Yara Stroppa (PUC-SP)

Homenagem Especial

Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)
Jorge Luis Salomoni (in memoriam)
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)

A codificação do direito à informação na América Latina¹

Ricardo Perlingeiro

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense. Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

Resumo: Em uma perspectiva comparada latino-americana, o texto se desenvolve no sentido de que o acesso à informação oficial, como um direito fundamental exigível diretamente de normas constitucionais e convencionais, deve ser assegurado por autoridades administrativas independentes. Na ausência destas autoridades, o autor reforça a importância de uma codificação legislativa que tenha como papel preponderante reduzir a ampla margem de manobra do poder decisório das autoridades públicas e os seus efeitos negativos.

Palavras-chave: Acesso à informação. Direitos humanos. Códigos legislativos. Autoridades administrativas independentes. Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública.

Sumário: Introdução – 1 Acesso à informação como direito humano fundamental – 2 As garantias institucionais na implementação do direito de acesso à informação na Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação Pública – 3 A contribuição de uma codificação para a concretização do acesso à informação – 4 Vulnerabilidade nos códigos latino-americanos sobre acesso à informação – Considerações finais – Referências

Introdução

(i) A implementação do direito à informação ao alcance das autoridades

Embora o direito de acesso à informação não esteja expressamente previsto no texto de grande parte das constituições e tampouco haja unanimidade quanto à existência de códigos legislativos na América Latina, é comum verificarmos traços da transparência ou princípios que dependem de publicidade, e a jurisprudência de cortes constitucionais assegurando a transparência como condição dos princípios básicos do Estado constitucional democrático.²

¹ Adaptação do texto da palestra ministrada no Congresso Систематизация и кодификация информационного законодательства (Sistematização e Codificação da Legislação sobre Informação), organizado pelo Институт Государства и Права Российской Академии Наук (Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences), em Moscou, nos dias 13 e 14 de março de 2014.

² Ver SOMMERMANN. La exigencia de una Administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho. In: GARCÍA MACHO (Org.). Derecho administrativo de la información y administración transparente, p. 12, 19.

Nesse contexto, indaga-se como devem proceder as autoridades públicas diante da necessidade de interpretação constitucional ou de omissões legislativas sobre o direito de acesso à informação em poder do Estado.

Corresponde o direito de acesso à informação a uma prestação exigível diretamente das constituições e das convenções internacionais?

Está ao alcance das autoridades administrativas, sem base em lei, atender a demandas de prestação referentes a acesso à informação em poder do Estado?

Em um ou em outro caso, dependeriam as autoridades administrativas de intervenção judicial prévia?

Em 2000, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA aprovou a Declaração Interamericana de Princípios sobre a Liberdade de Expressão,³ na qual se afirmava o dever dos Estados de fornecer informações que poderiam ser negadas apenas excepcionalmente e, mesmo assim, se houvesse lei nesse sentido.

Portanto, somente as restrições do acesso à informação dependeriam de lei, no que aquela Declaração é acompanhada por diversas legislações nacionais sobre acesso à informação.

Mais tarde, em 2004, a Cúpula Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo das Américas, no âmbito da OEA, aprovou a Declaración de Nuevo León,⁴ prescrevendo que “acesso à informação em poder do Estado depende do respeito pelas normas constitucionais e legais”, não fazendo distinção entre acesso à informação e restrição à informação.

Com efeito, a necessidade de lei prévia como condição de atuação das autoridades públicas não é um princípio absoluto; ela depende da realidade social, cultural e jurídica de cada país.

Não obstante, para reconhecer, sem amparo na lei, prestações baseadas em normas constitucionais, é necessário compreender a dupla conotação do princípio da legalidade — a primazia da lei e a reserva da lei.

É consenso que as autoridades administrativas em um Estado de Direito consolidado devem atuar sob hierarquia dos direitos fundamentais.

Por sua vez, o princípio da reserva de lei (*Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes*) continua atrelado à ideia de lei em sentido estrito e por duplo fundamento: (i) respeito aos direitos e liberdades constitucionais dos cidadãos; (ii) os poderes e deveres das autoridades públicas precisam decorrer de uma efetiva deliberação democrática da sociedade; e (iii) os poderes e deveres das autoridades precisam também corresponder a vantagens e desvantagens individuais em igualdade de acesso de participação.

³ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Período ordinário de sessão 108. Declaração Interamericana de Princípios sobre a Liberdade de Expressão.

⁴ CUPULA DAS AMÉRICAS. 4. Declaración de Nuevo León.

Todavia, na verdade, tem-se observado em alguns sistemas uma concentração exacerbada de poderes nas autoridades públicas por razões diversas, que vão desde a inércia imotivada do legislador à necessidade de normas sobre temas sujeitos a novas tecnologias e que reclamam conhecimentos tão especializados e complexos, muitas vezes ao alcance somente de uma estrutura governamental, em um fenômeno que já se denominou de “parlamentarização do Poder Executivo”.⁵

Com essa perspectiva, avançando-se em um campo outrora exclusivo do legislador, os procedimentos administrativos (não judiciais) destinados à restrição de direitos e interesses individuais, bem como os destinados à concessão de benefícios ou serviços públicos, passam a ocupar um papel crucial em uma sociedade democrática, o que evidencia a necessidade imperiosa de sua efetividade mediante observância às garantias do devido processo legal (*due process of law*).

Os efeitos negativos de autoridades públicas com tamanho poder, sem o respaldo de um procedimento administrativo que seja verdadeiramente efetivo, são percebidos nos tribunais. De um lado, com o aumento de conflitos judiciais; de outro lado, paradoxalmente, com determinadas atuações administrativas que passam a depender da intervenção judicial prévia, como as que, por exemplo, determinam a “abertura” de sigilo bancário para fins de investigação criminal ou fiscal.

(ii) Quais seriam as condições ideais institucionais para um procedimento efetivo (não judicial) de acesso à informação?

Nesse contexto, a intensidade do entendimento de que as atuações das autoridades administrativas estão condicionadas a uma lei prévia ou a uma intervenção judicial prévia mantém relação com o grau de efetividade e de participação democrática que se atribui aos procedimentos administrativos (não judiciais).⁶

Naturalmente que se exige mais do legislador e dos juízes em sistemas em que as autoridades administrativas tendem a comportamentos autoritários ou inquisitórios, sem observância às regras básicas de um procedimento administrativo justo.⁷

Assim, como gerar credibilidade em autoridades administrativas com esse poder de decisão? Quais seriam as condições ideais institucionais à efetividade de um procedimento administrativo de acesso à informação?

(iii) Em que medida um código legislativo pode servir à efetividade do direito à informação?

De qualquer forma, na falta dessas condições ideais, em que medida um código legislativo poderia contribuir para a efetividade do direito à informação e evitar uma judicialização excessiva?

⁵ Ver SOMMERMANN, *op. cit.*

⁶ Ver PERLINGEIRO. Justiça administrativa no Brasil: uma jurisdição administrativa judicial, extrajudicial ou híbrida?.

⁷ Ver ASIMOW. Five Models of Administrative Adjudication.

Trariam os princípios e regras gerais sobre direito à informação, sistematizados e autenticamente interpretados, clareza suficiente e diminuição dos poderes de apreciação das autoridades administrativas quanto a exegeses teleológicas atualmente passíveis de controvérsias e insegurança?

(iv) Objetivos propostos

Dessa maneira, a partir de uma perspectiva latino-americana, a presente exposição se orienta em três direções.

Primeiro, propõe que os órgãos de controle do acesso à informação detenham independência efetiva. Segundo, quando ausente esta independência, reforça o papel das leis gerais ou códigos legislativos como instrumento de efetividade do direito de acesso à informação. Finalmente, aponta quais princípios fundamentais e regras gerais que ainda carecem de maior reflexão em um sistema que não contemple a independência dos órgãos de controle.

1 Acesso à informação como direito humano fundamental

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, na decisão *Claude Reyes and Others vs. Chile*, de 2006, reconheceu a existência de um direito de acesso a informações oficiais — buscar e receber informações — com base no art. 13 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, que dispõe sobre a liberdade de pensamento e de expressão.⁸

Um significativo desenvolvimento ocorreu em 2008, com a aprovação, pela Comissão Jurídica Interamericana, dos Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação. Esse documento contém uma declaração de dez princípios que regem o direito à informação, afirmando tratar-se de um direito humano fundamental a ser aplicado a todos os órgãos públicos, ao Legislativo, Executivo e Judiciário, e a todas as informações. Também dispõe que as exceções devem ser claras e restritivamente definidas, e que deve ser assegurado um direito de recurso ante um órgão de controle contra a denegação do direito de acesso à informação.⁹

De fato, a informação sobre o funcionamento das instituições e os atores responsáveis (transparência institucional), a informação sobre os processos de formação da vontade (transparência procedimental) e a informação sobre o conteúdo das decisões e seus motivos (transparência material) contribuem para os indivíduos controlarem melhor a atuação dos órgãos públicos, participarem nos assuntos públicos e facilitarem a realização de seus direitos.¹⁰

⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Merits, reparations and costs n° 12.108, Julgamento do caso de *Claude Reyes et al. v. Chile*, p. 69.

⁹ Ver MENDEL. O direito à informação na América Latina, p. 13. Ver COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. CNJ/Resolução 147 (LXXIII-0/0): Principios sobre el derecho de acceso a la información.

¹⁰ Ver SOMMERMANN, op. cit.

Deste modo, a transparência do poder público é um elemento essencial na estratégia de restabelecer a confiança no sistema democrático e de resguardar o Estado de Direito em uma realidade sempre mais complexa; em corolário lógico, a retenção ou ocultação de informações que poderiam indicar deficiências de um sistema público são hoje consideradas características de um regime ditatorial e com problemas de legitimação.¹¹

2 As garantias institucionais na implementação do direito de acesso à informação na Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação Pública

Comportar-se como parte integrante de um verdadeiro segundo Poder de Estado... orientar-se pelos direitos fundamentais... atuar mediante decisões administrativas precedidas de procedimentos dotados das garantias do devido processo legal (due process of law)... procedimentos administrativos nos quais democraticamente os cidadãos tenham possibilidade de influir no resultado...

Enfim, tudo isso exige em favor das autoridades públicas condições mínimas, de modo que sua atuação não seja meramente formal.

Nesse particular, refiro-me a uma das técnicas de solução de conflitos administrativos que é a de valer-se de autoridades públicas independentes, de modo que as demandas sejam decididas por quem não esteja subordinado a superiores.¹²

As prerrogativas que asseguram essa independência em relação às autoridades públicas tendem a aproximar-se das prerrogativas dos tribunais e juízes, quais sejam: (i) as prerrogativas institucionais, como a autonomia administrativa e financeira em favor dos órgãos decisórios; (ii) as prerrogativas pessoais, como a inamovibilidade e a remuneração justa àqueles investidos na função de decisão, os quais deveriam ser nomeados após um critério de seleção transparente.¹³

Com efeito, a solução de conflitos baseada na técnica de autoridades administrativas independentes é oportuna aos procedimentos destinados ao direito de acesso à informação oficial, nos quais a vulnerabilidade ao risco de interferência política é ainda mais alta.

¹¹ Ver SOMMERMANN, op. cit.

¹² Sobre o conceito de autoridade administrativa independente, ver CONSEIL D'ÉTAT. Les Autorités Administratives Indépendantes - Rapport public 2001. Ver também ZILLER. Les autorités administratives indépendantes entre droit interne et droit de l'Union européenne, en *Revue Française de Droit Administratif*, p. 901-906. Sobre as agências independentes nos EUA, Reino Unido e Austrália, ver ASIMOW. Five Models of Administrative Adjudication.

¹³ Ver COUNCIL OF EUROPE (Consultative Council of European Judges). Magna Carta of Judges (Fundamental Principles). Ver também UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). Commentary on The Bangalore Principles of Judicial Conduct.

Ademais, quanto maior o grau de efetividade de um procedimento administrativo, menor a necessidade de intervenção dos tribunais, os quais, na América Latina, já dão sinais de exaustão. Além de nem todos os tribunais serem especializados em direito administrativo, grande parte encontra-se estrangulada, em um sistema onde muito se judicializa, e as autoridades administrativas, para exercerem suas atribuições, aparentam depender ou aproveitar-se comodamente da situação.

Na verdade, ainda que incipiente, tem sido uma tendência a criação de órgãos independentes sobre acesso à informação.

Na América Latina, há quatro exemplos de órgãos de controle que se inclinam para uma independência efetiva assegurada por prerrogativas previstas em lei: o México, com o Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados; o Chile, com o Conselho de Transparência; Honduras, com o Instituto de Comissários; e El Salvador, com o Instituto de Acesso à Informação Pública.¹⁴

É também possível identificar órgãos de controle independentes em países de outras regiões; no entanto, com características semelhantes, não são muitos.

Citam-se a Sérvia, com The Commissioner, a Eslovênia, com The Commissioner for Access to Public Information, a Libéria, com o Independent Information Commissioner, a Índia, com The Central Information Commission, Antigua e Barbuda, com The Information Commissioner, a Macedônia, com a Commission for Protection of the Right to Free Access to Information of Public Character, e o Azerbaijão, com a Authorized Agency.¹⁵

De um modo geral, trata-se de órgãos autônomos, com personalidade jurídica própria e previsão orçamentária específica. Os membros desses órgãos detêm um mandato. Sua nomeação e afastamento de funções estão sujeitos a regras específicas com a participação dos Poderes Legislativo e Executivo e, em alguns casos, do Judiciário.

A propósito, a Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública, aprovada em 2010 pela Assembleia-Geral da OEA,¹⁶ prevê uma Comissão de Informação com a função de promover a efetiva implementação do direito de acesso à informação pública, inclusive decidir em última instância sobre pedidos de acesso à informação. A Comissão de Informação, como proposta, teria personalidade jurídica completa, autonomia operacional, orçamentária e de decisão.¹⁷

¹⁴ Art. 33 da Lei mexicana; art. 31 da Lei chilena; art. 8 da Lei de Honduras; arts. 51 a 60 da Lei de El Salvador.

¹⁵ SERVIA. Law on Free Access to Information of Public Importance, arts. 32 a 35; LIBERIA. The Freedom of Information Act of 2010, Cap. 5; INDIA. Act nº 22/2005, arts. 12 a 14; ANTIGUA E BARBUDA. The Freedom of Information Act of 2004, arts. 35 a 40; MACEDDÔNIA. Law on Free Access to Information of Public Character, arts. 30 a 35; AZERBAIJÃO. Law of the Republic of Azerbaijan on Right to Obtain Information, art. 44.

¹⁶ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Acesso à informação.

¹⁷ Arts. 46 a 49 e 53 a 62 da Lei Modelo Interamericana.

Dispõe essa Lei Modelo Interamericana, a partir do seu art. 53, que “os membros da Comissão serão nomeados pelo [Poder Executivo] depois de serem nomeados por uma maioria de dois terços dos membros do [Poder Legislativo] e em um processo que atenda aos seguintes princípios: (i) a participação pública no processo de nomeação, (ii) transparência e abertura, e (iii) a publicação de uma lista de candidatos considerados mais qualificados para a posição ‘e que’ o mandato dos comissários terá uma duração de cinco anos e poderá ser renovado uma vez”.

Sobre a remuneração dos Comissionados, prescreve a Lei Modelo que eles “desempenharão suas funções por tempo integral e serão remunerados com um salário igual ao de um juiz (de um tribunal de segunda instância). Os Comissários não poderão ter outro emprego, cargo ou comissão, com exceção de instituições acadêmicas, científicas ou filantrópicas”.

Quanto ao afastamento das funções, “os comissários só poderão ser removidos ou suspensos das suas funções, de acordo com o processo de seleção pelo qual foram nomeados e só por razões de incapacidade ou por alguma conduta que justifique a destituição do cargo. Estas condutas incluem: (i) ser condenado por um crime; (ii) condição de saúde que afete a capacidade do indivíduo para cumprir as suas obrigações; (iii) graves violações da Constituição ou a esta lei; (iv) inobservância a qualquer dos requisitos de divulgação, tais como não tornar público seu salário ou os benefícios de que usufrui”.

3 A contribuição de uma codificação para a concretização do acesso à informação

As vantagens e desvantagens de uma codificação legislativa remontam o debate entre Thibault e Savigny na Alemanha de 1814. O primeiro acreditava na sistematização científica de normas unificadas, propiciando-lhes objetividade e clareza; o segundo jurista preocupava-se com a estagnação que os códigos poderiam causar à evolução do direito.

A codificação do direito à informação tem sido uma tendência global nos últimos anos. Encontram-se atualmente em vigor ao redor do mundo aproximadamente noventa leis sobre acesso à informação com características de código, a maioria delas aprovada após a década de 1990.

Na América Latina, dos vinte Estados existentes, doze já contêm normas gerais sobre o direito de acesso à informação. São eles: México, Peru, Argentina, Equador, República Dominicana, Honduras, Nicarágua, Chile, Guatemala, Uruguai, El Salvador e Brasil.¹⁸ Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Panamá e Paraguai atualmente discutem

¹⁸ MÉXICO. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002; PERU. Ley nº 27.806/2002 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública); ARGENTINA. Decreto nº 1172 de

um projeto de lei geral nacional.¹⁹ No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, registre-se a já mencionada Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública, de 2010.

Não é difícil compreender por que tanto entusiasmo com códigos sobre acesso à informação: um ramo do direito que, até o final da década de 1990, era praticamente desconhecido da cultura jurídica da maioria dos países; um ramo do direito em que os deveres de prestação do Estado são extraídos diretamente de normas internacionais e constitucionais, e que por isso convive com uma ampla margem de interpretação; um ramo do direito diante de uma legislação esparsa e não clara, em que as autoridades públicas aumentam sua margem de apreciação.

Portanto, as vantagens de uma codificação legislativa do acesso à informação podem ser notadas nos seguintes aspectos: (i) adequação das autoridades administrativas a uma noção extensiva do princípio da reserva de lei, reafirmando o papel institucional do legislador em um Estado de Direito democrático; (ii) restrição da ampla margem de atuação das autoridades administrativas, em prol da segurança jurídica; (iii) mobilização da sociedade em busca da implementação do direito à informação, levando ao fortalecimento das garantias institucionais e procedimentais correspondentes, e ao gradual aumento da sua credibilidade.

Em busca desses resultados, um código sobre o direito de acesso à informação deveria explicitar o quanto possível alguns conceitos indeterminados (interpretação autêntica), indicar os princípios fundamentais e organizar as regras gerais ao menos em dois níveis.

Em um nível prévio, com quatro capítulos: o primeiro, sobre os conceitos indeterminados (definições legais); o segundo, acerca dos princípios fundamentais; o terceiro, sobre direitos e deveres substantivos; e o último, quanto aos direitos e deveres procedimentais.

2003 (Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional — o único país em que o código teve origem em um decreto presidencial); EQUADOR. Lei 34 nº 2004 (Ley Organica de Transparencia y Acceso a la Información Pública); REPÚBLICA DOMINICANA. Lei nº 200/2004 (Ley General de Libre Acceso a la Información Pública); HONDURAS. Decreto Legislativo nº 170/2006 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública); NICARÁGUA. Lei nº 621/2007 (Ley de Acceso a La Información Pública); CHILE. Lei nº 20.285/2008 (Ley sobre el Acceso a la Información Pública); GUATEMALA. Decreto nº 57/2008 (Ley de Acceso a Información Pública); URUGUAI. Lei nº 18.381/2008 (Derecho de Acceso a la Información Pública); EL SALVADOR. Decreto nº 534/2011 (Ley de Acceso a la Información Pública); BRASIL. Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

¹⁹ BOLÍVIA. Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; COLÔMBIA. Proyecto de Ley nº 156 de 2011 (Ley de Transparencia y Del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional); COSTA RICA. Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; PANAMÁ. Project de Ley nº 584 (Que Crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información); PARAGUAI. Proyecto de Ley de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental.

No nível subsequente, com uma subdivisão, um código deveria conter, no capítulo sobre direitos e deveres substantivos, os seguintes aspectos: (i) o alcance dos deveres de prestação do Estado; (ii) os deveres de abertura; (iii) as restrições ao dever de informação; e (iv) as sanções diversas — administrativa, civil e penal — pelo descumprimento dos deveres.

Por sua vez, o capítulo sobre direito procedimental de um código deveria destacar: (i) as garantias institucionais, como a organização das autoridades administrativas competentes para decidir sobre o pedido de informação; e (ii) os procedimentos propriamente ditos, à luz das garantias do *due process of law*, entrelaçando o direito de petição com o direito de defesa, mediante previsão dos casos de legitimidade *ad causam* e dos seguintes direitos processuais: assistência gratuita, argumentação, prova, contraditório, decisão motivada, decisão pública, recurso, e uma conclusão em tempo razoável.

CÓDIGO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

I Conceitos

II Princípios fundamentais

III Direitos materiais (regras)

III.1. Direito à informação

III.2. Abertura de informações

III.3. Restrições à informação

III.4. Responsabilidades

IV Direitos procedimentais (regras)

IV.1. Autoridades públicas

IV.2. Garantias procedimentais

Essa forma de exposição de um código sobre o direito à informação pode ser encontrada em algumas leis latino-americanas, apesar de nem sempre se observar a ordem acima proposta.

Interpretação autêntica

Ley Modelo (2010); Brasil (2011); El Salvador (2011); Chile (2008);
Guatemala (2008); Honduras (2006); México (2002); Nicarágua (2007)

Princípios & regras

Ley Modelo (2010); Brasil (2011); El Salvador (2011); Argentina (2003); Chile (2008);
Guatemala (2008); Honduras (2006); México (2002); Nicarágua (2007)

Direitos materiais & direitos procedimentais

Brasil (2011); El Salvador (2011); Guatemala (2008); Honduras (2006); México (2002)

Direito à informação & abertura de informação & restrições à informação

Ley Modelo (2010); Brasil (2011); Argentina (2003); Chile (2008); Guatemala (2008);
Honduras (2006); México (2002); Nicarágua (2007)

Responsabilidades & outras matérias

Brasil (2011); El Salvador (2011); Chile (2008); Guatemala (2008);
Honduras (2006); México (2002); Nicarágua (2007)

Garantias institucionais & garantias procedimentais

Ley Modelo (2010); El Salvador (2011); Chile (2008); Guatemala (2008);
Honduras (2006); México (2002); Nicarágua (2007)

4 Vulnerabilidade nos códigos latino-americanos sobre acesso à informação

A partir de uma perspectiva comparada baseada em leis nacionais e na Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação, nota-se um sensível avanço na implementação do direito à informação na América Latina.

Com orientações claras e baseadas no sistema interamericano de direitos humanos, as recentes codificações legislativas foram capazes de reduzir diversas questões controvertidas que antes eram definidas pelas próprias autoridades.

Exemplos dessa evolução não são poucos. Tomemos três deles: o alcance das leis de acesso à informação; o direito à informação como um direito universal; e as informações sujeitas à abertura proativa.

Quanto ao primeiro exemplo, pacificou-se o entendimento de que uma lei de acesso à informação implica deveres a toda autoridade pública de qualquer ramo de Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário), em todos os níveis. Com este dever, também se incluem pessoas ou entidades privadas no exercício de um poder público ou prestando algum outro serviço com fundos públicos, neste caso, limitando-se a informação às atividades e aos fundos públicos.

Essa regra está disposta no art. 3º da Lei Modelo Interamericana e, de modo semelhante, nas leis de El Salvador, Nicarágua, Brasil, Chile, Guatemala, México e República Dominicana.²⁰

A respeito do direito de acesso à informação, passa-se a admitir, em geral, sua titularidade em favor de qualquer pessoa, sem a necessidade de identificar-se ou demonstrar algum interesse específico, reafirmando-se a tese de que são públicas quaisquer informações em poder das autoridades administrativas.

Confere-se tal regra no art. 5º, “d” e “e”, da Lei Modelo Interamericana e nas leis de El Salvador, Honduras e Brasil.²¹

Finalmente, a propósito da abertura proativa de informações, os códigos vêm detalhando uma classe de informações-chave a serem divulgadas dentro de um determinado prazo, como, por exemplo, a qualificação e a remuneração de altos funcionários públicos, e as escalas salariais correspondentes a todas as categorias de funcionários ou consultores que trabalham em uma autoridade administrativa.

A norma em questão encontra-se no art. 11 da Lei Modelo Interamericana e está espelhada na legislação de El Salvador, República Dominicana, Guatemala e Nicarágua.²²

A despeito da exitosa sistematização de inúmeras regras em leis gerais de acesso à informação, algumas delas persistem, não correspondendo às expectativas de um código legislativo, especialmente diante da realidade sociopolítica latino-americana.

Faço referência a regras que continuam com um elevado grau de imprecisão e sujeitas a interpretações controvertidas nas mãos de autoridades públicas, quase sempre sem garantias de uma atuação independente.

A regra de maior impacto é a que concerne às limitações do acesso à informação, as quais, geralmente, são fundadas em interesses privados, como a privacidade, e no interesse público, como a segurança pública ou a defesa nacional.

Tomando como base de análise, transcrevo trecho do art. 40 da Lei Modelo:

As autoridades públicas podem recusar o acesso à informação unicamente sob as seguintes circunstâncias, quando sejam legítimas e estritamente necessárias em uma sociedade democrática, baseando-se nos parâmetros e jurisprudência do sistema interamericano:

a) Quando o acesso causar dano aos seguintes interesses privados:

1. o direito à privacidade, incluindo a privacidade relacionada a vida, segurança ou saúde;

²⁰ Arts. 7º e 8º da Lei de El Salvador, art. 1º da Lei da Nicarágua, arts. 1º e 2º da Lei brasileira, art. 2º da Lei chilena, arts. 2º e 6º da Lei da Guatemala, arts. 1º e 3º (XIV) da Lei mexicana, arts. 1º e 6º, §4º, da Lei da República Dominicana, e art. 3º do Projeto de Lei boliviano.

²¹ Arts. 2º e 9º da Lei de El Salvador; art. 20 do Decreto Legislativo de Honduras; art. 10, §3º, da Lei brasileira.

²² Art. 10(7) da Lei de El Salvador; art. 3º da República Dominicana; art. 10(4) da Lei da Guatemala; art. 20, “c”, da Lei nicaraguense.

2. os interesses comerciais e econômicos legítimos; [...]
- b) Quando o acesso ocasionar um risco claro, provável e específico de um dano significativo, aos seguintes interesses públicos:
 1. segurança pública;
 2. defesa nacional; [...]
 7. aplicação da lei, prevenção, investigação e persecução de delitos;
 8. capacidade do Estado para gerir a economia;
 9. interesses financeiros legítimos da autoridade pública [...].

Essa regra, com redação semelhante, é acompanhada pelas leis de acesso à informação do Brasil, El Salvador, Guatemala, Uruguai, México, República Dominicana e Honduras.²³

É bastante imprecisa a extensão do conteúdo de certas expressões, tais como “interesses comerciais e econômicos legítimos”, “segurança pública”, “defesa nacional” e “aplicação da lei”.

Como se sabe, todas elas exigem um esforço permanente de valoração a partir do princípio da proporcionalidade, que, estampado no preâmbulo do art. 40 da Lei Modelo Interamericana (“quando seja legítima e estritamente necessária em uma sociedade democrática”), abre a porta para inúmeras exceções (exceções aos limites à livre informação) que são detectáveis somente no caso concreto pelas autoridades públicas.

A propósito das exceções às restrições à livre informação, isto é, os casos em que não deve haver restrições ao acesso à informação, as dúvidas aumentam de forma significativa.

Existem situações que autorizam uma análise objetiva, como no caso de funcionários públicos que, com relação ao exercício de suas funções, não podem alegar direito à privacidade, conforme consta da Lei Modelo Interamericana, art. 40, §2º, e das leis do Brasil, Guatemala e México.²⁴

Da mesma forma, no caso de graves violações de direitos humanos ou de crimes contra a humanidade, em que a publicidade e o acesso à informação correspondem a um valor absoluto, a exemplo do que consta do art. 44 da Lei Modelo Interamericana e das leis do Brasil, Nicarágua, El Salvador e Guatemala.²⁵

Porém, submeter-se a uma apreciação subjetiva é a marca das regras que excepcionam as restrições à limitação do acesso à informação. Por exemplo, a ponderação é uma técnica frequentemente utilizada para identificar o maior dano a ser

²³ Arts. 23 e 24 da Lei brasileira; arts. 19 e 24 da Lei de El Salvador; art. 23 da Lei da Guatemala; art. 9º da Lei uruguaia; arts. 13 e 14 da Lei mexicana; arts. 17 e 18 da Lei da República Dominicana; art. 17 da Lei de Honduras.

²⁴ Art. 21, parágrafo único, da Lei brasileira; art. 24 da Lei da Guatemala; e art. 14, §2, da Lei do México.

²⁵ Arts. 31, V, da Lei do Brasil; art. 3(7) da Lei da Nicarágua; art. 21, “c”, da Lei de El Salvador; art. 26(3) da Lei da Guatemala.

sofrido, o do interesse público pela informação ou os dos interesses público e privado protegidos pelo sigilo. Em consequência, as regras antes citadas, prevendo situações em que o sigilo deve prevalecer, de nada servirão caso, ao final, o dano àqueles interesses protegidos não seja superior ao dano ao interesse público pela divulgação.

Veja-se a redação da norma contida na Lei Modelo Interamericana: “Nenhuma autoridade pública pode recusar-se a indicar se um documento se encontra ou não em seu poder ou negar a divulgação de um documento, de acordo com as exceções previstas no artigo 40, a menos que o dano causado ao interesse protegido supere o interesse público de obter acesso à informação”.²⁶

Essa regra está espelhada nas leis nacionais de El Salvador, Guatemala e Uruguai.²⁷

Como se percebe, muitas são as inseguranças, sendo apenas aparente a ideia de que aqui se observa o princípio da reserva de lei, como, aliás, rigorosamente deveria ocorrer por força de diversas leis nacionais e declarações internacionais, inclusive das recomendações do preâmbulo da própria Lei Modelo Interamericana (“Que as exceções ao direito de acesso à informação devem ser claras e especificamente estabelecidas pela lei”).

Na verdade, não há diferença entre uma omissão legislativa sobre os pressupostos da restrição à divulgação da informação e uma lei que se refira genericamente, por exemplo, à “segurança pública” como hipótese de restrição à divulgação.

Na ausência de lei, seria perfeitamente natural negar o acesso à informação sempre que houvesse risco de ofensa a interesse público. Isto se extrai da colisão entre valores fundamentais. A expressão “segurança pública”, hoje, consagrada como inerente ao interesse público, seria inevitavelmente extraída de uma interpretação de norma de qualquer natureza (lei, constituição ou convenção internacional) que dispusesse indeterminadamente sobre “interesse público”.

Logo, uma lei que mencione apenas “segurança pública” será desnecessária e não atende ao princípio da reserva de lei, ao menos no contexto latino-americano.

Dessa forma, diante da ausência de lei ou diante de uma lei tão genérica que equivalha à ausência de lei, restaria às autoridades administrativas buscarem respaldo de suas atuações nas normas constitucionais e convencionais.

A propósito, a mencionada Lei Modelo Interamericana chega a indicar que as autoridades administrativas nacionais devem cumprir diretamente a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Porém, qual o grau de certeza que se espera das autoridades públicas latino-americanas com suas conhecidas falhas estruturais, obrigando-as a basearem suas decisões administrativas diretamente na

²⁶ Arts. 43 da Lei Modelo Interamericana.

²⁷ Art. 4, “a”, da Lei de El Salvador; art. 21 da Lei da Guatemala; art. 8º da Lei uruguiaia.

jurisprudência do sistema interamericano; e, por conseguinte, acima da ordem jurídica nacional?

É inegável que as regras sobre os limites à informação dispõem sobre temas que não são fáceis de serem tratados abstratamente pelo legislador,²⁸ contudo um detalhamento maior se impõe,²⁹ notadamente em face de sistemas jurídicos que não convivem com autoridades administrativas dotadas de prerrogativas inerentes à independência e ainda que os tribunais estejam sobrecarregados. O que se deseja com o princípio da reserva de lei, nesses casos, é realmente evitar o quanto possível uma infinita gama de interpretações em poder das autoridades públicas.

A mesma Lei Modelo Interamericana (art. 40 b), a despeito de considerar genericamente o interesse público, a segurança pública e a defesa nacional, condiciona a utilização dessas expressões a um maior detalhamento delas em lei. Mas nesse particular, teria sido mais adequado se a própria Lei Modelo Interamericana tivesse procedido ao detalhamento das expressões, o que instaria mais facilmente os legisladores nacionais a agirem da mesma forma.

A esse respeito, o Código Modelo sobre Acesso à Informação para a África, de 2013, elaborado pela Comissão Africana de Direitos Humanos e Pessoais,³⁰ dispõe sobre as exceções ao acesso à informação com um nível de especificação superior; dos arts. 24 a 39, por exemplo, explicita em sete itens “as informações comerciais e confidenciais” (art. 28), explica em nove itens o que seria “segurança e defesa nacional” (art. 30) e em quatro itens o sentido de “aplicação de lei” (art. 33).

Veja-se, in verbis:

Art. 28 Informação comercial e confidencial de um titular da informação ou terceiro

(1) Nos termos da subseção (2), o responsável pela informação (information officer) poderá recusar a solicitação de informação se a mesma contiver:

(a) segredos comerciais do detentor da informação ou terceiro; ou

(b) informação sobre o detentor da informação ou terceiro, a qual, substancialmente, possa prejudicar interesse comercial ou financeiro legítimo do detentor da informação ou terceiro.

(2) Uma solicitação não poderá ser recusada nos termos da subseção (1) quando:

(a) a divulgação da informação vier facilitar a transparência e responsabilização das decisões tomadas pelo detentor da informação;

²⁸ Sobre a dificuldade de interpretação abstrata de conceitos jurídicos indeterminados, ver MAURER. Derecho administrativo alemán. México: UNAM, 2012, p. 141.

²⁹ Sobre a possibilidade de redução, do caráter indeterminado das normas, inclusive as cláusulas gerais, por meio de “definições”, ver GUASTINI, Riccardo, Interpretare e argomentare, in MESSINEO et al. Trattato di Diritto Civile e Commerciale, p. 56. Sobre interpretação abstrata e interpretação autêntica, ver MESSINEO et al., op. cit., p. 81-90. Sobre as cláusulas gerais, conceitos jurídicos indeterminados, interpretação abstrata e definições legais, ver WOLF; BACHOF; STOBBER. Direito administrativo, p. 448-450.

³⁰ AFRICA COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE’ RIGHTS. Model Law on Access to Information for Africa.

- (b) a informação se relacionar com os gastos de fundos públicos;
- (c) a divulgação da informação revelar má conduta ou fraude;
- (d) o terceiro consentir com a divulgação; ou
- (e) a informação for de domínio público.

Art. 30 Segurança nacional e defesa

(1) O responsável pela informação (information officer) poderá recusar livre acesso à informação se a mesma puder causar prejuízo substancial à segurança e defesa do Estado.

(2) Para os fins previstos nesta seção, entende-se por segurança e defesa:

(a) táticas militares ou estratégias ou exercícios militares ou operações realizadas em preparação para hostilidades ou em conexão com a descoberta, prevenção, supressão ou redução de atividades hostis ou subversivas;

(b) inteligência, relacionadas à:

(i) defesa do Estado; ou

(ii) descoberta, prevenção, supressão ou redução de atividades hostis ou subversivas;

(c) métodos e equipamentos técnicos ou científicos de coleta, avaliação e manuseio de informação referente ao parágrafo (b);

(d) identidade de uma fonte confidencial; ou

(e) quantidade, características, capacidades, vulnerabilidades ou distribuição de qualquer coisa concebida, desenvolvida, produzida ou considerada para uso como arma ou similares, excluindo-se armas nucleares.

(3) Para os fins previstos nesta seção, entende-se por atividades hostis e subversivas:

(a) um ataque contra o Estado por um agente estrangeiro;

(b) atos de sabotagem ou terrorismo direcionados a pessoas ou bens estratégicos do Estado, seja dentro ou fora do Estado; ou

(c) uma operação de inteligência estrangeira ou hostil.

Art. 33 Aplicação da lei

O responsável pela informação poderá recusar livre acesso à informação, quando a mesma puder causar prejuízo à:

(a) prevenção ou detecção de crime;

(b) captura ou acusação dos infratores;

(c) administração da justiça; ou

(d) avaliação ou cobrança de qualquer taxa ou dever.

Considerações finais

Nos últimos anos, o processo de codificação alcançou êxito na maioria dos Estados latino-americanos, mediante aprovação de leis gerais de acesso à informação

oficial compatíveis com as diretrizes do sistema interamericano de direitos humanos, notadamente quanto às regras que dizem respeito à divulgação proativa, acesso e restrições à informação.

Entretanto, a escassa previsão de órgãos de controle que detenham prerrogativas inerentes à independência pode ser considerada uma falha dos sistemas de acesso à informação na América Latina.

Contribui para essa lacuna uma cultura ainda embrionária do direito administrativo latino-americano quanto à técnica de solução de conflitos por autoridades públicas independentes, a despeito do consenso de que os procedimentos administrativos sobre qualquer assunto devem sujeitar-se às garantias do *due process of law*.

O efeito negativo mais evidente dessa realidade é a sobrecarga adicional dos tribunais (não especializados); de um lado, com conflitos que poderiam ser evitados ou solucionados mais eficazmente na própria esfera administrativa e, de outro lado, com demandas judiciais que a rigor seriam de atribuição *ab initio* das próprias autoridades administrativas, mas não o são por falta de credibilidade destas.

Diante desse panorama, o direito de acesso à informação se tornaria mais efetivo se a falta de órgãos de controle independentes fosse compensada pelos códigos legislativos, que deveriam antecipar-se, o quanto possível, com interpretações abstratas (definições, esclarecimentos) sobre conceitos jurídicos indeterminados, que, atualmente, ainda em muitos sistemas latino-americanos, encontram-se entregues com exclusividade aos poderes de apreciação das autoridades públicas.

Portanto, na ausência de prerrogativas em lei que assegurem independência aos órgãos de controle do direito de acesso à informação, seria oportuno que os códigos alterassem as regras mais sensíveis e suscetíveis de interpretação fluida, para que as autoridades públicas se sentissem mais vinculadas a uma exegese literal das normas, propiciando maior segurança jurídica e, de qualquer forma, credibilidade do sistema em geral.

Trata-se de um desafio que deve ser perseguido pelos códigos legislativos na América Latina, aumentando a efetividade do direito de acesso à informação sem depender de uma judicialização exacerbada, quase nunca ideal.

The Codification of the Right of Access to Information in Latin America

Abstract: From a Latin American comparative perspective, this paper proposes that access to official information, as a fundamental right that can be claimed directly from the Constitution and international conventions, even in the absence of pre-existing (statutory) laws to that purpose, should be guaranteed by independent administrative authorities. In the absence of such authorities, the author stresses the importance of a legislative code whose main role would be to reduce the wide leeway (room for interpretation) enjoyed by the public authorities in their decision-making powers and the associated negative effects.

Key words: Access to information. Human rights. Legislative codes. Independent administrative authorities. Model Inter-American Law of Access to Public Information.

Summary: Introduction – 1 Access to information as a fundamental human right – 2 The institutional guarantees in the implementation of the right to access information in the Model Inter-American Law of Access to Public Information – 3 The contribution of codification to the realisation of access to information – 4 Vulnerabilities in the Latin American codes on access to information – Closing considerations – References

Referências

AFRICA COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE' RIGHTS. Model law on access to information for Africa. Disponível em: <http://www.achpr.org/files/news/2013/04/d84/model_law.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2014.

ANTIGUA E BARBUDA. The freedom of information act of 2004. Disponível em: <<http://www.laws.gov.ag/acts/2004/a2004-19.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2014.

ARGENTINA. Decreto nº 1172 de 2003 (Reglamento General del Acceso a la informacion publica para el Poder Ejecutivo Nacional). Disponível em: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

ASIMOW, Michael. Five Models of Administrative Adjudication. Disponível em: <<http://law.huji.ac.il/upload/Five.models.doc>>. Acesso em: 31 jan. 2014.

AZERBAIJÃO. Law of the Republic of Azerbaijan on right to obtain information. Disponível em: <<http://www.rti-rating.org/files/pdf/Azerbaijan.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2014.

BOLÍVIA. Proyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública. Disponível em: <http://www.transparencia.gob.bo/data/marco_legal/anteproy_leyes/proyecto.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 24 jan. 2014.

CHILE. Ley nº. 20.285/2008 (Ley sobre el Acceso a la Información Pública). Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

COLÔMBIA. Proyecto de ley nº 156 de 2011 (Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional). Disponível em: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_dc_leyes_pais_CO_10.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2014

COMITÊ JURÍDICO INTERAMERICANO. CNJ/Resolução 147 (LXXIII-0/0). Principios sobre el derecho de acceso a la información. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2014.

CONSEIL D'ÉTAT. Les Autorités Administratives Indépendantes - Rapport Public 2001. Disponível em: <<http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/contributions.html>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Merits, reparations and costs nº 12.108, Julgamento do caso de Claude Reyes et al. v. Chile, San José, 19 set. 2006. Séries C nº 151, para 77. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2014.

COSTA RICA. Proyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública. Disponível em: <http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Centro_Dudas/Lists/Formule%20su%20pregunta/Attachments/349/16198-proyecto.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2014

COUNCIL OF EUROPE (Consultative Council of European Judges). Magna Carta of Judges (Fundamental Principles). Disponível em: <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC\(2010\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FD864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC(2010)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FD864)>. Acesso em: 24 fev. 2014.

- CUPULA DAS AMÉRICAS. 4, Declaración de Nuevo León, Mar del Plata, 2004. Disponível em: <http://www.iica.int/Esp/cumbres/Documents/DeclaracionLeon_spa.pdf> Acesso em: 18 fev. 2014.
- EL SALVADOR. Decreto nº 534/2011 (Ley de Acceso a la Información Pública). Disponível em: <<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-acceso-a-la-informacion>>. Acesso em: 24 jan. 2014.
- EQUADOR. Ley nº 34/2004 (Ley Organica de Transparencia y Acceso a la Información Pública). Disponível em: <<http://www.rti-rating.org/files/pdf/Ecuador.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2014.
- ESLOVÊNIA. Access to public information Act. Disponível em: <<https://www.ip-rs.si/index.php?id=324>>. Acesso em: 03 fev. 2014.
- GUASTINI, Ricardo, Interpretare e argomentare. In: MESSINEO, Francesco et al. Trattato di Diritto Civile e Commerciale. Milano: Giuffrè, 2011.
- GUATEMALA. Decreto Legislativo nº 57/2008 (Ley de Acceso a la Información Pública). Disponível em: <<http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2008/gtdcx57-0008.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2014.
- HONDURAS. Decreto Legislativo nº 170/2006 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública). Disponível em: <http://www.tse.hn/Transparencia/Documentos-T/Leyes/Ley_de_Transparencia.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2014.
- INDIA. Act nº 22/2005 (The Right to Information). Disponível em: <http://www.iitb.ac.in/legal/RTI-Act.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2014.
- LIBERIA. Freedom of information Act of 2010. Disponível em: <<http://www.liberianembassyus.org/uploads/documents/Liberia%20Freedom%20of%20Information%20Act%202010x.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2014.
- MACEDDÔNIA. Law on free access to information of public. Disponível em: <<http://komspi.mk/DokumentiDetails.aspx?lang=3&itemID=1>>. Acesso em: 3 fev. 2014.
- MAURER, Hartmut. Derecho administrativo alemán. México: UNAM, 2012.
- MENDEL, Toby. O direito a informação na América Latina. UNESCO, 2009. p. 13. Disponível em: <http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2014.
- MESSINEO, Francesco et al. Trattato di diritto civile e commerciale. Milano: Giuffrè, 2011.
- MÉXICO. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002. Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2014.
- NICARÁGUA. Ley nº. 621/2007 (Ley de Acceso a La Información Pública). Disponível em: <[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/675A94FF2EBFEE9106257331007476F2](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/675A94FF2EBFEE9106257331007476F2)>. Acesso em: 24 jan. 2014.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Acesso a informação. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/access_to_information_model_law.htm>. Acesso em: 27 jan. 2014.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Período ordinário de sessão 108. Declaração Interamericana de Princípios sobre a Liberdade de Expressão. Washington, 02 a 20 outubro de 2000. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/19.FREEDOM%20EXPRESSION.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2014.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Sessão plenária 4, AG/RES. 2607 (XL-0/10). Model Inter-American law on access to Public Information. Washigton, June 08 2010. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_eng.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2014.
- PANAMÁ. Proyecto de ley nº 584 (Que Crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información). Disponível em: <http://www.asamblea.gob.pa/apps/seg_legis/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2013/PROYECTO/2013_P_584.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2014.

PARAGUAI. Proyecto de ley de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental. Disponível em: <<http://sil2py.senado.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F101629>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

PERLINGEIRO, Ricardo. Justiça administrativa no Brasil: uma jurisdição administrativa judicial, extrajudicial ou híbrida?. 07 fev. 2014. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2390775>. Acesso em: 21 mar. 2014.

PERU. Ley nº 27.806/2002 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública). Disponível em: <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27806.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

REPÚBLICA DOMINICANA. Ley nº 200-04 (Ley General de Libre Acceso a la Información Pública). Disponível em: <http://www.camaradediputados.gob.do/serve/listfile_download.aspx?id=904&num=1>. Acesso em: 24 jan. 2014.

SERVIA. Law on Free Access to Information of Public Importance. Disponível em: <http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ekspertske%20misije/civil_and_political_rights/law_on_free_access_to_information.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2014.

SOMMERMANN, Karl-Peter. La exigencia de una Administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho. In: GARCÍA MACHO, Ricardo (Org.). Derecho administrativo de la información y administración transparente. Madrid: Marcial Pons, 2010. p. 12, 19.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC. Commentary on The Bangalore Principles of Judicial Conduct. Comentário n. 26 (a), p. 36. Disponível em: <<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/BangalorePrinciplesComment.PDF>>. Acesso em: 24 fev. 2014.

URUGUAI. Ley nº 18.381/2008 (Derecho de Acceso a La Información Pública). Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18381&Anchor=>>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

WOLF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. Direito administrativo. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. v. 1.

ZILLER, Jacques. Les autorités administratives indépendantes entre droit interne et droit de l'Union européenne. *Revue Française de Droit Administratif*, 5, p. 901-906, 2010.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PERLINGEIRO, Ricardo. A codificação do direito à informação na América Latina. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 209-227, abr./jun. 2014.

Recebido em: 02.01.2014
Aprovado em: 14.04.2014