



Diálogos sobre Justiça

Estudo Sobre **DESAFIOS DA TRANSPARÊNCIA NO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO**

Cejus | *Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça*

SRJ
Secretaria de Reforma do Judiciário

Seus **Direitos**
Sua **Proteção**
Sua **Segurança**

MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA





Secretaria de
Reforma do Judiciário

Ministério da
Justiça





**GOVERNO FEDERAL
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO
CENTRO DE ESTUDOS SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA**

DESAFIOS DA TRANSPARÊNCIA NO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO

Pesquisa elaborada em parceria estabelecida em acordo de cooperação internacional por meio de carta de acordo firmado entre a Secretaria de Reforma do Judiciário, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a Fundação Getúlio Vargas do Estado de São Paulo (Projeto BRA/05/036).

**BRASÍLIA
2013**

EXPEDIENTE:

PRESIDENTA DA REPÚBLICA
Dilma Rousseff

MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
José Eduardo Cardozo

SECRETÁRIA EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Márcia Pelegrini

SECRETÁRIO DE REFORMA DO JUDICIÁRIO
Flávio Croce Caetano

DIRETORA DE POLÍTICA JUDICIÁRIA
Kelly Oliveira de Araújo

EQUIPE

Artigo 19 América do Sul

Me. Alexandre Andrade Sampaio
Ma. Paula Lígia Martins

Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - CEAPG

Me. Fabiano Angélico
Ma. Tamara Ilinsky Crantschaninov

Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação da Universidade de São Paulo - GPOPAI

Prof. Dr. Jorge Alberto Silva Machado
Profa. Dra. Gisele da Silva Craveiro

Estagiários

Alexandre Batista Pereira
Naiara Vilardi
Victor Bastos Lima
Clarissa Carmona

ARTICLE19



GPOPAI USP

FICHA CATALOGRÁFICA:

021.28
D441

Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro / Ministério da
Justiça – Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.
123 p. : il. – (Diálogos sobre a Justiça)

ISBN : 978-85-85820-49-7

Pesquisa elaborada em parceria entre a Secretaria de Reforma do
Judiciário, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a
Fundação Getúlio Vargas do Estado de São Paulo.

1. Acesso à informação, sistema judiciário, Brasil. 2. Política de
informação, sistema judiciário, Brasil. 3. Direito à informação, análise
comparativa. 4. Direitos e garantias individuais, Brasil. I. Brasil. Ministério
da Justiça. II. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. III.
Fundação Getúlio Vargas do Estado de São Paulo.

CDD

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Ministério da Justiça



**GOVERNO FEDERAL
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO
CENTRO DE ESTUDOS SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA**

ARTIGO 19 AMÉRICA DO SUL

**CENTRO DE ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
E GOVERNO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CEAPG**

**GRUPO DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ACESSO
À INFORMAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - GPOPAI**

DESAFIOS DA TRANSPARÊNCIA NO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO

**BRASÍLIA
2013**

PREFÁCIO

Ao inaugurar a série DIÁLOGOS SOBRE JUSTIÇA, a Secretaria de Reforma do Judiciário optou por publicar pesquisas sobre temas relevantes que possam ampliar a compreensão por amplos segmentos da população sobre o Sistema de Justiça no Brasil, ao mesmo tempo em que se busca discutir a melhoria do acesso à Justiça como garantia de consolidação da cidadania.

As distintas experiências e políticas que serão objeto de análise na presente série têm como ponto de partida a Reforma do Judiciário, que atravessa o marco de seus 10 anos de existência, e devem contribuir para o desenvolvimento de novos parâmetros de atuação governamental no tocante aos serviços jurisdicionais prestados aos cidadãos pelo Governo brasileiro. Trata-se, então, de promover a discussão de alternativas para a implementação de ações e de políticas públicas que aprimorem o trabalho do Poder Judiciário e dos demais órgãos do Estado que compõe o Sistema de Justiça.

Com vistas a alcançar tal objetivo, foram selecionados, inicialmente, temas de pesquisa de interesse público, mas que até o momento haviam sido pouco explorados, como é o caso dos desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro.

Além desses, outros temas considerados relevantes pelo seu impacto sobre o Sistema de Justiça foram selecionados

com a finalidade de possibilitar o aprofundamento do debate em torno do qual se consolida o desenvolvimento de políticas públicas sobre acesso a Justiça, tais como: a utilização de meios de resolução extrajudicial de conflitos no âmbito dos serviços regulados por agências governamentais, o impacto no sistema processual dos tratados internacionais, a atuação da advocacia popular no país e as formas de resolução de conflitos fundiários agrários e urbanos.

Todos os temas envolvem, necessariamente, a relação da sociedade civil com os Poderes Públicos, e, em particular, com o Poder Judiciário e os operadores do direito. Dessa forma, propiciam a melhoria do desenho institucional das políticas públicas adotado pelo Estado.

Nesse sentido, a presente pesquisa, sob o título “Desafios da transparência no sistema de Justiça brasileiro” aborda os conceitos de transparência ativa e transparência passiva, a par que analisa o princípio do respeito à privacidade e à intimidade, inserindo um diagnóstico sobre mecanismos de transparência e participação social no Sistema de Justiça. A pesquisa aborda ainda, temas como o direito à livre expressão e à informação, e, o direito à intimidade e à privacidade, por meio de uma abordagem dialética que sinaliza pontos de conflito e consenso, bem como apresenta um estudo de caso comparativo sobre a situação da transparência em seis países.

Cumprе ressaltar que a série “Diálogos sobre a Justiça” é fruto de uma parceria constituída pela Secretaria de Reforma do Judiciário com algumas das mais renomadas instituições de pesquisa do país. As entidades selecionadas para participar desta primeira fase foram a Fundação Getúlio Vargas dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, a Organização Terra de Direitos, a Universidade do Vale dos Sinos e o Instituto Polis atuando em parceria com o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e com o Centro de Direitos Econômicos e Sociais.

Buscou-se, assim, agregar expertise e qualidade ao trabalho ora desenvolvido, na expectativa de que as ideias e reflexões aqui introduzidas aprimorem as futuras diretrizes de atuação governamental, consequentemente gerando resultados concretos para o cidadão que pleiteia, no Sistema de Justiça, a efetivação de seus direitos.

FLÁVIO CROCCE CAETANO

Secretário de Reforma do Judiciário



AGRADECIMENTOS

A equipe gostaria de agradecer aos que contribuíram com a presente pesquisa através de entrevistas e participação em eventos realizados com o intuito de angariar informações relevantes e de outras formas de apoio para a viabilização deste estudo:

Alberto Weichert, Alejandro Delgado Faith, André Bezerra, Antonio Escrivão Filho, Aurélio Rios, Barbora Bukovska, Benjamin Worthy, Bruno Speck, Carlos Weiss, Carmen Lúcia, Dalmo Dallari, Felício Pontes Jr., Fabiana Moura, Felipe Ibarra Medina, Fernando Abrucio, Flávia Xavier Annenberg, Gilmar Ferreira Mendes, Isadora Fingermann, Israel da Silva Teixeira, Janice Ascare, Joara Marchezini, José Henrique Rodrigues Torres, Luciana Mendonça, Marcelo Semer, Maria Elisa Novaes, Maristela Basso, Marina Dias, Marco Antonio Carvalho Teixeira, Marcos Fuchs, Marlon Rios, Moisés Sanchez, Oscar Vilhena, Patrícia Lamego de Teixeira Soares, Renato Henry Sant'Anna, Ricardo Bresler, Ricardo Lillo, Robert Hazell, Ronni Hebert Soares, Sandra Carvalho, Sílvio Artur Dias da Silva, Tomás Camargo, Valter Assis Macedo, Vitor Marcheti e Zainah Khanbhai.



SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente pesquisa, realizada pelas organizações Artigo 19, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e Universidade de São Paulo, buscou estudar a transparência no sistema de Justiça brasileiro. Com base em entrevistas de cunho exploratório, análise bibliográfica, consultas documentais e estudos comparativos, procurou-se definir conceitos de transparência ativa e passiva e limites legítimos ao direito à informação. Realizou-se ainda um estudo comparativo internacional (Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, México e Reino Unido) para se verificar mecanismos de transparência.

Os principais achados podem ser resumidos nos seguintes itens:

- O direito à informação é reconhecido internacionalmente como um direito humano fundamental;
- A transparência plena vai além da visibilidade, devendo incorporar a dimensão da “inferabilidade” (capacidade de se fazer inferências);
- A transparência ativa refere-se à publicação proativa de informações, sem necessidade de solicitação;
- A transparência passiva diz respeito a mecanismos e procedimentos que garantem a recepção e a análise de pedidos de acesso à informação, viabilizando a resposta a tais solicitações;
- A transparência ativa é a forma mais eficaz e econômica de promover a transparência; enquanto a transparência passiva é importante para captar demandas e orientar políticas de transparência ativa;
- Devido a modernas ferramentas de TIC (Tecnologia de Informação e Comunicação), a forma mais efetiva se concretizar a transparência é publicar as informações em formatos abertos e legíveis por máquinas – o que possibilita reuso e melhor análise das informações;
- Entre os países selecionados, Chile e Costa Rica têm práticas de transparência ativa mais robustas do que o Brasil, do ponto de vista de conteúdo;
- Análise comparativa entre 12 órgãos do sistema de Justiça brasileiro demonstra que ainda há muito a se avançar em termos de transparência ativa: apenas três órgãos alcançaram mais de metade da pontuação possível
- Entre os países selecionados, as Cortes Supremas de Chile e Brasil têm as melhores práticas de transparência passiva;
- Análise comparativa entre 12 órgãos do sistema de Justiça brasileiro demonstra que ainda há muito a se avançar em termos de transparência passiva: apenas três deram respostas tempestivas, satisfatórias com possibilidade de acompanhamento a pedidos de informação feitos com base na Lei 12.527 de 2011;
- Limites legítimos à transparência concentram-se em dois grandes grupos: direito à privacidade e garantia de segurança da sociedade;
- Direitos que se quer proteger no âmbito das discussões sobre transparência pública devem ser claramente expostos em lei;

- Lista de documentos reservados (fora do âmbito do acesso público) deve ser publicizada e os conteúdos de tais documentos precisam estar relacionados ao direito que se quer proteger;
- Testes de dano e de interesse público são mecanismos utilizados em alguns países para se analisar a possibilidade de se dar publicidade a informações detidas pelo Poder Público;
- Mecanismos de transparência passiva - notadamente procedimentos de acesso e reavaliação e os testes citados no item anterior - apresentam-se como fundamentais para a delimitação dos limites à transparência, pois colaboram no sentido de se pacificar entendimentos a partir de casos concretos;

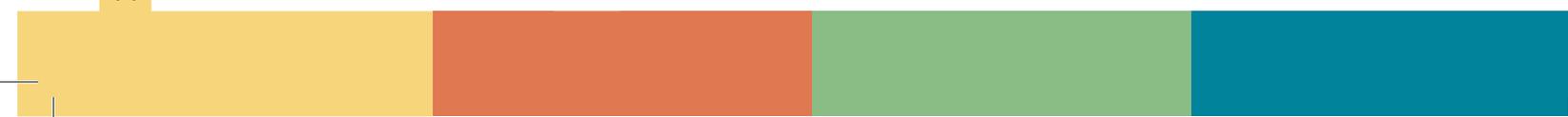
RECOMENDAÇÕES

A partir dos achados registrados acima e dos objetivos da presente pesquisa, segue uma lista de recomendações ao sistema de Justiça brasileiro:

- Definir claramente, em resoluções, quais são os Direitos que se quer proteger no âmbito das discussões sobre acesso a informações detidas pelos órgãos do Sistema de Justiça;
- Melhorar a gestão documental para definir os documentos que devem ser mantidos em sigilo, tendo como referência os Direitos que se pretende proteger;
- Publicar a lista de documentos sigilosos e a justificativa legal para essa reserva de forma a atender o artigo 30 da Lei 12.527 de 2011, a chamada Lei de Acesso à Informação (LAI);
- Aprimorar os mecanismos de transparência passiva previstos da LAI - particularmente no que diz respeito a procedimentos de solicitação e reavaliação - de forma a garantir o acesso a informações e estimular o contraditório, acelerando a pacificação de entendimentos acerca dos limites legítimos ao Direito à Informação;
- Analisar as práticas de transparência ativa do Judiciário e Ministério Público de Chile e Costa Rica de modo a redefinir o escopo das políticas de publicação proativa obrigatória de informações;
- Determinar a utilização de formatos abertos para a publicação de informações na Internet, seguindo diretrizes internacionais como as adotadas e disseminadas por órgãos como Banco Mundial;
- Promover treinamentos para que os órgãos do sistema de Justiça aprimorem, em cumprimento à LAI, seus mecanismos de transparência passiva - notadamente com a criação e aperfeiçoamento dos Serviços de informação ao Cidadão ;
- Uma vez que as análises que tiveram como foco os órgãos de atuação nacional apontaram para fragilidades nas práticas de transparência, recomenda-se seja realizado um estudo sobre transparência com foco no sistema de Justiça subnacional (Tribunais Regionais e Estaduais, Ministérios Públicos Estaduais e Defensorias locais);
- Promover a publicação proativa de in-

formações a respeito do cumprimento da Lei de Acesso a Informações por parte dos diversos órgãos do sistema de Justiça, com a publicação de, no mínimo:

- Procedimentos adotados para fiscalizar o cumprimento da legislação relativa ao acesso à informação;
- Programas de treinamento criados em torno da LAI e quantidade de servidores capacitados;
- Lista de atos normativos com vistas a regulamentar a LAI editados pelos órgãos do Sistema de Justiça
- Editar normas que obriguem o Sistema de Justiça a publicar, em locais visíveis de seus portais da Internet e nos espaços físicos dos órgãos, a agenda de audiências, com antecedência mínima de uma semana;
- Editar normas que determinem a publicação da agenda semanal das autoridades (recomenda-se seja publicada a agenda prevista e a cumprida);
- Ao CNJ: monitorar a correta aplicação da Resolução 170, de 2013, que versa sobre a participação em eventos;
- Ao CNMP: editar solução similar à Resolução 170, de 2013, do CNJ;
- Conhecer e considerar demandas já externalizadas pelo Sociedade Civil em fóruns como Conferências Temáticas;
- Aumentar o diálogo com a Sociedade Civil por meio de mecanismos como a Parceria para Governo Aberto (OGP, na sigla em inglês), iniciativa multilateral que tem como objetivo fomentar a transparência e a participação cidadã e que tem o Brasil como um dos países fundadores.



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1. BASES CONCEITUAIS

2. LEGISLAÇÃO E PRÁTICAS

3. TRANSPARÊNCIA PASSIVA

4. TRANSPARÊNCIA ATIVA

5. PROPOSTAS EXISTENTES SOBRE TRANSPARÊNCIA NO SISTEMA DE JUSTIÇA

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

7. BIBLIOGRAFIA

8. ANEXOS



INTRODUÇÃO

Este relatório visa apresentar os resultados da pesquisa “Desafios da transparência no sistema de Justiça brasileiro”, proposta pela Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça sobre “conceitos de transparência ativa e transparência passiva e o princípio do respeito à privacidade e à intimidade, incluindo levantamento sobre mecanismos de transparência e participação social no sistema de Justiça”. Este trabalho foi construído conjuntamente por pesquisadores da ONG Artigo 19 América do Sul, do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG/FGV-SP) e do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação (GPO-PAI/EACH-USP).

No primeiro relatório, foram apresentadas as bases conceituais dos Direitos Humanos relacionados à transparência, sendo a segunda uma forma de fortalecimento dos primeiros. Também foram abordados o direito à livre expressão e à informação e o direito à intimidade e à privacidade bem como outros limites legítimos ao direito à informação, buscando retratar pontos de conflito e consenso.

No segundo relatório, apresentou-se um estudo comparativo entre seis países (Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, México e Reino Unido), visando entender a evolução da transparência e do acesso à informação no sistema de Justiça em diferentes contextos. De maneira a aprofundar o entendimento do quadro brasileiro, também foi realizado um estudo comparativo sobre transparência e acesso à informação entre órgãos do sistema de Justiça do Brasil, a saber: Conselho Nacional de Justiça (CNJ),

Superior Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior do Trabalho (TST), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Superior Tribunal Militar (STM), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM) e Defensoria Pública da União (DPU). Itens como acesso à agenda e ao interior teor de sentenças e mecanismos de busca foram comparados e avaliados através dos sítios eletrônicos de cada órgão.

Neste relatório final, são apresentados os resultados consolidados da pesquisa, que reúne os conteúdos dos relatórios anteriores e apresenta os resultados sistematizados em duas áreas: transparência ativa e transparência passiva. Nas conclusões, apresentamos também recomendações de políticas públicas para o aprimoramento da transparência no Sistema de Justiça do Brasil.



1. BASES CONCEITUAIS

O devido respeito aos direitos humanos implica na proteção e promoção dos mais importantes valores da convivência social¹, comuns a todos os povos e baseados no reconhecimento da dignidade inerente à pessoa humana como “fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo²”. Tal definição traz à tona um consenso universal de que a classificação “pessoa humana” abrange todo e qualquer indivíduo, independentemente de sua raça, cor, sexo ou qualquer outra condição. Essa constatação, que pode parecer óbvia ao leitor, até por encontrar apoio no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), não deixa, no entanto, transparecer o quão recente é este consenso na História³.

A chegada a um regime universalmente protetivo de direitos tidos como fundamentais implica necessariamente na convergência de dois fatores: a existência de normas comuns/aplicáveis a todas as nações e uma unidade de valores entre os povos que permitisse identificar o ser humano como digno de determinados direitos. Para um mais fácil entendimento, o desenvolvimento de tais fatores ao longo do tempo pode ser analisado de maneira compartimentada, apesar de ocorrido paralelamente.

Ao lado da autoridade da lei escrita - fundamento da sociedade política, garantidora de igualdade de direitos entre cidadãos e instrumento de controle da arbitrariedade governamental na sociedade

ateniense - constata-se na antiga Hélade a existência de leis não escritas, que por seu conteúdo geral e absoluto “não se prestavam a ser promulgadas no território exclusivo de uma só nação⁴”. Esse conjunto normativo não escrito é identificado por Aristóteles como “leis comuns”, o que os romanos adotam como *ius gentium*, expressão que corresponde ao direito comum a todas as nações.⁵ No regime jurídico da atualidade, normas que se aplicam a todos os povos sem exceção, apesar de eventualmente encontrarem-se escritas em documentos formais assinados e ratificados por Estados, são fruto de um costume universalmente aceito e observado como obrigação legal por parte da comunidade internacional. Pelos valores que representam, não é surpresa que grande parte da normativa relacionada a direitos humanos e ao direito internacional humanitário se encontre nesse âmbito, que é tecnicamente identificado como direito consuetudinário internacional.⁶ Assim, é apropriado notar que alguns direitos, apesar de serem reconhecidos como inerentes a todos, podem não ser ainda parte do corpo consuetudinário do direito internacional, sendo que, se um determinado Estado não os reconhece ativamente, seu governo não poderá ser responsabilizado perante a comunidade internacional. Esse fato, no entanto, não deve ser interpretado como atribuindo menor importância ao reconhecimento de um eventual direito humano como tal, pela simples impossibilidade de sua proteção aos olhos do direito internacional público.

¹ Vide COMPARATO, Fabio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 25.

² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal de Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948 (Preâmbulo). G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810 at 7 (1948).

³ Vide COMPARATO. Op. Cit. p. 11.

⁴ *Idem*. ps. 12-13.

⁵ Vide *Idem*. ps. 13-14.

⁶ Exemplos são a DUDH - Op. Cit. nota supra nº 2 - e as Convenções de Genebra sobre a Proteção de Vítimas de Conflitos Bélicos de 1949. Doc. n. 75 UNTS 31. Vide CASSESE, Antonio. *International Law*. Oxford University Press, 2005; e DOSWALD-BECK, Louise e outros. *Customary International Humanitarian Law*, V. 1. Cambridge-USA, 2005.

Analisados *en passant* a origem e o atual regime de normas comum a todos os povos, resta fazer uma breve explanação em relação ao surgimento de uma unidade de valores que identifica o ser humano como portador de direitos fundamentais. É a partir do período identificado por Jaspers como “axial”, entre os séculos VIII e II A.C., que todos os seres humanos passam a ser encarados como iguais⁷. Ao distanciar-se do campo religioso, o fundamento para tal visão encontra bases no direito natural, visão na qual se pauta a filosofia estoica e aprofundada pela teologia de Boécio e Tomás de Aquino⁸. Todas as pessoas passam dessa forma a serem consideradas iguais e dignas de direitos, não porque assim determinava uma crença, mas por fazerem parte da espécie humana. Esse valor transcendente do ser humano apenas por existir como tal é enfatizado por Kant, que aponta para a “dignidade da pessoa humana como um fim em si”⁹. Desde então, destaca-se o valor intrínseco que possui o ser humano, apontando-se para sua substância, suas valorações e sua individualidade como características que o tornam singular e o protegem como detentor de direitos inerentes e inalienáveis em razão de sua simples existência. É com base em tais concepções que se testemunhou, por exemplo, a adoção da Declaração dos Direitos da Virgínia e a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, ambas de 1776; e a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 – documentos que marcam o início do reconhecimento por Estados do que se entende por direitos humanos. Esse reconhecimento é internacionalizado com o passar do tempo e culmina, aos 10 de

dezembro de 1948, na adoção da DUDH por unanimidade, na Assembleia Geral da organização interestatal mais representativa da história da humanidade.

É importante notar que a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) não é diretamente direcionada à proteção dos direitos abrigados pelo instrumento supramencionado. Após a má sucedida experiência da Liga das Nações e com o término de uma Guerra Mundial que causou peculiar aflição em razão das atrocidades cometidas, surge uma organização interestatal internacional que por determinação de sua carta constitutiva é voltada para a manutenção da paz e da segurança mundial. A vocação da ONU para evitar ou responder coletivamente a conflitos, tendo os direitos humanos como uma preocupação legítima, porém tangencial, torna-se notória até mesmo pela linguagem que seu instrumento constitutivo adota: enquanto “direitos humanos” são mencionados apenas 6 (seis) vezes, as palavras “paz” e “segurança” são mencionadas respectivamente 47 (quarenta e sete) e 143 (cento e quarenta e três) vezes.¹⁰

Os objetivos primários da organização, no entanto, levam-nos a perceber a importância que deveria ser dada ao respeito aos direitos humanos, posto que este é reconhecidamente necessário para a manutenção da paz mundial¹¹. Assim, três anos mais tarde logra-se chegar a um acordo sobre a adoção do instrumento balizador para o regime internacional dos direitos humanos. A DUDH é hoje o instrumento basilar do regime de direitos humanos vigente em todo o mundo. Apesar de ter sido adotada como uma decla-

⁷ Karl Jaspers citado por COMPARATO. Op. Cit. ps. 8-11.

⁸ Vide *idem*. ps. 14-19.

⁹ *Idem*. p. 21.

¹⁰ Vide Carta das Nações Unidas de 26 de junho de 1945. Doc. n. 1 UNTS XVI.

¹¹ Vide nota supra nº 2.

ração delimitadora de princípios, grande parte de seus artigos são, na atualidade, considerados como vinculantes, posto que a prática reiterada dos Estados aliada à sua respectiva *opinio juris* os dá o status de norma consuetudinária¹².

Juntamente com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 e o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais do mesmo ano, a Declaração compõe a chamada *International Bill of Rights* - o conjunto de documentos internacionais que formam a base referencial da legislação internacional no âmbito dos direitos humanos.

Esse regime legal internacional encontra-se complementado por regimes regionais de direitos humanos - um aplicável ao continente europeu, outro ao africano e outro aplicável ao continente americano. Em relação a este último, destacam-se como documentos referenciais a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 e a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (Pacto de San José da Costa Rica).

É importante notar que a partir dos instrumentos legais supra e outros tantos que os complementam¹³, surge um amplo rol de declarações, princípios e decisões por parte de órgãos observadores de cumprimento de tratados que são internacionalmente reconhecidos como *soft law*. Assim, são instrumentos quasi-legais que podem não gerar uma obrigação de cumprimento robusto por parte dos Estados, mas que devem ser levados em consideração em respeito ao princípio legal internacional da boa-fé.

No âmbito nacional a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 presta-se a cancelar e internalizar o regime jurídico internacional de direitos humanos. São inúmeros os artigos da Carta Magna direcionados a determinar o respeito, a proteção e a promoção dos direitos humanos por parte do Estado, que assim visa cumprir com seus compromissos levados a cabo na esfera internacional. A legislação pátria infraconstitucional, por sua vez, busca a regulamentação dos preceitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Cidadã, sendo que, no quanto incompatível com a determinação na norma maior, essa legislação pode e deve ser repelida do sistema legal brasileiro.

1.1. O DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO

O direito à liberdade de informação, decorrência lógica e necessária para o efetivo exercício do direito à liberdade de expressão, é hoje amplamente reconhecido pela comunidade internacional como direito humano fundamental¹⁴.

Seu amplo reconhecimento é retratado pela grande quantidade de países ao redor do mundo que adotaram legislação garantindo e regulamentando o direito de acesso à informação de posse de órgãos públicos pela sociedade. Mais de 90 Estados possuem normas constitucionais e/ou infraconstitucionais que garantem e promovem tal direito¹⁵. Embora a primeira lei que reconhece e disciplina o direito à informação tenha sido adotada em 1766¹⁶, somente a partir das recentes décadas de 1980 e 1990 se inicia um perceptível movimento por parte de países de todos os

¹² Vide explicação de nota supra nº 6. Nesse mesmo sentido, vide *Filartiga v. Pena-Irala*, 630 F. 2d 876 (1980) (Circuito do Tribunal de Apelações dos EUA, segundo circuito).

¹³ Vide, e.g., lista de tratados da ONU e da Organização dos Estados Americanos, disponíveis respectivamente em: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en> e http://www.oas.org/dil/treaties_subject.htm.

¹⁴ Vide ARTICLE 19, CHRI, CPA, HRCP. *Global Trends on the Right to Information: a Survey of South Asia*. July 2001. p. 39

continentes para a adoção de um regime legal que o respeite, proteja e promova¹⁷. Essa tendência em se adotarem normas legais referentes ao acesso à informação é consequência do crescente reconhecimento desse direito como um direito humano fundamental. Tal visão vem sendo reforçada continuamente por órgãos de autoridade internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Conselho Europeu (CoE) e a União Africana (UA)¹⁸. O resultado desse contínuo reconhecimento é também espelhado nas políticas institucionais de agências intergovernamentais¹⁹ e da maioria das instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e bancos de desenvolvimento regional²⁰.

É importante notar que essa constatação de ser o direito de acesso à informação um direito humano fundamental (o qual os Estados possuem obrigação legal de respeitar) decorre da análise de artigos que visam à proteção do direito à liberdade de expressão em tratados internacionais. É fato que já em sua primeira Assembleia Geral, mediante a adoção da resolução nº 59(1), a ONU declarou que o acesso à informação é um direito fundamental e pedra de toque de todas as liberdades às quais se dedica a organização. No entanto, não foi atribuído a esse direito

um artigo próprio e independente nos tratados internacionais de direitos humanos. Porém, já em 1985 a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), em sua Opinião Consultiva sobre a colegiatura obrigatória de jornalistas²¹, apontava para a decorrência lógica de ser o acesso à informação um direito humano de necessária proteção para que o direito à liberdade de expressão fosse devidamente exercido. Assim, o artigo 13(1) da Convenção Americana de Direitos Humanos²² foi interpretado como possuindo dois aspectos: um relacionado ao direito individual que toda pessoa tem de expressar-se de forma livre sem qualquer impedimento; e outro relacionado ao direito coletivo de receber qualquer tipo de informação²³. Ressaltando os motivos dessa interpretação, a corte esclareceu que para o cidadão médio, tão importante quanto o direito de expressar sua própria opinião é o direito de saber a opinião de outros ou de ter acesso a informações em geral, sendo que uma sociedade mal informada não poderia ser considerada verdadeiramente livre.²⁴

A partir do posicionamento supracitado, o entendimento de que o direito de acesso à informação decorre lógica e diretamente do direito à liberdade de expressão foi confirmado em diversas oportunidades. Nesse sentido, merecem

¹⁵ Vide ARTICLE 19. *Freedom of Information*. Disponível em: <http://www.article19.org/pages/en/freedom-of-information-more.html>. Último acesso em 13/09/2012.

¹⁶ Vide Artigo 1º do capítulo 2 do Instrumento de Governo da Suécia e Lei de Liberdade de Imprensa, ambos documentos constitutivos da Constituição do país escandinavo. Para uma análise pormenorizada dessa legislação, veja MANDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. UNESCO, 2009, pp. 109 e seguintes.

¹⁷ Vide *Global Trends on the Right to Information: a Survey of South Asia*. Op. Cit., Nota supra nº 14, pp. 28-29.

¹⁸ Assembleia Geral da ONU – 1ª sessão, resolução n. 59(1). Convocação de Conferência Internacional para a Liberdade de Informação. 14 de dezembro de 1946. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/033/10/IMG/NR003310.pdf?OpenElement>.

¹⁹ Vide, por exemplo, norma de maio de 2001 sobre acesso a documentos do Parlamento, Conselho e Comissão europeus; e ordem executiva 12-02 de 03 de maio de 2012 que estabelece a política de acesso às informações mantidas pela OEA.

²⁰ Vide *Freedom of Information*. Op. Cit., Nota supra nº 15.

²¹ Vide *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, Advisory Opinion OC-5/85, 13 November 1985.

²² “Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.” Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) (Pacto de San José da Costa Rica) <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>

²³ Idem. Parágrafo 30.

²⁴ Idem. Parágrafos 32 e 70.

destaque a Declaração de Chapultepec de 1994²⁵; os relatórios de 1995 e 1998 do Relator Especial para a Proteção e Promoção da Liberdade de Expressão e Opinião da ONU²⁶; a declaração conjunta de 1999 dos relatores especiais dedicados ao tema de liberdade de expressão da ONU, OSCE e OEA²⁷; e a declaração interamericana de princípios sobre liberdade de expressão adotada em 2000 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos²⁸.

Em 2004, mediante a adoção da Declaração de Nuevo León pelos chefes de Estado das Américas, fortalece-se ainda mais esse entendimento e clama-se pela adoção de uma legislação que garanta o direito de acesso à informação por parte de todos os países do continente²⁹. A partir da sentença da CtIDH no caso *Claude Reyes e outros Vs. Chile* em 2006, determina-se que a adoção de um regime legal que efetive o direito de acesso a informação – mais uma vez afirmado como decorrência do direito à liberdade de expressão – é obrigação legal de todo Estado que se submeta ao

Pacto de San José da Costa Rica^{30,31}.

Através da decisão do caso *supra*, e pautando-se em prévias decisões, a CtIDH deixa claro que o direito de buscar e receber informações protege o direito que possuem todos de obter informações em poder do Estado³². Fica claro que a única possibilidade em recusar-se o fornecimento de informações é na eventualidade de que tal exceção seja prevista por lei nacional, esteja de acordo com os propósitos da Convenção Americana de Direitos Humanos – ou seja, que se adapte às únicas possibilidades de restrições constantes no artigo 13(2) do instrumento³³ – e que a recusa seja necessária em uma sociedade democrática³⁴. É importante notar que tal determinação conforma-se perfeitamente com os princípios relacionados a legislações que tratam do direito de liberdade de informação endossados pelos Relatores Especiais da ONU e OEA³⁵. Por serem baseados em melhores práticas observadas, em padrões e legislações – nacionais e internacionais – de valor reconhecido, é pertinente que sejam mantidos em mente,

²⁵ Declaração de Chapultepec, adotada pela Conferência Hemisférica sobre Liberdade de Expressão realizada em Chapultepec, México, D.F., no dia 11 de março de 1994. Disponível em. Último acesso em 13/09/2012. <http://www.declaraciondechapultepec.org/v2/portugues/declaracion.asp>

²⁶ Vide Relatórios do Relator Especial para a Proteção e Promoção da Liberdade de Expressão e Opinião da ONU. (i) Report of the Special Rapporteur on the nature and scope of the right to freedom of opinion and expression, and restrictions and limitations to the right to freedom of expression. Doc. Da ONU E/CN.4/1995/32, de 14 de dezembro de 1994. (ii) Report of the Special Rapporteur on the right to seek and receive information, the media in countries of transition and in elections, the impact of new information technologies, national security, and women and freedom of expression. Doc. Da ONU E/CN.4/1998/40, de 28 de janeiro de 1998.

²⁷ Londres. 26 de novembro de 1999.

²⁸ Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Declaração de princípios sobre liberdade de expressão, 16-27 de outubro de 2000. <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>

²⁹ Vide Declaração de Nuevo León. México, 13 de janeiro de 2004. Disponível em http://www.oas.org/xxxivga/portug/reference_docs/CumbreAmericasMexico_DeclaracionLeon.pdf. Último acesso em 14/09/2012. Nesse mesmo sentido, mas restritos a seus respectivos campos, veja os artigos 10 e 13 da Convenção da ONU Contra a Corrupção, de 31 de outubro de 2003, Doc. Da ONU A/58/422, Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4374b9524.html>, o princípio n. 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, e o artigo 4 da Carta Democrática Interamericana de 2001.

³⁰ Convenção Americana de DDHH.

³¹ *Claude Reyes e outros Vs. Chile*, parágrafos 75-103.

³² Vide *idem*. Os casos mencionados pela CtIDH em sua sentença são: Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; e Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 77; y Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 108.

³³ O artigo 13(2) da convenção permite a imposição de restrições quando necessárias para que se assegure “a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas” e “o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas”.

³⁴ Vide *Claude Reyes Vs. Chile*. Parágrafos 89-91.

³⁵ Vide *Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*. Article 19. 1999. Acessível em português no sítio: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/public-right-to-know-portuguese.pdf>. Acesso em 14/09/2012.

seja em uma decisão judicial, seja ao considerar-se a adoção ou reforma de normas que tratem de acesso a informações. Sua utilidade para a adoção da Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública é incontestável³⁶.

É interessante notar que através da decisão supramencionada da CtIDH, o sistema interamericano tornou-se o primeiro a reconhecer através de uma decisão judicial o direito que a sociedade tem de obter informações em poder de Estados em razão do direito que todos possuem à liberdade de expressão. Por vezes, a Corte Europeia de Direitos Humanos concluiu que do direito à liberdade de expressão como previsto pela Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) não decorre o direito de acesso a informações públicas³⁷. Isso porque o artigo 10 da CEDH não prevê o direito de “procurar” informações, previsto não só no artigo 13 da CADH como também no artigo 19 da DUDH e no artigo de mesmo número do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos³⁸. Enquanto o sistema europeu parece vir modificando seu posicionamento para unir o direito de acesso a uma interpretação expansiva do direito à liberdade de expressão³⁹, o sistema interamericano parece se adiantar ainda mais, decidindo – por enquanto de acordo com os princípios supramencionados⁴⁰ – casos

nos quais se alega uma colisão entre a segurança de Estado e o direito de acesso à informação em poder de órgãos públicos⁴¹.

A importância dessa avançada proteção a esse direito não pode ser subestimada. O direito de acesso à informação pública não pode ser tratado apenas como um fim em si mesmo. Sua utilidade instrumental é amplamente reconhecida⁴². É um direito considerado “fundamental para o controle cidadão do funcionamento do Estado da gestão pública – principalmente para o controle da corrupção (...)”⁴³. É somente mediante o acesso a informações que se pode participar efetiva e conscientemente de discussões que visam definir políticas públicas, tornando-se maior a possibilidade de efetiva proteção/realização de outros direitos humanos, especialmente para grupos mais vulneráveis⁴⁴.

Em razão desta incontestável importância que possui o direito de acesso à informação, o regime constitucional brasileiro acertadamente o define como direito fundamental. No âmbito nacional, os ditames legais que tratam do regime de acesso a informações em poder de órgãos públicos decorrem dos artigos 5º, inciso XXXIII, 37 e 216 da Constituição Federal de 1988⁴⁵. A partir desses artigos, uma série de legislações infraconstitucionais é ado-

³⁶ Vide *Model Inter-American Law on Access to Public Information*, 8 de junho de 2010. Doc. AG/RES. 2607 (XL-0/10).

³⁷ Vide *Leander v. Sweden*, 36, Application No 9248/81, Judgement of 26 March 1987; *Gaskin v. the United Kingdom* 37 Application No 10454/83, Judgement of 07 July 1989 and *Guerra and others v. Italy* Application No 14967/89, Judgement of 19 February 1998.

³⁸ É importante ressaltar que, embora o direito à liberdade de informação não seja considerado como garantido pela CtEDH como decorrência do direito à liberdade de expressão, em casos concretos ela o garante mediante a proteção de outros direitos constantes da CEDH. Assim, o direito de acesso à informações de interesse público já foi garantido para que se desse a devida proteção, por exemplo, ao direito à vida privada e/ou familiar. Vide MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. Ed., Brasília. UNESCO, 2009, p. 17.

³⁹ *Idem*, p. 18.

⁴⁰ Vide *Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*. Op. Cit. Nota supra nº 34.

⁴¹ Vide *Gomes Lund e outros Vs. Brasil* e, futuramente, *Gudiel Álvarez e outros vs. Guatemala*.

⁴² Vide, por exemplo, AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA.

⁴³ Vide *El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano – 2010 – Relatoria Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. p. 2.

⁴⁴ *Idem*. Veja, por exemplo, *Amicus Curiae referente ao caso Pueblo Indígena de Sarayaku Vs. Ecuador* apresentado pela Alianza por la Libre Expresión e Información perante a CtIDH. Disponível em: <http://es.scribd.com/fullscreen/70123210?access_key=key-28020xpux389euvk14yi>. Último acesso em 13/09/2012.

⁴⁵ Em relação ao direito à liberdade de expressão, há que considerar-se também o capítulo V do texto constitucional.

tada para que seja efetivado o direito de acesso à informação. Dentre elas estão a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000⁴⁶, a Lei Capiberibe de 2009⁴⁷ e a Lei de Acesso a Informações Públicas de 2011⁴⁸.

A recém-adotada Lei de Acesso a Informações Públicas é fruto de um longo debate ocorrido no Congresso Nacional, do qual a sociedade civil participou ativamente com o intuito de que fossem seguidas as melhores práticas e princípios acima referidos⁴⁹. O resultado foi a adoção de uma lei que parece atender aos maiores anseios da sociedade brasileira, tornando a transparência a regra e o sigilo a exceção⁵⁰. No texto da lei, alguns dos princípios transcritos abaixo como o da máxima divulgação, da publicação de forma proativa, da promoção de transparência pública e do regime restrito de exceções, foram seguidos em maior ou menor medida⁵¹. Sua devida aplicação, no entanto, ainda deve ser analisada com o passar do tempo.

1.1. Princípios sobre a legislação de liberdade de informação

Em 1999, a organização Artigo 19 preparou e publicou um grupo de princípios com o objetivo de estabelecer clara e precisamente as formas pelas quais os governos podem alcançar a abertura máxima das informações oficiais, de acordo com os melhores critérios e práticas

internacionais. Os princípios foram baseados nas normas e em padrões internacionais e regionais, nas práticas estatais em desenvolvimento (legislação nacional e jurisprudência de tribunais nacionais) e nos princípios gerais de direito reconhecidos pela comunidade das nações. São o produto de um extenso processo de estudo, análise e consultas sob a facilitação da Artigo 19 e utilizando a vasta experiência e trabalho realizado por organizações parceiras em diversos países.

1.1.1. Princípio 1: Máxima divulgação

Legislação sobre liberdade de informação deve ser orientada pelo princípio de máxima divulgação

O princípio de máxima divulgação⁵² estabelece a suposição de que toda a informação mantida por organismos públicos deverá ser sujeita a divulgação, e de que tal suposição só deverá ser superada em circunstâncias muito limitadas (ver o Princípio 4). O Princípio 1 encerra a base racional mais importante e que fundamenta o próprio conceito de liberdade de informação que - numa forma ideal - deveria ser salvaguardada na constituição para estabelecer claramente que o acesso à informação oficial é um direito básico. 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

⁴⁶ Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

⁴⁷ Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm

⁴⁸ Lei Federal nº. 12.527/11. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

⁴⁹ Para um esclarecimento sobre essas discussões, vide Informação é um direito seu. Disponível em <<http://artigo19.org/infoedireitoseu/>>. Último acesso em 13/09/2012.

⁵⁰ Vide artigo 3º da lei 12.527/11. Nota supra nº 33.

⁵¹ Diz-se em maior ou menor medida, posto que, em relação ao princípio de regime restrito de exceções, por exemplo, a lei brasileira não estabelece a realização de um teste de dano quando uma informação requisitada seja de interesse público e ao mesmo tempo se encaixe em uma das exceções legais mediante as quais seu acesso pode ser negado. Deve-se notar que tal teste de dano (também conhecido como teste de três fases) é padrão internacional reconhecido e homologado pela jurisprudência internacional e, por tanto, deve ser aplicado também em relação ao regime de acesso à informação brasileiro.

⁵² *Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*. Op. Cit. Nota supra nº 21.

todo o cidadão tem o direito correspondente de receber informação. Todas as pessoas presentes no território nacional de um país devem beneficiar de tal direito. A utilização de tal direito não subentende que as pessoas devam demonstrar interesse específico na informação. Quando uma autoridade pública pretende negar o acesso à informação, deve ter a responsabilidade de justificar a recusa em cada fase do processo. Por outras palavras, a autoridade pública deve demonstrar que a informação, cuja divulgação pretende impedir, encontra-se abrangida pelo âmbito do limitado grupo de exceções, como adiante detalhado.

Definições

Tanto “informação” como “organismos públicos” devem ser definidos de forma mais vasta.

A “Informação” inclui todos os registos mantidos por um organismo público, independentemente da forma como a informação é arquivada (em documentos, fita, gravação eletrônica, etc.), a sua fonte (se foi produzida pelo organismo público ou por qualquer outro órgão) e a data da sua produção. A legislação deveria abranger ainda os documentos classificados, sujeitando estes ao mesmo teste que todos os outros registos.

Com o fim de divulgação de informação, a definição de “organismo público” deve basear-se no tipo de serviços prestados em vez de designações formais. Com este objetivo, deve abranger todas as áreas e níveis de governo, incluindo o governo local, órgãos eleitos, órgãos que operam sob mandato estatutário, indústrias nacionalizadas e corporações públicas, organismos não departamentais ou “quangos” (sigla inglesa

para “quasi non governmental organisations” – organizações semi governamentais ou “quase não” governamentais), organismos judiciais e organismos privados que desempenham funções públicas (como, por exemplo, de manutenção de estradas ou de operação de linhas férreas). Os próprios organismos privados deveriam ser também incluídos, se guardarem informação cuja divulgação poderá diminuir o risco de danos a interesses públicos de primordial importância como o ambiente e saúde. Organizações intergovernamentais devem ser também sujeitas aos regulamentos de liberdade de informação baseados nos princípios apresentados neste documento.

Destruição de registos

Para proteger a integridade e disponibilidade de registos, a lei deveria estipular que a obstrução de acesso a registos ou a sua destruição consciente é um crime. A lei deveria ainda prever normas mínimas em relação à manutenção e preservação dos registos dos organismos públicos. Tais órgãos deveriam ter a obrigação de atribuir recursos e atenção suficientes para garantir que os arquivos da documentação sejam adequados. Para além disso, para evitar qualquer tentativa de alterar ou falsificar os documentos, a obrigação de divulgação deveria ser aplicada aos documentos e registos e não somente à informação que eles contêm.

1.1.2. Princípio 2: Obrigação de Publicar

Os organismos públicos deveriam estar sob a obrigação de publicar informação considerada essencial.

A liberdade de informação implica não só que os organismos públicos con-

cordem com a pesquisa de informação, como eles próprios publiquem e propaguem o mais possível os documentos de interesse público significativo, sujeito apenas a limites razoáveis baseados em recursos e capacidade. Qual informação deve ser publicada dependerá do organismo público em causa. A legislação deveria estabelecer tanto a obrigação geral de publicar como as categorias essenciais de informação que deve ser publicada.

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

- Informação operacional sobre como o organismo público opera, incluindo custos, objetivos, contas já verificadas por peritos, normas, empreendimentos realizados, etc., particularmente nas áreas onde o organismo presta serviços diretos ao público;
- Informações sobre quaisquer solicitações, queixas ou outras ações diretas que o cidadão possa levar a cabo contra o organismo público;
- Orientações sobre processos através dos quais o cidadão possa prestar a sua contribuição, com sugestões para importantes propostas políticas ou legislativas;
- O tipo de informação que é guardada pelo organismo e como é mantida esta informação; e
- O conteúdo de qualquer decisão ou política que afete o público, juntamente com as razões que motivaram a decisão bem como o material relevante de análise que serviu de apoio à decisão.

1.1.3. Princípio 3: Promoção de governo aberto

Organismos públicos devem promover ativamente um governo aberto

Informar o público sobre os seus direitos e promover uma cultura de abertura no seio do governo, são aspectos essenciais para que a finalidade da legislação sobre a liberdade de informação seja alcançada. Na realidade, a experiência em vários países demonstra que um serviço público indisciplinado pode prejudicar gravemente a mais progressiva das legislações. As atividades de promoção são, por isso, um componente essencial de um regulamento de liberdade de informação. Trata-se de uma área onde as várias atividades específicas variam de país para país, dependendo de fatores como a forma de organização dos serviços públicos, os obstáculos mais importantes levantados contra a livre divulgação de informação, níveis de instrução e grau de conscientização do cidadão. A lei deveria exigir que os recursos e atenção adequados sejam devotados à questão da promoção dos objetivos e finalidades da legislação.

Educação Pública

No mínimo, a lei deveria providenciar no sentido de se educar o cidadão e disseminar os elementos relacionados com o direito de acesso à informação, o alcance da informação ao dispor e a forma como tais direitos podem ser exercidos. Nos países onde os níveis de distribuição de jornais e de instrução são baixos, a comunicação social via rádio/ televisão é um veículo de

importância vital para tal disseminação e educação. Alternativas criativas, como reuniões cívicas e unidades móveis de cinema, deviam ser exploradas. Tais atividades deveriam ser levadas a cabo tanto por organismos públicos individualmente, como por um órgão oficial público especialmente designado e adequadamente financiado - seja ele o que revê os pedidos de informação ou outro órgão que tenha sido criado especialmente para o efeito.

Contrariar a cultura de segredo oficial

A lei deveria providenciar no sentido de serem criados vários mecanismos para resolver o problema da cultura de segredo dentro do governo. Tal legislação deveria incluir um requisito para que os organismos públicos ministrassem cursos aos seus funcionários sobre a liberdade de informação. Tais cursos deveriam versar, entre outros aspectos, questões sobre a importância e alcance da liberdade de informação, mecanismos de atuação para se ter acesso à informação, como manter e consultar eficientemente os arquivos, o âmbito da proteção do denunciante e que tipo de informação se exige que os organismos publiquem.

O organismo oficial responsável pela educação pública deveria também desempenhar um papel relevante na promoção da abertura no seio do governo. Outras iniciativas poderiam incluir incentivos para os organismos públicos que cumpram devidamente este objetivo, campanhas para debater problemas de segredo e campanhas de comunicação encorajando organismos que estão a melhorar a sua atuação, criticando os que continuam com uma política de segredo excessivo. Outra possibilidade é a apresentação de um relatório anual ao Parlamento e/ ou órgãos Parlamentares

sobre os obstáculos que não tivessem sido ainda removidos e os objetivos alcançados e realizados, podendo ainda incluir as várias medidas tomadas para aumentar o acesso do público à informação, os obstáculos já identificados que ainda dificultem a livre circulação de informação e as medidas a serem tomadas no ano seguinte.

Os organismos públicos deveriam ser encorajados a adotar códigos internos sobre o acesso e abertura.

1.1.4. Princípio 4: Âmbito limitado de exceções

As exceções deveriam ser clara e rigorosamente traçadas e sujeitas a provas austeras de “dano” e “interesse público”.

Todas as solicitações individuais de informação a organismos públicos deveriam ser atendidas, a não ser que o organismo público possa demonstrar que a informação seja considerada no âmbito do regime limitado de exceções. A recusa de divulgar a informação não será justificada a não ser que a autoridade pública possa demonstrar que a informação se encontra no âmbito determinado por um rigoroso teste de três princípios.

O teste de três princípios

- A informação deve relacionar-se com um dos objetivos legítimos listados na lei.
- A divulgação deverá ameaçar causar graves prejuízos a tal objetivo; e
- O prejuízo ao objetivo em questão deve ser maior do que o interesse público à informação específica.

Nenhum organismo público deve ser totalmente excluído do âmbito da lei, mesmo que a maioria das suas funções se encontre na zona de exceções. Isto se aplica a todas as áreas de governo (ou seja, as áreas executiva, legislativo e judicial) bem como funções de governo (incluindo, por exemplo, funções de segurança e organismos de defesa). A não divulgação da informação deve ser justificada numa base de caso a caso.

As restrições com o objetivo de proteger os governos de situações de embaraço ou de ilegalidades, nunca poderão ser justificadas.

Objetivos legítimos justificando exceções

Uma lista completa de objetivos legítimos que possa justificar a não divulgação deveria ser estipulada por lei. Tal lista deveria apenas incluir interesses que constituíssem bases legítimas para a recusa de divulgação de documentos e deveria ser limitada a questões de cumprimento e execução da lei, privacidade, segurança nacional, aspectos comerciais e outros confidenciais, segurança pública ou individual e a eficiência e integridade dos processos de tomada de decisão do governo.

As exceções deveriam ser rigorosamente traçadas evitando assim incluir material que não prejudique os interesses legítimos. Tais exceções deveriam ser baseadas no conteúdo em vez de no tipo de documento. Para satisfazer tal padrão, as exceções, quando fossem relevantes, deveriam ter um período limite. Por exemplo, a justificação para classificar determinada informação na base da segurança nacional poderá deixar de ser relevante

depois de ter diminuído a ameaça específica à segurança nacional.

As recusas devem ser sujeitas a um teste de dano rigoroso

Não é suficiente que a informação caia simplesmente no âmbito de um objetivo legítimo listado na legislação. O organismo público deve também demonstrar que a divulgação da informação causaria prejuízo substancial a tal objetivo legítimo. Em alguns casos até a divulgação poderá beneficiar e ao mesmo tempo prejudicar o objetivo. Por exemplo, a exposição de corrupção na área militar pode, à primeira vista, parecer enfraquecer a defesa nacional, mas, na verdade e com o decorrer do tempo, auxiliará a eliminar a corrupção e fortalecerá as forças armadas. Para que a não divulgação seja legítima nestes casos, o efeito final dessa divulgação deve ser o de causar um prejuízo substancial ao objetivo em causa.

Superar o interesse público

Mesmo que seja possível demonstrar que a divulgação da informação iria causar prejuízos substanciais a um objetivo legítimo, a informação deveria ser publicada se os benefícios dessa divulgação fossem superiores aos prejuízos. Por exemplo, certa informação poderá ser de natureza privada, mas ao mesmo tempo poderá expor corrupção de alto nível no seio do governo. Os danos ao objetivo legítimo devem ser analisados frente ao interesse público de que a informação seja divulgada. Quando esse interesse se sobrepuser aos danos, prejuízos ou injúria, a lei deveria estipular a favor da divulgação da informação.

1.1.5. Princípio 5: Processos para facilitar o acesso

As solicitações de informação deveriam ser processadas rapidamente e com imparcialidade e uma revisão independente de quaisquer recusas deveria estar à disposição das partes.

Um processo para a decisão sobre qualquer solicitação de informação deveria ser específica a três níveis diferentes: no seio do organismo público; apelos a um organismo administrativo independente; e apelos aos tribunais. Sempre que necessário, deveriam ser também tomadas providências para que se garantisse a certos grupos poderem ter acesso à informação, como por exemplo, as pessoas que não sabem ler nem escrever, as que não falam a língua usada nos documentos ou as que sofrem de incapacidade física, como a cegueira.

Deveria ser estipulado que todos os organismos públicos utilizassem sistemas internos abertos e acessíveis para garantir o direito do cidadão à informação. De uma forma geral, os organismos deveriam designar o funcionário para processar as solicitações de informação e ainda garantir que os termos da lei fossem cumpridos. Os organismos públicos deveriam também ser incumbidos de ajudar os requerentes cujas solicitações se referissem a informações publicadas incluindo o fato de estas não terem sido explícitas, ou tivessem sido excessivamente vagas, ou ainda que necessitassem de reformulação. Por outro lado, os organismos públicos deveriam ter a possibilidade de recusar solicitações consideradas fúteis ou vexatórias. Os organismos públicos não deveriam ser obrigados a prestar infor-

mações que estivessem contidas em publicações a indivíduos, mas, nesses casos, o organismo deveria indicar ao requerente qual a publicação em causa.

A lei deveria ainda estipular prazos curtos para o processamento das solicitações e também que quaisquer recusas deveriam ser acompanhadas por razões substantivas por escrito.

Recursos

Sempre que realizável, deveriam ser tomadas providências para um sistema de recursos internos a uma autoridade superior designada, dentro da autoridade pública, para fazer a revisão da decisão original.

Em todos os casos, a lei deveria estipular o direito de recurso do indivíduo a um organismo administrativo independente quando um dos organismos públicos se recusasse a divulgar informação. Isto poderia ser da responsabilidade de um organismo público já existente, como um "Ombudsman" ou a Comissão de Direitos Humanos, ou outro órgão especialmente criado para o efeito. Em qualquer dos casos, o organismo situar-se-ia dentro de certas normas e possuiria certos poderes. A sua independência deveria ser garantida não só formalmente como pelo processo de nomeação do seu líder e/ou direção.

As nomeações deveriam ser feitas por órgãos representativos como uma comissão parlamentar composta por todos os partidos e o processo deveria ser aberto e permitir a participação pública em relação, por exemplo, a nomeações. Os indivíduos nomeados para tais órgãos deveriam ser de elevada craveira profis-

sional e independência bem como de reconhecida integridade e deveriam estar sujeitos a regras rigorosas de conflito de interesses.

A atuação do organismo administrativo em termos de processamento de recursos relacionados com os pedidos de divulgação de informação que foram recusados deveria ser rápida e com os mais baixos custos possíveis. Isto garantiria que todo o cidadão pudesse ter acesso ao organismo e atrasos excessivos não prejudicassem o propósito inicial de acesso à informação.

O organismo administrativo deveria receber poderes totais para investigar um recurso, incluindo a competência legal para intimar testemunhas e, muito importante também, exigir que o organismo público em questão lhe envie quaisquer informações ou registros necessários para sua investigação, a ser conduzida à porta fechada, sempre que necessário e as circunstâncias o exigirem.

Depois de concluída a investigação, o órgão administrativo deveria ter autonomia para poder para rejeitar o recurso, para exigir que o organismo público divulgue a informação, para ajustar alguns custos que sejam cobrados pelo organismo público, para multar os organismos públicos por comportamento obstrucionista quando justificado e/ ou cobrar aos organismos públicos os montantes devidos pelo apelo.

O organismo administrativo deveria também ter o poder para referir aos tribunais casos onde se registre obstrução criminosa de acesso aos registros ou a sua destruição propositada.

Tanto os requerentes como o organismo público deveriam ter a possibilidade de apelar aos tribunais contra decisões do órgão administrativo. Tais recursos deveriam incluir o poder total para rever a causa, de acordo com o seu mérito, e não serem limitados à questão de se o órgão administrativo agiu de forma razoável ou não. Isto assegurará que a necessária atenção seja dada à resolução de questões difíceis e que seja promovida uma abordagem consistente para com questões de liberdade de expressão.

1.1.6. Princípio 6: Custos

Custos excessivos não devem impedir o cidadão de solicitar informações

O custo de ter acesso à informação que é mantida pelos organismos públicos não deveria ser tão elevado que dissuadisse potenciais requerentes de fazê-lo, uma vez que a ideia fundamental, na base da liberdade de informação, é exatamente a de promover o acesso aberto à informação. Está por demais demonstrado que os benefícios da abertura de informação, a longo prazo, superam em grande escala os custos de tal abertura. Por outro lado, a experiência em vários países sugere que os custos de acesso não são um meio efetivo de compensar os custos de um regime de liberdade de informação.

Sistemas divergentes foram empregues em todo o mundo para garantir que os custos não sirvam de impeditivo aos pedidos de informação. Em algumas jurisdições, um sistema duplo tem sido utilizado, envolvendo taxas únicas para cada solicitação, em paralelo com taxas proporcionais aos custos de busca e de prestação da informação. Estes últimos custos deveriam

ser anulados ou substancialmente reduzidos para pedidos de informação pessoal ou no interesse público (que deveria ser pressuposto assim, quando o propósito da solicitação estivesse ligado à publicação da informação). Em algumas jurisdições, taxas mais altas são cobradas às solicitações comerciais como forma de subsidiar as solicitações de interesse público.

1.1.7. Princípio 7: Reuniões Abertas

Reuniões de organismos públicos deveriam ser abertas ao público

A liberdade de informação inclui o direito de o cidadão saber o que faz o governo em nome do público e de participação no seu processo de decisão. A legislação sobre a liberdade de informação deveria por isso estabelecer como ponto assente que todas as reuniões de órgãos de governança deveriam ser abertas ao público.

A “governança” neste contexto refere-se principalmente ao exercício de poderes de decisão e por isso os organismos que se dedicam a prestar conselhos não estariam incluídos. Comissões políticas - reuniões de membros do mesmo partido político - não são considerados órgãos de governança.

Por outro lado, reuniões de órgãos eleitos e as suas comissões, gabinetes de planeamento e relativos às áreas, gabinetes de autoridades públicas e de educação e agências públicas de desenvolvimento industrial seriam também incluídas.

Uma “reunião” neste contexto refere-se principalmente a reuniões formais, notadamente reuniões oficiais de um organismo público com o objetivo de levar a cabo trabalhos públicos. Os fatores que indicam

se uma reunião é ou não formal são a necessidade de estabelecer um quórum e de aplicação formal de regras de conduta.

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 deveria estipular que o aviso adequado para as reuniões fosse dado com a antecipação necessária para assim permitir a presença do público.

As reuniões podem ser realizadas à porta fechada, mas apenas de acordo com princípios estipulados e quando existirem razões relevantes para fazê-lo. Qualquer decisão de restringir a assistência à reunião deveria ser, em si, sujeita a escrutínio público. Os princípios para a realização destas reuniões à porta fechada são mais alargados do que a lista de exceções à regra que regulam a divulgação, mas não são ilimitados. Razões para a restrição de assistência, em circunstâncias apropriadas, incluem a saúde e segurança pública, execução ou investigação da lei, assuntos de trabalhadores ou funcionários, privacidade, assuntos comerciais e de segurança nacional.

1.1.8. Princípio 8: Divulgação tem primazia

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

A legislação sobre a liberdade de informação deveria exigir que outras leis fossem interpretadas, tanto quanto possível, numa forma consistente com as suas disposições. Quando tal não fosse possível, legislação que trate de informação restrita ao público deveria ser sujeita aos princípios básicos da lei sobre a liberdade de informação.

O regime de exceções estipulado na lei da liberdade de informação deveria ser abrangente e não deveria ser autorizado que outras leis criassem mais exceções. Particularmente as leis que regulassem o sigilo não deviam declarar ser ilegal que os funcionários públicos divulgassem informação que são obrigados a divulgar de acordo com a lei da liberdade de informação.

Em longo prazo, deveria haver o empenho para que todas as leis relacionadas com a informação fossem adaptadas aos princípios que protegem a lei da liberdade de informação.

Para além disso, os funcionários públicos deveriam ser protegidos contra sanções quando, de forma razoável e em boa fé, divulgassem informação na sequência de uma solicitação relacionada com a liberdade de informação, mesmo que posteriormente se concluísse que tal informação não seria para divulgação. Se assim não for, a cultura de segredo que envolve muitos organismos governamentais será mantida por funcionários excessivamente cautelosos sobre as solicitações de informação, numa tentativa de evitarem riscos pessoais.

1.1.9. Princípio 9: Proteção de denunciantes

Indivíduos que divulgam informações sobre situações impróprias – d denunciantes – devem ser protegidos.

O cidadão deve ser protegido de qualquer sanção legal, administrativa ou relacionada com emprego por divulgar informação sobre ações impróprias.

“Ações impróprias”, no contexto deste princípio, incluem ações criminosas, não

cumprimento de obrigações legais, erro judiciário, corrupção ou 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 deveriam beneficiar de proteção desde que tenham atuado em boa fé e na crença aceite de que a informação era substancialmente verdadeira e divulgava provas de ações impróprias. Tal proteção deveria ser aplicada mesmo quando a divulgação fosse uma transgressão de requisitos legais ou do emprego.

Em alguns países, a proteção de denunciantes é dependente de uma solicitação para divulgação de informação a certos indivíduos ou organismos de fiscalização. Se por um lado, isto é, duma forma geral, apropriado, a proteção deveria estar também disponível, quando o interesse público assim o exija, no contexto da divulgação a outras pessoas ou até aos meios de comunicação social.

O “interesse público” neste contexto incluiria situações onde o benefício da divulgação fosse superior ao prejuízo que poderia causar ou quando fosse necessária uma forma de alternativa de divulgação da informação para proteger um interesse essencial. Isto se aplicaria, por exemplo, em situações onde os denunciantes necessitem de proteção contra retaliação, quando o problema não possa ser resolvido por mecanismos formais, quando existir uma razão excepcionalmente séria para divulgar a informação, como uma ameaça iminente contra a saúde ou segurança pública, ou quando existe o risco de que as provas de ações impróprias sejam falsificadas ou destruídas.

1.2. DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS DE TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA

A transparência

Em um sistema óptico, a transparência é a propriedade de ser transparente. Isso quer dizer que o sistema permite que a luz vá de um ponto a outro, o que possibilita a visibilidade do conjunto. Transposto para o estudo das instituições e das relações políticas, o termo transparência pode designar “a característica de governos, empresas, organizações e indivíduos em serem abertos em relação a informações sobre planos, regras, processos e ações”, segundo definição da organização Transparência Internacional⁵³.

Já o *Transparency Task Force*, do Brookings Institute, define transparência como o grau no qual os “outsiders” (e.g. cidadãos ou partes interessadas – “stakeholders”) podem monitorar e avaliar as ações dos “insiders”, tais como funcionários públicos e altos executivos⁵⁴.

Transparência, portanto, tem relação com fluxo de informação, mas também com a qualidade da informação e com o uso dessa informação. Assim, um sistema transparente deve ter ao menos duas características, quais sejam: “visibilidade” e “infeabilidade”. A visibilidade das informações é condição necessária para que um sistema seja transparente – mas é insuficiente.

A transparência não depende, apenas, de “quão visível” é a informação, mas

também de “quão bem” a informação disponibilizada conduz a inferências adequadas. Dito de outra forma: um regime realmente transparente deve preocupar-se não só com a disponibilização de informações, mas em disponibilizá-las de maneira tal que elas sejam úteis para a formulação de inferências mais precisas⁵⁵.

A transparência “ativa” (ou “proativa”) e “passiva” (ou “reativa”)

A operacionalização dos conceitos de transparência leva-nos à constatação de que existem, basicamente, duas maneiras de se acessar informações: numa, o interessado localiza a informação por meio de buscas e sem a participação do detentor/guardião da informação; noutra, o interessado solicita diretamente a informação buscada e a recebe do detentor/guardião.

Nesse sentido, a transparência ativa ou proativa refere-se à situação na qual a informação é tornada pública por iniciativa do detentor/guardião da informação, sem requerimento⁵⁶. Ou ainda à “obrigação de órgãos do Estado de difundir regularmente informação atualizada sem que ninguém a solicite, como uma maneira de tornar a gestão transparente”⁵⁷.

No modelo proativo, a informação governamental é liberada de acordo com regulamentações, tradições ou esforços para a construção da confiança⁵⁸. A transparência ativa pode ser alcançada por vários meios, como a publicação em diários

⁵³ Vide TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. Jul. 2009. p. 44, tradução nossa.

⁵⁴ Vide KAUFMANN, Daniel; BELLVER, Ana. *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. 2005, p. 4, tradução nossa.

⁵⁵ Vide MICHENER, Greg e BERSH, Katherine. *Conceptualizing the Quality of Transparency*. Paper prepared for the 1st Global Conference on Transparency, Rutgers University, Newark, May 17-20.

⁵⁶ Vide DARBISHIRE, Helen, *Proactive Transparency: The future of the right to information?* Working Paper prepared for the World Bank - Access to Information Program. Washington, DC. 2009. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/>.

⁵⁷ Vide Gobierno de Chile - Directoria de Transparencia Activa. Disponível em <http://www.gobiernotransparentechile.cl/pagina/faq>

⁵⁸ Vide PIOTROWSKI, S. and LIAO, Y. (2011) *The usability of government information: The necessary link between transparency and participation*. Paper presented at the 1st Global Conference on Transparency Research, Rutgers University

oficiais, anúncios de rádio ou TV ou através do sítio oficial das instituições na Internet. Pela maior facilidade de produção e disseminação, a Internet tem sido mais utilizada.

A transparência “passiva” ou “reativa”, por outro lado, refere-se à situação na qual a informação governamental é liberada apenas quando indivíduos ou organizações as solicitam formalmente.

A transparência passiva “quer dizer que, embora a informação (...) em princípio seja pública, é necessária alguma forma de ação para obtê-la”⁶⁰. Em suma, transparência passiva configura-se nas “consultas da população a uma organização”⁶¹. Na transparência passiva, embora a informação a princípio seja pública, é necessária uma ação para obtê-la – em geral, uma solicitação de informações.

A dicotomia “ativa” versus “passiva” também pode ser caracterizada como transparência “do lado da oferta” (“supply side”) e transparência “do lado da demanda” (“demand side”).

Em geral, políticas de transparência, com destaque para as leis de acesso a informação, costumavam enfatizar a transparência passiva, detalhando os procedimentos para solicitação de informações e respostas a essas solicitações. A obrigação de transparência ativa se restringia a uma quantidade pequena de informações de publicação obrigatória.

No entanto, mais recentemente – e devido principalmente ao desenvolvimento

das tecnologias de informação –, aumentou a publicação proativa de informações (“transparência ativa”) na Internet em formatos eletrônicos reutilizáveis⁶². Nesse contexto inserem-se as discussões sobre “dados governamentais abertos”⁶³. A crescente demanda por informações está por trás da explosão de Portais de Dados Abertos, inaugurados na Internet recentemente⁶⁴.

Porém, se por um lado, a transparência ativa aumenta a “visibilidade”, existe a preocupação em relação à “inferibilidade” desses dados, pois estes muitas vezes são publicados de maneira pouco compreensível. Por outro lado, a transparência passiva, na qual os interessados fazem pedidos pontuais, parece ter mais potencial para levar a inferências úteis, sem, no entanto, atacar a questão da “visibilidade”, uma vez que não há garantias de que uma informação liberada a um interessado por meio de mecanismos da transparência passiva vá ser divulgada amplamente de maneira proativa.

1.3. O CONTEÚDO DOS DIREITOS À INTIMIDADE E PRIVACIDADE

Direito à Privacidade e Intimidade

As instituições do Estado têm o papel de zelar pela guarda de informações públicas que podem incluir uma grande variedade de dados sobre os cidadãos oriundos de cadastros e serviços públicos que o Estado presta. Por isso, muitas vezes, o direito à privacidade pode ser um obstáculo ao direito ao acesso à informação pública.

⁵⁹ Vide nota supra nº 55.

⁶⁰ Vide BRANS, M e PETERS, BGG (2012). *Rewards for High Public Office in Europe and North America*. P. 27.

⁶¹ Vide GERALDS, E. e REIS, L.M. (2012). *Da cultura da opacidade à cultura da transparência: apontamentos sobre a Lei do Acesso à Informação Pública* (p. 9)

⁶² Vide SCROLLINI, F e FUMEGA, S (2011). *Access to information and Open Government Data in Latin America*. Paper presented at the 1st Global Conference on Transparency Research, Rutgers University

⁶³ Vide Oito Princípios dos Dados Governamentais Abertos. Disponível em: <http://www.opengovdata.org/home/8principles>

⁶⁴ EUA (www.data.gov) e Reino Unido (www.data.gov.uk) foram pioneiros nos Portais de Dados Abertos. Entre outros, Brasil (www.dados.gov.br), Chile (www.datos.gob.cl) e Uruguai (www.datos.gob.uy) seguiram esses passos.

Por envolver o domínio das preferências pessoais, da ideologia, do afeto, das emoções, das comunicações humanas, da família, cuja exposição poderia resultar em prejuízos à honra, moral e à imagem, o direito à privacidade está associado à dignidade humana, e pode ser visto como oposição à esfera pública das relações sociais e institucionais. Nessa relação entre o público e o privado, o Estado tem papel fundamental, quer seja através de sua positivação nas leis e normas, quer seja como grande guardião de informações de seus cidadãos. Por outro lado, as tecnologias de informação possuem hoje um grande poder para integrar banco de dados, minerar, extrair e publicar informações. Esse fato, associado com a facilidade de acesso à informação, e as demandas por segurança com alegação de aprimorar o combate e a prevenção ao crime – baseada no cruzamento de informações para monitorar o cidadão – faz da privacidade um tema controverso e permeado de tensões.

Privacidade e Direitos Humanos

O direito à privacidade é reconhecido na DUDH, em seu artigo 12:

“Ninguém será sujeito a interferências na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.”

No caso de processos judiciais, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, internalizado pelo Brasil através do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992⁶⁵, que no inciso 1 de seu artigo 14 estabelece que

a exceção à publicidade de parte ou total de julgamentos e decisões deve ocorrer “quer quando o interesse da vida privada das partes o exija, quer na medida em que isso seja estritamente necessário na opinião da justiça”.

No que se refere às decisões, o mesmo instrumento legal estabelece que

“qualquer sentença proferida em matéria penal ou civil deverá tornar-se pública, a menos que o interesse de menores exija procedimento oposto, ou o processo diga respeito a controvérsias matrimoniais ou à tutela de menores.”

Ao estipular as obrigações gerais de sentenças e decisões para o público em geral, ambos os instrumentos legais denotam que qualquer exceção à regra, especialmente no campo dos direitos humanos, deve ser interpretada de forma muito restritiva.

Marco legal sobre privacidade e sua relação com a transparência

No Brasil, o Direito à privacidade é consagrado na Constituição Federal⁶⁶ em seu artigo 5º, inciso X:

“X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”

Já o princípio da publicidade nos atos públicos é destacado no artigo 37, caput, da Constituição Federal:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes

⁶⁵ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto N° 592, de 6 de Julho de 1992. *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=136601>>.

⁶⁶ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”

O princípio da publicidade na administração pública reconhece a preponderância do interesse público sobre o sigilo, reiterando o direito que os governados têm de controlar e fiscalizar os governantes. Para que haja participação da sociedade na gestão pública, é necessário que o cidadão e as organizações da sociedade civil tenham acesso aos atos e decisões governamentais. Sem eles, a relação assimétrica entre os que detêm o poder e os que estão sujeitos a ele tende a se agudizar. O cientista político Norberto Bobbio⁶⁷ critica isso, ao que se refere de “poder invisível”. A opacidade do poder é a negação da democracia. Assim, a democracia pode ser caracterizada pela possibilidade da sociedade de dar visibilidade a esse poder, promovendo sua participação em um governo cujas ações devem ser desenvolvidas publicamente. Assim, através da visibilidade dos atos governamentais, os cidadãos e as organizações da sociedade civil podem controlar e fiscalizar o governo.

A necessidade de balanço entre a defesa da intimidade e a publicidade é reiterada no artigo 5º, inc. LX, da Constituição Federal:

“LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”;

Já o artigo 93, inciso IX da Carta Magna trata especificamente da publi-

cidade no Judiciário, estabelecendo-a como norma dos processos:

“Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: (...) X - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes;”

O princípio da publicidade nos processos civis está presente nos artigos 155 e 444 do Código de Processo Civil⁶⁸. O artigo 155 estabelece as condições onde podem haver restrições ao acesso público. As questões matrimoniais ou nas quais são envolvidos menores são objetivadas na norma. Mas, além disso, o mesmo artigo concede ao poder discricionário dos juízes a definição de situações de “interesse público”, onde pode caber a mesma restrição. Que desta forma disposto:

“Art. 155 - Os atos processuais são públicos. Correm, todavia, em segredo de justiça os processos:

I - em que o exigir o interesse público; II - que dizem respeito a casamento, filiação, separação dos cônjuges, conversão desta em divórcio, alimentos e guarda de menores. Parágrafo único. O direito de consultar os autos e de pedir certidões de seus atos é restrito às partes e a seus procuradores. O terceiro, que demonstrar interesse jurídico, pode

⁶⁷ BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

⁶⁸ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei nº 5869, de 11 de janeiro de 1973. *Institui o Código de Processo Civil*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm>.

requerer ao juiz certidão do dispositivo da sentença, bem como de inventário e partilha resultante do desquite.”

“Art. 444. A audiência será pública; nos casos de que trata o artigo 155, realizar-se-á a portas fechadas.”

O princípio da publicidade também está presente nos procedimentos dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, conforme a Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995⁶⁹, em seu artigo 12, que determina que no âmbito cível seus atos processuais sejam públicos.

Por sua vez, o direito ao acesso à informação está previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, que reforça a publicidade nos atos públicos ao estabelecer que

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

A Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação⁷⁰, ao qual se submetem todos os órgãos da administração pública, determina claramente em suas diretrizes a defesa da publicidade da informação pública:

“Art. 3º: Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à in-

formação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.”

Em observação à legislação brasileira, nota-se que a publicidade é vista como regra e sua restrição como exceção. Há ainda uma clara tendência ao aumento da preocupação com o acesso à informação. A aprovação da Lei de Acesso à Informação, com apoio de dezenas de organizações da sociedade civil, é uma expressão disso. Ao mesmo tempo, a defesa dos direitos humanos, entre os quais se inclui o direito à privacidade, é um tema caro às organizações da sociedade civil e fundamental no que diz respeito às liberdades e direitos democráticos. Por isso, a necessidade de um marco jurídico-legal mais detalhado e de procedimentos bem definidos, com a participação da sociedade civil juntamen-

⁶⁹ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei n.º 9.099/95, de 26 de setembro de 1995. *Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm

⁷⁰ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei n.º 12.527 de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

te com o Poder Público para dar conta da complexidade necessária para o equilíbrio de ambos direitos.

Cabe ressaltar que o acesso à informação vai além da publicidade já garantida em lei. Este tem implicações mais profundas que a “mera” publicidade, pois pode incluir o acesso direto a documentos internos, a dados desagregados e, a priori, a todo e qualquer registro que o Estado possua. Para isso, é necessário também que o Estado gere de forma adequada a informação, dispondo para isso de pessoal necessário, para gerenciar, organizar, disponibilizar e classificar.

O Direito à privacidade no mundo: exemplos

Em diversos países, o direito à privacidade é visto como um direito fundamental, sendo regulado por leis específicas – como a de proteção de dados (Inglaterra), acesso à informação (Inglaterra) e Comunicações Eletrônicas (Canadá e Inglaterra) – ou associado ao direito constitucional de liberdade de expressão (Estados Unidos). Austrália^{71,72}, EUA^{73,74} e Canadá⁷⁵ possuem legislação específica sobre privacidade. Já na União Europeia está abrangido na Declaração Europeia de Direitos Humanos. Na Alemanha⁷⁶, o direito à privacidade é garantido constitucionalmente (“Recht auf informationelle Selbstbestimmung” - direito pessoal de controle de informação), além de haver uma lei Federal espe-

cífica para proteção de dados.

A maior parte da legislação enfatiza a privacidade como um direito individual da esfera privada e/ou como um valor coletivo ou direito humano, tendo como foco principal a proteção do cidadão e o controle sobre o registro, armazenamento, processamento, tratamento e a acesso a tais dados.

Em geral, esse direito está sujeito ao mesmo balanço com relação à transparência pública e o *accountability*. Na maior parte das leis de acesso à informação, a aplicação de exceções ao acesso à informação requer uma avaliação sobre a existência legítima de algum direito que pode ser violado. Em “Transparência e Silêncio”⁷⁷, estudo comparativo sobre o acesso à informação em 14 países, são elencadas as principais exceções ao acesso, a saber: segurança nacional, prevenção e investigação de delitos, segredos comerciais e privacidade pessoal. Muitas leis permitem que as exceções da lei sejam anuladas se o interesse público de receber a informação tem mais peso.

O Informe sobre acesso à informação pública e dados pessoais da Alianza Regional⁷⁸ – organização formada por entidades da sociedade civil da América – de 2011, destacou um emergente conflito entre o direito à informação pública e a proteção da privacidade na maior parte dos países da região. O relatório assinala o registro de vários casos nos quais a entidade responsável pelo acesso a uma informação declara con-

⁷¹ AUSTRÁLIA. *Privact Act 1988*. Disponível em http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/pa1988108/

⁷² OICNT - Office of the Information Commissioner. Northern Territory (Australia). *Public Interest Test in exemptions*. Disponível em <http://www.infocomm.nt.gov.au/foi/public.htm>

⁷³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Privact Act 1974, Pub.L. 93-579, 88 Stat. 1896, enacted December 31, 1974, 5 U.S.C. § 552a*. Disponível em <http://www.law.cornell.edu/uscode/5/552a.html>

⁷⁴ US COURTS. *Judiciary Privacy Policy*. Disponível em: <http://www.privacy.uscourts.gov/requestcomment.htm>

⁷⁵ CANADÁ. *Privact Act, 1983*. Disponível em <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-21/index.html>

⁷⁶ BUNDESDATENSCHUTZGESETZ. Disponível em http://bundesrecht.juris.de/bdsg_1990/index.html

⁷⁷ TRANSPARENCIA E SILENCIO. *Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries, 2006*. Disponível em http://www.soros.org/sites/default/files/transparency_20060928.pdf Pag. 109.

⁷⁸ ALIANZA REGIONAL POR LA LIBRE EXPESIÓN Y INFORMACIÓN (2011). *Saber Mais Informe Regional sobre Acceso a la Información Pública y Datos Personales*, Alianza Regional, 28 de setiembre de 2011. Disponível em <http://www.proacceso.cl/files/SABER%20MAS%20III%20-%20Alianza%20Regional%202011.pdf>

fidencialidade alegando a necessidade de proteção de dados pessoais, que logo foi revogada ou por organismos de controle ou pelos tribunais. Isso denota uma interpretação extensiva do direito à privacidade, em franco desequilíbrio com o interesse público de acesso. Segundo o mesmo informe, nenhuma das leis do continente prevê critérios para solucionar o conflito em casos envolvendo grande interesse público. O mesmo estudo aponta que, na América Latina, parte dos marcos legais não abriga todos os poderes. Em geral, o Poder Executivo é o alvo das legislações, enquanto o Legislativo e o Poder Judiciário muitas vezes não são abrangidos pela legislação que deveria garantir o acesso à informação. O Peru é um exemplo disso, onde o Poder Judiciário não se encontra expressamente obrigado pela Lei de Acesso à Informação.

No Chile, em matéria de transparência ativa, é exigida a publicação de informação pública que contém dados privados, como pessoal empregado em repartições públicas, com remuneração, nome, sobrenome, função; contratos com terceiros, com indicação de principais acionistas de corporações ou empresas que fornecem, se for o caso; beneficiários de transferências de fundos públicos, sejam pessoas físicas ou jurídicas. Informações pessoais de natureza confidencial com efeitos sobre terceiros podem excepcionalmente deixarem de serem publicadas. Quando os documentos solicitados abrangem dados pessoais não relevantes de terceiros, estes podem ser tarjados⁷⁹.

Na América Latina, Chile, México e Uruguai possuem órgãos independentes para definir se uma informação deve ser pública ou não. A existência de órgãos independentes em nível regional ou nacio-

nal pode ajudar a garantir que o direito de acesso à informação possa razoavelmente ser cumprido, sem a necessidade de disputas judiciais e acima de interesses dos detentores de cargos na administração.

Em tese, apenas uma porcentagem pequena de todas as informações detidas pelos órgãos públicos deve ser dispensada de divulgação. Mesmo quando um documento contém informações confidenciais, este pode ser liberado com ressalvas pelo poder público. Os órgãos públicos podem remover ou tarjar a informação sensível, entregando o restante do documento.

Quando existir conflitos com privacidade, e a identificação de fatores de interesse público não for suficiente para justificar o acesso público a documentos, a organização responsável pela guarda da informação, antes de sua divulgação, deve verificar quais serão os benefícios ou prejuízos, antes que estes se tornem relevantes. A extensão do dano ou benefício ao interesse privado ou público deve ser determinante ao peso atribuído ao fator. Para isso existem os chamados “testes de interesse público”, conforme já citado anteriormente. Estes são modelos que auxiliam ao responsável pela guarda da informação decidir como e em que condições uma informação sigilosa ou de acesso restrito pode ser divulgada publicamente, considerando o peso de cada um dos diferentes fatores envolvidos (direito de acesso, responsabilidade do governo, privacidade, segurança, etc.).

Publicidade e privacidade no Judiciário

A publicidade é vista como um princípio da administração pública que abranje todo o Estado, suas instituições e seus

⁷⁹ REPUBLICA DE CHILE. *Ley de Transparencia*, nº 20.285. Disponível em <http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/276363.pdf>

agentes. Assim como outros poderes do Estado, o Judiciário tem em sua missão a responsabilidade de primar pela transparência em sua relação com a sociedade civil e, individualmente, com cada um de seus cidadãos. Por conseguinte, sua gestão administrativa deve ser orientada para que se organize, se estruture e se disponha a atender a tal princípio.

O interesse público da publicidade é fortalecido pela compreensão da importância do controle social sobre a gestão pública, onde o acesso à informação e a transparência nos trâmites, procedimentos administrativos e decisões são elementos basilares. Dentre os três poderes, sem dúvida o que está mais sujeito aos controles é o Executivo, ao qual pesam também a Lei de Responsabilidade Fiscal⁸⁰ e a Lei de Transparência⁸¹. O poder que aparentemente está sujeito a menos controle social é o Judiciário. Embora caiba ao Conselho Nacional de Justiça fiscalizar esse poder, a participação nesse conselho é feita por indicação e limitada a especialistas do Direito, o que contribui para alijar ainda mais a sociedade desse setor.

Recentemente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabeleceu norma para dar publicidade a salários, funções e nomes de servidores públicos do Poder Judiciário no país. Tratou-se de medida inédita que, ao entendimento de muitos juízes, atentava contra sua privacidade. A polêmica que se seguiu à divulgação é uma expressão clara do conflito entre publicidade e privacidade nesse Poder.

No caso do Judiciário, as informações que podem sofrer restrições de pri-

vacidade podem ser caracterizadas em três grupos⁸²: o primeiro referente a processos e decisões judiciais, julgamentos e audiências; o segundo referente a informações administrativas, como orçamentos dos tribunais, nomeações e salários; o terceiro referente aos juízes, como informações de associações e organizações das quais participam, declarações patrimoniais e inclusive de cônjuges e filhos.

Nos três grupos, pode haver conflitos que envolvem a privacidade na divulgação de tais informações. Por outro lado, há também o interesse público de acessar essas informações, sob justificativas tais como: combate à corrupção, garantir a independência nas decisões do Judiciário e a promoção da transparência e *accountability*.

Quando prepondera (ou não) o interesse público sobre o interesse privado? A exposição de informações pessoais de servidores pode ser vista como uma condição necessária e inevitável na escolha da carreira no serviço público? Quais tipos de informações podem ser consideradas privadas de fato? Como dirimir conflitos de interpretação? É possível estabelecer alguma norma ou padrão? Essas são algumas das questões-chave as quais este estudo procurará responder.

1.4. CONCILIANDO DIREITOS: LIMITES LEGÍTIMOS À LIBERDADE DE INFORMAÇÃO

Diversos tratados internacionais que versam sobre o direito à informação e à livre expressão estipulam alguns limites à liberdade de informação. O Pacto Inter-

⁸⁰ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 27 de maio de 2009. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm

⁸¹ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

⁸² OSJI. *Report on Access to Judicial Information*, 2007. Disponível em <http://www.right2info.org/resources/publications/publications/Access%20to%20Judicial%20Information%20Report%20R-G%203.09.DOC>

nacional sobre Direitos Civis e Políticos, por exemplo, explicita em seu artigo 19, parágrafo 3º:

“O exercício do direito previsto no parágrafo 2º [direito de liberdade de expressão] do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais.

Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;

b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.” (grifo nosso)

Restrições semelhantes são encontradas em outros tratados, como na Convenção Americana dos Direitos Humanos⁸³. Em 2010, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou uma “Lei Modelo de Acesso a Informação”⁸⁴, com 72 artigos. Um dos capítulos da lei trata das exceções. Nele, lê-se que o acesso a informações pode ser restringido “quando forem legítimas e extremamente necessárias numa sociedade democrática”.

Tal excepcionalidade se encontraria nas seguintes situações: a) caso haja dano a interesses privados; b) caso haja risco “claro, provável e específico” de um dano “significativo” ao interesse público; e c) caso haja violação em comunicações confidenciais (uma discussão mais detalhada acerca desses limitadores do direito à in-

formação se dará mais adiante, ainda neste capítulo, no item “Hipóteses de sigilo”).

A “lei modelo” traz ainda três observações: sobre as divulgações parciais; sobre a divulgação histórica; e sobre a supremacia do interesse público.

No que diz respeito às divulgações parciais, existe a observação de que uma versão do documento a ser divulgado poderá ser produzida, ocultando-se trechos protegidos pelas regras de restrição.

Quanto a divulgações históricas, a “lei modelo” sugere que nenhum documento público presumivelmente causador de dano ao interesse público fique restrito por mais de doze anos, prorrogáveis uma única vez, por mais doze anos.

Quanto à supremacia do interesse público, o documento destaca que salvo nos casos em que o dano ao interesse protegido seja maior do que o interesse público, todas as informações devem ser divulgadas. Além disso, as restrições não se aplicariam a casos de graves violações de Direitos Humanos ou de delitos contra a humanidade.

Pode-se afirmar, portanto, que, em termos genéricos, o direito à privacidade e o direito à segurança (da sociedade e do Estado) formam os dois grandes limitadores da liberdade de informação.

As restrições ao direito à informação, porém, devem observar os seguintes critérios, segundo Mendel⁸⁵:

- As restrições devem ser explicitadas em lei. São consideradas ilegítimas as

⁸³ Vide http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm

⁸⁴ Vide Lei modelo interamericana sobre o acesso à informação pública. 8 jun. 2010. Disponível em http://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_por.pdf

⁸⁵ Op cit., pág. 30.

restrições não respaldadas em lei, por serem muitas vezes decorrentes do exercício da discricionariedade;

- As restrições devem seguir um objetivo legítimo listado nos tratados internacionais. Embora genérica, a lista apontada, por exemplo, no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos é exclusiva e tem um conjunto definido de itens, o que evita restrições baseadas em outras metas, como “impedir o constrangimento do governo”, o que seria ilegítimo; e
- As restrições devem de fato assegurar os objetivos listados. Tribunais internacionais determinaram⁸⁶ que a palavra “necessária” – no trecho “restrições (...) que se façam necessárias” – significa que a restrição deve responder a três condições:
- Deve haver uma necessidade social premente;
- Os motivos apresentados pelo Estado para justificar a restrição devem ser “relevantes e suficientes” e
- As restrições precisam ser proporcionais à meta almejada.

Assim, seguindo o preceito encontrado em diversos tratados e constituições – o de que a publicidade é a regra e o sigilo é a exceção –, os direitos que se busca proteger quando se limita o acesso a informações devem estar claramente explicitados em lei e devem estar em consonância com acordos internacionais. E, sobretudo, tais direitos de-

vem ser mobilizados somente nos casos em que a divulgação de uma determinada informação poderia claramente afetá-los.

No sentido de operacionalizar tais conceitos, especialistas sugerem⁸⁷ um teste tripartite para as exceções à liberdade de informação:

- 1.** As informações precisam ser relativas a um objetivo legítimo registrado na lei;
- 2.** A divulgação precisa ameaçar causar danos substanciais a esse objetivo; e
- 3.** O dano ao objetivo precisa ser maior do que o interesse público de ter as informações.

Tal teste se justificaria pela necessidade de fazer frente a casos em que a alegação genérica em favor da restrição não se sustenta. Por exemplo: informações sobre compras de alimentos no Ministério da Defesa. Tais dados não devem ser restritos sob a alegação de “segurança nacional”. O mesmo critério se aplicaria para eventuais casos de corrupção nas Forças Armadas⁸⁸.

No entanto, devido à dificuldade em sopesar direitos e à possibilidade de discricionariedades na definição de possíveis danos, alguns especialistas afirmam que políticas em prol da transparência não devem dar ênfase exagerada às exceções. Argumenta-se que se deveria dar mais atenção aos procedimentos para o questionamento em relação a negativas de acesso nos casos em que as exceções tenham sido mobilizadas, entre outros itens.

⁸⁶ Vide *Lingen versus Áustria*, 8 de julho de 1986, parágrafos. 39-40 (Corte Europeia de Direitos Humanos). Disponível em: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=695400&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649> Acesso em 18.set.2012

⁸⁷ Vide MENDEL, T; *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. Brasília: UNESCO, 1998: p. 31. Disponível em http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom_information_pt.pdf/freedom_information_pt.pdf

⁸⁸ Id. *Ibid.*, p. 37.

Neuman e Calland⁸⁹, por exemplo, defendem que deveriam receber mais atenção dos formuladores e implementadores os seguintes itens: a) a publicação obrigatória de determinadas informações; b) limites de tempo para responder a pedidos de informação; c) obrigação de dar assistência ao solicitante; d) custos para requerimento e cópias; e) sanções em caso de descumprimento da lei; f) exigências para a produção de relatórios; e g) procedimentos claros de apelação. Isso porque, em última análise, são essas questões práticas que determinam o valor e a usabilidade de políticas de transparência para o cidadão comum.

Embora seja importante delimitar o escopo das exceções e embora esteja claro que o direito à informação por vezes colide com outros direitos (como o direito à privacidade e o direito à segurança), questões práticas envolvendo o acesso a informações poderão conduzir à identificação, por jurisprudência e/ou pela pacificação de entendimentos, de quais são as restrições mais legítimas e mais legitimadas ao direito à informação.

1.5. HIPÓTESES DE SIGILO

Existem basicamente duas hipóteses genéricas de sigilo: a manutenção do direito à inviolabilidade da vida privada e da intimidade e o risco à segurança da sociedade ou do Estado. Cada um desses dois grandes grupos, porém, desdobra-se em hipóteses mais específicas ou podem vir acompanhados de outros itens.

A já citada Lei Modelo da OEA, por exemplo, lista três itens relacionados a interesses privados e nove itens ligados ao interesse público⁹⁰. Para a organização,

o acesso a informações pode ser negado quando tal acesso prejudicar os seguintes interesses privados:

1. O direito à privacidade, incluindo privacidade relacionada à vida, à sua saúde ou à segurança;
2. Os interesses econômicos e comerciais legítimos; ou
3. Patentes, direito de autor e segredos comerciais.

Em seguida, o documento da OEA afirma que a restrição a informações é legítima quando o acesso “gerar um risco claro, provável ou específico de dano significativo, [que deverá ser definido de maneira mais detalhada mediante uma lei]”, aos seguintes interesses públicos:

1. Segurança pública;
2. Defesa nacional;
3. A futura provisão livre e franca de assessoramento dentro de e entre as autoridades públicas;
4. Elaboração ou desenvolvimento efetivo de políticas públicas;
5. Relações internacionais e intergovernamentais;
6. Execução da lei, prevenção, investigação e persecução de delitos;
7. Legítimos interesses financeiros da autoridade pública; e
8. Exames e auditorias e processos de exame e auditoria

Ressalte-se que o documento menciona apenas a palavra “dano” no caso de hipóteses de sigilo para a defesa de interesses privados; enquanto no item sobre o in-

⁸⁹ Vide NEUMAN, Laura; CALLAND, Richard. Making the Law Work: The Challenges of Implementation. In: FLORINI, Ann (Ed). The Right to Know. New York: Columbia University Press, 2007. p; 179 - 213.

⁹⁰ Vide nota supracitada nº 88 (p. 16).

teresse público, o texto utiliza-se de quatro adjetivos, afirmando que o sigilo só deve ser acionado em caso de um risco “claro, provável ou específico” de “dano significativo”. Ou seja: as hipóteses de sigilo são muito mais restritas no caso da eventual mobilização do sigilo como forma de defesa do interesse público. Por fim, a OEA recomenda sigilo “quando a permissão ao acesso configurar uma violação a comunicações confidenciais”.

Em 2002, o Comitê de Ministros da União Europeia também detalhou uma lista de objetivos legítimos para restringir o acesso a informações oficiais⁹¹:

“Os Estados-Membros podem limitar o direito de acesso aos documentos administrativos. As limitações devem ser por lei especificadas com a maior precisão possível, apresentar-se como necessárias numa sociedade democrática e ser proporcionais ao objetivo de proteger:

1. A segurança nacional, a defesa e as relações externas;
2. A segurança pública;
3. A prevenção, a investigação e a repressão das atividades criminosas;
4. A vida privada e outros legítimos interesses privados;
5. Os interesses comerciais e outros interesses econômicos, de natureza privada ou pública;
6. A igualdade das partes em juízo;
7. A natureza;
8. As atividades de tutela, de inspeção e de controle a cargo da administração;
9. As políticas econômica, monetária

e cambial do Estado;

10. A confidencialidade das deliberações no seio das - ou entre as - autoridades públicas durante a preparação interna de um processo.

O acesso a um documento pode ser recusado se a divulgação das informações nele contidas prejudicar ou for susceptível de prejudicar qualquer dos interesses mencionados no parágrafo 1, a não ser que um interesse público superior justifique a divulgação.”

De maneira geral, portanto, derivam da proteção a interesses privados, as seguintes hipóteses de sigilo:

- Direito à privacidade e à intimidade;
- Interesses comerciais e econômicos;

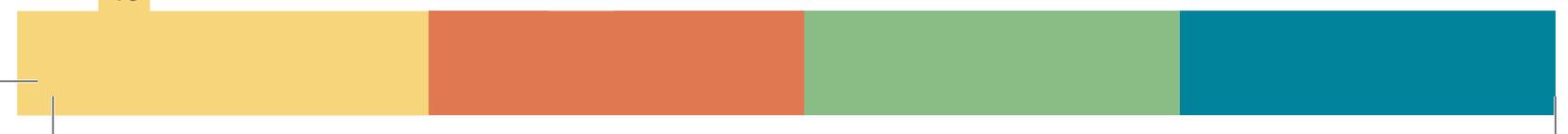
No que diz respeito à proteção ao interesse público mais geral, as hipóteses de sigilo mais recorrentes são:

- Segurança (do Estado e da sociedade)
- Investigações (auditorias, etc.)
- Deliberações (discussões e assessoramentos internos)

Em geral, as diretivas recomendam, porém, a prevalência do interesse público, ainda que algum dano possa ser observado a direitos coletivos e/ou direitos privados.

Como se vê, as hipóteses de sigilo, ainda que detalhadas, reservam certo espaço para a discricionariedade. Daí a consideração de que tão ou mais importante do que listar as exceções seja promover procedimentos adequados de acesso, apelação e reavaliação, de maneira que ao longo do tempo os entendimentos sejam pacificados e especificados a partir de casos concretos.

⁹¹ Vide Recomendação (2002)2, adotada pelo Conselho da Europa em 21 de Fevereiro de 2002 (Recomendação aos Estados Membros do Conselho da Europa sobre o acesso aos documentos administrativos).



2. LEGISLAÇÃO E PRÁTICAS

Os países estudados apresentam diversos momentos em relação à concepção, formulação e aplicação da Lei de Acesso à Informação ou outras práticas referentes à transparência, especialmente no trato do Sistema de Justiça. Esta seção vai expor o estado da arte desta questão em cada um dos países.

No caso do Chile, o artigo 19, nº 12 de sua Constituição Federal garante a liberdade de expressão de opiniões e informações. Como complemento, o Chile aprova sua LAI em 2009 (Lei nº 20.285), que prevê (a) o direito de o cidadão solicitar e receber por meio dos sites do governo as informações do Estado e de entidades que prestem serviço em seu nome; (b) a disposição, em *websites*, de todos os atos e documentos publicados no Diário Oficial e os que tenham relação com funções, competências e responsabilidades dos órgãos da administração do Estado; (c) a obrigatoriedade da administração pública expor na internet, por exemplo, as informações sobre remunerações de servidores e orçamento público; (d) nos *websites* do governo, a apresentação de informações de forma completa e atualizada, com fácil identificação e acesso (SILVA, 2012). A lei também é responsável pela criação do “Consejo para la Transparencia de Chile”, que pode indicar infrações e sanções aos órgãos que não cumprem a lei (por exemplo, autuam com multas sobre o salário do responsável e suspensão por até 5 dias). Suas decisões são vinculantes, mas não definitivas - é possível recorrer pelos dois lados. Os membros do Conselho são indicados pelo presidente ao Senado, que pode vetar (6 membros do

Conselho Executivo). Apesar de se tratar de uma legislação ser bastante avançada, abarca somente o Poder Executivo e governos locais, deixando de fora os outros poderes - Banco Central, Parlamento e Poder Judiciário, sendo que a lei de probidade administrativa também não cobre o Poder Judiciário.

Especificamente em relação ao Sistema de Justiça, o Código Orgânico dos tribunais do Chile define que todos os atos dos tribunais são públicos (existem exceções regidas por lei). Na prática, porém, há relatos de que nem sempre os tribunais seguem esta regra⁹².

No website do Poder Judiciário chileno, dados pessoais só podem ser acessados por oficiais. Ao público, estão disponíveis: informações de vagas, procedimentos de seleção, agenda, e poucas informações sobre os juízes e suas qualificações. Podem ser pesquisadas as últimas movimentações de processos através de um mecanismo de busca. Informação sobre ações criminais não podem ser acessadas por outras partes além das envolvidas; os que têm acesso não podem partilhar a informação. Depois do julgamento, a informação se torna pública no prazo máximo de 5 anos.

Uma instrução interessante do caso chileno é a proibição de informação de crimes pela polícia, para a mídia, sendo que oficiais de justiça que revelam estes detalhes podem sofrer sanções.

Partindo para **o caso do México**, este também tem o direito de acesso a informações públicas garantido constitucionalmen-

⁹² Open Society Justice Initiative (OSJI), Report on Access to Judicial Information, 2009. Disponível em <http://www.right2info.org/resources/publications/publications/Access%20to%20Judicial%20Information%20Report%20R-G%203.09.DOC>

te (Constituição de 1917, art. nº 6) e possui uma das leis mais detalhadas e avançadas do mundo. Na atualidade, o reconhecimento do direito à informação no México implica quatro garantias que incluem a noção de “transparência”: (1) acesso à informação pública a pedido da parte, (2) acesso à informação pública de ofício (o que se entende precisamente como “transparência”), (3) proteção de dados pessoais, e (4) a existência de arquivos públicos⁹³. Entretanto, o país percorreu um longo caminho nesse ponto. Em dezembro de 1977, como parte da chamada “reforma política” durante a presidência de José López Portillo, a Constituição mexicana (de 1917, ainda vigente) foi modificada no artigo 6º, reconhecendo que “o direito à informação será garantido pelo Estado”. Mas ainda seriam precisos 30 anos e inúmeras lutas para chegar a uma nova redação da lei de forma que esse direito fosse traduzido em princípios gerais que permitissem a sua implementação nos níveis federal e estadual.

Em abril de 2002, a câmara de Deputados aprovou por unanimidade a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública governamental (LAI), iniciando o processo de institucionalização do reconhecimento deste direito. O fator chave que explica a possibilidade da inovação legal de 2002 foi a alternância na presidência da República pela primeira vez em 71 anos, e a configuração plural da equipe de transição (e depois, de governo) do presidente Vicente Fox, a partir da demanda de um grupo tecnicamente sólido e influente de atores da sociedade civil.

Todos os 31 estados mexicanos, bem como o Distrito Federal (Cidade do Mé-

xico) também adotaram leis de direito a informação. Entre os “sujeitos obrigados pela lei” (órgãos públicos) incluem-se: o poder Executivo federal e a administração pública federal; o poder Legislativo federal, inclusive a Câmara dos Deputados, o Senado, a Comissão Permanente e outros órgãos; o poder Judiciário federal e o Conselho da Judicatura Federal; órgãos constitucionais autônomos; tribunais administrativos federais; e qualquer outro órgão federal.

A lei mexicana figura entre as leis de direito à informação mais progressistas do mundo. Ela possui uma série de elementos positivos, incluindo vigorosas garantias procedimentais, juntamente com um enfoque inovador, para assegurar a aplicação em todos os órgãos públicos, independentemente do status constitucional, e uma proibição da confidencialização de informações necessárias à investigação de violações graves dos direitos humanos ou crimes contra a humanidade. Com base no artigo 33 da Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública governamental (LFTAIPG), foi criado o Instituto Federal de Acesso à Informação Pública (IFAI), como órgão da Administração Pública Federal, dotado de autonomia operacional, orçamentária e decisória, encarregado de promover e divulgar o exercício do direito de acesso à informação no nível federal, resolver sobre a negação aos pedidos de acesso à informação e proteger os dados pessoais em poder dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, cuja natureza e funções específicas serão abordadas mais adiante⁹⁴. Qualquer pessoa pode apresentar uma solicitação de acesso a informação à divisão de co-

⁹³ Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información en el mundo*, LIMAC-LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

⁹⁴ Sobre a falta de expertise e desvirtuamento das funções desse órgão, vide, e. g.: Artículo 19. COMUNICADO: EL IFAI PIERDE LA OPORTUNIDAD DE ENMENDAR SU ERROR. 02/04/2013. Disponível em: <http://articulo19.org/comunicado-el-ifai-pierde-la-oportunidad-de-enmendar-su-error/>

municação externa que todos os órgãos públicos são obrigados a criar por carta (também por meios eletrônicos) ou pelo formulário padrão.

A lei possui um regime de exceções razoavelmente claro, operado em grande medida por meio de um sistema de confidencialização, muito embora haja uma série de possíveis brechas no sistema. São especificamente citados segredos comerciais, industriais, tributários, bancários e fiduciários, estipulados por lei (ISUNZA-VERA, 2008).

Sobre o terceiro caso estudado, Costa Rica, em princípio, cabe observar que a Costa Rica não possui uma Lei de Acesso à Informação, no entanto, existem diversos princípios dispostos na Constitución Política de La República de Costa Rica (CP) que reportam e disciplinam o Direito de Acesso à Informação como um direito fundamental inerente a todos os cidadãos. Assim sendo, o direito de acesso à informação se manifesta na Constituição Política costarriquenha sustentada pelos seguintes princípios:

- Princípio da Legalidade: CP COSTA RICA (artigo 11), Lei Geral da Administração Pública (artigos 11 e 13);
- Princípio da Transparência Administrativa: Carta Magna (artigo 11, 2º parágrafo; artigos 27 e 30);
- Princípio de Igualdade: CP Costa Rica (artigo 33);
- Princípio da Publicidade: CP Costa Rica (artigos 124, 126 e 129);
- Princípio Democrático: CP Costa Rica (artigos 1 e 9), entre outros princípios como de eficiência, razoabilidade e proporcionalidade, de especialidade, etc.
- Normativa relativa ao Direito de acesso à informação (artigo 30 da Constituição Política que dispõe o livre acesso aos documentos administrativos que contenham informações de interesse público, salvo aqueles que tratam de segredos de Estado), direito de petição (27 da C.P), acesso à justiça administrativa (41 C.P.).
- Lei do Sistema Nacional de Arquivos (Nº 7202): Disciplina e regula os arquivos públicos e privados que dispõem o Poder Judiciário, Legislativo e Executivo, regulamentando a operação destes órgãos e o “manuseio” destes documentos.
- Lei de Proteção ao cidadão do excesso de requisitos e trâmites administrativos (Nº 8220): Tem como premissa defender os consumidores e usuários dos serviços públicos que gozam do direito de peticionar e solicitar informações e/ou mesmo acessar o sistema de justiça, estabelecendo um limite para que excessos de regras não venham a impedir o acesso aos serviços prestados pelas instituições da administração pública.
- Lei contra a Corrupção e o Enriquecimento Ilícito na Função Pública (nº 8422): Artigo 7 - Livre acesso à informação. É de interesse público a informação referente a salário, orçamento, custódia, fiscalização, administração, investimento e gasto de fundos públicos, assim como a informação neces-

sária para assegurar a efetividade da presente lei com relação às condutas de funcionários públicos.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) autorizou fundo para financiamento do Programa de Modernização da Administração de Justiça ampliando os investimentos de forma a maximizar o potencial oferecido pelo avanço das tecnologias de informação e comunicação ao processo operacional do sistema de justiça. Assim sendo, os recursos outorgados foram fundamentais para viabilizar a aquisição de hardware, software, redes telemáticas e serviços de transmissão e processamento de informações em nível local e de maior abrangência territorial. O Programa concebido pelo Poder Judiciário da Costa Rica tem por pilares norteadores a previsibilidade, transparência e eficiência jurídica. Uma das ações empenhadas pelo Poder Judiciário diz respeito à numeração única dos processos ao longo de toda a sua vida, independente da instância e dos recursos interpostos.

Ainda, com o intuito de melhorar a previsibilidade e a segurança jurídica, o Poder Judiciário em conjunto com a Procuradoria Geral da República (PGR) concebeu aquilo que foi denominado de Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) que busca dispor a todos os cidadãos informações corretas e confiáveis acerca do sistema de justiça. Contêm as Leis, decretos executivos, regulamentos, normas e demais legislações de caráter geral. No âmbito normativo, foi criado o Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI) na PGR que ficou incumbido de sistematizar todas as normas gerais, dispondo aos usuários

do sistema os textos na íntegra das Leis vigentes. O Sinalevi está definido no artigo 41 da Lei Orgânica da Procuradoria Geral da República. Enquanto que a jurisprudência constitucional, de cassação e dos tribunais se encontram compiladas no Centro Electrónico de Información Jurisprudencial (CEIJ) e no Centro de Información da Sala Constitucional (CISC), todos mediante acesso pela internet.

Perseguindo a eficiência judicial, através da Internet fica disponibilizada aos usuários do sistema a possibilidade de consultar o estado dos expedientes judiciais com informações da etapa em que se encontra tal expediente e/ou último trâmite realizado. Essa ação visa migrar os usuários dos escritórios judiciais para o serviço de internet que oferece mecanismos de busca por número do processo e/ou partes dele. As notificações das resoluções judiciais são encaminhadas diretamente ao e-mail dos usuários do sistema de justiça. As instruções de como os usuários devem proceder, a regulamentação e os requisitos que devem ser cumpridos para que os cidadãos tenham acesso ao serviço se encontram disponíveis na página *web* do Poder Judiciário.

O Sistema Costarricense de Información Jurídica conta especialmente com uma seção de transparência, através da disponibilização, através do portal da *web* do Poder Judiciário, as informações relativas aos orçamentos judiciais, bem como sua respectiva execução segundo os projetos orçamentários diversos que definem a aplicação dos recursos. Publica também o Programa de Contratações, informando o tipo de licitação, qual o objeto celebrado contratualmente, a data

de abertura das ofertas, os termos de referência e qual servidor judicial pode ampliar as informações correspondentes as informações celebradas em contrato. Além disso, são divulgadas na página do Judiciário, as atas da Corte Plena, assim como as atas do Conselho Superior do Poder Judiciário, as quais em ambos os casos se pode ler todo o processo de tomada de decisões de caráter político e administrativo no âmbito do Judiciário. Também estão divulgados os planos de trabalho e sua respectiva avaliação anual; relatórios técnicos concernentes aos custos de administração da justiça, sobre a necessidade de novos prédios; relatórios de gestão jurídica que tratem, por exemplo, do desenvolvimento organizacional dos órgãos judiciais, do impacto das reformas legais na tramitação judicial, entre outros. São divulgados também os processos e auditorias internas e externas efetuadas no Poder Judiciário para acesso livre dos cidadãos. Os cidadãos podem inclusive denunciar para a Auditoria Judicial qualquer irregularidade que supostamente tenha ocorrido. Assim, caso julgue necessário a Auditoria procederá com a investigação.

Na consulta do portal do Ministério Público não foram encontrados links ou páginas que possibilitem aos usuários realizarem pedidos de informação. No entanto, o portal dispõe de uma página voltada para questões de transparência no empenho das atividades do Ministério Público, disponibilizando para os usuários o acesso direto a diversas informações, tais como orçamento corrente; infraestrutura da qual dispõe o MP; especificação dos equipamentos tecnológicos e quantidade disponíveis para a execução das atividades do MP, inclu-

sive, relacionando sua procedência que pode ser oriunda de convênios do Poder Judiciário, doações, do próprio MP, etc; divulgação salarial de membros com especificação de cargos; informação curricular dos membros do MP; entre outros.

No caso canadense, a constituição não prevê dispositivo para fornecer acesso público aos arquivos do judiciário. A jurisprudência canadense, no entanto, se orienta tradicionalmente no sentido de garanti-lo. Conforme relatório de 2005 do Conselho Judiciário Canadense, a transparência das atividades do judiciário é um importante principio constitucional que garante valores fundamentais como confiança no sistema judicial, compreensão da administração da justiça e *accountability* judicial. Reconhece-se a importância da privacidade individual, mas esta pode e geralmente é superada pelo direito de transparência.

Em respeito à transparência passiva, o pedido deve ser feito por escrito a instituição almejada e deve conter informação em suficiência de qualidade e quantidade para que o gestor público possa responder, podendo ser feito por carta ou formulário oficial. O pedido deve vir acompanhado de \$ 5.00 (que responde por 5 horas de trabalho do gestor em providenciar a resposta e 125 paginas de cópias documentais). O gestor deve fazer todo e qualquer esforço em seu poder. Ele tem um *duty to assist*; ou seja: obrigação de auxiliar, de responder com precisão e completude, fornecendo as informações no formato em que foram requisitadas. Alguns pontos a serem observados na transparência passiva pelo gestor são provas documentais (todas que contenham informação relevante ao pedido); completude (a busca por informações

deve perpassa os seguintes itens: matéria, objeto, sujeito, natureza, recipiente dos documentos, autor do documento, data ou período); duplicatas (cópias que sejam similares, porem não 100% iguais, devem ser todas fornecidas); e prazo (o fornecimento das informações ao requisitante deve ser dado dentro do deadline estipulado na mensagem de resposta ao pedido).

A norma de organização do Judiciário Federal canadense explicitamente propicia o acesso público aos procedimentos judiciais. Essa lei prevê que todo o material produzido pelo judiciário deve ser publicizado, salvo se ordem em contrário de outras cortes.

Existe também uma figura interessante no sistema canadense - o *Privacy Commissioner* e *Information Commissioner*, uma espécie de *ombudsman*. São responsáveis por assegurar que as instituições governamentais e empresas do setor privado colem, usem e divulguem informações pessoais de forma transparente e adequada. Ambos os comissários têm o poder de convocar e fazer valer a presença das pessoas diante deles e obrigá-los a dar provas (oral ou escrito), sob juramento, e para produzir documentos e itens adicionais consideradas adequadas para a investigação. Os comissários podem entrar em quaisquer instalações ocupadas por um departamento, incluindo escritórios locais e regionais, conversar em privado com qualquer pessoa em qualquer local, e examinar ou fazer cópias de quaisquer registros relevantes para uma investigação.

Já no Reino Unido, não existe uma ação específica para violação da privacidade. Outras ações podem ser intentadas, como a de quebra de confiança.

Existe um *Information Commissioner's Office* (ICO), que é responsável pela divulgação de informações públicas e pela preservação de informações pessoais. Essa instituição pública fornece informações de como proteger a privacidade das pessoas na internet.

Neste campo, as leis relevantes são:

- *Data Protection Act* 1984 e 1988: A lei surgiu em resposta a European Directive de 1995. Fez com que a privacidade das pessoas e suas informações pessoais fossem vistas como um direito fundamental.
- *Freedom of Information Act* 2000: Criou um direito de acesso às informações das autoridades públicas. Outra lei que tutela a liberdade à informação é de 2002, mas tem somente aplicação em tribunais específicos, que ficaram fora da jurisdição da primeira lei, como na Escócia. Calcula-se que mais de 120.000 requisições são feitas por ano com base na lei, a maioria por parte de jornalistas e empresários. As cortes não estão sujeitas às disposições do ato. A lei é de 2000, mas entrou em vigor em 1 de janeiro de 2005.
- *Environmental Information Regulations* 2004: Está relacionado com o direito de informação em relação a questões ambientais, incluem os temas ar, água, solo, terra, flora e fauna, energia, ruído, resíduos e emissões Surgiu a partir do Freedom of Information Act de 2000. Por essa lei, até mesmo disposições das cortes podem se tornar públicas. Entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2005.
- *Privacy and Electronic Communications Regulations* 2003: Tornou ilegal a trans-

missão mensagens para as pessoas que não tenham uma relação anterior com a parte e sem o prévio consentimento dos mesmos. A lei incluía SMS, ligações, e-mails. O maior objetivo da lei é proteger o consumidor.

Entrando nas especificidades de cada país do Reino Unido: na Inglaterra, as disposições sobre a privacidade dos processos estão nos Regulamentos de Processo Civil de Processo Penal e nos regulamentos dos tribunais. No processo civil, pessoas que não são parte do processo podem obter acesso às informações deste, caso tenham decisão judicial para tanto, sendo que as partes podem recorrer da decisão. Já no ramo penal, nenhuma audiência pode ser gravada, salvo disposição judicial e relatórios do processo podem ter sua publicação adiada para um momento que o juiz julgue mais adequado. Os tribunais são encorajados a liberarem listas com estatísticas para que estas se tornem públicas.

Na Escócia, as decisões judiciais estão disponíveis na internet gratuitamente. Nomeações e salários de integrantes do judiciário também estão disponíveis na Internet, bem como o plano anual de atividades e o relatório anual de atividades do judiciário também está disponível na Internet.

Em 2011, o Comissariado de informação do Reino Unido divulgou uma diretriz afirmando que informações de tratem de assuntos oficiais poderão ser procuradas em correspondências pessoais, como e-mails⁹⁵. Contudo, somente o necessário deverá ser investigado, tendo em vista que o governo britânico afirma acreditar que a privacidade é essencial para a transparência, pois a segurança das relações é mantida.

⁹⁵ “Reino Unido publica diretrizes sobre informações públicas contidas em contas de e-mail pessoais”. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/node/2054>>



3. TRANSPARÊNCIA PASSIVA

A presente seção pretende analisar a transparência passiva (resposta a pedidos de informação) dos órgãos do Sistema de Justiça brasileiro.

Para tanto, foram enviadas perguntas a 12 órgãos de atuação federal, do Poder Judiciário e do Ministério Público, além da Defensoria Pública. Analisou-se especificamente a) o prazo entre o envio da pergunta e da resposta; b) a possibilidade de acompanhamento do pedido por parte do requerente; e c) o teor da informação provida. Mediante esta análise, pretende-se identificar os principais pontos problemáticos da transparência passiva do Sistema de Justiça nacional⁹⁶.

Com o intuito de comparar a transparência passiva do sistema nacional com o de outros países, utilizou-se como foco a corte suprema dos países. Três perguntas foram elaboradas e enviadas ao STF e às supremas cortes de Chile, Costa Rica, México, Canadá e Reino Unido.

As perguntas utilizadas na presente análise são simples, confeccionadas com linguagem natural e requerem informações consideradas pela pesquisa como importantes para o exercício da cidadania.

3.1. ANÁLISE COMPARATIVA - SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO

Para analisar o estado da arte da transparência passiva dos órgãos do sistema de justiça brasileiro, fez-se o seguinte pedido de informação:

“Gostaria de receber os quantitativos dos processos disciplinares iniciados,

em trâmite, e concluídos, referentes aos anos de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012”

A pergunta foi enviada:

- ao Supremo Tribunal Federal (STF);
- a 4 Tribunais Superiores: Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Tribunal Superior do Trabalho (TST) e Superior Tribunal Militar (STM);
- a 3 órgãos componentes do Ministério Público da União: Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT) e Ministério Público Militar (MPM);
- à Defensoria Pública da União (DPU) e
- a 3 Conselhos: Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho da Justiça Federal (CJF).

STF e Tribunais Superiores

O pedido de informação enviado aos 7 de abril ao STF (número de protocolo foi fornecido para acompanhamento) recebeu resposta aos 15 de abril detalhando os processos “instaurados e concluídos” nos anos em questão: 3 em 2008; nenhum entre 2009 e 2011 e 2 em 2012. Não foi apresentada nenhuma informação que detalhasse quais ou quantos desses processos que foram encerrados.

O pedido de informação ao STJ foi enviado também aos 7 de abril (não foi for-

⁹⁶ Vide sessão 3.1

neCIDo número de protocolo para acompanhamento) e foi respondido pelo órgão aos 27 do mesmo mês. A resposta da ouvidoria do órgão detalha que foram iniciados e finalizados dezessete processos em 2008, vinte e três em 2009, dezessete em 2010, doze em 2011 e trinta e cinco em 2012. Assim, informou que não havia nenhum processo disciplinar a ser concluído em relação aos anos sob análise.

O TSE recebeu o pedido aos 5 de abril (não forneceu número de protocolo para acompanhamento posterior) e enviou sua resposta aos 25 do mesmo mês. Em sua resposta, o órgão informou somente um número de processos por ano requerido (4 em 2008, 3 em 2009, 1 em 2010, 5 em 2011, 3 em 2012 e 04 em 2013), porém, não especificou quais desses haviam sido iniciados ou concluídos em cada ano.

O pedido ao TST foi feito também aos 5 de abril (forneceu número de protocolo para acompanhamento) e a resposta foi encaminhada pelo órgão aos 25 do mesmo mês. Em sua resposta o órgão esclareceu que foram instaurados e concluídos: 1 processo disciplinar e 4 sindicâncias no ano de 2008, 8 disciplinares e 15 sindicâncias no ano de 2009, 9 disciplinares e 8 sindicâncias em 2010 e 8 disciplinares e 8 sindicâncias em 2011. No ano de 2012 foram instaurados 4 disciplinares e 5 sindicâncias que, pela resposta, presume-se que não foram concluídos.

O STM recebeu o pedido aos 5 de abril (não forneceu número de protocolo) e não enviou qualquer resposta aos requerentes.

Ministério Público da União

O MPF recebeu o pedido aos 5 de abril (forneceu número de protocolo para acompanhamento) e respondeu aos 9 do

mesmo mês. Em sua resposta, o órgão afirmou que “o entendimento corrente dos órgãos do Poder Judiciário” é que a “informação jurídica não está contemplada pela Lei de Acesso à Informação”. Assim sendo, não disponibilizariam via pedido de acesso nenhuma das informações requisitadas. A negativa integral do MPF está disponível para consulta nos anexos (Anexo 8.5: Resposta do Ministério Público Federal).

Para justificar tal negativa, o MPF indicou o artigo 5º da resolução nº89 de 28/08/2012, cujo objetivo é regulamentar a Lei de Acesso à informação no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Entretanto, *o citado artigo refere-se a casos que podem ser considerados como sigilosos ou de segredo de justiça, e não a exclusão da informação jurídica da Lei de Acesso à Informação*. Dada a incoerência da justificativa do MPF, julgamos ser necessária a reprodução do artigo 5º integralmente, eliminando quaisquer dúvidas quanto a possibilidade da informação jurídica não estar contemplada na Lei de Acesso à Informação:

“Art. 5º O disposto nesta Resolução não exclui as hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça.

Parágrafo único. O acesso aos procedimentos investigatórios cíveis e criminais, assim como aos inquéritos policiais e aos processos judiciais em poder do Ministério Público, segue as normas legais e regulamentares específicas, assim como o disposto na Súmula Vinculante nº 14 do Supremo Tribunal Federal.”

Como confirma o trecho acima, as hipóteses de sigilo ou segredo de justiça

incidem sobre o acesso a procedimentos investigatórios cíveis e criminais, conteúdo distinto ao pedido de informação enviado ao MPF. A informação requerida ao MPF – mesmo pedido enviado a todos os órgãos – refere-se aos quantitativos de um tema administrativo, e não ao acesso a estes processos. Ainda que a justificativa não se aplique ao pedido de informação feito, o que mais preocupa não resposta do MPF é a afirmação que o entendimento comum entre os órgãos do Poder Judiciário é que a Lei de Acesso à informação não contempla a informação jurídica. Cabe mencionar que o setor que concedeu a resposta ao pedido de informação se denomina “Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério Público Federal”, ou seja, o erro foi cometido pela área competente no tema, fato que expõe a falta de conhecimento sobre a Lei de Acesso a Informação e a falta de cuidado para com as solicitações da sociedade.

Ao MPT, o pedido de informação foi encaminhado aos 5 de abril (recebemos protocolo para acompanhamento). No entanto, não obtivemos qualquer resposta do órgão.

O MPM foi requerido também aos 5 de abril (não forneceu número de protocolo para acompanhamento) e não enviou qualquer resposta ao pedido.

Defensoria Pública da União

Aos 7 de abril foi encaminhado o pedido à DPU (forneceu número de protocolo para acompanhamento) que respondeu aos 14 dias do mesmo mês. Em resposta que não permite analisar os dados ano a ano, a DPU esclareceu que, entre 01/01/2008 e 10/04/2013, 25 procedimentos foram instaurados nos quais os acusados foram cita-

dos: 2 processos administrativos disciplinares, 1 rito sumário e 22 sindicâncias – todos já decididos no mérito. É interessante notar que além da impossibilidade de saber quantos processos iniciaram e terminaram a cada ano, também não é possível saber o número total de processos existentes, uma vez que a DPU só informou a quantidade daqueles nos quais os acusados foram citados.

O CNMP recebeu o pedido de informação aos 7 de abril (não forneceu número de protocolo para acompanhamento) e respondeu aos 26 do mesmo mês. Em sua resposta, forneceu o número de processos disciplinares instaurados: 13 em 2008; 5 no ano seguinte; 6 em 2010; 11 em 2011; e 19 em 2012. Também esclareceu o número de concluídos: nenhum em 2008; 5 em 2009; 2 em 2010; 6 em 2011; 7 em 2012; e 4 em 2013.

O CNJ também recebeu o pedido de informação 7 de abril (forneceu número de protocolo para posterior acompanhamento) e enviou sua resposta aos 15 dias do mesmo mês. A resposta, que utiliza a terminologia de difícil compreensão e que não corresponde àquela utilizada no pedido, esclarece que nenhum processo foi iniciado em 2008 e 08 foram concluídos, 2 foram iniciados em 2009 e 11 foram concluídos, 3 iniciaram em 2010 e 12 foram concluídos, 6 iniciados em 2011 e 4 foram concluídos e 10 iniciados em 2012 e nenhum foi concluído.

O CJF recebeu a pergunta também aos 7 de abril e aos 8 dias do mesmo mês respondeu que a pergunta, da maneira como foi feita, não podia ser respondida com precisão.

O posicionamento dos órgãos do sistema de justiça brasileiro frente a

uma pergunta relativamente simples, que não envolveria questões sobre dados pessoais ou sigilo legal, é revelador. Apesar de 8 dos 12 órgãos terem fornecido alguma resposta - e todas elas dentro do prazo legal de 20 dias estabelecido pela LAI -, apenas 5 as forneceram de maneira satisfatória. Somente 50% dos órgãos forneceram número de protocolo para que o processamento do pedido pudesse ser acompanhado pelo requerente. Nenhum órgão do Ministério Público, com exceção de seu Conselho Nacional, respondeu à pergunta de maneira satisfatória. Pela falta de resposta do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Militar e pela

resposta do Ministério Público Federal, constata-se que esses órgãos entendem que a Lei de Acesso à Informação Pública não se aplica à informação jurídica, que compõem a essência de seu trabalho. Outro dado revelador é que nenhum dos órgãos que têm jurisdição específica voltada para a área militar respondeu à pergunta de maneira satisfatória.

Em suma, pode-se concluir que a transparência passiva dos órgãos do sistema de justiça brasileiro precisa evoluir. Uma pergunta simples como a elaborada, tanto em relação aos dados requeridos quanto à linguagem utilizada, teve apenas 41,5% de respostas satisfatórias. Apenas metade dos ór-

QUADRO 1 - Sumário das repostas dos tribunais superiores brasileiros às solicitações de informações

Órgão	Pergunta respondida?	Dentro do prazo legal?	Nº de protocolo?	Resposta satisfatória?
STF	Sim	Sim	Sim	Sim
STJ	Sim	Sim	Não	Sim
DPU	Sim	Sim	Sim	Parcialmente
TSE	Sim	Sim	Não	Não
TST	Sim	Sim	Sim	Sim
STM	Não	Não	Não	Não
MPF	Sim	Sim	Sim	Não
MPT	Não	Não	Sim	Não
MPM	Não	Não	Não	Não
CNMP	Sim	Sim	Não	Sim
CNJ	Sim	Sim	Sim	Sim
CJF	Não*	Não	Não	Não

* Não se considerou como resposta a informação dada pelo CJF de que não poderia responder ao pedido por ser incompreensível.

Fonte: Elaboração própria.

gãos vem oferecendo informações para que os requerentes possam acompanhar seus pedidos. Por fim, os Ministérios Públicos e órgãos que tratam de assuntos da esfera militar parecem não estar propensos a cumprir com as obrigações impostas pela Lei de Acesso à Informação, ao menos no caso dos mecanismos de transparência passiva.

3.2. ANÁLISE COMPARATIVA INTERNACIONAL - CORTES SUPREMAS

Com o intuito de comparar a prática de transparência passiva referente aos temas que concernem o sistema de Justiça brasileiro com o de outros países, foram protocoladas três perguntas de particular interesse para a pesquisa nos seguintes Estados: Brasil, Chile, Costa Rica, México, Canadá e Reino Unido.

Os pedidos de informações a cada país foram enviados via Internet na mesma época em que se enviou o pedido para os órgãos brasileiros cabíveis através do sistema e-SIC, disponível na plataforma <http://www.acessoainformacao.gov.br>.

Requeriu-se: 1 - a lista de candidatos à última vaga aberta no órgão judicial supremo do país em foco, juntamente com o documento contendo a justificativa para a escolha do nome definido; 2 - a lista contendo os nomes e os correspondentes salários - bruto e líquido - recebidos por cada ministro/juiz desse órgão; 3 - a agenda oficial dos meses de novembro de 2012 e fevereiro de 2013 referentes a estes funcionários, contendo o nome das pessoas que cada um recebeu e/ou iria receber e também seus compromissos externos.

Cabe esclarecer que as perguntas foram enviadas aos órgãos dos países men-

cionados em janeiro de 2013. Assim, a pergunta no. 1 referia-se ao nome definido para o correspondente órgão supremo judicial no período imediatamente anterior; a pergunta no.2 pedia informações atualizadas que, pelo menos, contemplassem os salários presentes; e a pergunta no. 3 foi construída de modo a contemplar meses que não correspondiam a férias institucionais e que abarcassem a agenda passada (novembro de 2012) e futura (fevereiro de 2013).

É importante notar que se procurou enviar as perguntas para os órgãos estatais aos quais competia prover cada resposta. Nesse sentido, no caso brasileiro, o pedido no. 1 foi encaminhado ao Ministério da Justiça, enquanto os pedidos no. 2 e 3 foram encaminhados ao Supremo Tribunal Federal.

Em relação à Costa Rica, o pedido no. 1 foi enviado à Assembleia Legislativa, e os pedidos de no. 2 e 3 foram enviados diretamente à presidência da Corte Suprema. No caso do Canadá, o pedido no. 1 foi encaminhado para o Privy Council (órgão de assessoramento do Primeiro Ministro que possui uma Diretoria de Acesso à Informação e Privacidade), enquanto os pedidos no 2 e 3 foram encaminhados à Suprema Corte. Para o Reino Unido, foram enviados à Suprema Corte os pedidos no. 1, 2 e 3. Já no caso do Chile, por não haver uma lei de acesso à informação que se aplique ao Poder Judiciário e que possa auxiliar os peticionários no direcionamento dos pedidos, todos foram encaminhados à corte suprema do país. E, finalmente, em relação ao México, todos os pedidos foram enviados diretamente à corte suprema nacional através de seu sistema online⁹⁷.

Para que se faça uma comparação adequada, é importante observar a data

⁹⁷ Disponível em <http://www2.scjn.gob.mx/ssai/>

na qual os pedidos foram feitos. Os órgãos brasileiros receberam o pedido de informação aos 21 de janeiro; aos 22 de janeiro, solicitamos informações ao órgão público britânico (o pedido nº 2 foi encaminhado aos 4 de abril)⁹⁸; na mesma data, os órgãos canadenses receberam os pedidos de mesmo teor (o pedido nº 2 foi encaminhado aos 10 de abril)⁹⁹; aos 24 de janeiro, receberam os pedidos os órgãos públicos chilenos; aos 28 de janeiro, requeremos informações dos órgãos mexicanos; por fim, aos 29 de janeiro, receberam os pedidos os órgãos públicos costarriquenses. Até a data de finalização desta seção do presente relatório (25 de maio de 2013), apenas o órgão mexicano não tinha enviado resposta aos pedidos.

É particularmente importante notar o teor das respostas recebidas:

A Suprema Corte britânica enviou resposta apenas em relação ao pedido de informação que tratava da indicação de pessoas para o seu quadro funcional de juízes. Aos 22 de fevereiro de 2013 – 1 mês após o requerimento do pedido – a corte britânica informou que a responsabilidade de seleção dos cargos para o órgão recai sobre um comitê *ad hoc* criado segundo parâmetros estabelecidos pelo *Constitutional Reform Act* de 2005. Informou ainda que as vagas para a corte e o modo como postular para as mesmas são abertamente publicados e que seria inapropriado enviar informações sobre candidatos ou outros detalhes para qualquer um que não participasse do processo de seleção.

Ao receber a pergunta que tratava de candidatos para as vagas de seu tribunal

superior, o Comitê Privado do Canadá requereu que se provasse que o requisitante era cidadão canadense e que havia pago a taxa de CAD\$ 5,00 (cinco dólares canadenses), conforme determina o ato de acesso à informação do país. A taxa foi paga e o requisito de prova de cidadania foi cumprido, mas até 25 de maio de 2013 a resposta não tinha sido fornecida pelo órgão. Já a Suprema Corte canadense respondeu, aos 28 de janeiro de 2013 – 6 dias após feito o pedido – que não informaria as agendas pessoais dos juízes; por fim, em relação ao pedido de informação sobre remuneração bruta e líquida feito aos 10 de abril, uma funcionária do Departamento de Justiça canadense entrou em contato via telefone aos 11 de abril para esclarecer o teor do pedido e afirmou que tais informações se encontravam publicadas proativamente na internet. Aos 12 de abril o Departamento de Justiça enviou uma resposta oficial via e-mail confirmando o quanto dito por telefone, proporcionando o link para o acesso às informações requeridas. Como essas não possuíam o nível de detalhamento requisitado nas perguntas – nomes e remuneração líquida –, pediu-se para que o Departamento de Justiça buscasse as informações. Cumprido o requisito de prova de cidadania, o órgão cobrou uma taxa de CAD\$5,00 e iniciou o procedimento de pesquisa aos 24 de abril. Até 25 de maio de 2013 nenhuma resposta havia sido enviada. O Poder Legislativo costarriquenho não enviou resposta às informações requeridas sobre candidatos listados para a Suprema Corte. Já o Poder Judiciário enviou, aos 5 de fevereiro – 7 dias após feito o pedido –, uma tabela detalhada informando o valor dos salários do magistrado pre-

⁹⁸ O pedido de informação foi enviado posteriormente apenas porque os parceiros responsáveis por enviá-lo neste caso questionaram o motivo, já que – segundo eles – a informação estava disponível de maneira proativa na internet. A informação disponível de maneira proativa não correspondia ao que perguntava-se com a questão de nº 2 e, mesmo que correspondesse, postularíamos a questão com o fim de mensurar a transparência passiva em relação ao questionamento.

⁹⁹ O razão do envio tardio desse pedido é a mesma que aquela explicitada na nota de rodapé acima. As informações disponíveis na internet sobre juízes canadenses tampouco correspondiam ao que se perguntava na questão de nº 2.

sidente e do magistrado geral. Informou-se ainda que, em razão da lei de proteção de dados pessoais costarricense, os salários individuais de cada juiz da Suprema Corte da Costa Rica não poderiam ser informados. O tema das agendas não foi tratado na resposta advinda da corte.

A Suprema Corte do Chile, requerida em 28 de janeiro, enviou resposta aos 4 de abril de 2013 (mais de 2 meses após feito o pedido). Em seu e-mail contendo o arquivo com a resposta que abordou os três pedidos feitos, a Comissão de Transparência do Poder Judiciário justificou a demora por problemas técnicos em seu sistema operacional. Em relação ao primeiro pedido, a Comissão enviou os nomes de todos os candidatos considerados para o preenchimento da vaga na corte suprema e um link para a ata de votação que justifica a escolha efetuada. No mais, esclareceram que as informações aportadas por cada candidato estavam disponíveis para consulta física. Em relação ao segundo pedido, informaram o link onde as informações poderiam ser encontradas na página *web*, mas esclareceram que esses dados não seriam nominais e não conteriam a remuneração líquida de cada ministro, posto que seria impossível agregar tais dados em razão da variação de descontos aplicáveis a cada membro da corte. Por fim, em relação à pergunta nº 3, esclareceram que a agenda do Presidente poderia ser encontrada na *web* e que não possuíam as agendas dos outros ministros. Porém, essas agendas poderiam ser requisitadas aos secretários de cada ministro e, no mais, informou-se que existem projetos sendo considerados para que as atividades dos ministros sejam publicadas, devido à importância do cargo que exercem. Deve-se esclarecer que nenhum dos links fornecidos pela Comissão puderam ser aces-

sados diretamente, posto que a resposta foi provida via arquivo PDF fechado, sem possibilidade de seleção de texto - razão pela qual, consideraram-se parcialmente respondidas as respostas que poderiam ter sido respondidas de maneira integral caso os links funcionassem e o acesso às páginas *web* indicadas fosse possível.

Os órgãos brasileiros, por sua vez, responderam as três perguntas que lhes foram encaminhadas. Aos 21 de janeiro de 2013 - no mesmo dia em que o pedido foi enviado - o Supremo Tribunal Federal enviou resposta informando o salário nominalmente publicado de cada Ministro. Aos 24 de janeiro de 2013 - 3 dias após feito o pedido de "acesso à lista dos candidatos à última vaga aberta no Supremo Tribunal Federal" e obtenção dos "documentos com justificativas para a escolha do nome definido" -, a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) enviou resposta esclarecendo "que o Ministério da Justiça exerce atribuição apenas acessória no processo de provimento de cargo de Ministro do STF" e que a indicação para tal cargo, que na ocasião aguardava a tomada de decisão, é "matéria de competência privativa da Presidenta da República". Também foi informado que "os critérios para a indicação" "estão definidos no caput do art. 101 e Parágrafo Único da Constituição Federal". No texto do pedido de acesso à informação, usou-se a expressão "última vaga aberta", o que permitiu a leitura, por parte de servidores da SRJ, de que o pedido de acesso à informação se referia à vaga em aberto naquele momento - enquanto a intenção da pergunta era se referir ao processo relativo à última vaga preenchida. Assim, não se obteve a informação em relação ao requerimento feito, que na verdade queria se referir ao último processo

de escolha realizado e não ao processo ainda em andamento. Em razão disso, recorreu-se da resposta aos 24 de janeiro de 2013. Em resposta a este recurso, o Secretário de Reforma do Judiciário informou aos 29 de janeiro de 2013 que a SRJ não dispõe de lista formalmente constituída de candidatos¹⁰⁰. Em relação ao pedido de agendas dos Ministros do STF: a solicitação foi parcialmente respondida aos 13 de fevereiro de 2013 (23 dias após feito o pedido), trazendo um link para acesso remoto às agendas de todos os Ministros e enviando informações específicas em relação a agenda de 3 Ministros (Sr. Ministro Joaquim Barbosa, Sr. Ministro Celso de Mello e Sr. Ministro Dias Toffoli). Enquanto os gabinetes do Ministro Barbosa e Ministro Toffoli responderam que suas agendas estavam publicadas em sítio eletrônico, o único a fornecer resposta em relação à agenda futura (fevereiro de 2013) foi o gabinete do Ministro Mello – que informou que o Ministro não possuía ainda nenhum

compromisso marcado para tal mês. É importante notar que o gabinete do Ministro Toffoli informou que este recebia partes e advogados sem hora marcada, dando a entender que isso impossibilitaria a disponibilização de uma agenda que refletisse suas atividades com exatidão – a possibilidade de fazer uma agenda a *posteriori* parece, então, não ter sido aventada pelo gabinete do Ministro em questão (o que permitiria que, pelo menos, sua agenda passada fosse disponibilizada com exatidão de dados).

Nota-se, pelo exame da tabela acima, que dos seis países pesquisados, cinco responderam a, ao menos, um pedido de informação realizado. Dentre estes, apenas Chile e Brasil responderam a todos os pedidos. No entanto, nenhum dos países analisados respondeu a todos os pedidos de forma satisfatória, prestando as informações requisitadas de maneira completa. Dos países pesquisados,

QUADRO 2 – Sumário das repostas dos tribunais superiores às solicitações de informações

	Pergunta n. 1		Pergunta n. 2		Pergunta n. 3	
	Houve resposta?	Foi satisfatória?	Houve resposta?	Foi satisfatória?	Houve resposta?	Foi satisfatória?
Brasil	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Parcialmente
Canadá	Não*	N/A	Sim**	Parcialmente	Sim	Não
Chile	Sim	Parcialmente	Sim	Parcialmente	Sim	Parcialmente
Costa Rica	Não	N/A	Sim	Parcialmente	Não	N/A
México	Não	N/A	Não	N/A	Não	N/A
Reino Unido	Sim	Não	Não	N/A	Não	N/A

N/A = Não se aplica

Fonte: Elaboração própria.

Parcialmente = alguns dados do referido pedido foram disponibilizados, mas não todos.

* Não se considerou como resposta o pedido feito pelo governo do Canadá para que os requerentes comprovassem sua cidadania e o pagamento de CAD\$ 5,00.

** Considerou-se como respostas as informações fornecidas por telefone e ratificadas por e-mail. Porém, a resposta final do órgão ainda está pendente.

¹⁰⁰ Os pedidos de informação ao MJ e as respectivas repostas encontram-se no Anexo, ao final deste relatório.

apenas o Chile forneceu informações em relação ao processo de escolha dos juízes de sua corte suprema. Dentre os 4 países que forneceram informações sobre os salários dos juízes, apenas o Estado brasileiro proporcionou acesso aos nomes com os valores correspondentes. Por fim, dos países pesquisados, apenas Brasil e Chile responderam, de maneira parcialmente satisfatória, a pergunta que requeria as agendas passadas e futuras de cada Ministro - deve-se notar que a resposta provida pelo Brasil foi mais detalhada e continha informações sobre mais de um Ministro.

É importante notar que da falta de resposta pelos órgãos dos Estados acima mencionados não decorre a impossibilidade de que essas informações estejam disponíveis para o acesso do público, seja por publicação proativa, seja fisicamente. A conclusão que se pode chegar é que, em matéria de transparência passiva (resposta a pedidos de informação), alguns Estados são mais solícitos que outros. Nesse quesito em particular, Brasil e Chile destacam-se como os únicos países que ao menos responderam a todos os pedidos. O Chile destaca-se como único país a ter enviado informações sobre quais eram os nomes considerados para a última vaga disponível em sua corte suprema e as razões da escolha efetuada. O Brasil destaca-se por ter sido o país que forneceu informações sobre as agendas dos Ministros de forma mais detalhada - no entanto, deve-se notar a incompletude das informações, sendo que poucas agendas estavam disponíveis na web, a possibilidade de fazer agendas *a posteriori* não foi aventada e apenas três gabinetes enviaram algumas informações sobre o atual estado das agendas dos Ministros.



4. TRANSPARÊNCIA ATIVA

Para além da transparência passiva (mecanismos que garantem respostas a pedido de informação), procurou-se analisar o quadro da transparência ativa no Sistema de Justiça do Brasil e dos países selecionados.

Como passo inicial desta análise, utilizou-se como referência um estudo realizado pelo Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), organismo internacional criado em 1999 pelas instituições do Sistema Interamericano. O CEJA tem sua sede em Santiago de Chile e seus membros são todos os países integrantes ativos da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Anualmente, o CEJA publica um Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet¹⁰¹, ou simplesmente IAcc. Este índice apresenta um conjunto de indicadores referentes ao nível de acesso à informação judicial através dos sites dos Poderes Judiciários e Ministérios Públi-

cos dos países membros da OEA. O IAcc avalia a existência de informação considerada básica e relevante para o acesso a dados judiciais. É composto por categorias e subcategorias – indicadores – que norteiam a avaliação objetiva dos sites, bem como das informações disponíveis nestes.

Essa metodologia possibilita analisar o nível de acesso à informação, contribuindo assim para uma melhoria contínua da acessibilidade, além de servir como uma ferramenta de autoavaliação para as próprias instituições.

No caso do Poder Judiciário, há dez grandes categorias que são subdivididas em indicadores mais específicos. No caso do Ministério Público, são oito categorias. A tabela elaborada pelo CEJA contém as categorias apontadas abaixo. Algumas aplicáveis tanto ao Poder Judiciário quanto aos Ministérios Públicos, e outras aplicáveis apenas ao primeiro:

QUADRO 3 - Sumário das categorias da metodologia CEJA conforme aplicação ao Poder Judiciário (PJ) e Ministérios Públicos (MP)

Número	Categoria	PJ	MP
1	Existência de página Web	X	X
2	Publicação e Atualização de Sentenças	X	-
3	Publicação e Atualização de Regulamentos	X	X
4	Publicação de Estatísticas de Causas Ingressadas, Solucionadas e Pendentes	X	X
5	Publicação de Agendamento de Audiências	X	-
6	Publicação de Recursos Físicos e Materiais	X	X
7	Orçamento	X	X
8	Salários e Currículos e Patrimônio	X	X
9	Publicação de Concursos e Licitações para Contratações	X	X
10	Regime de Acesso	X	X

Fonte: Elaboração própria.

Cada indicador é analisado e computado através do sistema binário (0 para inexistência e 1 para existência do indicador).

Cada país recebe, portanto, uma pontuação e estabelece-se um ranking global e sub-regional, dentro dos quais os países são classificados em cinco grupos conforme o nível de acesso à informação judicial pela internet: Muito Alto, Alto, Médio, Baixo e Muito Baixo¹⁰².

Nesse contexto, o índice desenvolvido pelo CEJA é relevante para a análise da acessibilidade a informações judiciais na internet, contribuindo não só para melhorias nessa temática, mas também possibilitando uma maior conectividade entre os sistemas judiciais dos países da OEA.

Ademais, além de servir de base para pesquisas tais como a que está sendo desenvolvida, a metodologia CEJA é importante para o fomento do uso do potencial das novas tecnologias da informação no setor público, de maneira a facilitar o acesso a qualquer informação de interesse público.

Na 8ª edição do IAcc¹⁰³, divulgada em 2013 (referente a dados coletados em 2012), a posição dos cinco países das Américas selecionados para o presente estudo é a seguinte:

- Chile em 1º lugar, com 85,57% (Muito Alto);
- Costa Rica em 2º lugar, com 83,85% (Muito Alto);
- Brasil em 3º, com 72,11% (Muito Alto);

- México em 5º, com 71,38% (Alto); e
- Canadá em 10º, com 67,46% (Alto).

Os dados acima se referem ao ranking global¹⁰⁴. Se analisados separadamente, o quadro do Poder Judiciário é diferente do quadro do Ministério Público:

Judiciário

- Chile em 1º lugar, com 95,48% (Muito Alto);
- Costa Rica em 2º, com 88,38% (Muito Alto);
- Canadá em 4º, com 74,37% (Muito Alto);
- México em 6º, com 73,18% (Alto); e
- Brasil em 7º, com 71,92% (Alto).

Ministério Público

- Costa Rica em 1º lugar, com 77,04% (Muito Alto);
- Brasil em 3º, com 72,40% (Muito Alto);
- Chile em 4º, com 70,71% (Muito Alto);
- México em 7º, com 68,68% (Alto); e
- Canadá em 13º, com 57,09% (Médio).

Ou seja, o Poder Judiciário do Brasil é de pior colocação considerando-se os cinco países de nossa amostra. Em relação ao ranking anterior, o Brasil piorou¹⁰⁵ sua pontuação: de 73,35% para os atuais 72,11%.

¹⁰¹ Centro de Estudios de Justicia de las Américas -CEJA (2011). IAcc - Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet. Disponível em <http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/component/content/article/995-presentacion-7o-version-del-indice-de-accesibilidad-a-la-informacion-judicial-en-internet-iacc>

¹⁰² Muito alto: instituições/países cujo valor do IAcc corresponde ao décimo decil; Alto: instituições/países cujo valor do IAcc corresponde ao oitavo e nono decis; Médio: sexto e sétimo decis; Baixo: quarto e quinto decis; e muito baixo: primeiro, segundo e terceiro decis.

¹⁰³ Ver http://cejamericas.org/index.php/en/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_download/7356-indice-de-accesibilidad-a-la-informacion-judicial-en-internet-acc-2012.

¹⁰⁴ Para a pontuação global, o Poder Judiciário tem peso de 60% e o Ministério Público, 40%.

¹⁰⁵ A pontuação do Judiciário caiu mais de dois pontos percentuais entre 2011 e 2012 (de 74,65% para 71,92%), enquanto a do MP subiu ligeiramente (de 71,41% para 72,40%)

Nas observações gerais, o CEJA afirma que o Judiciário brasileiro¹⁰⁶ tem como ponto positivo “muita informação disponível” e “portais especificamente destinados à transparência”. Já as recomendações de melhora são relativas a dois itens: a) publicação de recursos físicos e materiais com os quais conta o Poder Judiciário e b) salários, antecedentes curriculares, patrimônio e temas disciplinares de funcionários relevantes.

Já o MP brasileiro¹⁰⁷ tem como ponto forte “muita informação disponível” e como recomendação de melhora três itens: a) publicação de estatísticas de causas ingressadas, solucionadas e pendentes; b) publicação de recursos físicos e materiais com os quais conta o Ministério Público; e c) salários, antecedentes curriculares, patrimônio e temas disciplinares de funcionários relevantes.

Note-se que o estudo recomenda ao Brasil (tanto para Judiciário como para o Ministério Público) publicar mais informações das categorias “salários, antecedentes curriculares, patrimônio e temas disciplinares de funcionários relevantes”¹⁰⁸ e “recursos físicos e materiais”. Nesse sentido, convém analisar mais detidamente essas duas categorias.

A metodologia do IAcc apresenta os indicadores relativos a cada categoria. Na primeira categoria mencionada acima, os indicadores são:

- Informação atualizada sobre salários e remunerações;
- Informação curricular;
- Informação sobre patrimônio; e

- Informação sobre sanções aplicadas.

Já na categoria “recursos físicos e materiais”, os indicadores são os seguintes:

- Publicação de infraestrutura;
- Publicação de recursos tecnológicos; e
- Publicação de recursos humanos.

No caso do MP brasileiro, há também a recomendação de se publicar mais informações a respeito de “estatísticas de causas ingressadas, solucionadas e pendentes”. Esta categoria está compreendida nos seguintes indicadores:

- Publicação de estatísticas sobre ações ajuizadas;
- Publicação de estatísticas sobre ações encerradas;
- Publicação de estatísticas sobre ações pendentes; e
- Regularidade da publicação de estatísticas sobre ações.

Diante desse quadro comparativo, convém ao CNJ e ao CNMP analisar o IAcc para estudar alternativas à política de publicação de informações.

4.1. PADRÕES DE DIVULGAÇÃO ESTABELECIDOS PELA LEI Nº 12.527/2011

O artigo 8º da Lei de Acesso à Informação, a Lei 12527, determina que algumas informações serão divulgadas proativamente – é a chamada transparência ativa.

¹⁰⁶ Para analisar o Judiciário brasileiro, o estudo do CEJA visitou os seguintes websites: <http://www.stf.jus.br>; <http://www.jf.jus.br/cjf>; <http://www.stj.gov.br>; <http://www.cnj.jus.br>; <http://www.tst.jus.br> e <http://www.stm.jus.br/>

¹⁰⁷ O único site visitado para essa análise foi o <http://www.mpu.gov.br>

¹⁰⁸ Foi com base nessa constatação que se optou pelo tema das sanções disciplinares quando se partiu para os pedidos de informações feitos a 12 órgãos do sistema de Justiça brasileiro (transparência passiva).

O parágrafo primeiro relaciona tais informações:

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Este artigo da Lei determina ainda, em seu parágrafo segundo, que a divulgação dessas informações na Internet é obrigatória.

Já no parágrafo seguinte, ainda no artigo oitavo, a Lei estabelece que tais informações devem ser publicadas na Internet de acordo com os seguintes critérios:

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.

A partir do quadro acima, visitamos os sítios de Internet de 12 órgãos do sistema de Justiça para verificar se estes cumpriam as determinações da Lei de Acesso à Informação. As visitas ocorreram entre março e maio de 2013.

Do Poder Judiciário, foram analisados os sítios do STF, STJ, STM, TSE e TST; do Ministério Público, visitaram-se os sítios do MPF, MPT e MPM; estudou-se ainda o DPU, além dos três conselhos (CNJ, CNMP e CJF)

Conselhos

No que diz respeito aos Conselhos – Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público e Conselho da Justiça Federal –, nota-se que os conteúdos indicados pelo parágrafo primeiro do artigo oitavo da LAI têm sido todos respeitados.

Porém, deve-se ressaltar que CNJ e CNMP editaram resoluções detalhando informações que devem ser publicadas proativamente. As resoluções do CNJ que afetam todos os órgãos do Judiciário (com exceção do STF) – inclusive o CJF – são as de número 79/2009, 102/2009 e 151/2012. Já as resoluções do CNMP (atinentes ao Ministério Público da União e dos Estados) que versam sobre transparência ativa são as de número 86/2012 e 89/2012.

STF e Tribunais Superiores

Observa-se nos tribunais superiores que o disposto no artigo 8º da Lei 12527 de 2011 ainda não é totalmente cumprido no que diz respeito aos conteúdos. O item “horário de atendimento”, por exemplo, não está localizável nos sítios do STF, STJ ou

STM. Também não se localizaram “respostas a perguntas mais frequentes” no STJ, STM e TSE. “Dados gerais para acompanhamento de programas” e “contratos celebrados” não foram encontrados no sítio do STM.

Se o atendimento à Lei não é total, é possível suspeitar que ocorre o mesmo no que tange às resoluções. Uma rápida análise no sítio do STJ demonstra, por exemplo, que o item “despesa com pessoal inativo e pensões” (inciso I do artigo 2º, Resolução 102/2009) não se encontra facilmente nas páginas às quais se alcança a partir do ícone “acesso à informação”¹⁰⁹.

Ministério Público e Defensoria Pública da União

Dentre os MPs analisados (MPF, MPT e MPM), observou-se que MPT e MPM não disponibilizavam horário de atendimento ao público. Dados gerais não foram encontrados no MPM. No que diz respeito às resoluções, observa-se, por exemplo, que o MPT não divulga o “quantitativo de cargos vagos e ocupados, discriminados por carreiras e cargos” (inciso III do artigo 5º da Resolução 86/2012).

No que respeita ao DPU, o item “horário de atendimento ao público” também não está sendo observado. Quanto ao decreto que regulamentou a Lei de Acesso à Informação no âmbito do Executivo Federal (Decreto 7724 de 2012), o DPU parece não observar o item sobre “remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público (...)” – inciso VI do §3º art. 7º

Tem-se, portanto, que em termos de conteúdo há muito a avançar para se

¹⁰⁹ Posteriormente à redação do parágrafo acima, em contacto com funcionários do STJ, logrou-se alcançar as informações sobre despesa com pessoal inativo e pensões. No entanto, cabe ressaltar que o dado só será visualizado após cinco cliques (a partir da homepage do STJ) – partindo-se do pressuposto, um tanto otimista, de que o pesquisador conheça tal caminho.

atender à Lei 12.527. Não coube aqui uma análise da forma de se publicar os dados – nesta questão os sítios do sistema de Justiça brasileiro têm ainda mais a evoluir, uma vez que os dados não são publicados, por exemplo, de forma a “(...) possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina” (inciso III do art. 8º).

4.2. DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES NOS ÓRGÃOS SUPERIORES DO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO

Independentemente dos ditames da Lei de Acesso à Informação, já existem metodologias internacionais que detalham mais pormenorizadamente os itens relevantes para o controle social que deveriam ser disponibilizados proativamente pelos sites dos órgãos do Sistema de Justiça.

Para realizarmos a comparação da publicação de informação nos órgãos superiores do Sistema de Justiça brasileiro, fizemos um levantamento de informações baseado no IAcc. Mas de maneira a aprofundar a compreensão do quadro do Brasil, optou-se por realizar uma adaptação de sua metodologia e aplicá-la a mais órgãos do sistema de Justiça brasileiro.

A amostra foi então ampliada para onze organizações, quais sejam:

- Supremo Tribunal Federal (STF),
- Conselho Nacional de Justiça (CNJ),
- Superior Tribunal de Justiça (STJ),
- Tribunal Superior Eleitoral (TSE),
- Tribunal Superior do Trabalho (TST)
- Superior Tribunal Militar (STM),
- Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)
- Ministério Público Federal (MPF),
- Ministério Público do Trabalho (MPT),
- Ministério Público Militar (MPM), e
- Defensoria Pública da União (DPU).

Baseados na metodologia do IAcc, avaliou-se a existência de informação considerada básica e relevante para o acesso a dados judiciais, agregando-a por categorias e subcategorias, aplicados aos órgãos superiores do Sistema Judicial. No que se refere aos Ministérios Públicos, alguns itens não foram aplicados ou tiveram que ser adaptados. Cada indicador foi registrado através de um sistema binário: 0 para inexistência, 1 para existência do indicador e por vezes, “não se aplica”.

Na avaliação do IAcc, cada país recebeu uma pontuação e estabelece-se um ranking global e sub-regional, dentro dos quais os países são classificados em cinco grupos conforme o nível de acesso à informação judicial pela internet: Muito alto, Médio, Baixo e Muito Baixo.

Em nossa avaliação, optamos por não utilizar os mesmos conceitos, senão que apenas considerar os resultados como referência para um diagnóstico da situação, de modo a dar embasamento para a recomendação de políticas públicas que promovam tanto a transparência como a participação social. Incluímos também itens não quantitativos, como o formato dos documentos disponibilizados, que se associam direta-

mente aos dados abertos (ver item 6.3), previstos na Lei de Acesso à Informação (n. 12.527/2011). Documentos em formatos abertos possibilitam uma série de usos da informação que incluem cruzamento, processamento automatizado, tratamento de dados e a realização de estudos e análises mais detalhados das bases disponibilizadas. Por suas características, dados em formatos abertos empoderam o controle social ao possibilitar um uso mais efetivo da informação pública.

Para esta análise, foram incluídos também tópicos que consideramos importantes em termos de promoção da transparência e controle social, como publicação da agenda de audiências públicas¹¹⁰ e da agenda das autoridades do Sistema Judicial.

Para analisar a transparência através da publicação de informação pública, analisamos 135 quesitos no total, agregados nos conjuntos de itens apresentados na tabela no anexo deste estudo (Anexo 8.6). Certos itens de avaliação não eram aplicáveis para alguns órgãos da amostra, devido às diferentes competências ou especificidade de atuação. Por vezes a informação não era disponível ou não permitia resposta conclusiva. Assim, para efeito de média, o cálculo foi feito somente sobre o número total de itens válidos para cada órgão.

As informações foram levantadas entre novembro de 2012 e janeiro de 2013. As-

sim, pode-se considerar esse quadro como uma fotografia da situação, visto também que a Lei de Acesso à Informação tem feito com que os órgãos aprimorem os mecanismos de transparência e promovam sua disposição de forma cada vez mais ativa. Dada as diferentes naturezas de atuação dos órgãos, a comparação por item de forma isolada é bastante prejudicada. No entanto, a agregação por categorias possibilitou a visualização de um interessante quadro geral, que reflete bem o estado atual da publicação de informação pública pela cúpula do Sistema Judicial.

A primeira categoria que trata do acesso aos *websites* dos órgãos analisados buscou verificar se todos os serviços jurídicos informáticos são gratuitos e o acesso é universal. Esse item permite avaliar se os órgãos em questão informam o público sobre os serviços à disposição e sobre as maneiras de utilizá-los. No geral a avaliação nesse conjunto de itens foi ótima. Quase todos os órgãos atenderam a 100% dos quesitos. Embora haja ainda pouca integração entre as Cortes e o processo de digitalização de documentos e informatização siga em curso na maior parte dos tribunais, os serviços oferecidos pelos tribunais superiores seguem em geral os princípios de universalidade de acesso e gratuidade. No entanto, cabe destacar que consideramos somente o acesso aos serviços que são oferecidos. Nesse sentido, alguns *websites* ainda oferecem poucos serviços aos usuários e, por

¹¹⁰ Apesar do acesso a audiências ser uma condição fundamental para a transparência dos julgamentos, há casos em que o mesmo é vedado pelo juiz de forma injustificada. Familiares das partes, cidadãos e jornalistas devem ter acesso às audiências públicas. Citamos dois casos conhecidos onde se violou esse direito. O primeiro foi a audiência envolvendo a indústria de Cosméticos Natura e os índios Ashaninka, acusada pelo Ministério Público Federal (MPF) de exploração indevida de conhecimento tradicional da etnia. Na ocasião, o juiz da 3ª Vara da Justiça Federal no Acre, cedendo aos pedidos dos advogados da indústria, temerosos pela repercussão negativa, impediu o acesso da imprensa à sala onde se realizava audiência ("Termina sem acordo a audiência da Natura com índios Ashaninka no Acre". Ver Terra Magazine, 19/02/2009). Disponível em <http://terramagazine.terra.com.br/blogdaamazonia/blog/2009/02/17/termina-sem-acordo-a-audiencia-da-natura-com-indios-ashaninka-no-acre/>

Em outro caso, em Belém do Pará, um juiz federal impediu que jornalistas da RBA TV e do jornal Diário do Pará acompanhassem o depoimento de Rômulo Maiorana Jr., cuja família é dona do maior grupo de comunicação do Norte do país, acusado de participação em esquema que desviou R\$ 4 milhões da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). A decisão foi tomada atendendo ao pedido do advogado do empresário. Ver Portal Imprensa, "Juiz impede jornalistas de acompanhar audiência no Pará" 18/05/2011. Disponível em http://portalimprensa.uol.com.br/portal/ultimas_noticias/2011/05/18/imprensa41821.shtml

muitas, vezes, é necessário ter o número de processo ou protocolo em mãos para realizar consultas nas bases de dados – dados que nossa equipe não possuía. Assim não pudemos realizar um teste mais profundo e na impossibilidade de demonstrar o contrário, partimos da presunção que os sistemas de acesso e consulta operam adequadamente segundo as finalidades às quais foram propostos. Portanto, nesta categoria de avaliação consideramos tão somente a obediência aos princípios da gratuidade e universalidade na oferta de serviços.

A categoria “Publicação e atualização de sentenças” tem o intuito de verificar se os Tribunais e as Cortes Superiores realizam a publicação de documentos referentes a decisões de sua competência, bem como o acesso. Para os Ministérios Públicos se considerou resoluções e documentos similares. Neste quesito, é verificado se as publicações disponíveis encontram-se devidamente especificadas segundo a matéria que vem sendo tratada. No âmbito jurisprudencial, a análise volta-se para a constatação acerca da existência de um mecanismo público de busca dos assuntos segundo sua normativa legal (norma aplicável), hierarquia do tribunal, por data, palavras-chaves entre outros meios de busca rápida. Além disso, também foi verificado o formato no qual estão disponíveis os arquivos que contenham tais informações e qual o nível de detalhamento destas sentenças. Neste item, os órgãos que foram mais bem avaliados foram o Conselho Nacional de Justiça (86%), o Conselho Nacional do Ministério Público (80%), seguidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (72%). Cabe observar que os dois primeiros são órgãos pequenos, com funções fiscalizadoras bem definidas por lei, cujo volume de documentos é bem menor que a maior parte dos

demais outros órgãos analisados. Na outra extremidade, estão o Ministério Público do Trabalho (33) e o Supremo Tribunal de Justiça (41%).

A categoria “Publicação de estatísticas de casos arquivados, resolvidos e pendentes” refere-se à disponibilização de relatórios que tragam a compilação do total de ações ajuizadas em nível nacional. Importa saber se estes relatórios dispõem informações desagregadas, ou seja, as estatísticas processuais especificam os dados segundo o Tribunal que julgou o caso e segundo a matéria tratada. A mesma análise foi efetuada para os casos que já tenham sido resolvidos ou terminados, e àqueles que se encontram pendentes. Também foi verificada a regularidade de publicação destes documentos estatísticos e o formato disponibilizado para o acesso público. Nessa categoria, os órgãos mais bem avaliados foram mais uma vez o CNJ e o CNMP (ambos com 86%), ao lado do TST (88%). Os piores foram o Ministério Público do Trabalho (MPT), o MPM e o Supremo Tribunal Militar (STM), todos com zero. No geral, as respostas a esse item denotam que a prestação desse tipo de informação por parte de tais órgãos do Sistema Judicial é ainda sofrível.

A categoria “publicação da programação de audiências” visa levantar se há disponibilidade do agendamento de audiências nos portais de cada um dos órgãos que compõem a amostra. Nesse sentido, foi verificado se o órgão publica pelo menos a agenda semanal. Em tal categoria, o desempenho foi muito ruim em todos os órgãos analisados, com exceção do CNMP. A publicação do agendamento das audiências é muito importante na transparência dos tribunais, sendo inclusive exigido em

alguns países como demonstra este estudo.

A categoria seguinte, acerca da disponibilização da agenda das atividades previstas para os juízes e seus correspondentes no Ministério Público, verificou-se se esta existe, se é atualizada segundo a programação e se é aplicável às cortes superiores. Apenas o CNMP e o STM atenderam parcialmente a esse item. Os demais órgãos não atenderam sequer a um dos quesitos formulados.

Já a categoria “publicação de recursos físicos e materiais” concerne à divulgação de dados sobre a infraestrutura da qual dispõem os entes da amostra. Buscou-se também levantar informações sobre o número de equipamentos tecnológicos, computadores e conexões de internet que são utilizados. Foi verificado também o nível de atualização destas informações, bem como se os dados trazem informações em nível nacional, englobando todas as jurisdições territoriais. Além disso, tentou levantar informações sobre recursos tecnológicos e se os dados disponíveis estão desagregados segundo as jurisdições territoriais. A disponibilização dessas informações é relevante não somente para uma análise do nível de transparência e acessibilidade à informação, mas também para dimensionar aspectos estruturais de tais órgãos. No conjunto de itens sob essa categoria, todos os órgãos investigados demonstraram um fraco desempenho, sendo que mais da metade não dispõe de nenhuma das informações solicitadas.

Com relação aos recursos humanos, procurou avaliar se estavam disponíveis informações sobre números de funcionários, se os dados eram detalhados segundo

as jurisdições, se eram oferecidos de forma desagregada e se os mesmos estavam atualizados. Seis dos órgãos superiores investigados atenderam a todos os quesitos, enquanto um deles, o MPM, não oferece nenhuma informação que atendesse aos critérios avaliados.

Com respeito à “publicação de dados de orçamento”, buscou-se aferir as informações disponíveis relativas ao orçamento previsto e designado do ano corrente, bem como àquele executado no ano em curso e no ano anterior. Foi analisado ainda se as informações orçamentárias dispõem dados desagregados no que se refere a gastos de pessoal, serviços de consumo, aquisição de ativos financeiros, bens imóveis e imobiliários, máquinas e equipamentos e programas de internet adquiridos. Da mesma forma, verificou-se se todas as informações prestadas estão detalhadas e se os documentos publicados estão disponíveis desde o ano de 2010, ano em que a Lei Capiberibe entrou em vigor, tornando obrigatória a publicidade das informações orçamentárias nas instituições públicas. Essa permite analisar se os órgãos em estudo disponibilizam informações relacionadas aos gastos previstos, empenhados, executados e liquidados. Isto é, se o órgão torna público seu planejamento e execução de gastos. O TST foi a única Corte a atender precisamente a todos os 15 quesitos analisados da categoria. No outro extremo estão o MPM e a DPU, que deixam muito a desejar neste quesito, não disponibilizando informações básicas para controle social, como o orçamento previsto ou o orçamento designado do órgão no ano em curso.

Na categoria “Salários, informações curriculares, patrimônio e temas disciplinares” foi mensurada a publicação atualizada

dos salários e remunerações de membros e servidores do Sistema Judicial, assim como os benefícios recebidos. Também se verificou se há publicação de informações acadêmicas e profissionais de autoridades administrativas de tais Cortes; se há prestação de informações patrimoniais, como os bens ativos, financeiros e passivos que os juízes e membros da alta cúpula do Judiciário possuem; e ainda, se ocorre a publicação das sanções disciplinares aplicadas e impostas aos juízes e membros, assim como estatísticas dos casos ocorridos. Também foi verificado se tais informações se encontram atualizadas e se o teor da sanção está devidamente detalhado no documento publicado. Esse item permite avaliar se estão disponíveis para acesso ao público as informações sobre perfil e experiência profissional de autoridades do Sistema Judicial, assim como dados sobre salários e patrimônio, e também outras informações que permitem um maior controle social por parte da sociedade civil. Nenhum dos tribunais superiores atende sequer à metade dos itens analisados. Os itens que envolvem declarações patrimoniais e financeiras de autoridades, por não haver nenhuma exigência legal para sua disponibilidade, não são publicados nos *websites* dos órgãos. Já no que se refere à sanções disciplinares, somente o CNJ as disponibiliza, mesmo assim sem expor conteúdo ou um detalhamento maior. Nota-se que o item sobre informações salariais é apenas parcialmente atendido, observando que a DPU, o MPF e o MPM foram especialmente ruins em tais itens.

Por fim, na categoria referente à publicação dos editais para contratação de serviços externos e processos de licitação, foi verificada a disponibilidade de informação pública de editais de concurso para provi-

mento de pessoal, a descrição dos requisitos solicitados para o desempenho das funções; se os editais anteriores de processos concluídos ainda se encontram disponíveis e se os processos em curso disponibilizam todas as informações necessárias para o público, tais como critérios de seleção e requisitos exigidos. A mesma verificação foi feita no que se refere à publicação dos editais para contratação de serviços externos e processos de licitação. Foi verificado se a quantidade das mercadorias e/ou serviços prestados foram descritas, assim como sua especificação. A publicação de tais itens é fundamental para um maior controle social sobre os contratos e licitações. O desempenho geral foi bom, mas isso se deve principalmente ao Portal de Transparência, onde estão disponíveis as informações de praticamente todos os órgãos da administração pública federal.

No geral, os órgãos mais bem avaliados no conjunto dos 135 itens associados à transparência ativa, foram o CNMP (68%), TST (61%) e CNJ (61%). Outras duas organizações obtiveram média superior a 50%, embora inferior a 60%: STF e STM.

Por outro lado, seis órgãos tiveram respostas negativas em mais da metade dos itens analisados; dentre eles, os piores foram MPM (28%) e DPU (35%). No conjunto, os órgãos superiores do Sistema Judicial brasileiro obtiveram uma média ligeiramente insatisfatória na aplicação desse instrumento de avaliação. Esse resultado denota que há muito que se avançar ainda no que se refere à transparência pública no Sistema Judicial.

Boa parte das informações pesquisadas não se encontra facilmente loca-

QUADRO 4 - Porcentagem média de itens atendidos segundo categoria de publicação

(sumário da tabela principal)

Categorias	Nº de quesitos / categoria	CNJ	STJ	STF	STM	TSE	MPF	MPT	MPM	TST	DPU	CNMP
Acesso (website)	(3)	100	100	100	100	100	100	100	33	100	100	100
Publicação e atualização de sentenças	(23)	76	41	68	68	61	40	33	58	86	50	80
Estatísticas de casos arquivados, resolvidos e pendentes	(23)	86	64	59	0	35	45	0	0	88	NSA	86
Programação das audiências	(8)	0	0	38	13	0	25	0	0	0	0	75
Agenda de autoridades	(5)	0	0	0	33	0	0	0	0	0	0	33
Recursos físicos e materiais	(11)	33	18	27	0	0	0	0	50	0	0	45
Informações de RH	(5)	100	80	80	80	100	100	100	0	100	80	80
Dados orçamentários	(13)	85	69	69	85	77	69	77	23	100	23	77
Salários, patrimônio e sanções disciplinares	(26)	30	15	27	31	23	12	37	21	40	4	38
Publicação das propostas e licitações de contratos	(20)	100	100	100	100	95	45	100	95	100	95	70
Itens aplicáveis por órgão (total = 135)		(100)	(108)	(108)	(108)	(102)	(108)	(86)	(87)	(87)	(78)	(108)
% média de quesitos atendidos		61	48	57	51	49	48	45	28	61	35	68

NSA = não se aplica a nenhum item da categoria

Fonte: Elaboração própria. Em vermelho, os percentuais inferiores a 50%.

* Respostas incluem apenas itens quantificáveis (exclui as referentes a formato de arquivos)

lizável. Para o cidadão comum ou para quem entra pela primeira vez num site para fazer uso de serviços judiciais eletrônicos, a busca de informações exige algum esforço e bastante conhecimento prévio. A existência de estatísticas organizadas e relatórios de fácil leitura e acesso também são úteis e necessárias ao controle social.

Além disso, constatou-se que muitos tribunais publicam informações em formato PDF. Tal formato dificulta o processamento automatizado por máquinas, assim como a visualização, cópia e, por vezes, a indexação do conteúdo. A disponibilização de planilhas e de documentos em formatos abertos (como csv, xls, odt, rtf, htm ou html) facilitaria muito o reuso

de tais documentos por parte da sociedade, seja para estudo, fiscalização ou controle.

O diagnóstico permite afirmar que ainda há muito que melhorar nos órgãos do Sistema de Justiça brasileiro no que diz respeito à publicação de informação e dados, em que pese a boa colocação do Brasil no quadro IAcc das Américas.

4.3. DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS

No contexto de disponibilização de dados governamentais, nasce o termo *Open Government Data* (OGD) ou dado governamental aberto, que passou a se tornar conhecido em 2008, após a publicação do conjunto de princípios de OGD nos EUA, em dezembro de 2007¹¹¹.

Esses princípios afirmam que qualquer dado produzido por setores públicos pode ser utilizado por qualquer um para qualquer propósito. Tal definição visa promover o direito à informação¹¹² e orientar gestores públicos e servidores da área técnica sobre as condições que um arquivo ou base de dados deve atender para ser considerado “aberto”. São eles:

1. Completo. Todos os dados públicos devem ser disponibilizados. Dados públicos são dados que não estão sujeitos a restrições de privacidade, segurança ou privilégios de acesso.

2. Primários. Os dados devem ser coletados na fonte com o maior nível de detalhamento possível, e não de forma agregada ou modificados.

3. Oportunidade. Sua disponibilidade deve ser feita tão rapidamente quanto necessário para preservar o valor dos dados.

4. Acessibilidade. Os dados devem estar disponíveis para a mais ampla gama de usuários e as mais diversas finalidades.

5. Processável por máquinas. Os dados devem ser razoavelmente estruturados de modo a permitir o processamento automatizado.

6. Não-discriminatório. Os dados devem estar disponíveis para qualquer pessoa, sem necessidade de registro.

7. Não-proprietário. Os dados devem estar disponíveis em um formato sobre o qual nenhuma entidade tem o controle exclusivo.

8. Licença livre. Os dados não estão sujeitos a quaisquer direitos de autor, patentes, marcas comerciais ou regulamento secreto. Pode ser permitida uma razoável privacidade e restrições de privilégio e segurança.

Existem ainda frequentes restrições na publicação de dados na área da Justiça, principalmente no que se refere ao formato dos arquivos – onde o PDF é mais largamente utilizado –, na possibilidade de processamento automatizado da informação por máquinas e nas restrições de acesso por segurança ou privacidade. Mesmo assim, a adesão dos gestores do Sistema Judicial aos princípios dos dados governamentais abertos pode imprimir

¹¹¹ Open Government Data (OGD): <http://www.opengovdata.org/home/8principles>

¹¹² Open Knowledge Foundation (2011). *Beyond Access: The Right to (Re)Use Public Information*, pp. 8-9. Disponível em http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Beyond_Access_7_January_2011_web.pdf

um grande impulso à transparência pública, ao ampliar a utilidade e o uso mais efetivo da informação pública produzida, reforçando enormemente o potencial de transparência ativa.

4.3.1. Abertura de Dados: exemplos internacionais

Em novembro de 2011, o Ministério da Justiça Britânico abriu ao acesso público 1,2 milhões de documentos referentes a decisões de 322 magistrados e tribunais da coroa da Inglaterra e do País de Gales¹¹³. Os nomes dos réus foram excluídos, no entanto detalhes como idade, etnia, tipo de crime e penas atribuídas foram revelados¹¹⁴.

Antes disso, somente jornalistas tinham acesso a registros individuais, mas na forma de listagens impressas em um dia definido. Essa informação pode ser útil para pesquisadores e cidadãos, pois permite a realização de comparações e cruzamentos de dados. Além disso, para orientar a administração pública e a sociedade em geral, o Governo Britânico publicou um manual sobre publicação dos dados em formatos adequados¹¹⁵.

No Brasil, o Executivo Federal possui o e-PING - Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico. Sua função é definir um conjunto mínimo de especificações técnicas e políticas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e

Comunicação (TIC) no governo federal, “estabelecendo as condições de interação com os demais Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral”¹¹⁶.

No início deste ano, o Tribunal Constitucional da Itália, abriu o acesso digital a 18 mil textos de acórdãos do tribunal. A abrangência dos dados vem desde 1956¹¹⁷. Os dados foram disponibilizados em formato XML - o que facilita o tratamento da informação - e licenciado sobre uma licença livre - Creative Commons and Share Alike (CC BY SA 3.0). Essa licença permite a exibição, cópia, distribuição, produção de obras derivadas, uso comercial, exigindo apenas os créditos de atribuição da obra e obrigando a manutenção dos termos da licença nas obras derivadas.

Além de os Estados Unidos serem um dos países pioneiros na adoção de políticas de dados abertos, em 9 de maio de 2013 o presidente Barack Obama publicou um decreto onde exige que a publicação de informação governamental deve ser como padrão aberta e legível por máquinas¹¹⁸.

Segundo o documento, a decisão visa promover:

“(...) a eficiência do governo e o bem social que pode ser obtido com a abertura de dados governamentais para o público, os novos recursos de

¹¹³ Os dados dos tribunais britânicos podem ser baixados em: <http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/statistics-and-data/criminal-justice-stats/recordlevel.zip>

¹¹⁴ The Guardian, Ministry of Justice praised for opening up court data, 25 November 2011. Disponível em <http://www.guardian.co.uk/law/2011/nov/25/open-justice-court-data?INTCMP=SRCH2011>

¹¹⁵ Choosing appropriate formats Help your users by providing content in a format they can use. Disponível em <https://www.gov.uk/service-manual/design-and-content/choosing-appropriate-formats.html>

¹¹⁶ Ver <http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-ping-padroes-de-interoperabilidade>

¹¹⁷ Corte Costituzionale, “Open Data”. Disponível em <http://epsiplatform.eu/content/italian-constitutional-court-releases-datasets>

¹¹⁸ The White House: Office of the Press Secretary, May 09, 2013, Executive Order -- Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information. Disponível em <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/09/executive-order-making-open-and-machine-readable-new-default-government>

informação do governo devem como padrão serem abertos e legíveis por máquina. Informações do governo devem ser geridas como um ativo durante todo o seu ciclo de vida para promover a interoperabilidade e abertura e, sempre que possível e legalmente permitido, serão garantidos que os dados sejam liberados para o público de forma a torná-los dados fáceis de encontrar, acessar e utilizar.”

O documento chama atenção por incluir ainda a publicação de ferramentas, de repositórios para informação, publicação de melhores práticas, a implementação de Políticas de Dados Abertos nos órgãos, além do estabelecimento de metas, desempenho e a produção de relatórios trimestrais para permitir a avaliação e o monitoramento do cumprimento das metas.

O Brasil tem dado passos nesse sentido, através da criação da INDA¹¹⁹ (Infraestrutura Nacional de Dados Abertos), do Portal *dados.gov.br* e da inclusão de metas referentes a abertura de dados no Primeiro Plano de Ação do Governo junto à Open Government Partnership (OGP)¹²⁰.

4.3.2. Controle social através dos dados abertos

Controle social pode ser compreendido como a participação do cidadão na fiscalização e no monitoramento das ações da Administração Pública. Ele é fortalecido também pela existência de mecanismos institucionais de transparência e participação. Pode incluir a criação de conselhos, comissões e fóruns consultivos e/ou deliberativos com a participa-

ção da sociedade civil. O controle social complementa os controles exercidos pelos órgãos de controle interno e externo, tais como Corregedorias, Tribunais de Contas e Conselhos. Os cidadãos, por utilizarem diretamente os serviços públicos, conhecem de perto os eventuais problemas, podendo auxiliar efetivamente na fiscalização e no monitoramento de seu funcionamento.

A abertura dos dados do Sistema Judiciário permitiria aumentar o controle social sobre esse poder, a exemplo do que já ocorre com o Executivo e, em menor grau, com o Legislativo. O governo brasileiro possui um portal apenas para a disponibilização de dados abertos, o *dados.gov.br*. Nele as bases de dados estão disponibilizadas de modo a poderem ser baixadas por qualquer cidadão.

Alguns usos criativos de tais dados incluem o processamento, cruzamento e por vezes a georreferenciação de dados permitindo visualizações, estudos e comparações que antes não poderiam ser feitas.

Alguns exemplos de aplicações são:

- Para onde foi o meu dinheiro (www.paraondefoiomeudinheiro.com.br) - Infográficos baseados em dados abertos relativos à execução do orçamento público dos governos federais, estaduais e municipais.
- Cuidando do meu bairro (www.gpopai.usp.br/cuidando) - ferramentas para o controle e fiscalização dos gastos realizados em equipamentos públicos da cidade.

¹¹⁹ Ver: <http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/Dados-Abertos/inda-infraestrutura-nacional-de-dados-abertos>

¹²⁰ Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaoDaCorrupcao/CompromissosInternacionais/GovernoAberto/plano-acao/primeiro-plano-acao.asp>>.

- Reclamações Procon (<http://www.reclamacoesprocon.com.br>) - aplicativo que traz informações com visualização simplificada, com gráficos e figuras das empresas com reclamações da base de dados do Procon, permitindo especificar as reclamações atendidas/não-atendidas.
- Onde Acontece (www.ondeacontece.com.br) - aplicativo para estimular a divulgação de dados sobre segurança pública dos estados, municípios e do país, para permitir a comparação entre regiões através da análise de índices de ocorrência de crime. Foram cruzados dados do IBGE e da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul.

Tais ferramentas permitem empoderar o cidadão, proporcionando conhecimentos que podem dar mais efetividade ao controle social. Além disso, permitem dar outros olhos a gestão pública, servindo para o aprimoramento da qualidade dos serviços e dos ganhos de eficiência.

4.4. DEMANDAS POR FORMAS DE PUBLICAÇÃO

Para melhor entender os usos dos dados do sistema de Justiça, entrevistamos dois usuários que fazem uso intensivo de serviços de publicação oficial do sistema de Justiça na Internet. Por se tratar de prática ainda pouco compreendida e passível de ser erroneamente qualificada como ilegal, optamos por preservar a identidade desses informantes.

Uma de nossas primeiras questões foi avaliar se a Lei de Acesso à Informação havia tido algum impacto sobre o traba-

lho de busca e coleta de dados. Aparentemente não foi sentida nenhuma alteração. No entanto, como a lei estabelece no item III do § 3º do Art. 8º que os dados devem ser legíveis por máquina, foi apontado o descumprimento da lei por parte do Judiciário.

Nesse sentido, foi apontada também a cobrança de taxa de serviço para a visualização de informação pública em maior quantidade. Este é o caso do Tribunal da Justiça do Rio de Janeiro, que cobra para que o usuário possa acessar um diretório com os últimos 30 diários em formato PDF.

Outro problema é o limite para a visualização de dados. Na busca no TJ/RJ, a exibição e jurisprudência estão limitadas apenas aos 300 primeiros resultados.

O PDF se tornou o formato de documento mais utilizado para a publicação do judiciário. Isso devido à falsa crença que esse formato garante a integridade dos documentos. No entanto, esse tipo de arquivo, além de não garantir segurança, cria uma barreira para que a informação possa ser reutilizada. Ademais, resulta em mais custos tanto para o governo como para a sociedade. Este custo se deve a atividade de conversão de arquivos, ao acréscimo no custo de armazenamento, processamento e transmissão de dados. O usuário também acaba tendo o mesmo problema ao receber o arquivo.

Segundo um entrevistado:

“O Judiciário disponibiliza a quase totalidade das suas informações em PDF, o que dificulta muito o trabalho. Atualmente nosso maior desa-

fio é transformar os dados dos PDFs em algo que possa ser processado em larga escala. Entendo que esta atitude é bastante prejudicial, especialmente porque os tribunais têm as informações dentro de um banco de dados e converte em PDF no momento de disponibilizar ao público.”

Ainda com relação ao formato, um dos entrevistados afirmou que foi necessário utilizar técnicas de engenharia reversa¹²¹ para conseguir dados em formato legível por máquina.

“O único dado que está disponível em formato acessível (json) são os a respeito dos processos de segunda instância, mas essa fonte foi encontrada via engenharia reversa, não há nenhuma informação sobre ela disponível no site. Os demais dados estão em html e pdf, ambos demandando pré-processamento antes do trabalho de análise. Hoje há uma série de ferramentas para fazer esse pré-processamento em larga escala.”

Cabe dizer que o processamento da informação produzida pelo Judiciário é uma ferramenta excelente de apoio a advogados, pesquisadores e para organizações da sociedade civil e cidadãos exercerem o controle social sobre o Sistema de Justiça. O problema do formato da disponibilização dos dados é uma das maiores barreiras para que se possa estudar os documentos e, em especial, fazer o processamento automatizado da informação.

A necessidade de “reprocessar” a informação se deve ao fato de o Judiciário publicar suas informações em formatos inadequados e ignorar o uso de ferramentas que facilitariam a padronização e a indexação da informação, proporcionando também ganhos de eficiência ao sistema.

Sobre a padronização do modelo de publicação pelo Judiciário, os informantes consideraram que isso proporcionaria mais eficiência ao trabalho de extração e análise dos dados. Segundo um dos informantes:

“Um índice dos dados disponíveis e uma breve documentação a respeito dos dados brutos poupariam semanas, ou meses, de trabalho de qualquer um que tente lançar olhos analíticos sobre o Judiciário. Além de desonerar a infraestrutura dos tribunais; no nosso caso, por exemplo, se houvesse uma lista de processos existente, deixaríamos de fazer milhões de requisições ao servidor do site. Assim, os custos de TI [tecnologia de informação] dos tribunais seriam menores.”

Uma opção ao governo seria utilizar formatos abertos, alguns dos quais seguem normas ISO, como os *Open Document Formats* para *office* (ISO/IEC 26300:2006¹²²).

A existência de *captcha* - código que deve ser digitado para que um documento seja transmitido e exibido no computador - foi apontado como outro obstáculo que deveria ser removido.

¹²¹ A engenharia reversa é o processo de descobrir os princípios tecnológicos de um dispositivo, objeto ou sistema através da análise de sua estrutura, função e operação Wikipedia. Reverse engineering. Disponível em http://en.wikipedia.org/wiki/Reverse_engineering

¹²² Ver ISO/IEC - Information technology -- Open Document Format for Office Applications (OpenDocument) v1.026300:2006. Disponível em http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/catalogue_tc/catalogue_detail.htm?csnumber=43485

Segundo um informante:

“Os dados são obtidos diretamente do site dos tribunais. As principais dificuldades são os **captchas** e **controles de IP**¹²³, que impedem o download de grande quantidade de dados, além da disponibilização de informações em formato PDF que não pode ser lido facilmente por máquina.”

Ainda sobre o uso dos dados, os informantes afirmam que a coleta, processamento e análise dessa informação permite interpretar de forma quantitativa a jurisprudência dos tribunais. Um dos informantes trabalha em análises envolvendo processamento de linguagem natural e as decisões emitidas pelos juízes. Segundo esse mesmo informante, as informações que mais interessam são as decisões dos Juízes, decisões de jurisprudência e andamento dos processos. Nesse sentido, explica sua utilidade:

“Estamos trabalhando em análises como, a partir das decisões dos processos dos Juizados Especiais Cíveis, montar um índice de favorabilidade que identifique se os juízes tendem a favorecer as empresas ou os consumidores. Várias outras análises estão a pleno vapor, como a taxa de utilização de resoluções da ANEEL nas decisões, identificação de um padrão de escrita dos juízes, etc.”

Nota-se que a não abertura dos dados do Judiciário cria um fosso entre aqueles que dispõem de recursos e *expertise* para usar ferramentas sofisticadas e aqueles que ficam a mercê no limitado

serviço de prestação informacional que é feito hoje ao “usuário comum”. Com isso, de um lado ficam os grandes escritórios de advocacia e do outro o cidadão – que por vezes nem sequer dispõe de recursos básicos para se defender de forma satisfatória.

Dado o exposto acima, pode-se afirmar que certas práticas usadas pelas áreas de TI do judiciário são ineficientes e inclusive inúteis aos propósitos aos quais se prestam. Por outro lado, mostram-se também obsoletas e inadequadas ao cumprimento ao estabelecido pela Lei de Acesso à Informação, que aponta claramente para a conversão dos serviços de TI dos tribunais em sistemas que operem como padrão em formatos abertos, com livre acesso ao público (transparência ativa). Para isso já existe há anos padrões de interoperabilidade de dados. A principal referência é do governo federal, como o chamado E-PING¹²⁴. O nosso levantamento denota que esse padrão está aparentemente “invisível” ao Sistema Judiciário.

Para outro entrevistado, os dados abertos dariam muito mais eficiência aos tribunais:

“Vários projetos seriam viabilizados pela redução da complexidade e do custo na obtenção e limpeza dos dados. E acredito que esses novos projetos proporcionariam uma grande redução nos custos dos tribunais e na manutenção do passivo jurídico das empresas.”

Para um dos informantes, dados padronizados e processáveis permitiriam

¹²³ IP é Internet Protocol ou Protocolo da Internet. Essa informação permite identificar a origem da requisição de uma informação.

¹²⁴ O governo brasileiro possui também o padrão e-ping destinado a garantir a interoperabilidade dos dados. Governoeletronico.gov.br, Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico. Disponível em <http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-ping-padroes-de-interoperabilidade>

um controle mais eficiente de juízes e tribunais. Segundo ele, “(a)tualmente a única forma de saber como um juiz decidiu um caso semelhante é lendo milhares de páginas do diário oficial.”

Outro informante destaca que a complexidade de informação prejudica a possibilidade do exercício do controle social:

“(...) quanto mais conseguirmos explicar o Judiciário de forma simples e revelarmos conhecimentos hoje ocultos pela complexidade das informações, maior o potencial da sociedade frente a esse Poder da República.”

Nossos informantes também apontaram que os diferentes tribunais e níveis de justiça contratam soluções de TI para atender suas próprias demandas. Isso faz com que haja uma diversidade de sistemas com baixa interoperabilidade. Se houvesse a opção por um sistema padrão, desenvolvido em software livre, este poderia ser reutilizado e adaptado por todos os órgãos do Sistema Judiciário, reduzindo enormemente os custos de desenvolvimento, facilitando o suporte, a interoperabilidade e gerando muito mais eficiência e economia.

Por outro lado, há que se dar atenção ao processo eletrônico. Muitos tribunais estão digitalizando seus documentos e a tendência a médio e longo prazo é que os cartórios dos fóruns tenham sua atividade bastante reduzida ou mesmo sejam desativados, passando a consulta por documentos a ser feita via Internet. Ainda que isso demore muito a vir a ser realidade, dados os problemas da in-

fraestrutura de comunicação nacional, o aumento dos trâmites por via eletrônica denota a necessidade do desenvolvimento de políticas de interoperabilidade, de facilitação ao acesso e de melhoria dos sistemas, softwares e necessidade de mais robustez no sistema. Nesse sentido, a adoção de formatos abertos e softwares livres daria muito mais eficiência ao sistema.

Cabe lembrar que as soluções de TI proprietárias causam dependência de uma única empresa de software, dificultam enormemente a interoperabilidade – fundamental quando se pensa no Sistema Judicial –, usam mais recursos de hardware – aumentando os custos – e requerem pagamento de caras licenças de software. Ademais, as soluções proprietárias apresentam frequentemente problemas de segurança. Cabe lembrar que o software proprietário não é auditável, pois seu código é criptografado. Isso significa que somente a empresa que o desenvolveu tem o controle sobre seu uso, podendo definir que este execute rotinas sem anuência do usuário e sem que isso possa ser descoberto. Isso o torna inadequado para qualquer sistema que exija um padrão mínimo de segurança.

Em conclusão, a expansão do processo eletrônico orientada aos princípios dos dados governamentais abertos (ver início do item 6.3) baseada no padrão ePING permitirá dar muito mais eficiência, ao mesmo tempo em que transparência ao Sistema Judicial.

Dados Abertos como tendência

Em 19 de junho de 2013, os líderes dos países do G8 assinaram o docu-

mento “G8 Open Data Charter”¹²⁵ (Carta Aberta dos Dados do G8) além de um documento técnico anexo¹²⁶ com o objetivo de orientar melhorias da governança, do *accountability*, da promoção do desenvolvimento e inovação. Esse documento define cinco princípios para ação estratégica dos membros do G8. Estes incluem a expectativa de que todos os dados do governo sejam publicados abertamente por padrão, ao lado da melhoria da qualidade, aumento da quantidade e na possibilidade de reutilização dos dados lançados. Membros do G8 também identificaram 14 áreas prioritárias - da educação ao transporte, passando pela saúde, combate ao crime e a justiça.

Essa decisão cria a expectativa que o tema esteja na pauta de outros fóruns internacionais, apontando para compromissos mais amplos, que incluam outros países.

Conforme citamos anteriormente, o Brasil já assumiu compromisso internacional com a abertura de dados em seu I Plano de Ação dentro da Parceria para o Governo Aberto (Open Government Partnership). Embora o plano brasileiro não inclua o sistema de Justiça, há uma forte demanda da sociedade civil para que os demais poderes venham fazer parte dos compromissos da Ação do governo brasileiro. Um dos objetivos deste estudo é fazer recomendações para a inclusão do Judiciário nos compromissos brasileiros junto à OGP.

¹²⁵ Gov.uk. G8 Open Data Charter. Disponível em https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207772/Open_Data_Charter.pdf

¹²⁶ Gov.uk. G8 Open Data Charter and Technical Annex. Disponível em <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>



5. PROPOSTAS EXISTENTES SOBRE TRANSPARÊNCIA NO SISTEMA DE JUSTIÇA

Algumas propostas para reforçar a transparência no Sistema de Justiça brasileiro foram buscadas no decorrer da pesquisa. Optou-se por buscar projetos de lei em tramitação na Câmara e no Senado, bem como propostas feitas em Conferências Nacionais.

No Congresso Nacional, foram localizadas muito poucas propostas referentes à temática da transparência no sistema de Justiça. Apenas um projeto de lei merece destaque. Trata-se do PL 4110 de 2012, que “altera os Códigos de Processo Civil e de Processo Penal, para assegurar transparência às audiências informais concedidas, pelos magistrados, às partes e seus representantes”.

Para além deste projeto, realizou-se um levantamento a respeito das propostas surgidas em conferências. Tais propostas carregam legitimidade, pois são discutidas e defendidas pela sociedade.

Nesse sentido, foi realizado um levantamento junto a 40 Conferências Nacionais, para identificar propostas e/ou resoluções relacionadas com o aprimoramento da transparência no Sistema Judicial. Foi realizado um levantamento da última conferência realizada em cada uma das áreas temáticas.

As Conferências Nacionais constituem um fórum de grande capilaridade social, pois em geral são constituídas de etapas municipais ou regionais, estaduais e nacional. Em cada etapa são formuladas propostas e feitas priorizações. Além dis-

so, são escolhidos delegados para a etapa seguinte. Os delegados podem advir tanto da sociedade civil, como do poder público ou outro segmento previsto no estatuto da conferência. Nas etapas estaduais e federais as propostas podem ser fundidas e passam por outro processo de priorização e eleição de delegados. As propostas priorizadas na etapa nacional formam o documento final da conferência, que deve servir de orientação para a elaboração de políticas públicas para a área em questão. Dado o amplo escopo de um processo conferencial, com algumas delas envolvendo mais de um milhão de participantes e abrangendo amplamente o território nacional, podemos afirmar que as propostas aprovadas da etapa nacional possuem muita legitimidade social e política. Por essa razão, a importância de investigar seu conteúdo.

A primeira conferência nacional realizada no Brasil foi sobre saúde. Realizada em 1941, na cidade do Rio de Janeiro. Mas a maior parte das conferências nacionais foi realizada a partir do primeiro governo Lula. A realização das conferências provém da convocação por parte do Poder Executivo por interveniência dos Ministérios e das Secretarias estatais vinculadas à(s) área(s) que se relacionam com a temática.

Nos levantamentos realizados, foram identificadas cerca de cem propostas¹²⁷ relacionadas com o judiciário. Como na maior parte, a abordagem era bastante generalista ou por vezes vaga, filtramos aquelas que se relacionam mais com transparência e participação social.

¹²⁷ Não é possível afirmar um número preciso, pois em algumas conferências as diretrizes ou propostas eram subdivididas em itens, contendo várias outras propostas.

De longe, a maior parte das propostas direcionadas ao Sistema Judicial proveio da 11ª edição da Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 2008, por convocação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, vinculada à Secretaria Especial de Direitos Humanos. Nesta oportunidade, foram priorizadas muitas diretrizes relacionadas ao Sistema Judicial, a saber:

- A participação popular na definição e monitoramento das políticas públicas do Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública nas três esferas de governo, fortalecendo e criando novos mecanismos de controle social e de cultura da transparência;
- O fortalecimento dos mecanismos existentes de controle social e transparência do orçamento público, inclusive nas três esferas e no poder judiciário;
- A criação e implementação de centros de informação para dar transparência à gestão de todos os órgãos públicos com relação ao orçamento e à aplicação das verbas públicas, divulgando, por meio da Internet e mídia, os orçamentos das três esferas governamentais traduzidas em linguagem acessível para a população;
- A instituição de dispositivos legais para publicação de balanço social nos órgãos das três esferas com transparência e acesso às informações públicas para que haja o controle social;
- A criação do Conselho Nacional de Transparência Pública;
- A ampliação e fortalecimento do controle externo dos órgãos públicos nas esferas federal, estadual, e municipal, por meio de ouvidorias da sociedade civil visando ao controle social, à transparência e à publicização dos serviços públicos;
- Aprimorar a divulgação e informação para a sociedade sobre serviços de atendimento e as atividades desenvolvidas pelos órgãos tais como: Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário;
- Prover acessibilidade à informação e à comunicação para pessoas com deficiência;
- Garantir, por meio de mecanismos institucionais próprios, tais como: Defensoria Pública, Ministério Público, entre outros, que toda pessoa tenha acesso ao sistema de justiça;
- Apoiar o fortalecimento e acesso a mecanismos de controle dos órgãos e instituições de justiça, tais como: Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Ouvidorias independentes e autônomas para o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, canais de controle social entre outros,
- Garantir recursos humanos e estrutura adequada de acesso à justiça, considerando: a) presença permanente de juízes, promotores, defensores públicos e servidores concursados do sistema de justiça em todos os municípios; b) incentivar o estabelecimento de mecanismos de combate à corrupção, universalizando o acesso à justiça em processos ágeis e transparentes;
- Incentivar a desburocratização do Poder Judiciário por meio da formação de lideranças comunitárias e servidores de justiça como protagonistas de direitos humanos;
- Que o Poder Judiciário, juntamente com a atuação do Ministério Público e a Defensoria Pública garanta os atos e manifes-

- tações legítimas dos líderes comunitários e dos representantes de organizações da sociedade civil com atuação em direitos humanos e defesa da cidadania;
- Criação dos conselhos estaduais de justiça e do Ministério Público, com paridade de representação entre a sociedade civil e o poder público;
 - Aumentar as verbas destinadas ao Poder Judiciário e aos demais órgãos encarregados da promoção da justiça, ampliando o orçamento das Defensorias Públicas;
 - Criar ouvidoria específica dentro do Ministério Público, sendo os ouvidores eleitos pelos Conselhos Estaduais de Justiça ou de Direitos Humanos;
 - Modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça, garantindo a metade dos assentos para a sociedade civil, bem como utilizar metodologias participativas e democráticas de deliberações e interação social nos Conselhos de Justiça e Direitos Humanos;
 - Apoiar a criação de Conselhos Estaduais de Justiça, para controle externo do Poder Judiciário, garantindo eleição dos ouvidores de justiça pelos Conselhos Estaduais de Justiça ou de Direitos Humanos;
 - Criar mecanismos de controle externo do judiciário com a participação da sociedade civil;
 - Que a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios divulguem sistematicamente os direitos dos cidadãos e as responsabilidades dos órgãos públicos – em especial do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública – no sentido de defender, garantir e promover esses direitos. Deverão divulgar também a existência de ouvidorias desses órgãos para recebimento de reclamações e denúncias;
 - Maior fiscalização e controle sobre as ações dos três Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública, promovendo audiências públicas para prestação de contas dos serviços realizados, no mês de dezembro de cada ano;
 - Fomentar a participação dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, Defensorias Públicas Federal e Estaduais e Poder Judiciário nas discussões com a sociedade civil nos conselhos e em conjunto com eles atuar na fiscalização e cobrança do efetivo cumprimento das leis que defendem os direitos à cidadania e acessibilidade;
 - Promover maior integração entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública para a abertura da participação da sociedade civil nas discussões e soluções dos problemas relacionados aos direitos humanos;
 - Criar mecanismos de participação da sociedade civil para a escolha do quinto constitucional dos tribunais e nas promoções por merecimento, democratizando a eleição de desembargadores e ministros do Judiciário, dando posse aos mais votados;
 - Elaboração dos planos de metas e de atuação do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, precedida de conferências nacionais, estaduais, distritais, regionais e municipais, com a participação da sociedade civil;
 - Criação de ouvidorias externas para o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, estabelecendo que o ouvidor seja eleito para o mandato, e não seja oriundo dos quadros de carrei-

ra e que tenha assento no Conselho Superior de cada uma destas instituições, com direito a voz e voto.

Na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, realizada em 2012 e promovida pela Controladoria-Geral da União com a colaboração da Secretaria Geral da Presidência da República, também foram priorizadas várias diretrizes relacionadas com o Sistema de Justiça. Destacamos a s seguintes:

- [promover a] transparência no Judiciário, com reforma no setor e obrigatoriedade na divulgação da prestação de contas, da carga e fluxo de trabalho, produtividade de magistrados e servidores do Poder Judiciário, em tempo real, na internet, e em outros meios de comunicação;
- Criação de conselhos de Transparência Pública e Controle Social em âmbitos municipal, estadual, nacional e em órgãos públicos com garantia de recursos para seu funcionamento; de caráter consultivo e deliberativo; trabalhando em conjunto no planejamento, definição, fiscalização e controle da gestão da informação pública das três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário).
- Garantir a participação da sociedade na reforma do Judiciário, como contido na proposta da plataforma da reforma política ampla, democrática e participativa, dos movimentos sociais nas carreiras do Poder Judiciário;
- Criação das defensorias públicas em todos os municípios, criação de corregedorias populares para avaliar e fiscalizar a ação do Judiciário, demissão de juízes/as e promotores/as, fim do sigilo patrimonial e fiscal;
- Criar e/ou ampliar sistemas de informação do Judiciário;
- Abertura dos sistemas de controle da execução orçamentária do Judiciário,
- CNJ independente e autônomo e cumprimento integral da Lei de Acesso à Informação por parte do poder judiciário em todo o território nacional;
- Acabar com o foro privilegiado em todas as instâncias de poder, nos casos de crimes de corrupção, crime contra a Administração Pública, crime comum e contra o patrimônio; que legisladores e juízes tenham julgamento na Justiça comum, como um cidadão comum;
- Garantir eficiência no processo de julgamento e investigação dos crimes de corrupção e contra a Administração Pública, efetivar a punição e assegurar a devolução do dinheiro público, podendo ser pela criação de câmaras e varas especializadas/específicas no Poder Judiciário para agilizar os processos contra políticos e também comissionados que envolvem recursos públicos nas três esferas (municipal, estadual e federal);
- Os cargos comissionados e os de livre nomeação devem ser extintos em órgãos e poderes que possuam atuação eminentemente técnica, tais como Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas;
- Que os magistrados e membros do Ministério Público, uma vez condenados por atos ilícitos, sejam demitidos a bem do serviço público, perdendo o direito à aposentadoria.

Na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada em 2009, sob os auspícios do Ministério da Justiça entre outras diretrizes, se propôs a implementação e fortalecimento das defensorias públicas como meio de garantir o acesso universal à justiça e aperfeiçoar a prestação jurisdicional.

Na última [2ª edição] da Conferência Nacional LGBT foram formuladas as propostas de i) promoção de seminários e fóruns de discussão sobre reconhecimento dos direitos da população LGBT com a participação de membros das Escolas de Magistratura e do Poder Judiciário e ii) necessidade da criação de núcleos de direitos humanos nas Defensorias Públicas e no Ministério Público para a proteção e defesa dos direitos da população LGBT.

A Conferência Nacional da Pessoa com Deficiência, convocada pela Secretaria de Direitos Humanos e realizada em 2012 abordou também questões relacionadas direito à comunicação e acesso à informação de maneira plena à pessoa com deficiência na sociedade. Entre as diretrizes se propõe que entes governamentais - incluído, portanto, o judiciário - reúnam esforços para a implementação de política de acesso à informação voltada às pessoas com deficiência. Diretriz muito semelhante foi feita na Conferência dos Idosos.

Na Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável de 2008, foi priorizada a diretriz de pressionar o Poder Judiciário para evitar que processos judiciais se arrastem durante anos nos tribunais, exigindo mais eficiência e responsividade deste Poder.

Na Conferência dos Povos Indígenas de 2006, uma das resoluções se refere à implementação de um sistema de informação em todos os órgãos públicos, envolvendo os três Poderes relacionados com os direitos dos povos indígenas.

Algumas conferências ou não tinham produzido documento da etapa nacional - como o caso da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (2007) - ou o mesmo não pôde ser encontrado - como a 3ª Conferência Nacional do Esporte (2010). Uma

conferência ainda estava em andamento (Turismo). Convém ressaltar que algumas conferências não apresentaram propostas e/ou resoluções que se enquadrem diretamente com o objeto ou não mereçam ser mencionadas.

OGP - Open Government Partnership (Parceria para Governo Aberto)

A Parceria para Governo Aberto - OGP na sigla em inglês - é uma iniciativa multilateral lançada em Setembro de 2011 durante a Assembleia Geral da ONU. A iniciativa pretende difundir e incentivar práticas relacionadas à transparência e à participação social. Concretamente, consiste num chamado aos países para que apresentem um Plano de Ação baseado nessas vertentes. Tais Planos de Ações precisam ser construídos numa parceria entre Poder Público e Sociedade.

O Brasil é um dos 8 cofundadores da OGP e recebeu a primeira reunião anual dessa iniciativa internacional, ocorrida em abril de 2012. O 2º plano de ação brasileiro entrou em execução em maio de 2013. Os dois primeiros planos contam com ações do Executivo Federal, mas há uma demanda crescente para que a OGP se amplie para outros Poderes e outras esferas de governo.

É precisamente neste ponto que a presente pesquisa converge com a OGP.

Com base em resoluções de Conferências - algumas das quais compiladas acima - e em recomendações como as feitas nesta pesquisa, o Sistema de Justiça brasileiro poderia já construir o seu Plano de Ação. A partir deste primeiro Plano, o Sistema de Justiça poderá iniciar um diálogo com a Sociedade, nos parâmetros da OGP. O diálogo com a sociedade poderia fortalecer o Sistema de Justiça do Brasil e legitimá-lo.



6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este estudo buscou definir os conceitos de transparência ativa e passiva e o princípio do respeito à privacidade e intimidade e procurou ainda realizar um levantamento sobre mecanismos de transparência no Sistema de Justiça. Também se avaliou o quadro da transparência do sistema de Justiça numa comparação do Brasil com outros cinco países: Canadá, Chile, Costa Rica, México e Reino Unido. Tais países foram selecionados por terem bom posicionamento em rankings e análises sobre Democracia e sobre regimes de acesso à informação¹²⁸.

Observou-se em primeiro lugar que em alguns desses países, a Lei de Acesso à Informação não abarca o seu Sistema de Justiça, sendo aplicável somente ao Executivo (e também ao Legislativo, em alguns casos). Nesse sentido, o Brasil apresenta-se como uma positiva exceção. Também foi possível notar que inexistem padrões de diretrizes para a transparência no sistema de Justiça desses países.

A Costa Rica, apesar de ser o único país do grupo a não contar com uma Lei de Acesso à Informação, apresenta uma política consistente de transparência ativa, em que pese o volume excessivo e pouco estruturado das informações disponibilizadas e a pouca preocupação com relação à participação social. Tal achado permite supor que a existência de uma Lei de Acesso não é condição *sine qua non* para impulsionar medidas pró-transparência.

Por outro lado, o Chile, que tem uma recente Lei de Acesso à Informação, demonstrou ser também um exemplo positivo. Além de liderar um ranking sobre transparência ativa (Costa Rica está em segundo lugar), o país sul-americano teve o

melhor desempenho em teste de transparência passiva realizado por esta pesquisa.

Nesse sentido, **recomenda-se estudar mais detidamente os casos de Chile e Costa Rica para se definir diretrizes para a transparência no sistema de Justiça**. Especificamente, seria interessante analisar de que forma esses países tratam a divulgação proativa de informações sobre “salários, patrimônios e temas disciplinares” e sobre “recursos humanos, técnicos e físicos”. Foram basicamente esses dois itens que fizeram com o que o Brasil se situasse atrás de Chile e Costa Rica no ranking do IAcc (transparência ativa), mencionado neste estudo.

Ainda no que diz respeito à análise comparativa, cabe ressaltar que os testes de transparência ativa e de transparência passiva realizados no âmbito deste estudo tomou como base comparativa apenas as órgãos de cúpula do Judiciário. Assim, o bom resultado alcançado pelo Brasil nessa parte da pesquisa comparativa não pode ser interpretado como representante de um padrão geral dos órgãos do Sistema de Justiça brasileiro. Nessa linha, **recomenda-se seja realizado um estudo sobre transparência com foco no sistema de Justiça subnacional (Tribunais Regionais e Estaduais, Ministérios Públicos Estaduais e Defensorias locais)**.

No que se refere a limites legítimos ao direito à informação, **recomenda-se ao Sistema de Justiça do Brasil, notadamente a STF, CNJ, CNMP e Ministério da Justiça (órgão ao qual está vinculada a Defensoria Pública da União), que estimulem o aprimoramento da gestão documental de seus jurisdicionados modo a fazê-los atender ao disposto no inciso II do art. 30 da Lei de Acesso à Informação e do parágrafo 2º do mesmo artigo:**

¹²⁸ Ver “The Democracy Index” (https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011), IDH-PNUD (<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>) e “Global Right to Information Rating” (<http://www.rti-rating.org/>)

“Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:

(...)

II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura.

(...)

§ 2º Os órgãos e entidades mantêm extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.”

Na mesma linha, **sugere-se a a) adição dos procedimentos de acesso e reavaliação previstos na LAI de modo a criar jurisprudência e pacificar e legimitar entendimentos sobre os limites do sigilo e da abertura b) edição de regulamentações contendo os direitos que se quer proteger no âmbito da discussão a respeito da transparência, com uma lista de exceções bastante específica de modo a dar segurança aos funcionários públicos envolvidos no processo de disponibilização de informações.**

Recomenda-se especial atenção aos Ministérios Públicos e aos órgãos que têm jurisdição específica voltada para a área militar. Estes dois conjuntos necessitam ser estimulados a cumprir com seus deveres de transparência estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação. A resposta do MPF a nosso pedido de informação, afirmando que no “entendimento corrente dos órgãos do poder judiciário, a informação jurídica não está contemplada na Lei de Acesso à Informação” é um exemplo fundamental de

que aplicação da lei e o conhecimento dos servidores públicos sobre ela necessitam ser aprimorados. Mais de um ano após o início de vigência da lei, é injustificável que um órgão desta importância cometa tal equívoco, ainda mais tendo como base de sua argumentação o artigo 5º da Resolução nº89, que, como dito anteriormente, se refere às hipóteses de sigilo e segredo de Justiça. Se respostas como esta são fornecidas por setores competentes de órgãos do Sistema de Justiça, nos preocupa as possíveis realidades nos órgãos de nível subnacional.

Em estudo exploratório realizado no final de 2012 por um dos autores da presente pesquisa¹²⁹, identificou-se que os Ministérios Públicos não estavam cumprindo plenamente a Lei de Acesso à Informação. Observou-se também que o CNMP teve importante papel deflagrador de processos e procedimentos que visavam atender à Lei – embora tais processos e procedimentos ainda não estivessem plenamente efetivados. **Assim, recomenda-se que CNJ e CNMP realizem estudos com vistas a analisar o cumprimento da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, por parte de seus jurisdicionados.** Tal estudo deveria analisar, com base nos ditames da Lei de Acesso à Informação:

- A efetividade dos mecanismos de transparência passiva;
- O cumprimento das obrigações (de forma e conteúdo) de transparência ativa;
- A existência de cursos e treinamentos e construção de alternativas para conscientização do corpo funcional;
- A gestão documental;
- As boas práticas em classificação de documentos;
- Demandas da sociedade por informações.

¹²⁹ Ver ANGÉLICO, Fabiano. O Ministério Público ea Lei de Acesso à Informação. Disponível em http://www.informacaopublica.org.br/sites/default/files/EstudoMPD_LAI.doc.

Em sua resolução 89 de 2012, o CNMP determina algumas ações que devem ser tomadas por este órgão e por órgãos de sua jurisdição. Assim, recomenda-se, sem prejuízo da sugestão acima, que o CNMP informe, em seu sítio eletrônico:

- O cronograma de recebimento de relatórios produzidos pelos MPs. Tais relatórios devem ser encaminhados ao CNMP, de acordo com o parágrafo 2º do inciso IV, Art. 25 da Resolução 89;
- Quais programas permanentes de treinamento foram criados e já estão em funcionamento. A instituição de tais programas está previsto no Art. 26 da Resolução 89;
- Quais procedimentos foram adotadas para fiscalizar o cumprimento da legislação relativa ao acesso à informação. Tal fiscalização é de responsabilidade do CNMP, conforme o Art. 28 da Resolução 89;
- De forma clara e acessível, a lista de atos normativos editados pelos Ministérios Públicos com vistas a regulamentar a Lei de Acesso à Informação e a Resolução 89. O encaminhamento de tais atos ao CNMP está previsto no Art. 29 da Resolução 89.

Na medida em que se pretende incrementar a transparência pública em todo o sistema de Justiça brasileiro, **recomenda-se que o CNJ edite resolução similar à Resolução 89 do CNMP e também informe em seu sítio (cnj.jus.br) os itens listados acima pra que a sociedade e a própria Administração Pública tenham condições mais favoráveis de fiscalizar o cumprimento da Lei 12.527 de 2011, a chamada Lei de Acesos à Informação.**

O correto cumprimento da Lei de Aces-

so à Informação vai ajudar o Sistema de Justiça brasileiro a aprimorar os limites legítimos ao direito à informação. Conforme anotado neste estudo, além de uma lista de exceções é importante que haja mecanismos de apelação e revisão para que se consolidem, a partir de casos concretos, os entendimentos acerca dos limites da transparência.

No que se refere especificamente à transparência ativa, a publicação de informação judicial e a prestação de serviços eletrônicos a ela associada são insuficientes. Apenas três órgãos do Sistema Judicial atenderam a mais de dois terços dos itens analisados. Em itens como disponibilidade da programação de audiências ou da agenda das atividades das autoridades judiciais nos respectivos portais a transparência ativa é quase nula.

Assim, **recomenda-se a edição de norma por parte do CNJ e do CNMP que obrigue todo o Sistema de Justiça a a) publicar em locais visíveis de seus portais da Internet e nos murais do fórum, a agenda de audiências, com uma antecedência mínima de uma semana e b) O mesmo deve ser exigido em relação a agenda semanal das autoridades judiciais. Neste último caso, recomenda-se que seja publicada a agenda prevista e a cumprida.** Um exemplo que pode ser seguido é o da Controladoria Geral da União (CGU)¹³⁰.

No que se refere a disponibilidade de informações financeiras e patrimoniais de juízes e procuradores, quase nenhuma informação pode ser encontrada. Sem prejuízo da recomendação acima (realização de estudos sobre as práticas de Chile e Cista Rica), **recomenda-se que, além dos salários que já estão sendo disponibilizados, também o sejam as declarações de renda anual de juízes, desembargadores, ministros de Tribunais Superiores, Procuradors,**

¹³⁰ Agenda prevista e agenda cumprida. Ver, por exemplo, http://www.cgu.gov.br/Agenda/autoridades-historico/2013/06_junho/25.asp

Promotores e Defensores Públicos - tomando-se o cuidado de não revelar dados pessoais, como o local de residência e modelo/marca de veículos pessoais. Ressalte-se que postulantes ao Legislativo e ao Executivo têm suas declarações de renda expostas pela Justiça Eleitoral, de modo que, a partir do princípio da isonomia, pode-se sustentar que detentores de altos cargos do Sistema de Justiça também podem abrir seus dados patrimoniais, com o cuidado, reitere-se, de não abrir dados pessoais.

Outra medida fundamental para se garantir a transparência e a independência do sistema de Justiça no Brasil é a disponibilização das informações sobre afastamentos para participação em congressos e em eventos, além de dados como nomes e CNPJs dos organizadores, patrocinadores e apoiadores do evento, sobre quem pagou gastos com passagem, hospedagem e eventuais outros benefícios (como diárias, pró-labores). Esses gastos devem estar reunidos conjuntamente em local de fácil localização e em formatos abertos, nos termos da Lei 12.527/2011. Nesse sentido, **recomenda-se ao CNJ o monitoramento da correta aplicação da Resolução 170, de 2013, notadamente do que diz respeito ao Artigo 1º (“... o conteúdo do evento, sua carga horária, a origem das receitas e o montante das despesas devem ser expostos de forma prévia e transparente”). Nesse diapasão, sugere-se ao CNMP que adote medida similar.**

Apesar de todas as lacunas detectadas, as quais ensejaram a redação das recomendações acima, pode-se perceber que já houve grandes avanços no que se refere à publicação de contratos de licitações de bens e serviços e, em menor grau, à publicação de dados orçamentários. A universalidade e a gratuidade de acesso às

informações disponibilizadas são aspectos a destacar.

No entanto, as ferramentas de busca de documentos nos sites ainda precisam ser bastante melhoradas. Boa parte das informações pesquisadas não se encontrava facilmente localizável para quem visita pela primeira vez o site. A disponibilização de informações é importante, mas deve ser feita de modo compreensível e de fácil localização ao cidadão. Os sistemas de busca devem ser úteis para se localizar dados e informações que permitam a formulação de um maior número de inferências e com a maior precisão possível. Nesse sentido, foi constatado que o fato de muitos órgãos judiciais publicarem informações em formato PDF torna a pesquisa menos ágil e precisa. Tal tipo de documento dificulta o processamento automatizado por máquinas, assim como a extração do conteúdo para outro formato e, por vezes, a indexação. Documentos com tabelas, notas de rodapé e várias colunas são os mais prejudicados pela conversão ao PDF.

A disponibilização de documentos em formatos abertos facilitaria muito seu reuso pela sociedade. A Lei de Acesso à Informação já aponta para isso; portanto espera-se que os órgãos do Sistema Judicial empreguem esforços para a implementação de práticas de publicação de conteúdos de acordo com os termos da Lei 12.527/2011. Os órgãos de coordenação e controle do Sistema Judicial, como CNJ e CNMP, possuem bastante informação que poderia ser disposta desde já em formatos abertos.

Nesse sentido, **recomenda-se que seja feita uma regulamentação por parte do CNJ e CNMP, obrigando a publicação de informações em formatos abertos, de modo a permitir a coleta e processamento automatizado da informação.** Tal resolu-

ção pode se basear na Lei de Acesso à Informação e em debates acerca da publicação em dados abertos. Para embasar este movimento, os gestores podem utilizar, por exemplo, a “caixa de ferramentas”, do Banco Mundial¹³¹.

6.1. OUTRAS FORMAS DE APRIMORAR A ACCOUNTABILITY DO SISTEMA DE JUSTIÇA

A literatura da área demonstra que transparência não leva, automaticamente à *accountability* – esta definida como prestação de contas públicas acrescida da possibilidade de sanções (FOX, 2007). O aprimoramento da *accountability* pode ser alcançado através de medidas que promovam o controle externo da sociedade, envolvendo portanto, não somente o acesso, como a participação social efetiva nos processos decisórios relacionados à administração, regulação e fiscalização do Sistema Judicial.

Dada a realidade do país, sugere-se um melhor e mais eficaz atendimento direto nos fóruns e cartórios através de um bem estruturado serviço de informação ao cidadão, o que pode ter importante significado para aproximar os órgãos judiciais da população. Um bom exemplo é o e-SIC do Executivo Federal. Administrado pela Controladoria-Geral da União, além de ter um sistema automático de protocolo, ele controla o fluxo das solicitações e respostas em todas as instâncias recursais do Executivo Federal. Isso facilita em muito o exercício das atividades de controle da CGU. Recomenda-se que O CNJ e o CNMP tenham o mesmo sistema ou utilizem o mesmo da CGU (www.acessoainformacao.gov.br). O código utilizado no programa do Governo Federal já foi, inclusive, disponibilizado para o uso de toda administração pública¹³².

Nossos estudos sobre as experiências

de outros países e as entrevistas realizadas com autoridades e especialistas nos permitem fazer sugestões que poderiam incrementar significativamente a *accountability* no Sistema de Justiça brasileiro. Muitos entrevistados ouvidos para esta pesquisa chamaram a atenção para questões que merecem atenção.

Uma delas é a necessidade de melhoria no processo de formação de juízes. Uma parte dos problemas relacionados neste estudo atribui-se tanto aos valores que são reproduzidos nas escolas de magistratura, como à forma com que os juízes são selecionados – que supostamente privilegiaria um determinado perfil profissional. Ainda que mereça uma análise mais aprofundada, o fato de ter aparecido recorrentemente na fala das autoridades e especialistas entrevistados denota que há uma necessidade de reflexão sobre a formação e seleção de profissionais para a magistratura e para posições de comando nos Tribunais, MPs e Defensorias país afora. As mudanças sugeridas nesta pesquisa dependem em boa medida de uma reforma administrativa, que para ser efetivada precisa de lideranças comprometidas.

A questão do processo de escolha de lideranças também afeta o processo de indicação à mais importante Corte brasileira: o Supremo Tribunal Federal. Embora o Brasil tenha sido um dos dois países com melhor avaliação no teste comparativo de transparência passiva, o tema selecionado para o teste levantou preocupações. Quando se perguntou a respeito dos critérios para indicação para definição de membros do Supremo Tribunal Federal, chamou atenção a inexistência de registros acerca do processo de tomada de decisão. Esse aspecto merece atenção da sociedade do Estado, especialmente no quadro de crescimento do papel do Judiciário na vida pública brasileira em tempos recentes.

¹³¹ Disponível em: <http://data.worldbank.org/open-government-data-toolkit>

¹³² Disponível em <http://www.cgu.gov.br/PrevencaoDaCorrupcao/BrasilTransparente/Servicos/AquisicaoE-Sic.asp>.

Recorda-se que mesmo que a escolha seja uma prerrogativa do Presidente da República, isso não o isenta do *accountability*¹³³ que só pode ser feito com a existência de registros e possibilidade de controle social. Caso contrário, se limitado apenas ao exclusivo arbítrio do chefe de Estado, corre-se o risco de que a escolha atenda a critérios limitados à conveniência política do detentor do poder. Ao permitir que procedimentos como esse fiquem fora do *accountability*, há a perda de credibilidade por parte do governo, abrindo-se espaço a crises institucionais e fragilizando-se a democracia. Assim, **recomenda-se que informações a respeito do processo de indicação a membros do Supremo Tribunal Federal sejam tornados claros. Uma recomendação pontual seria a de tornar pública a lista de nomes considerados e de se dar publicidade também à agenda de encontros destes candidatos com figuras de comando nos Três Poderes.**

Outro problema detectado ao longo desta pesquisa é a por vezes sofrível qualidade do atendimento “no balcão”, observado tanto em entrevistas como em algumas observações *in loco*. Mesmo não sendo este o objeto específico desta pesquisa, foram recorrentes as referências à denegação de acesso a processos não submetidos a sigilo ou mesmo denegação à própria parte quando desacompanhada e advogado; dificuldade ou perda de processos ou documentos; excessiva demora nos procedimentos administrativos referentes aos processos; longa espera nos cartórios forenses; altas taxas cobradas por simples cópias de documentos e restrições no atendimento a cidadãos – seja por horários reduzidos ou por falta de pessoal –; recusa de juízes em atender advogados; impossibilidade de acesso às audiências das varas criminais; falta de acesso a deficientes das

salas de audiências; condições gerais de infraestrutura impróprias, como instalações elétricas ou hidráulicas em péssimo estado: banheiros quebrados e salas de esperas pequenas e/ou com bancos quebrados. Isso constitui problemas que afetam severamente a qualidade da prestação jurisdicional. Alguns desses problemas – no que se refere ao acesso a processo – afetam inclusive o direito de defesa do cidadão. Pelas informações levantadas, esse parece ser um problema muito comum em tribunais de primeira instância do país, em particular às justiças estaduais.

* * *

Se observarmos os problemas já citados no acesso à informação (tanto na transparência ativa como na passiva); o quase nulo poder fiscalizador da sociedade civil; a ausência prática de controle externo baseado no controle social; e as condições gerais de atendimento à população, constata-se que existe uma relação entre todos eles. Eles denotam uma falta de canais do Sistema de Justiça junto à população para que medidas saneadoras sejam tomadas. Mais do que isso, denotam um afastamento desse Poder da população que, em última instância, é a quem deveria servir.

A crescente complexidade da sociedade contemporânea tem feito da judicialização da democracia algo inevitável. A medida que leis e normas abrangem os mais diversos aspectos da vida política e social, o Poder Judiciário acaba tendo sua influência cada vez mais ampliada no regime democrático. A incorporação dos direitos humanos, políticos, sociais à Constituição, tornou em tese o Judiciário o maior guardião dos valores republicanos.

No entanto, esse Poder não passa pelo mesma *accountability* que o Legisla-

¹³³ Esse tema também foi citado nos relatos de outras organizações que fizeram parte do programa de Reforma do Judiciário durante os workshops de pesquisa realizados na FGV (05 de dezembro de 2012) e CEBRAP (13 de maio de 2013)

tivo e o Executivo. Ao não abrir-se à participação e ao controle social, o Judiciário assume timidamente sua tarefa, acabando por fechar-se sobre si mesmo. Torna-se assim mais opaco que deveria ser, mais conservador, mais resistente às mudanças, mais avesso à sua sociedade – e como se tudo isso fosse virtude e significasse “neutralidade” e “independência”. A opacidade e o distanciamento da Justiça, tem ainda como efeito tornar o cidadão ainda mais apático, enfraquecendo e desestimulando a cidadania.

Na democracia contemporânea, não basta a ampliação aos direitos políticos, pois os direitos civis só podem ser garantidos através de um Sistema Judicial que possa defendê-los.

Um exemplo da falta de *accountability* do Poder Judiciário é o fato de juízes de cortes superiores pedirem vistas de processos e ficarem anos em poder destes documentos. Ou, ao contrário, serem extremamente céleres por alguma conveniência. Mesmos não tendo dados que dimensionem o impacto que isso causa, a recorrência dessa ação denota a baixa *accountability*, apontando inclusive para discussões sobre a conveniência de um redesenho institucional desse Poder.

Bobbio¹³⁴ afirma que soluções tecnocráticas correspondem exatamente ao aposto da democracia. Segundo este autor, democracia é um governo de todos – não daqueles que devem tomar as decisões, não na base da competência, mas da existência. “O protagonista da sociedade democrática é o cidadão, o homem das ruas, o quiosque e povo”, não o especialista ou o perito.

Nesse sentido, um controle externo social desempenharia um papel funda-

mental para o aprimoramento do judiciário. Uma cultura mais aberta de acesso à informação e à participação social nas instituições republicanas tende a fortalecer sua legitimidade pública e aumentar a efetividade no cumprimento de suas missões institucionais. O contrário disso – o afastamento das instituições republicanas de seu substrato social – tende a prejudicar a confiança e a harmonia esperada do Estado de Direito. Numa perspectiva hobbesiana, o contrato social seria mantido então somente através do exercício da força e do uso do poder *per se*, traduzido tão somente no desejo de autoperpetuação dos que dominam os aparelhos institucionais.

Como já dissemos anteriormente, podemos identificar dois tipos de transparência: a transparência “opaca” e a transparência “clara” – e, ainda, dois tipos de *accountability*: o *soft* e o *hard accountability*. A transparência opaca envolve disseminação de informação que, na prática, não revela como as instituições funcionam. Por outro lado, a transparência clara diz respeito a programas e práticas de acesso à informação que revelam informação útil e confiável sobre o desempenho institucional, permitindo que a cidadãos e a sociedade civil organizada possam aprimorar sua participação nas instituições republicanas.

Na concepção moderna de política pública, a participação social é um elemento que fortalece a democracia e reduz a conflitividade social. Um Estado transparente e poroso à participação se torna mais imune ao nepotismo, clientelismo, tráfico de influência, à corrupção e outros tipos de desmandos.

¹³⁴ Que alternativas a la democracia representativa?. In El marxismo y el Estado. Barcelona: Editorial Avance, 1977.

7. BIBLIOGRAFIA

Amicus Curiae referente ao caso Pueblo Indígena de Sarayaku Vs. Ecuador apresentado pela Alianza por la Libre Expresión e Información perante a CtIDH.

ARTICLE 19, CHRI, CPA, HRCP. *Global Trends on the Right to Information: a Survey of South Asia*. July 2001.

Braunschweig, K.; Eberius, J.; Thiele, M.; Lehner, W. (2012). The state of open data - limits of current open data platforms. In WWW'12 Web Science Track, 2012. http://www2012.wwwconference.org/proceedings/nocompanion/wwwwebsci2012_braunschweig.pdf visitado em 20 de junho de 2013)

Carta das Nações Unidas de 26 de junho de 1945. Doc. n. 1 UNTS XVI.

Carta Democrática Interamericana de 2001.

CASSESE, Antonio. *International Law*. Oxford University Press, 2005.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas -CEJA (2011). *IACC - Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet*. <http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/component/content/article/995-presentacion-7o-version-del-indice-de-accesibilidad-a-la-informacion-judicial-en-internet-iacc-> (visitado em 20 de junho de 2013)

COMPARATO, Fabio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, Advisory Opinion OC-5/85, 13 November 1985.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Declaração de princípios sobre liberdade de expressão*, 16 a 27 de outubro de 2000.

Convenções de Genebra sobre a Proteção de Vítimas de Conflitos Bélicos de 1949. Doc. n. 75 UNTS 31.

Convenção da ONU Contra a Corrupção, de 31 de outubro de 2003, Doc. Da ONU A/58/422.

Corte Constituzionale, "Open Data" - <http://epsiplatform.eu/content/italian-constitutional-court-releases-datasets> (visitado em 27 de maio de 2013)

Corte I.D.H., Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; e Corte I.D.H., Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 77; y Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 108.

Declaração de Chapultepec, adotada pela Conferência Hemisférica sobre Liberdade de Expressão realizada em Chapultepec, México, D.F., no dia 11 de março de 1994.

Declaração de Nuevo León. México, 13 de janeiro de 2004.

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.

DOSWALD-BECK, Louise e outros. *Customary International Humanitarian Law*, V. 1. Cam-

bridge-USA, 2005.

El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano - 2010 - Relatoria Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

e-PING Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico <http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-ping-padroes-de-interoperabilidade> (visitado em 27 de maio de 2013)

Filartiga v. Pena-Irala, 630 F. 2d 876 (1980) (Circuito do Tribunal de Apelações dos EUA, segundo circuito).

FOX, Jonathan. *The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. Development in Practice*, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.

Gov.uk (2013a) G8 Open Data Charter https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207772/Open_Data_Charter.pdf (visitado em 20 de junho de 2013)

Gov.uk (2013b) G8 Open Data Charter and Technical Annex

<https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex> (visitado em 20 de junho de 2013)

Gov.Uk. Choosing appropriate formats Help your users by providing content in a format they can use. <https://www.gov.uk/service-manual/design-and-content/choosing-appropriate-formats.html> (visitado em 27 de maio de 2013)

The Guardian, *Ministry of Justice praised for opening up court data*, 25 November 2011

<http://www.guardian.co.uk/law/2011/nov/25/open-justice-court-data?INTCMP=SRCH2011> (visitado em 27 de maio de 2013)

ISUNZA-VERA, Ernesto. O sistema mexicano de transparência e acesso a informação pública governamental. Texto elaborado para o Seminário regional “Sociedade civil e as novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas”, Brasília, 9-12 de novembro de 2008.

Leander v. Sweden, 36, Application No 9248/81, Judgement of 26 March 1987; Gaskin v. the United Kingdom 37 Application No 10454/83, Judgement of 07 July 1989 and Guerra and others v. Italy Application No 14967/89, Judgement of 19 February 1998.

Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009.

Lei Federal nº. 12.527/11.

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. UNESCO, 2009.

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. Ed., Brasília. UNESCO, 2009.

Model Inter-American Law on Access to Public Information, 8 de junho de 2010. Doc. AG/RES. 2607 (XL-0/10).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal de Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948 (Preâmbulo). G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810

Open Government Data (OGD) <http://www.opengovdata.org/home/8principles> (visitado

em 20 de junho de 2013)

Open Knowledge Foundation (2011). *Beyond Access: The Right to (Re)Use Public Information*. p 8-9 http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Beyond_Access_7_January_2011_web.pdf (visitado em 20 de junho de 2013)

Portal Imprensa, “Juiz impede jornalistas de acompanhar audiência no Pará” 18/05/2011. http://portalimprensa.uol.com.br/portal/ultimas_noticias/2011/05/18/imprensa41821.shtml (visitado em 20 de junho de 2013)

Report of the Special Rapporteur on the nature and scope of the right to freedom of opinion and expression, and restrictions and limitations to the right to freedom of expression. Doc. Da ONU E/CN.4/1995/32, de 14 de dezembro de 1994.

Report of the Special Rapporteur on the right to seek and receive information, the media in countries of transition and in elections, the impact of new information technologies, national security, and women and freedom of expression. Doc. Da ONU E/CN.4/1998/40, de 28 de janeiro de 1998.

SILVA, Silvana Moreira. Leis de acesso à informação e ganhos democráticos: panorama latinoamericano e caso brasileiro. Paper aprovado para apresentação no Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades. 2012.

Terra Magazine, 19/02/2009. “Termina sem acordo a audiência da Natura com índios asháninka no Acre” <http://terramagazine.terra.com.br/blogdaamazonia/blog/2009/02/17/termina-sem-acordo-a-audiencia-da-natura-com-indios-ashaninka-no-acre/> (visitado em 20 de junho de 2013)

The White House: Office of the Press Secretary, May 09, 2013, Executive Order -- Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/09/executive-order-making-open-and-machine-readable-new-default-government-> (visitado em 27 de maio de 2013)

Vide Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation. Article 19. 1999.

Wikipedia. Reverse engineering

8. ANEXOS

Respostas a pedidos de informação

8.1. RESPOSTAS DO BRASIL

8.1.1. Pedido nº 1



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO

DATA 23.01.2013
REFERÊNCIA: Pedido de Informação – SIC, de 21.01.2013 – Prot. nº 08850.003360/2013-97
ASSUNTO: Indicação de candidatos para Ministro do Supremo Tribunal Federal.
INTERESSADO: Fabiano Angelico

DESPACHO:

I - Trata a presente demanda de solicitação de acesso à lista de candidatos à última vaga aberta no Supremo Tribunal Federal (STF), além de obter documentos com justificativas para a escolha do nome definido.

II - Sobre o assunto esclarecemos que o Ministério da Justiça exerce atribuição apenas acessória no processo de provimento de cargo de Ministro do STF, conforme o inciso V do art. 23 do Decreto 6.061, de 2007.

*"Art. 23. À Secretaria de Reforma do Judiciário compete:
V - instruir e opinar sobre os processos de provimento e vacância de cargos de magistrados de competência do Presidente da República;"*

- Item I – Que sejam informadas quem são as pessoas cogitadas para o preenchimento da vaga à última vaga aberta no Supremo Tribunal Federal. A este respeito, ressaltamos que a indicação para o cargo de Ministro do STF, matéria de competência privativa da Presidenta da República, aguarda a tomada de decisão, aplicando-se, portanto, o inciso 3º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 20, caput, do Decreto nº 7.724, de 2012.

*"Art. 7o O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:
III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;"*

"Art. 20. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão"

1

- Item II – Que sejam informados quais serão os critérios utilizados na escolha do(a) futuro(a) Ministro(a) do Supremo Tribunal Federal. Informamos que os critérios utilizados para a indicação de Ministro do STF estão definidos no caput do art. 101 e Parágrafo Único da Constituição Federal.

"Art. 101 - O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Parágrafo único - Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal."

III - Encaminhe-se ao Serviço de Informação ao Cidadão - SIC-Central, para envio ao requerente.



WAGNER AUGUSTO DA SILVA COSTA
Chefe de Gabinete da Reforma do Judiciário

8.1.2. Pedido nº 2

Prezado (a) Senhor (a),

Informamos a Vossa Senhoria que a informação quanto ao valor do subsídio de Suas Excelências os Senhores Ministro está disponível no sítio do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br), Menu "ACESSO À INFORMAÇÃO", Opção "Consulta Remuneração".

Para sua comodidade, Vossa Senhoria poderá visualizar a informação de seu interesse clicando no(s) seguinte(s) endereço(s) eletrônico(s): <http://www.stf.jus.br/portal/remuneracao/pesquisarRemuneracao.asp>

Quanto à sua solicitação pertinente às agendas de Suas Excelências os Senhores Ministros, informamos que encaminhamos a sua mensagem às Unidades responsáveis pela informação.

A Central do Cidadão agradece o seu contato. Atenciosamente,

Supremo Tribunal Federal
Secretaria Geral da Presidência
Central do Cidadão
Edifício Anexo II - Térreo - Sala C-011 - Brasília (DF) - 70175-900

8.1.3. Pedido nº 3

Prezado(a) Senhor(a),

Em resposta ao questionamento de Vossa Senhoria e com base nas informações prestadas até o momento pelos respectivos Gabinetes informamos que:

O Gabinete da Presidência encaminha arquivo anexo com a agenda de Sua Excelência o Senhor Ministro Joaquim Barbosa no mês de novembro de 2012 e esclarece que a agenda de Sua Excelência está disponível no sítio do Tribunal, Menu ?Imprensa?, Opção ?Agenda do Presidente?

O Gabinete de Sua Excelência o Senhor Ministro Celso de Mello envia o arquivo anexo com as audiências realizadas por Sua Excelência nos meses de novembro e dezembro de 2012 e esclarece que até o presente momento não há audiência programada para o mês de fevereiro.

O Gabinete de Sua Excelência o Senhor Ministro Dias Toffoli esclarece que Sua Excelência atende partes e advogados sem hora marcada, conforme determina o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil e informa que a agenda de Sua Excelência já se encontra publicada no sítio do Tribunal.

Esclarecemos que as agendas de Suas Excelências os Senhores Ministros do Supremo Tribunal Federal podem ser consultadas no sítio do Tribunal (www.stf.jus.br), Menu ?Imprensa?, Opção ?Agenda dos Ministros?.

Para sua comodidade, encaminhamos o endereço de acesso direto à referida informação:

<http://www.stf.jus.br/portal/agendaMinistro/listarAgendaMinistro.asp>

Informamos, por fim, que, caso recebamos mais alguma informação referente ao objeto de sua solicitação, encaminharemos a Vossa Senhoria.

A Central do Cidadão agradece o seu contato. Atenciosamente,

Supremo Tribunal Federal
Secretaria Geral da Presidência
Central do Cidadão
Edifício Anexo II - Térreo - Sala C-011 - Brasília (DF) - 70175-900

GABINETE DO MINISTRO CELSO DE MELLO

AUDIÊNCIAS REALIZADAS

NOVEMBRO - 2012

DATA		HOR	NOME	LOCAL	ASSUNTO
07/11	Qua	17h Intervalo	Gov. Geraldo Alckmin – SP	Gabinete	ADI 4.635 Min. Celso de Mello
12/11	Seg	Após a Sessão	Des. Regina Helena Costa (TRF – 3ª Região)	Gabinete	Entrega de livro de sua autoria
14/11	Qua	16h Intervalo	Dr. Clóvis Smith Frota Júnior – Procurador-Geral do Estado/AM Dr. Leonardo Blasch – Subprocurador-Geral Adjunto/AM Dra. Sandra do Couto e Silva – Procuradora Chefe no DF	Gabinete	RE 658.375 Min. Celso de Mello
14/11	Qua	Após a Sessão	Dr. Marcelo Proença	Gabinete	Entrega da Tese de Doutorado

AGENDA DO MINISTRO JOAQUIM BARBOSA NOVEMBRO - Microsoft Word

Início Inserir Layout da Página Referências Correspondências Revisão Exibição

Layout de Impressão Leitura em Tela Inteira Layout da Web Estrutura de Tópicos Rascunho Modos de Exibição de Documento

Régua Linhas de Grade Barra de Mensagens Mapa do Documento Miniaturas Mostrar/Ocultar

Zoom 100% Uma Página Duas Páginas Largura da Página Zoom

Nova Janela Organizar Tudo Dividir Janela Alternar Janelas Macros

AGENDA DO MINISTRO JOAQUIM BARBOSA – MÊS DE NOVEMBRO 2012

Dia 9/11/2012

16h00 – Juiz Nino Toldo - Presidente da AJUFE - Entrega de Convite

Dia 12/11/2012

10h00 – Entrega de convite para Presidente Dilma Rousseff

Dia 13/11/2012

10h30 - Entrega de Convite na Câmara dos Deputados - Dep. Marcos Maia

11h00 - Entrega de convite no Senado Federal - Senador José Sarney

8.2. RESPOSTAS DO CANADÁ

Thank you for your e-mail. There are a couple of things we need to clarify before we can begin to process your request. First, being a Canadian citizen is a requirement of the Access to Information Act, therefore, we would require proof of your Canadian citizenship. Second, There is a five dollar application fee for all requests submitted under the Access to Information Act.

Please forward proof of your Canadian citizenship and a cheque or money order for five (5) dollars made out to the Receiver General for Canada to the following address:

Ann Wesch
Director, Access to Information and Privacy
Privy Council Office
55 Metcalfe Street, Suite 1340
Ottawa, Ontario K1A 0A3

Please see the following link for documents accepted as proof of citizenship:

<http://www.cic.gc.ca/english/citizenship/proof.asp>

Please feel free to contact me if I can be of assistance or if you have any questions. We will begin the processing of your request once we have received the application fee and the appropriate documents, please also include a postal address.

Sincerely,

David

David Neilson

A/Deputy Director / Directeur adjoint p.i.

Access to Information and Privacy

8.2.1. Pedido nº 3

On behalf of the Supreme Court of Canada, we acknowledge receipt of your email of January 22, 2013. Your email has been referred to me for reply.

The Supreme Court does not provide information concerning individual judges and their schedules. The schedule for hearings is made public and it can be found at the following website: <http://www.scc-csc.gc.ca/case-dossier/cms-sqd/hear-aud-eng.aspx>.

Yours sincerely,

Chantal Portelance
Director, Communications Services

Reception
Supreme Court of Canada | Cour suprême du Canada
301 Wellington Street | 301, rue Wellington
Ottawa, Ontario K1A 0J1
Reception@SCC-CSC.CA<mailto:Reception@SCC-CSC.CA>
Tel. | Tél.: / Fax | Téléc.:
[cid:part6.09050107.03030405@gregmichener.com]
From: Greg Michener [<mailto:rgm@gregmichener.com>]
Sent: Tuesday, January 22, 2013 7:16 AM
To: Reception-Réception
Subject: Inquiry -- about Justices

8.3. RESPONSTAS COSTA RICA

8.2.1. Pedido nº 3

Estimado señor:

En relación a su solicitud enviada por correo electrónico en días pasados y siguiendo instrucciones superiores, adjunto la respuesta dada por el señor Francisco Arroyo M, Director de Gestión Humana, en la que se adjunta la tabla de salario de Magistrado Presidente y de Magistrado General, desglosada por rubros. Como bien indica el Director de Gestión Humana la Ley, en este caso la Ley de Protección de Datos Personales, no permite dar el salario específico de cada uno sin su consentimiento, para lo cual se requeriría autorización expresa. Atentamente,

Msc. Nancy Hernández L
Directora
Presidencia de la Corte

De: Francisco Arroyo Meléndez
Enviado el: Viernes, 01 de Febrero de 2013 08:25 a.m.
Para: Nancy Hernández Lopez
Asunto: RV: Solicitud de información

Estimada Nancy:

Adjunto encontrará la información relativa al salario de contratación (sin anuales y con el puntaje básico de Carrera Profesional) de los cargos solicitados, conforme se establece en la Ley de Presupuesto.

Debe recordarse que el salario específico de cada funcionario depende del número de anuales y de los títulos, capacitaciones y otros que aporte. Por esa razón, el salario mensual de cada persona, de conformidad con la Ley de Protección de Datos, es de carácter privado y para suministrarla se requiere de su autorización expresa.

Atentamente,

*Francisco Arroyo Meléndez
Director Gestión Humana
Poder Judicial*

El detalle de los salarios se basa en un cálculo con cero anuales y 20 puntos de carrera profesional

MAGISTRADO PRESIDENTE	
Descripción de Clase	MAGISTRADO PRESIDENTE
Salario Base	€ 2,389,400.00
Valor del Punto	€2,279.00
Porcentaje de Anualidad	1.94

MAGISTRADO PRESIDENTE	
Descripción de Clase	MAGISTRADO PRESIDENTE
Salario Base	€ 2,389,400.00
Valor del Punto	€2,279.00
Porcentaje de Anualidad	1.94
Componente Salarial	Monto Por Componente por mes
ICS Grupo-19.5	€465,933.00
Laudo GRUPO 17	€21,517.50
Proh. Licenciatura	€1,553,110.00
Puntos de Carrera Profesional	€45,580.00
R.E.F.J. Grupo 30	€716,820.00
Sobresueldo Magis. 2 IISEM2012	€726,997.38
Suma:	€5,919,357.88

MAGISTRADO PRESIDENTE DE LA SALA	
Descripción de Clase	MAGISTRADO PRESIDENTE DE LA SALA
Salario Base	€ 2,287,000.00
Valor del Punto	€2,279.00
Porcentaje de Anualidad	1.971033155
Componente Salarial	Monto Por Componente por mes
ICS Grupo-19.5	€445,965.00
Laudo GRUPO 9	€8,430.90
Proh. Licenciatura	€1,486,550.00
Puntos de Carrera Profesional	€45,580.00
R.E.F.J. Grupo 30	€686,100.00
Sobresueldo Magis. 1 IISEM2012	€717,805.54
Suma:	€5,677,431.44

MAGISTRADO SUPLENTE	
Descripción de Clase	MAGISTRADO SUPLENTE

MAGISTRADO SUPLENTE	
Descripción de Clase	MAGISTRADO SUPLENTE
Salario Base	¢ 2,185,800.
Valor del Punto	¢2,279.
Porcentaje de Anualidad	2.001933
Componente Salarial	Monto Por Componente por mes
ICS Grupo-19.5	¢426,231.
Laudo GRUPO 9	¢8,430.
Proh. Licenciatura	¢1,420,770.
Puntos de Carrera Profesional	¢45,580.
R.E.F.J. Grupo 30	¢655,740.
Sobresueldo Magis. 1 IISEM2012	¢717,805.
Suma:	¢5,460,357.

MAGISTRADO VICEPRESIDENTE	
Descripción de Clase	MAGISTRADO VICEPRESIDENTE
Salario Base	¢ 2,324,600.
Valor del Punto	¢2,279.
Porcentaje de Anualidad	1.9597604
Componente Salarial	Monto Por Componente por mes
ICS Grupo-19.5	¢453,297.
Laudo GRUPO 9	¢8,430.
Proh. Licenciatura	¢1,510,990.
Puntos de Carrera Profesional	¢45,580.
R.E.F.J. Grupo 30	¢697,380.
Sobresueldo Magis. 1 IISEM2012	¢717,805.
Suma:	¢5,758,083.

MAGISTRADO	
Descripción de Clase	MAGISTRADO

MAGISTRADO	
Descripción de Clase	MAGISTRADO
Salario Base	¢ 2,185,800.00
Valor del Punto	¢2,279.00
Porcentaje de Anualidad	2.00193369
Componente Salarial	Monto Por Componente por mes
ICS Grupo-19.5	¢426,231.00
Laudo GRUPO 9	¢8,430.90
Proh. Licenciatura	¢1,420,770.00
Puntos de Carrera Profesional	¢45,580.00
R.E.F.J. Grupo 30	¢655,740.00
Sobresueldo Magis. 1 IISEM2012	¢717,805.54
Suma:	¢5,460,357.44

8.4. RESPOSTAS DO REINO UNIDO

8.4.1. Pedido n. 1

Dear Mr. Martine,

I write in response to your letter to me of 22 January and to the almost identical letter you have written to the Supreme Court generally.

The selection process for appointments to the Supreme Court is the responsibility of an ad hoc selection commission. The membership of such commissions is set out in the Constitutional Reform Act 2005, as is the general requirements under which such a commission operates. Vacancies for Justices are openly advertised and an information pack is made publicly available: copies of those documents from the most recent commission are **enclosed**.

It would be inappropriate for anyone external to the process to be provided with information about the candidates or the detail of the selection commission's deliberations.

Yours sincerely

Jenny Rowe

JENNY ROWE

JUSTICES OF THE SUPREME COURT

An ad hoc selection commission has been established under section 27 and schedule 8 of the Constitutional Reform Act 2005 (the Act) to select candidates to be recommended for appointment as Justices of the Supreme Court. There is one immediate vacancy created by Lord Dyson's appointment as Master of the Rolls. Further vacancies will arise in March 2013 when Lord Walker retires, and in June 2013 when Lord Hope retires. The selection commission is anxious to attract applications from the widest field, and in making recommendations will bear in mind the nature of the work done by the Court and the way it is likely to develop over the next few years.



The statutory minimum qualification for appointment is to have held high judicial office for a period of at least two years, or to have satisfied the judicial appointment eligibility condition on a 15-year basis or to have been a qualifying practitioner for a period of at least 15 years. By convention there have for many years been two Scottish Law Lords and, more recently, two Scottish Justices of the Supreme Court. On Lord Hope's retirement, Lord Reed will be the only Justice from Scotland. In making its recommendations the selection commission will have regard to the requirement under section 27(8) of the Act to "ensure that between them the Judges will have knowledge of, and experience of practice in, the law of each part of the United Kingdom."

The selection commission invites applications from eligible candidates who fulfil one of the above statutory requirements and meet the criteria set out in the Information Pack.

Additional information on the qualifications, the criteria, the selection process and how to apply can be found in the Information Pack which can be downloaded from the Supreme Court website (www.supremecourt.gov.uk) or requested from Grainne Hawkins (grainne.hawkins@supremecourt.gsi.gov.uk; tel: 020 7960 1906).

The closing date for applications is 5pm on Tuesday 30 October. Applications should be sent to: Jenny Rowe, Chief Executive, UK Supreme Court, Parliament Square, LONDON SW1P 3BD (jenny.rowe@supremecourt.gsi.gov.uk).

8.5. RESPOSTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ID do chamado 4454 Serviço de Informação ao Cidadão



Para ver mensagens relacionadas a esta, agrupar mensagens por conversa.



Serviço de Informação ao Cidadão do MPF (sic@pgr.mpf.gov.br) Adicionar e contatos 09/04/2013
Para: alexandrebp15@hotmail.com

Prezado Senhor,

O Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério Público Federal foi instituído pela Portaria PGR 246 de 16 de maio de 2012, em atendimento ao disposto na Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011.

O Conselho Nacional do Ministério Público aprovou a Resolução nº 89 de 28/08/2012, publicada no DOU, Seção 1, de 29/09/2012, págs. 94/95, disponível no link abaixo, com o objetivo de regulamentar a Lei de Acesso à Informação no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados.

http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/Resolucao_n_89_acesso_a_informacao_-_LAI.pdf

De acordo com o parágrafo único do art. 5º da referida resolução, e o entendimento corrente dos órgãos do Poder Judiciário, a informação jurídica não está contemplada na Lei de Acesso à Informação e continuará sendo disponibilizada segundo as normas e regulamentos de cada órgão, e o disposto na Súmula Vinculante nº 14 do STF.

Cumprе esclarecer que informações sobre procedimentos investigatórios civis e criminais, inquéritos policiais e processos judiciais já eram fornecidas nos setores específico das unidades do MPF.

Portanto, sugerimos entrar em contato diretamente com o setor de Informação Jurídica da Procuradoria da República em São Paulo pelo site eletrônico www.prsp.mpf.gov.br.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério Público Federal
Edifício Sede da Procuradoria-Geral da República - SAF Sul Quadra 4 Conjunto C - Bloco B - Sala 102
Brasília / DF - CEP 70080-900 - (61) 3108-6726

8.6. PEDIDOS DE INFORMAÇÃO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E RESPOSTAS

Finalamento de Pedido

Detalhes do Pedido | **Dados da Resposta** | Reclamação/Recursos | Anexos | Dados do Histórico

Protocolo 08850003360201397

Solicitante Fabiano Angelico

Data de Abertura 21/01/2013 10:43

Órgão Superior MJ - Ministério da Justiça

Órgão Vinculado

Prazo de Atendimento 14/02/2013

Situação Respondido

Forma de recebimento da resposta Pelo sistema (com avisos por email)

Descrição Solicitação Eu gostaria de ter acesso à lista de candidatos à última vaga aberta no Supremo Tribunal Federal. Além disso, gostaria de obter documentos com justificativas para a escolha do nome definido.

1.pdf - Adobe Reader
Visualizar Janela Ajuda

1 / 2 95%

DATA 23.01.2013
REFERÊNCIA: Pedido de Informação – SIC, de 21.01.2013 – Prot. nº 08850.003360/2013-97
ASSUNTO: Indicação de candidatos para Ministro do Supremo Tribunal Federal.
INTERESSADO: Fabiano Angelico

DESPACHO:

I - Trata a presente demanda de solicitação de acesso à lista de candidatos à última vaga aberta no Supremo Tribunal Federal (STF), além de obter documentos com justificativas para a escolha do nome definido:

II - Sobre o assunto esclarecemos que o Ministério da Justiça exerce atribuição apenas acessória no processo de provimento de cargo de Ministro do STF, conforme o inciso V do art. 23 do Decreto 6.061, de 2007.

*"Art. 23. À Secretaria de Reforma do Judiciário compete:
V - instruir e opinar sobre os processos de provimento e vacância de cargos de magistrados de competência do Presidente da República;"*

- Item I – Que sejam informadas quem são as pessoas cogitadas para o preenchimento da vaga à última vaga aberta no Supremo Tribunal Federal. **A este respeito, ressaltamos que a indicação para o cargo de Ministro do STF, matéria de competência privativa da Presidenta da República, aguarda a tomada de decisão**

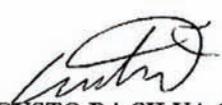
sta MJ1.pdf - Adobe Reader
Editar Visualizar Janela Ajuda

2 / 2 95%

- Item II – Que sejam informados quais serão os critérios utilizados na escolha do(a) futuro(a) Ministro(a) do Supremo Tribunal Federal. **Informamos que os critérios utilizados para a indicação de Ministro do STF estão definidos no caput do art. 101 e Parágrafo Único da Constituição Federal.**

*"Art. 101 - O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.
Parágrafo único - Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal."*

III - Encaminhe-se ao Serviço de Informação ao Cidadão - SIC-Central, para envio ao requerente.


WAGNER AUGUSTO DA SILVA COSTA
Chefe de Gabinete da Reforma do Judiciário

Recurso:

torioPedido.pdf - Adobe Reader

Arquivo Editar Visualizar Janela Ajuda

2 / 2 110%

Dados do Recurso de 1ª Instância

Órgão Superior Destinatário	MJ - Ministério da Justiça
Órgão Vinculado Destinatário	
Data de Abertura	24/01/2013
Prazo de Atendimento	29/01/2013
Tipo de Recurso	Justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada

Justificativa

Eu pedi ao Ministério da Justiça a lista dos candidatos à última vaga aberta no STF. É verdade que meu pedido não foi explícito quanto à vaga em questão, mas obviamente eu me referia à cadeira agora ocupada pelo ministro Teori Zavascki, que tomou posse no último dia 29 de novembro, pois este é o ministro há menos tempo no STF.

O Ministério da Justiça, porém, negou-me o acesso à lista de candidatos bem como a documentos que justificasse a escolha de Teori Zavascki citando o artigo 20 da Lei de Acesso à Informação. No entanto, o artigo 20 explicita que "o acesso ... será assegurado a partir da edição do ato ou decisão". Ou seja, uma vez que já se decidiu pelo sr. Zavascki -- ele até já tomou posse --, o "documento preparatório ou informação nele contida", para citar o art. 20, já é de acesso público.

Recorro, portanto, da decisão do Ministério da Justiça.

Grato

Resposta Recurso

Data da Resposta	29/01/2013
Prazo Limite para Recurso	08/02/2013
Tipo Resposta	Deferido

Justificativa

Prezado Cidadão,

210 x 297 mm

instancia 08850003360201397.pdf - Adobe Reader

Arquivo Editar Visualizar Janela Ajuda

1 / 4 126%

Ferramentas Com

DATA 29.01.2013

REFERÊNCIA: Recurso de 1ª instância – SIC, de 24.01.2013 – Prot. nº 08850.003360/2013-97

ASSUNTO: Indicação de candidatos para Ministro do Supremo Tribunal Federal.

INTERESSADO: Fabiano Angelico

I – Trata o expediente de Recurso em 1ª instância referente à resposta inicial ao pedido de informação nº 08850.003360/2013-97.

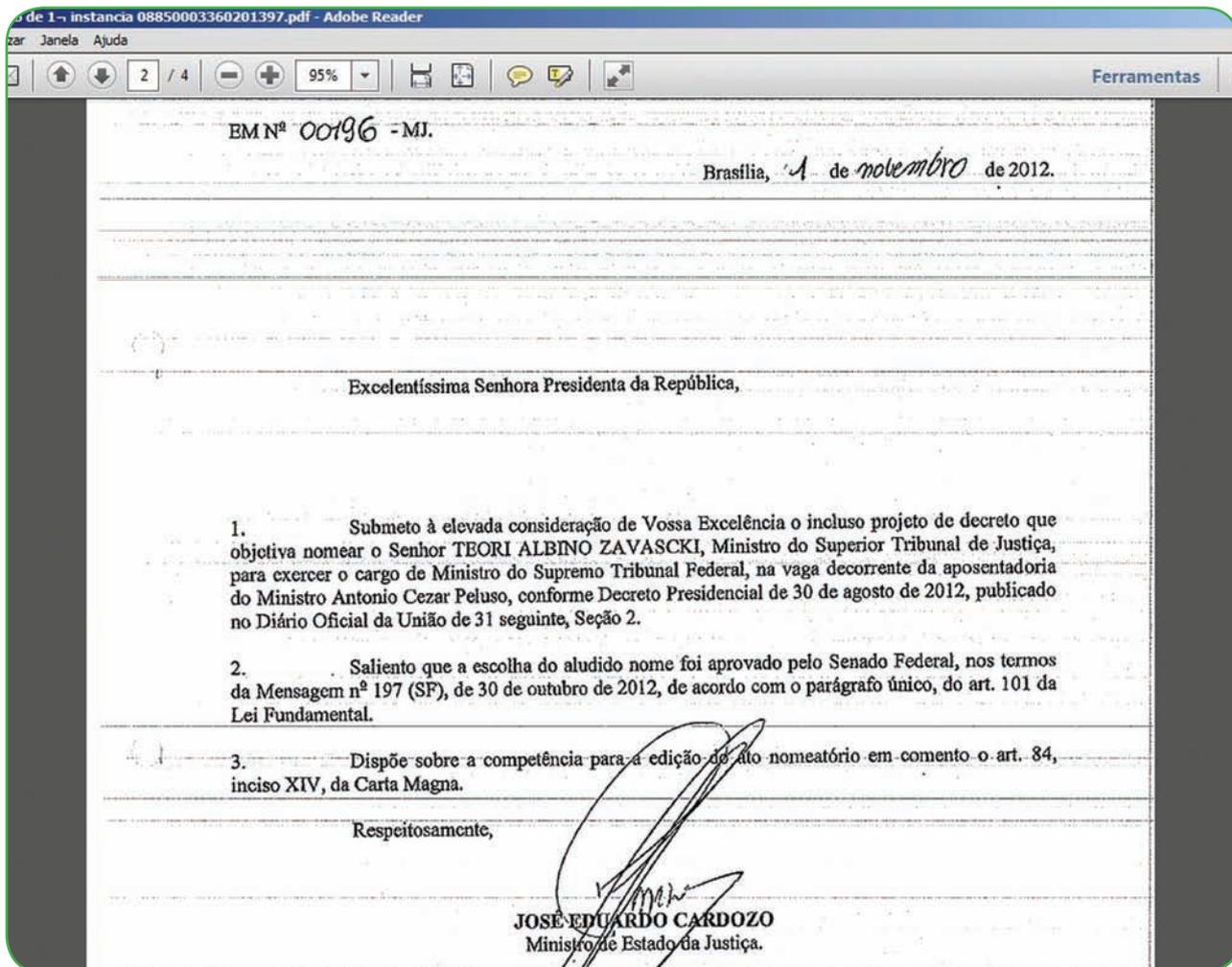
II – Encaminhamos em anexo cópia do processo nº 08025.002116/2012-59, por meio do qual o Ministério da Justiça, nos limites de sua competência meramente acessória no processo de nomeação de ministros de tribunais superiores, submeteu à Presidência da República a minuta de Decreto de nomeação do Ministro Teori Albino Zavascki ao Supremo Tribunal Federal, após a efetivação desta escolha pela Presidência da República e a subsequente aprovação pelo Senado Federal, conforme exige o Art. 101, Parágrafo Único, da Constituição Federal.

III – Registramos, outrossim, não dispomos de lista formalmente constituída de candidatos à referida vaga, e informamos que os critérios para escolha do indicado estão elencados no citado dispositivo da Constituição.

IV – Seguimos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

V – Encaminhe-se ao Serviço de Informação ao Cidadão - SIC-Central, para envio ao requerente.

FLÁVIO CROCCE CAETANO
Secretário de Reforma do Judiciário



8.7. TABELA COMPLETA - ESTUDO COMPARATIVO EM TRANSPARÊNCIA ATIVA

Tabela transparência ativa - avaliação dos portais

Categorias	Indicadores	Conselho Nacional de Justiça - CNJ	Superior Tribunal de Justiça - STJ	Supremo Tribunal Federal - STF	Superior Tribunal Militar - STM	Tribunal Superior Eleitoral - TSE	Ministério Público Federal - MPF	Ministério Público do Trabalho - MPT	Ministério Público Militar (MPM)	Tribunal Superior do Trabalho - TST	Defensoria Pública da União - DPU	Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP
	Website	www.cnj.jus.br	www.stj.gov.br	stf.gov.br	www.stm.gov.br	www.tse.gov.br	www.mpf.mp.br	www.mpt.gov.br	www.mpm.gov.br	www.tst.jus.br	www.dpu.gov.br	www.cnmp.gov.br
1. Acesso (website)	1.1. Gratuidade do acesso											
	10.1.1 Todos os serviços jurídicos informáticos são gratuitos	1	-1	1	1		1	1	0	1	1	1
	10.1.2 Serviços de informação gratuitos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	10.2. Universalidade do acesso											
	10.2.1 Todos os serviços são universais	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1

1=informação disponível; 0= indisponível; NSA= não se aplica

Categorias	Indicadores	Conselho Nacional de Justiça - CNJ	Supeior Tribunal de Justiça - STJ	Supremo Tribunal Federal - STF	Superior Tribunal Militar - STM	Tribunal Superior Eleitoral - TSE	Ministério Público Federal - MPF	Ministério Público do Trabalho - MPT	Ministério Público Militar (MPM)	Tribunal Superior do Trabalho - TST	Defensoria Pública da União - DPU	Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP
	Website	www.cnj.jus.br	www.stj.gov.br	stf.gov.br	www.stm.gov.br	www.tse.gov.br	www.mpf.mp.br	www.mpt.gov.br	www.mpm.gov.br	www.tst.jus.br	www.dpu.gov.br	www.cnmp.gov.br
2. Publicação e atualização de sentenças (Judiciário) e resoluções (Ministério Público)	2.1 Publicação de sentenças e resoluções											
	2.1.1 Publicação das decisões de julgamentos comuns ou de primeira instância	nsa	0	0	1	0	1	nsa	nsa	0	nsa	nsa
	2.1.2 Publicação das decisões das Cortes Superiores (excluindo a corte superior)	nsa	0	0	1	nsa	0	nsa	nsa	0	nsa	nsa
	2.1.3 Publicação das decisões da Suprema Corte	nsa	0	1	1	nsa	0	nsa	nsa	0	nsa	nsa
	2.2. Segundo a matéria											
	2.2.1 Possibilidade de acessar às decisões de competência determinada em pelo menos uma matéria	1	0	1	1	1	0	nsa	nsa	1	nsa	nsa
	2.2.2 Possibilidade de acessar às decisões de competência determinada em todas matérias	nsa	0	1	1	1	0	nsa	nsa	1	nsa	nsa
	2.3. De acordo com jurisdição territorial											
	2.3.1 Possibilidade de acessar as decisões de todas as jurisdições territoriais do país (rastreadibilidade)	nsa	0	0	0	0	1	nsa	nsa	0	nsa	nsa
	2.3.2 Acesso às decisões das principais jurisdições territoriais do país	1	0	0	0	nsa	0	nsa	nsa	0	nsa	nsa

1=informação disponível; 0= indisponível; NSA= não se aplica

Categories	Indicadores	Conselho Nacional de Justiça - CNJ	Superior Tribunal de Justiça - STJ	Supremo Tribunal Federal - STF	Superior Tribunal Militar - STM	Tribunal Superior Eleitoral - TSE	Ministério Público Federal - MPF	Ministério Público do Trabalho - MPT	Ministério Público Militar (MPM)	Tribunal Superior do Trabalho - TST	Defensoria Pública da União - DPU	Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP	
	Website	www.cnj.jus.br	www.stj.gov.br	stf.gov.br	www.stm.gov.br	www.tse.gov.br	www.mpf.mp.br	www.mpt.gov.br	www.mpm.gov.br	www.tst.jus.br	www.dpu.gov.br	www.cnmp.gov.br	
2. Publicação e atualização de sentenças (Judiciário) e resoluções (Ministério Público)	2.3.3 Acesso às sentenças proferidas por tribunais pela principal jurisdição territorial do país	1	0	1	0	nsa	0	nsa	nsa	0	nsa	nsa	
	2.4. Mecanismo de busca												
	2.4.1. Possui mecanismo de busca	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
	2.4.2. Mecanismo de busca é público	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
	2.4.3 Permite buscar por matéria	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0	1	
	2.4.4. Permite buscar jurisprudência por normativa aplicável (dispositivo legal)	0	1	1	1	1	0	0	0	1	0	1	
	2.4.5 Permite busca por hierarquia do tribunal	1	0	0	0	0	nsa	nsa	nsa	0	nsa	nsa	
	2.4.6 Permite busca por jurisdição da Corte	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0	nsa	
	2.4.7 Permite busca por data	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	
	2.4.8 Permite busca por palavras-chave	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	
	2.5 Atualização das sentenças publicadas (Judiciário) ou resoluções (Ministérios Públicos)												
	2.5.1 Sentenças (Judiciário) ou resoluções (Ministérios Públicos) atualizadas até o último mês concluso	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0
	2.5.2 Sentenças ou resoluções atualizadas até o último ano concluso	1	1	1	1	1	nsa	nsa	nsa	1	nsa	1	1
	2.6 Formato da publicação	html	pdf. ou html	html	html	pdf	.pdf	html, pdf	html	html/doc	html	pdf	pdf
	2.7 Nível de detalhamento: Inteiro teor												
2.7.1 Inteiro teor da decisão final	1	0	1	1	1	1	0	1		1			
2.7.2 Interior teor de todos os andamentos, inclusive decisões interlocutórias e juntadas de petição, do processo	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	
2.8 Rastreabilidade (possibilidade de acesso às decisões referentes ao caso em outras instâncias)	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	nsa	

Categorias	Indicadores	Conselho Nacional de Justiça - CNJ	Superior Tribunal de Justiça - STJ	Supremo Tribunal Federal - STF	Superior Tribunal Militar - STM	Tribunal Superior Eleitoral - TSE	Ministério Público Federal - MPF	Ministério Público do Trabalho - MPT	Ministério Público Militar (MPM)	Tribunal Superior do Trabalho - TST	Defensoria Pública da União - DPU	Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP
		www.cnj.jus.br	www.stj.gov.br	stf.gov.br	www.stm.gov.br	www.tse.gov.br	www.mpf.mp.br	www.mpt.gov.br	www.mpm.gov.br	www.tst.jus.br	www.dpu.gov.br	www.cnmp.gov.br
3. Publicação de Estatísticas	3.1 Publicação de Estatísticas											
	3.1.1 Contém estatísticas sobre ações ajuizadas	1	1	1	0	1	1	0	0	1	nsa	1
	3.1.2 Estatísticas sobre ações ajuizadas contêm informação sobre a principal jurisdição territorial do país	1	1	1	0	0	1	nsa	nsa	nsa	nsa	0
	3.1.3 Estatísticas sobre ações ajuizadas com informações em nível de jurisdição territorial (instância estadual)	1	1	0	0	1	1	0	0	1	nsa	1
	3.1.4 Estatísticas sobre ações ajuizadas contêm informações em nível nacional	1	1	1	0	1	1	0	0	1	nsa	1
	3.1.5 Desagregadas por matéria	0	0	1	0	0	0	0	0	0	nsa	0
	3.1.6 Desagregadas por tribunal	1	1	0	0	1	0	0	0	1	nsa	1
	3.1.7 Desagregadas por jurisdições nas quais foram ajuizadas	1	1	0	0	1	1	0	0	1	nsa	1
	3.2 Estatísticas sobre causas encerradas											
	3.2.1 Sobre casos encerrados	1	1	1	0	0	0	0	0	1	nsa*	1
	3.2.2 Sobre processos encerrados a nível nacional	1	1	1	0	0	0	0	0	1	nsa	1
	3.2.3 Sobre processos concluídos nas principais jurisdições	1	0	0	0	nsa	0	nsa	nsa	nsa	nsa	1
	3.2.4 Sobre casos resolvidos na principal jurisdição territorial do país	nsa	0	1	0	nsa	0	nsa	nsa	nsa	nsa	1
	3.2.5 Desagregadas por matéria (civil, trabalhista, penal, etc...)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	nsa	0

1=informação disponível; 0= indisponível; NSA= não se aplica

Categories	Indicadores	Conselho Nacional de Justiça - CNJ	Supeior Tribunal de Justiça - STJ	Supremo Tribunal Federal - STF	Superior Tribunal Militar - STM	Tribunal Superior Eleitoral - TSE	Ministério Público Federal - MPF	Ministério Público do Trabalho - MPT	Ministério Público Militar (MPM)	Tribunal Superior do Trabalho - TST	Defensoria Pública da União - DPU	Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP	
	Website	www.cnj.jus.br	www.stj.gov.br	stf.gov.br	www.stm.gov.br	www.tse.gov.br	www.mpf.mp.br	www.mpt.gov.br	www.mpm.gov.br	www.tst.jus.br	www.dpu.gov.br	www.cnmp.gov.br	
3. Publicação de Estatísticas	3.2.6 Desagregadas por tribunal	1	1	0	0	0	0	0	0	1	nsa	1	
	3.2.7 Desagregadas por jurisdições nas quais foram concluídas	1	0	0	0	0	0	0	0	1	nsa	1	
	3.3. Estatísticas sobre casos pendentes												
	3.3.1 Sobre casos pendentes	1	1	1	0	0	1	0	0	1	nsa	1	
	3.3.2 Sobre processos pendentes a nível nacional	1	1	1	0	0	1	0	0	1	nsa	1	
	3.3.3. Sobre processos pendentes nas principais jurisdições	1	0	0	0	nsa	1	nsa	nsa	nsa	nsa	nsa	1
	3.3.4. Sobre casos pendentes na principal jurisdição territorial do país	1	0	1	0	nsa	1	nsa	nsa	nsa	nsa	nsa	1
	3.3.5 Desagregadas por matéria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	nsa	0
	3.3.6 Desagregadas por tribunal	0	1	0	0	0	0	0	0	1	nsa	nsa	1
	3.3.7 Desagregadas por jurisdições nas quais estão pendentes	1	0	0	0	nsa	0	nsa	nsa	nsa	nsa	nsa	1
	3.4. Publicação regular de estatísticas sobre causas nos últimos 5 anos	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	nsa	1
3.5. Formato	pdf	pdf	html	nsa	html	html	nd	nd	pdf e html	html	html	pdf*	
4. Publicação da programação de audiências	4.1 Publicação de agendamento de audiências de acordo com a hierarquia do tribunal												
	4.1.1 O agenda das audiências de todos os tribunais de todas as hierarquias diferentes que compõem o Poder Judiciário	nsa	0	0	0	0	0	0	0	0	nsa	1	
	4.1.2. Agenda de audiências que ocorrerão nos tribunais superiores que compõem o Poder Judiciário	nsa	0	0	1	0	0	0	0	0	nsa	1	

1=informação disponível; 0= indisponível; NSa= não se aplica

Categories	Indicadores	Conselho Nacional de Justiça - CNJ	Supeior Tribunal de Justiça - STJ	Supremo Tribunal Federal - STF	Superior Tribunal Militar - STM	Tribunal Superior Eleitoral - TSE	Ministério Público Federal - MPF	Ministério Público do Trabalho - MPT	Ministério Público Militar (MPM)	Tribunal Superior do Trabalho - TST	Defensoria Pública da União - DPU	Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP
	Website	www.cnj.jus.br	www.stj.gov.br	stf.gov.br	www.stm.gov.br	www.tse.gov.br	www.mpf.mp.br	www.mpt.gov.br	www.mpm.gov.br	www.tst.jus.br	www.dpu.gov.br	www.cnmp.gov.br
4. Publicação da programação de audiências	4.1.3. Agenda das audiências de todas os tribunais de todos os tribunais ordinários diferentes que compõem o Poder Judiciário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	nsa	1
	4.2. Publicação de agenda-mento de audiências de acordo com a distribuição territorial dos tribunais											
	4.2.1. Agenda de todos tribunais do país	0	0	0	0	0	0	0	0	0	nsa	1
	4.2.2. Agenda dos tribunais das principais jurisdições do país	0	0	0	0	0	0	0	0	0	nsa	1
	4.2.3. Agenda dos tribunais do principal jurisdição nacional	0	0	1	0	0	0	0	0	0	nsa	1
	4.3. Agenda de audiências públicas											
	4.3.1. Existência ou não da agenda	nsa	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
	4.3.2. Atualização da agenda	nsa	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
5. Agenda de juizes e procuradores e correspondentes do MP	5.1. Publica a agenda ao menos da semana em curso do tribunal em questão											
	5.1.1. Agenda em curso do tribunal em questão (ao menos da semana)	0	0	0	1	0	0	0	0	0	nsa	1
	5.2. Agenda dos juizes de Cortes Superiores e correspondente no MP											
	5.2.1. Existência ou não da agenda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	5.2.2. Atualização da agenda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

1=informação disponível; 0= indisponível; NSA= não se aplica

Categorias	Indicadores	Conselho Nacional de Justiça - CNJ	Superior Tribunal de Justiça - STJ	Supremo Tribunal Federal - STF	Superior Tribunal Militar - STM	Tribunal Superior Eleitoral - TSE	Ministério Público Federal - MPF	Ministério Público do Trabalho - MPT	Ministério Público Militar (MPM)	Tribunal Superior do Trabalho - TST	Defensoria Pública da União - DPU	Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP
		Website www.cnj.jus.br	www.stj.gov.br	stf.gov.br	www.stm.gov.br	www.tse.gov.br	www.mpf.mp.br	www.mpt.gov.br	www.mpm.gov.br	www.tst.jus.br	www.dpu.gov.br	www.cnmp.gov.br
6. Publicação de recursos físicos e materiais	6.1. Publicação de recursos de infraestrutura											
	6.1.1 O site contém informação atualizada sobre a infraestrutura	1	1	1	0	0	0	nsa	nsa	nsa	0	1
	6.1.2 O site contém informação a nível nacional	1	1	1	0	0	0	nsa	nsa	nsa	0	1
	6.1.3 O site contém informações sobre os principais territórios do país	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
6. Publicação de recursos físicos e materiais	6.1.4 O site informação sobre a principal jurisdição do país	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
	6.1.5 A informação se encontra desagregada segundo divisões territoriais	0	0	0	0	0	0	nsa	nsa	nsa	0	1
	6.2. Publicação de recursos tecnológicos (nº de computadores)											
	6.2.1 O site contém informação atualizada sobre recursos tecnológicos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	6.2.2 Contém informação a nível nacional	1	0	0	0	0	0	nsa	nsa	nsa	0	0
	6.2.3 O site contém informações sobre os principais territórios do país	0	0	0	0	0	0	nsa	nsa	nsa	0	0
	6.2.4 O site informação sobre a principal jurisdição do país	0	0	0	0	0	0	nsa	nsa	nsa	0	0
	6.2.5 A informação se encontra desagregada segundo divisões territoriais	1	0	0	0	0	0	nsa	nsa	nsa	0	0
	6.2.6 A informação está desagregada segundo quantidade de computadores e conexões com internet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

1=informação disponível; 0= indisponível; NSA= não se aplica

Categorias	Indicadores	Conselho Nacional de Justiça - CNJ	Superior Tribunal de Justiça - STJ	Supremo Tribunal Federal - STF	Superior Tribunal Militar - STM	Tribunal Superior Eleitoral - TSE	Ministério Público Federal - MPF	Ministério Público do Trabalho - MPT	Ministério Público Militar (MPM)	Tribunal Superior do Trabalho - TST	Defensoria Pública da União - DPU	Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP
	Website	www.cnj.jus.br	www.stj.gov.br	stf.gov.br	www.stm.gov.br	www.tse.gov.br	www.mpf.mp.br	www.mpt.gov.br	www.mpm.gov.br	www.tst.jus.br	www.dpu.gov.br	www.cnmp.gov.br
7. Publicação de recursos humanos	7.1. Publicação de recursos humanos											
	7.1.1 N° de funcionários	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
	7.1.2 Informação atualizada sobre RH	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
	7.1.3 Informação a nível nacional	1	1	1	1	1	1	nsa	0	nsa	1	1
	7.1.4 A informação desagregada segundo divisões territoriais	1	0	0	0	1	1	nsa	nsa	nsa	0	0
	7.1.5 A informação desagregada segundo tipo de recursos humanos	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1