

# A CONSTRUÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO: SISTEMATIZAÇÃO DE SUA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

## THE CONSTRUCTION OF THE LAW OF ACCESS TO INFORMATION IN THE BRAZILIAN NATIONAL CONGRESS: SYSTEMATIZATION OF ITS LEGISLATIVE PROCESS

Phillipe de Freitas Campos<sup>a</sup>  
Georgete Medleg Rodrigues<sup>b</sup>

### RESUMO

**Introdução:** Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que o acesso à informação se configurou explicitamente como um direito fundamental. No Brasil, as primeiras iniciativas legislativas ou normativas acerca do tema são marcadas pela restrição de acesso, mas essa perspectiva iria mudar, especialmente a partir da Constituição de 1988. Assim, observa-se que a construção de um sistema legal de acesso à informação no país passa por várias mudanças, tornando-a objeto de estudo por diversas áreas do conhecimento. **Objetivo:** Sistematizar, apresentar e analisar a tramitação legislativa que culminou na aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). **Metodologia:** A pesquisa se baseia em uma breve revisão de literatura a partir da qual foi definido um corpus documental, compreendendo documentos resultantes do trâmite legislativo no Congresso Nacional. **Resultados:** O direito de acesso à informação no Brasil passou por diversos momentos até se consagrar numa lei federal específica, a Lei de Acesso à Informação (LAI). Desde os primeiros projetos que tramitaram no Congresso Nacional, em 2003, a LAI somente se tornou realidade após um extenso processo legislativo, o qual contou com antagonismos ideológicos e tentativas de impor o máximo de sigilo aos documentos de Estado. **Conclusões:** A tramitação da LAI seguiu os trâmites constantes no ordenamento jurídico brasileiro, apesar de terem sido necessários oito anos para sua aprovação. Das discussões em torno de seu texto, o que se extrai das análises é que, apesar de algumas posições contrárias defendidas por um grupo minoritário de parlamentares, especialmente no Senado, o texto aprovado ficou alinhado aos principais textos internacionais quanto aos aspectos de transparência, democracia e de liberdade de informação.

---

<sup>a</sup> Bacharel em Biblioteconomia pela Universidade de Brasília (UnB). Bolsista de pesquisa do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict). E-mail: phillipefc80@gmail.com.

<sup>b</sup> Doutora em História pela Université de Paris (Paris IV Sorbonne). Docente Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: medleg.georgete@gmail.com.

**Descritores:** Acesso à informação. Direito à informação. Lei de acesso à informação. Políticas de informação.

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei de Acesso à Informação (LAI) é a principal normativa jurídica brasileira, em nível federal, que respalda o direito da sociedade civil de obter informações relativas aos atos praticados pelos entes da administração pública. No Brasil, pode-se dizer que o direito de acesso à informação, como um direito fundamental, é algo recente, tendo em vista que ele é explicitado somente em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que regulamentou tal direito em três de seus dispositivos.

Apesar dessa garantia constitucional, as discussões e pontos de vista em torno da elaboração da LAI foram controversas em determinados momentos, tendo em vista, principalmente, as questões histórico-sociais responsáveis por impor sigilo aos atos governamentais. O Brasil esteve por mais de vinte anos sob uma ditadura militar (1964-1985), período em que predominaram o cerceamento de direitos sociais básicos e a violação de direitos humanos. Em um cenário como esse, a questão do direito de acesso à informação não poderia estar na pauta dos governos, uma vez que o acesso da sociedade civil aos atos de Estado poderia, de algum modo, encontrar prova contra esse mesmo Estado. Essa espécie de paradoxo dos documentos de Estado é destacada por Rodrigues (2011, p. 262), que afirma que “[...] geralmente, os documentos apresentados como prova têm sua origem no interior do próprio Estado (sobretudo no âmbito do Poder Executivo, incluindo-se as instituições executoras de políticas públicas).” Ainda segundo a autora:

[...] produzidos e acumulados no contexto de uma atividade de uma pessoa física ou jurídica, pública ou privada, os documentos de arquivo, ao mesmo tempo em que se pretende ser uma garantia da existência, de fato e de direito, de uma transação, são também evocados para, no sentido inverso, testemunhar contra os seus produtores. (RODRIGUES, 2011, p. 263).

No entanto, em decorrência de fatores internos e externos, a ditadura brasileira começa a entrar em declínio, processo historicamente denominado de “abertura política” ou “redemocratização”. Cronologicamente, a historiografia

brasileira aponta que a redemocratização se iniciou em 1985, com a eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República, via colégio eleitoral. A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, seria o coroamento desse processo. (SILVA, 2007) <sup>1</sup>

Essa breve contextualização histórica é importante para se compreender a lógica referente ao processo de construção da LAI no poder legislativo federal. Desde a primeira movimentação da lei, à época proposta pelo poder executivo federal, já se sabia que uma possível aprovação poderia provocar reações de personagens políticos, tendo em vista a atuação deles seja no período do regime militar, quanto durante a própria tramitação da lei. No entanto, sua aprovação se fazia indiscutivelmente necessária, em razão de diversos organismos internacionais já terem pautado a questão do direito de acesso à informação como uma questão de direito humano fundamental, representando, portanto, uma pressão política para que o Brasil legislasse sobre o tema, além das pressões internas, especialmente de pesquisadores, jornalistas e militantes políticos. Tendo em vista os impactos sociais e políticos causados pela regulamentação do direito de acesso à informação e os condicionantes internos e externos enfrentados pelo Brasil, estudos que analisem o processo de elaboração da Lei podem nos ajudar a compreender o seu impacto social.

Assim, o presente artigo, parte de uma pesquisa, objetiva sistematizar, apresentar e analisar, tanto do ponto de vista ideológico quanto da técnica legislativa, a tramitação legislativa que culminou na aprovação da principal legislação brasileira sobre o tema, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

## **2 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO SOB A ÓTICA DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**

O direito de acesso à informação como um direito humano fundamental é

---

<sup>1</sup> Para este trabalho, consideramos 1985 como o ano de início do processo de redemocratização. No entanto, há autores que apontam 1979, com a sanção da Lei de Anistia, como início desse processo.

uma temática que permeia, no âmbito acadêmico-científico, várias áreas do conhecimento (especialmente a Administração pública, a Arquivologia e o Direito), e, no âmbito social, instituições públicas e privadas. O interesse em se debruçar sobre o tema justifica-se pelo fato de que, na prática, esse direito é um instrumento que respalda e legitima as reivindicações da sociedade civil de obter dados e informações dos atos praticados pelos entes públicos. Apesar de, a princípio, parecer que o direito de acesso à informação somente se estende aos entes públicos, ele também pode ser estendido aos entes privados, tendo em vista que a relação público-privada é uma realidade, em especial no contexto brasileiro. Como exemplo dessas relações, podem ser citadas: processos licitatórios, contratos de prestação de serviços, processos judiciais etc.

A partir da elucidação das relações estabelecidas pelos dois entes e considerando que, em geral, todos esses atos somente são possíveis a partir da tramitação de documentos oficiais, produzidos no contexto dessas relações, ou seja, documentos arquivísticos, fica claro o motivo do interesse da área de Ciência da Informação pelo tema.

Sezinando (2016) faz uma retrospectiva histórico-mundial, demarcando os principais acontecimentos que propiciaram a construção do direito de acesso à informação pública. Segundo a autora, a Revolução Francesa (1789), com a criação do primeiro Arquivo nacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos Cidadãos (1789), que estabeleceu a livre comunicação de ideias e opiniões entre os cidadãos, as duas Guerras mundiais (1914 e 1939), que aumentaram drasticamente a quantidade de massa documental produzida e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que postulou de modo ainda mais categórico os princípios enunciados pela Declaração de 1789, são acontecimentos essenciais para compreender o tema ora estudado.

No Brasil, do ponto de vista legal, as discussões acerca do tema ocorreram de modo muito mais lento. Foi somente em 1988<sup>2</sup>, com a promulgação

---

<sup>2</sup> Existiram outros marcos legais que trataram sobre o acesso às informações públicas que precederam a CF/88, sejam eles marcados pela restrição ou pela transparência. Contudo, para este trabalho, o propósito é considerar aqueles que vieram posteriormente à redemocratização do Brasil.

da Constituição Federal (CF/88), que o assunto passou a ser discutido pelos legisladores brasileiros. Ao todo, são três os dispositivos da CF/88 que explicitam, ainda que de forma genérica, o direito à informação:

**Art. 5º, XXXIII:** todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de 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;

**Art. 37, § 3º, II:** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

**Art. 216, § 2º.** Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (BRASIL, 1988).

Esses três artigos da CF/88 foram o ponto de partida legal para a garantia do direito de acesso à informação no país em virtude de inaugurar esse direito na CF, que é o ordenamento jurídico maior num estado democrático de direito. Apesar disso, uma breve leitura dos dispositivos deixa claro que eles não são suficientes para garantia do direito, tendo em vista não serem capazes de regulamentar a maneira pela qual, efetivamente, o direito de acesso à informação seria uma realidade para a sociedade.

Nesse sentido, Barros (2017) faz uma crítica à demora do legislativo brasileiro em aprovar a lei de acesso à informação, ao apontar que “[...] é surpreendente que o país tenha assegurado o direito de informação na sua CF/1988, embora possua uma série de declarações e celebrou pactos em âmbito internacional sobre a questão, mas somente no ano de 2011 promulgou a sua LAI” (BARROS, 2017, p. 80). Sezinando (2016), por sua vez, ao fazer uma análise ainda mais abrangente, aponta que “O Brasil foi o 90º país a aprovar uma Lei de Acesso à Informação, que normatiza o acesso às informações

governamentais no país e pressupõe o acesso como a regra e o sigilo, como a exceção” (SEZINANDO, 2016, p. 93). Por fim, segundo Santos, Fernández Molina e Guimarães (2017):

Em 1966, foi aprovado, nos Estados Unidos, o Freedom of Information Act (Lei da Liberdade de Informação) que passou a garantir o acesso a grande parte dos documentos oficiais produzidos pelo Estado. Na América Latina, a Colômbia foi o primeiro país a garantir legalmente o acesso aos documentos oficiais, em 1988 e, em 2002, o México criou uma lei que previa mecanismos ágeis de acesso, supervisionados por órgãos independentes, tornando-se referência nesse tipo de legislação. (SANTOS; FERNÁNDEZ MOLINA; GUIMARÃES, 2017, p. 50)

O Brasil foi um dos países que mais demorou para positivar juridicamente e de forma efetiva o tema, tanto considerando marcos históricos internacionais quanto nacionais. Apesar disso, não se pode dizer que o Estado brasileiro tenha ficado completamente alheio ao tema desde a promulgação da CF/88. Nesse sentido, Hott (2005), elencou uma série de leis, decretos e medida provisória que, de uma forma ou de outra, tentaram regulamentar os dispositivos constitucionais da CF/88, conforme síntese do Quadro 1:

**Quadro 1 - Normativas jurídicas posteriores à CF/88 acerca do direito de acesso à informação**

<b>NORMA JURÍDICA</b>	<b>EMENTA</b>
<b>Lei 8.159/1991</b>	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências
<b>Lei 9.051/1995</b>	Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações
<b>Decreto 2.134/1997</b>	Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências.
<b>Lei 9.507/1997</b>	Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do <i>habeas data</i>
<b>Decreto 2.910/1998</b>	Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências
<b>Decreto 2.942/1999</b>	Regulamenta os arts. 7, 11 e 16 da Lei nº 8.159
<b>Decreto 3.505/2000</b>	Institui a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

<b>Decreto 4.073/2002</b>	Regulamenta os arts. 7, 11 e 16 da Lei n o 8.159
<b>Decreto 4.553/2002</b>	Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências.
<b>Medida Provisória 228/2004</b>	Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5o da Constituição e dá outras providências
<b>Decreto 5.301/2004</b>	Regulamenta o disposto na Medida Provisória no 228, de 9 de dezembro de 2004.
<b>Lei 11.111/2005</b>	Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências.

**Fonte:** Adaptado de Hott (2005).

O que se pode concluir do Quadro 1 é que houve, após a promulgação da CF/88, uma movimentação do Estado brasileiro (em especial do poder executivo, tendo em vista que boa parte das normativas jurídicas apresentadas são decretos), para tentar regulamentar esse direito constitucional. No entanto, ao analisar o teor dessas normativas jurídicas, constata-se que nenhuma delas conseguiu suprir, de modo eficaz, a lacuna deixada pelo texto constitucional, o que é reiterado por Reis (2014) ao apontar que:

Embora ainda não fossem normas que compreendessem a informação como um bem público, tampouco o direito de acesso como um direito coletivo, tais normas garantiam, em certa medida, o direito fundamental ao acesso já previsto na Constituição Federal, informando certo movimento do Estado no sentido da construção da transparência. (REIS, 2014, p. 54)

Dessa forma, podemos afirmar que foi somente com a LAI que o Estado brasileiro conseguiu, pelo menos do ponto de vista legal, entregar à sociedade um instrumento que não somente respaldasse o seu direito de obter acesso às informações públicas, mas, também, e talvez o mais importante, o modo com que isso seria feito. Nesse sentido, Barros (2017) constata, dentre os aspectos positivos da LAI, que ela é um dispositivo com potencial para que os cidadãos se sintam fortalecidos para “buscar informação, de ser informado e de informar com vistas (entre outras finalidades) a efetivar o direito à verdade e à memória” (BARROS, 2017, p. 78).

### **3 METODOLOGIA DA PESQUISA**

Para se chegar ao objetivo geral proposto para este estudo, foram utilizadas diferentes abordagens metodológicas, de acordo com as classificações feitas por Gerhardt e Silveira (2009). A partir de uma abordagem qualitativa, a pesquisa configura-se como exploratória, descritiva e analítica/explicativa. Além disso, fez-se uma breve revisão bibliográfica sobre o tema e um levantamento histórico-documental, nos arquivos do Congresso Nacional, que integraram a elaboração da lei, tais como: anteprojeto de lei, relatórios emitidos pela comissão especial criada para apreciar a matéria nas duas casas legislativas, pareceres de relatores etc.

### **4 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO: EVENTOS EXTRA LEGISLATIVOS**

Antes de analisarmos a tramitação legislativa da LAI é essencial apresentar dois importantes eventos extra legislativos que abordaram o tema do direito de acesso à informação pública.

O primeiro deles, em 2003, foi o “Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas”, organizado pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), que teve como um de seus objetivos “promove e incentiva o debate sobre direito de acesso a informações públicas no Brasil e sobre temas correlatos [...]”. Ainda sobre o Fórum e a defesa feita sobre a necessidade de aprovação de uma lei de acesso à informação, seu próprio *site* deixa claro que “o livre acesso das pessoas aos atos do governo [...] é um dos princípios republicanos básicos na construção de uma nação.”<sup>3</sup>

O segundo evento e que, de certo modo, consideramos aqui como o real propulsor para o início da tramitação da LAI foi a criação, via decreto presidencial, do “Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção” (CTPCC). Vinculado à Controladoria-Geral da União (CGU), o órgão, de

---

<sup>3</sup> Informações retiradas do site do Fórum, em: [http://informacaopublica.org.br/?page\\_id=2](http://informacaopublica.org.br/?page_id=2)



natureza consultiva, teve por finalidade “[...] sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública, e estratégias de combate à corrupção e à impunidade.” (BRASIL, 2003a). De início, a finalidade do órgão não parece ter relação tão direta com o que viria ser a futura Lei de Acesso à Informação. Contudo, uma leitura mais aprofundada do Decreto que deu origem ao Conselho deixa clara essa relação, em especial no trecho referente às suas competências, a saber:

**Art. 2º:** Compete ao Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção: [...] **II:** sugerir projetos e ações prioritárias da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate a corrupção e à impunidade; **III:** sugerir procedimentos que promovam o aperfeiçoamento e a integração das ações de incremento da transparência e de combate à corrupção e à impunidade, no âmbito da administração pública federal [...] **V:** realizar estudos e estabelecer estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas tendentes a maximizar a transparência da gestão pública e ao combate à corrupção e à impunidade (BRASIL, 2003a).

Ao fazer uma breve análise das atas de reuniões do Conselho, fica claro que a transparência governamental e o acesso à informação são temas presentes em praticamente todas elas. No entanto, considerando que existem 19 reuniões documentadas no site desse conselho e que seria demasiadamente extenso fazer uma análise minuciosa do que foi discutido em cada uma delas, optou-se, inicialmente, por trazer somente as pautas gerais que se relacionam com a temática estudada, como veremos a seguir:

- a) **1º reunião:** recolhimento de sugestões para ampliar os pontos de acesso público ao Portal da transparência;
- b) **2º reunião:** informe do Ministro sobre as medidas adotadas para incremento da transparência e combate à corrupção;
- c) **4º reunião:** apresentação do anteprojeto de lei elaborado pela CGU sobre acesso à informação e debate sobre o acesso à informação;
- d) **5º reunião:** apresentação do resultado da reunião do Grupo de Trabalho sobre o anteprojeto de lei que cuida do acesso à informação;
- e) **6º reunião:** informes sobre o andamento dos grupos de trabalho que cuidam do Anteprojeto de Lei sobre Acesso a Informações e da

proposta de melhoria do controle de recursos federais transferidos a Estados e Municípios;

- f) **7º reunião:** informe sobre as atividades dos três grupos de trabalho formados no âmbito do CTPCC que cuidaram dos seguintes assuntos: anteprojeto de lei sobre conflito de interesses; anteprojeto de lei sobre acesso a informações e melhoria para o controle de recursos federais transferidos a Estados e Municípios;
- g) **8º reunião:** informe sobre o Projeto de Lei que cuida do Acesso a Informações;
- h) **10º reunião:** apresentação do Projeto de Lei sobre Acesso à Informação;
- i) **12º reunião:** comunicação do representante da UNESCO no Brasil sobre a celebração do Dia Mundial de Liberdade de Imprensa com o tema “Do Direito à Informação”;
- j) **13º reunião:** apresentação sobre Open Government Partnership;
- k) **14º reunião:** Informe sobre a implementação da Lei nº 12.527/2011 – Acesso a Informação e informe sobre OGP – Open Government Partnership;
- l) **19º reunião:** Palavras dos Conselheiros sobre temas relacionados à Transparência:
  - a. Transparência no âmbito das empresas estatais e demais entes da Federação;
  - b. Reavaliação dos Conselhos, conforme determinado no Decreto;
  - c. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei 13.709/18) - proteção da identidade dos requerentes da LAI;
  - d. Criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

Apesar de a temática estar presente em boa parte das reuniões do Conselho, merecem destaque os acontecimentos das 4º, 8º, 10º e 14º reuniões, que trataram claramente sobre a Lei de Acesso à Informação, conforme apresentado no Quadro 2.

## Quadro 2 - Principais pontos discutidos em reuniões do CTPCC/CGU

REUNIÃO	PONTOS DISCUTIDOS
4º reunião - 20/09/2004	<b>Renato Rocha (Chefe da assessoria jurídica da CGU):</b> discursou sobre o direito de acesso às informações detidas pelos órgãos da administração pública. Falou sobre esse ser um direito fundamental constitucionalmente garantido e elencou as principais legislações que, até aquele momento, versavam sobre o tema (boa parte delas já apresentadas no Quadro 1). Após apresentar as legislações, Renato Rocha diz ser “[...] necessária a revisão dos marcos normativos sobre a matéria, com a elaboração de lei geral que tenha como inspiração fundamental o direito de acesso a documentos e informações detidos pela Administração Pública, de modo a disciplinar sistematicamente os mecanismos de garantia do direito fundamental de acesso, constitucionalmente previsto”.
8º reunião - 28/08/2007	<b>Luiz Navarro (Secretário-Executivo do Conselho):</b> informou “[...] que o Projeto de Lei que trata do acesso à informação, gerado a partir de debates na esfera do Conselho de Transparência, foi encaminhado à Casa Civil, tendo sido o mesmo aglutinado com duas outras propostas: uma do Ministério da Justiça, outra do Ministério Público. A CGU está trabalhando na apresentação de uma nova proposta, mas com a manutenção do espírito daquele primeiro projeto que saiu da discussão mantida neste Conselho da Transparência”.
10º reunião - 25/03/2009	Consideramos esta como a principal reunião do Conselho para discutir a LAI, tendo em vista que foi nela em que o Anteprojeto de lei foi apresentado. Ao todo, foram documentadas 16 breves falas, que contaram com representantes de mais de 10 instituições <sup>4</sup> .
14º reunião - 10/04/2012	Diferentemente das três outras reuniões trazidas, esta difere por uma questão de marco temporal, tendo em vista que ocorreu posteriormente à aprovação da LAI, logo, foi realizada com o objetivo de discutir sua devida implementação. Julgamos imprescindível dizer que a LAI foi sancionada e publicada com um prazo de 180 dias para entrar em vigor, portanto, no dia desta reunião, faltava pouco menos de um mês para vencer o prazo. As discussões foram relativamente longas, mas a reunião em torno desta pauta girou em torno, principalmente, de: “[...] (i) regulamentação da Lei com a participação de diversos órgãos para elaboração do decreto; e (ii) processo de preparação do Poder Executivo para implementação da Lei <sup>5</sup> .

---

<sup>4</sup> Seria temerário por parte dos autores, considerando a magnitude da reunião e todos os apontamentos que foram feitos pelos representantes, escolher uma ou outra fala que melhor representasse a reunião como um todo. Sendo assim, optamos por deixar a critério dos leitores tomar conhecimento delas diretamente nos textos disponíveis em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-10a-reuniao-mar-2009.pdf/view>

<sup>5</sup> Assim como a 10º reunião, os pronunciamentos aqui foram extensos e julgamos não ser pertinente escolher uma ou outro para apresentar. Para mais detalhes, os leitores podem acessar os textos disponíveis em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia->

**Fonte:** Atas das reuniões do CTPCC, constantes no site da CGU (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia>)

Os marcos destacados aqui nas ações do Fórum e do CTPCC, nos permite entender o contexto e as origens da elaboração da LAI. Partindo desse contexto, a seção que se segue irá apresentar o efetivo processo de elaboração da Lei já no âmbito do Congresso Nacional brasileiro.

## **5 TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA**

### **5.1 TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS<sup>6</sup>**

O processo legislativo que culminou na aprovação da Lei nº 12.527/2011 foi, sem dúvida, excessivamente moroso. Essa afirmação pode ser corroborada comparando-se a data de sanção da LAI (18 de novembro de 2011) com duas outras datas: a de promulgação da Constituição Federal (05 de outubro de 1988), que, como já apontado, garantiu o direito de acesso à informação, e a data de proposição do primeiro Projeto de lei que pretendia regular os dispositivos constitucionais (PL 219/2003). Ao fazer essa breve análise temporal, considerando o âmbito exclusivamente nacional, impressiona o tempo de tramitação: mais de vinte anos para que o Estado brasileiro conseguisse aprovar uma legislação que tratasse efetivamente do assunto.

Sob o ponto de vista estritamente legislativo, o ponto de partida foi o PL 219/2003. Porém, analisando sua ficha de tramitação, percebe-se que, ao todo, foram encaminhados quatro projetos de lei que pretendiam regular a matéria do direito de acesso à informação previsto constitucionalmente, a saber:

- a) PL 219/2003: autoria do Deputado Reginaldo Lopes (PT/MG);
- b) PL 1.924/2007: autoria do Deputado Chico Alencar (PSOL/RJ);
- c) PL 1.019/2007: autoria do Deputado Celso Russomano (PP/SP);

---

[publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-14a-reuniao-abr-2012.pdf](#)

<sup>6</sup> Salvo indicações contrárias, todas as citações e análises feitas nesta seção foram extraídas de documentos (pareceres, emendas, anteprojetos de lei, atas de reuniões, gravações de sessões plenárias, dentre outros) constantes na ficha de tramitação do Projeto de lei nº 219/2003, referenciado como (BRASIL, 2003b).

d) PL 4.611/2009: autoria do Deputado Ciro Pedrosa (PV/MG).

Apesar dos projetos citados acima estarem tramitando desde 2003, aparentemente o tema não estava entre as prioridades da Câmara dos Deputados. Nesse sentido, torna-se mais relevante a atuação do CTPCC, conforme apresentado na seção anterior. Campos (2018) afirma que “Em 05 de maio de 2009, o grupo que elaborou o anteprojeto o enviou à Presidência da República por meio da Exposição de Motivos Interministerial nº 00007”. Ainda segundo esse autor, “com o texto em mãos, o ex-presidente Lula o encaminhou, no dia 13 de maio de 2009, por meio da mensagem nº 316, ao Congresso Nacional, que foi recebido pela Câmara dos Deputados sob a denominação de PL nº 5.228/2009” (CAMPOS, 2018, p. 29-30).

Assim, pode-se observar que, de fato, o início da tramitação legislativa da LAI tem como protagonismo o executivo federal. Ao analisar os quatro PLs citados anteriormente e aquele que foi enviado pela Presidência da República constata-se que foi este último que mobilizou a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para dar início efetivamente à tramitação da matéria. Isso pode ser confirmado quando analisamos as fichas de tramitação do PL 219/2003 e do PL 5.228/2009: o primeiro, protocolado na Câmara dos Deputados no dia 26/02/2003 pelo então Deputado Reginaldo Lopes, teve, durante quase quatro anos, diversas movimentações, as quais incluíram, principalmente, distribuição a diferentes comissões da Casa, designação de relator e posterior emissão de parecer, mas nenhuma discussão avançou. No entanto, o segundo, entregue àquela Casa no dia 15/05/2009, de autoria do poder executivo federal, teve, em menos de 15 dias, diversas movimentações, as quais foram essenciais para a aprovação da atual Lei de Acesso à Informação.

Quando o PL 5.228/2009 chegou à Câmara dos Deputados, estava anexada uma mensagem, assinada pelo próprio Presidente da República, na qual foram expostas e defendidas 25 razões pelas quais a matéria estava sendo submetida ao legislativo. Dentre elas, podemos citar: necessidade de regulamentação unitária e sistemática de termos constitucionais, movimentação de diversos países e organismos internacionais pela adoção de leis de acesso à informação, necessidade de fortalecimento dos princípios democráticos

participativos a partir do acesso da sociedade aos atos do Estado etc. A íntegra desta mensagem acompanhando o Projeto de lei alterou as pautas prioritárias da Câmara dos Deputados, tendo em vista que, naquele momento, era a autoridade máxima do país que demandava ao poder legislativo a elaboração de uma legislação sobre o assunto.

A partir da apresentação do PL 5.228/2009, passaram a tramitar na Câmara dos Deputados, naquele momento, no mínimo cinco proposições legislativas que tratavam de matérias conexas, ainda que de diferentes autorias. Diante dessa situação, o autor do primeiro projeto apresentado, utilizando-se de um recurso do processo legislativo constante no próprio regimento interno da Câmara<sup>7</sup>, apresentou um requerimento solicitando “[...] a apensação do PL nº 5228 de 2009 de autoria do Poder Executivo ao PL nº 219 de 2003 em razão das referidas proposições tratarem de matérias conexas” (BRASIL, 2003b). Passados somente dois dias, o requerimento apresentado pelo deputado foi aceito pela Câmara e, então, autorizada a criação de uma comissão especial para analisar a matéria, a qual passou ter prioridade alta de tramitação na Casa. Apesar de este requerimento ter solicitado a apensação somente do PL nº 5.228/2009, a Mesa Diretora da Câmara fez o mesmo com os PLs nº 1.924/2007, nº 4.611/2009 e nº 1.019/2007. Sendo assim, as proposições legislativas apresentadas no início desta seção passaram a tramitar conjuntamente.

A análise da ficha de tramitação do PL 219/2003 nos permite constatar que foi após a efetiva instalação da comissão especial, ocorrida no dia 27/08/2009, que as discussões mais aprofundadas sobre o conteúdo da matéria se iniciaram. Para tanto, foram enviados diversos requerimentos à Presidência da Câmara solicitando a presença de autoridades e membros da sociedade civil organizada para debater o conteúdo do Projeto de lei. Dentre as instituições e órgãos do Executivo federal convidadas podemos citar: Ministério da Justiça (MJ), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Associação Brasileira de

---

<sup>7</sup> De acordo com o regimento interno da Câmara dos Deputados, o recurso utilizado pelo Deputado Reginaldo Lopes é o de “apensação”, no qual é permitido que duas ou mais proposições legislativas em curso e com matérias idênticas ou correlatas tramitem de forma conjunta, mediante a apresentação de requerimento de comissão ou de qualquer deputado ao Presidente da Câmara.

Jornalismo Investigativo (ABRAJI), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), Associação dos Juizes Federais (AJUFE), Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Universidade de Brasília (UnB), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Transparência Brasil, Arquivo Nacional.

O último requerimento convidando atores externos para participar das reuniões da comissão especial foi aprovado no dia 16/09/2009, e a próxima tramitação da matéria se deu somente no dia 09/12/2009. Foi justamente durante esse hiato de quase três meses que as audiências públicas ocorreram, nas quais os atores convidados tiveram a oportunidade de ler o Projeto de lei em tramitação e apresentar suas propostas.

A próxima tramitação do Projeto de lei, ocorrida no dia 09/12/2009, ocorreu sob a forma de uma reunião deliberativa ordinária na qual houve a apresentação do parecer do relator (Deputado Mendes Ribeiro Filho) e do texto substitutivo elaborado pela comissão especial. Nessa reunião, foi dito claramente que, apesar dos cinco projetos de lei tramitando conjuntamente, a matriz das análises foi o Projeto de lei do poder executivo federal, devido a “[...] qualidade do texto, bem como por sua abrangência [...]” Segundo o voto da relatoria, o PL nº 5.228/2009:

Trata-se de uma proposição bem estruturada, que ratifica o dever do Poder Público na promoção da transparência das informações de interesse público; que define procedimentos de acesso à informação, inclusive de recursos; que estabelece rol exaustivo de situações de restrição de acesso a informações passíveis de classificação; que define procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação de informações; que cria estruturas administrativas voltadas ao atendimento dos solicitantes de informações; e que, por fim, define responsabilidades em caso de transgressão das regras estabelecidas (BRASIL, 2003b, n. p.).

Reconhecida a qualidade do PL nº 5.228/2009, o relatório mostra que ele ainda carecia de aperfeiçoamentos para melhor se adequar à realidade brasileira, aperfeiçoamentos esses que foram alvos de discussão durante as audiências públicas promovidas pela comissão especial. Desse modo, e de acordo com o próprio voto do relator da matéria, as principais modificações no

texto matriz se fixaram na “[...] abrangência da Lei a todas as esferas federativas e a todos os poderes da República, [...] possibilidade de prorrogações ilimitadas do sigilo de informações e a [...] atuação independente do órgão central revisor de decisões administrativas denegatórias de acesso à informação.” (BRASIL, 2003b, n. p). O voto do relator é bastante extenso e não temos espaço para detalhá-lo aqui. De todo modo, o voto se encerra da seguinte forma:

Isto posto, opinamos pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de lei 219/2003 e de seus apensos, PL 1.019/2007, PL 4.611/2009, PL 1.924/2007 e PL 5.228/2009, bem como pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa das proposições e no mérito pela aprovação na forma do substitutivo em anexo já distribuído a todos os membros desta comissão. (BRASIL, 2003b, n. p)

Apesar do resultado positivo, deputados presentes à reunião pediram vistas, adiando, portanto, a efetiva votação do Projeto. Com isso, foi somente no mês de fevereiro de 2010, após o fim do período de recesso parlamentar, que a tramitação de matéria voltou a ocorrer. Nos dias 23/02/2010 e 24/02/2010 foram realizadas duas outras reuniões da comissão especial, e por fim, no dia 01/03/2010 foi publicado, no Diário da Câmara dos Deputados, a versão final do Projeto de lei substitutivo elaborado pela comissão.

Após essa primeira publicação do texto substitutivo no Diário da Câmara, foi apresentado e aprovado um requerimento com pedido de urgência para tramitação da matéria. Apesar disso, ainda ocorreram diversos outros trâmites com o objetivo de alterar o texto apresentado, tais como: discussões em plenário, apresentação e votação de emendas, apresentação e votação de destaques, elaboração de novos textos substitutivos e elaboração de novos pareceres.

Por fim, no dia 13/04/2010, em sessão deliberativa com duração de quase 2 horas e votação de emendas e subemendas de plenário, o plenário da Câmara dos Deputados, contando com a presença de 435 deputados e deputadas, aprovou a redação final do Projeto de lei 219/2003, encaminhando-a, por meio de ofício, ao Senado Federal.



## 5.2 TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL<sup>8</sup>

No dia 30/04/2010, a Presidência do Senado Federal comunicou ao plenário da Casa o recebimento do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 41/2010 (PL nº 219/2003, na Casa de origem). Naquele dia, foi comunicado que o PLC seria encaminhado a três comissões da Casa. No entanto, a ficha de tramitação da matéria mostra que essa distribuição às comissões foi, de certo modo, um pouco lenta.

Inicialmente, no dia 03/05/2010, a matéria foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), e, pouco mais de um mês depois, sob relatoria do Senador Demóstenes Torres, foi aprovada na Comissão. Já no dia 23/06/2010, o PLC foi encaminhado à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT). Contudo, somente um dia depois, e ainda não relatado na CCT, o PLC é encaminhado à Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado Federal. Apesar de não estar claramente explicado na ficha de tramitação o motivo dessa troca de “posse momentânea” da matéria, percebe-se que ela ocorreu devido a dois requerimentos protocolados pelos senadores Eduardo Suplicy e Eduardo Azeredo para que a matéria também passasse por outra comissão, a de Relações Exteriores, e não somente nas três que, de início, já se sabia que ela iria passar. Os dois requerimentos acabaram sendo aprovados, mas esse processo demandou cerca de 45 dias para ser finalizado.

Dando prosseguimento ao fluxo previamente estabelecido, no dia 04/08/2010 o PLC retorna à CCT. Nesta comissão é notável a morosidade para o processo de tramitação do PLC, ocasionada, principalmente, pela dificuldade da comissão em nomear um relator para o Projeto. Finalmente, e após uma troca, no dia 17/11/2010 a comissão designa o Senador Antônio Carlos Júnior para a relatoria da matéria. Contudo, pouco mais de um mês depois, no dia 21/12/2010, a pedido, a matéria retorna à Subsecretaria de Coordenação

---

<sup>8</sup> Salvo indicações contrárias, todas as citações e análises feitas nesta seção foram extraídas de documentos (pareceres, emendas, anteprojetos de lei, atas de reuniões, gravações de sessões plenárias, dentre outros) constantes na ficha de tramitação do Projeto de lei da Câmara nº 41/2010, referenciado como (BRASIL, 2010)

Legislativa<sup>9</sup>. Assim como o primeiro pedido da Subsecretaria, aqui também não fica claro o porquê da solicitação, mas podemos levantar a possibilidade de a matéria ser arquivada<sup>10</sup>. Somente no ano seguinte, mais especificamente no dia 05/01/2011, é que a matéria é devolvida à CCT e, então, ocorre, mais uma vez, a troca de relatoria, agora sob responsabilidade do Senador Walter Pinheiro.

Nesse segundo período em que a matéria esteve na CCT percebe-se que os trabalhos já foram mais aprofundados que na CCJ. Nesta comissão fez-se o mesmo que na Câmara dos Deputados, onde representantes de outras instituições foram convidados para, em audiência pública, discutir o PLC. Dentre as instituições, podemos citar: Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). O primeiro relatório legislativo emitido pela comissão data do dia 14/04/2011, no qual o relator reitera o fato de que, apesar de o Brasil ter sido um dos países pioneiros em incluir o direito de acesso à informação na Constituição, ele não foi capaz de criar lei específica de como isso seria feito. Desse modo, o voto do relator foi pela aprovação do Projeto “[...] na forma originária daquela Casa Legislativa”, ou seja, sem necessidade de modificação do texto que veio da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2010).

Já no dia 19/04/2011, em reunião conjunta da CCT com a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), o Projeto volta ser pauta de discussão. Apesar de o primeiro relatório legislativo afirmar não haver necessidade de alteração do texto originário da Câmara dos Deputados, são apresentadas, votadas e aprovadas quatro emendas de redação ao texto. No dia seguinte, o Projeto é formalmente encaminhado à CDH e, no mesmo dia, já recebe parecer pela sua aprovação<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Não se sabe se houve discussões e trabalhos mais intensos durante esse primeiro período em que a matéria esteve sob exame da CCT.

<sup>10</sup> A possibilidade levantada é fundamentada justamente na ação exercida pela Subsecretaria, que diz que “A presente proposição continua a tramitar, nos termos dos incisos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato nº 4, de 2010, da Mesa do Senado Federal”. Ao consultar o artigo referenciado na ação, constatou-se que ele trata dos motivos pelos quais uma proposição em tramitação pode ser arquivada.

<sup>11</sup> A celeridade de tramitação da matéria nesta Comissão provavelmente deveu-se ao fato de o texto já ter sido analisado na reunião conjunta com a CCT, no dia anterior.

Em conformidade com os requerimentos anteriormente citados, o PLC foi encaminhado, no dia 25/04/2011, à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Nesta comissão os trabalhos caminharam lentamente. O primeiro relatório legislativo somente foi apresentado no dia 22/08/2011, logo, quase quatro meses depois do encaminhamento do Projeto à Comissão. Diferentemente das outras comissões do Senado em que a matéria já havia tramitado, a CRE fez alterações substanciais no teor do Projeto, as quais incluíam supressões, acréscimos, emendas etc., que, inclusive, derrubaram as modificações feitas nas outras comissões. Segundo o parecer do relator, Senador Fernando Collor, as alterações tiveram por objetivo:

[...] aprimorar diversos aspectos do Projeto em apreço, sempre com a preocupação de salvaguardar informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado brasileiros, sem prejudicar direitos e garantias fundamentais (BRASIL, 2010).

Utilizando-se sempre do discurso em prol da defesa da segurança nacional, o relatório segue apontando que:

[...] dentro do mais alto espírito de transparência pública típica das principais democracias do mundo, consideramos relevante, prudente e mais do que necessária a adaptação de seu conteúdo, de modo a preservar, acima de tudo, a segurança da sociedade e do Estado brasileiro, instituição esta de natureza permanente e sempre acima da transitoriedade e dos interesses específicos de qualquer governo. Trata-se, assim, de interesses nacionais que não cessam ao longo do tempo. É questão de Estado que não pode ser deliberada pelo Parlamento brasileiro sem uma análise acurada, mais bem discriminada e com espírito de responsabilidade pública, sob pena de cometermos um equívoco histórico e irreversível para a segurança da sociedade e a imagem do País (BRASIL, 2010).

Apesar das justificativas com tom nacionalista, uma análise mais acurada das alterações propostas pela CRE mostra que o real objetivo do texto substitutivo era de restringir ao máximo as possibilidades da sociedade em obter acesso às informações do Estado. Neste sentido, o trabalho de Campos (2018), que analisou a própria evolução dos textos da LAI, observa que:

[...] as diferenças entre o texto anterior (enviado pela Câmara dos Deputados) e o texto do substitutivo apresentado pelo senador relator Fernando Collor saltam aos olhos. Fica notório que se pretendia fazer com que a futura LAI fosse marcada por um caráter restritivo, sigiloso e antidemocrático. (CAMPOS,

2018, p. 46).

As drásticas alterações feitas no texto do Projeto fizeram com que alguns senadores entrassem com pedido de vista coletivo, e, com isso, foram apresentadas 17 emendas ao texto, de autoria de três senadores. Ademais, a votação do primeiro substitutivo também ficou prejudicada, tendo em vista a impossibilidade de fazê-la logo que o texto foi apresentado. Outra movimentação interessante foi o voto em separado<sup>12</sup> apresentado pelos Senadores Aníbal Diniz e Eduardo Suplicy no dia 13/09/2011, tendo em vista o texto substitutivo apresentado pela relatoria da CRE, que “[...] apesar de bem-fundamentado e fruto, sem dúvida, de um esforço intelectual notável, introduz, no nosso entendimento, retrocessos inaceitáveis no texto do PLC nº 41, de 2010” (BRASIL, 2010).

Passada uma semana, no dia 20/09/2011 o PLC é encaminhado à Secretária-geral da Mesa do Senado Federal, onde, em tese, o já aprovado requerimento de urgência para apreciação da matéria seria respeitado e a matéria encaminhada para votação em plenário. O Projeto foi incluído, inicialmente, na pauta da sessão deliberativa a ser realizada no dia 22/09/2011, contudo, ocorreram onze adiamentos/transferências, e somente no dia 24/10/2011 é que foi emitido um segundo relatório legislativo<sup>13</sup>. Este, por sua vez, introduziu questões e apontamentos polêmicos ao PLC, tendo em vista tentativa de desconsiderar boa parte dos trabalhos feitos na Câmara dos Deputados e em algumas comissões do Senado Federal. A própria análise do relator da matéria na CRE deixa isso claro:

[...] Portanto, fizemos os ajustes no PLC nº 41, de 2010, de acordo com as emendas propostas pelos ilustres senadores membros da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e com base nas reflexões já apresentadas no Relatório lido em 25 de agosto último. Entendemos que, para isso, o novo Substitutivo é a alternativa ideal. O que pudemos observar em todas as emendas apresentadas é a aproximação da perspectiva de Suas Excelências com a posição inicial do Poder

---

<sup>12</sup> De acordo com o glossário de termos legislativos do Senado Federal, votação em separado diz respeito ao voto alternativo de parlamentar ou grupo de parlamentares ao do relator de determinada matéria. Ocorre quando o autor do voto em separado diverge do parecer dado pelo relator.

<sup>13</sup> Esse segundo relatório legislativo foi emitido considerando tanto o primeiro relatório quanto as 17 emendas apresentadas por diferentes senadores.

Executivo, expressa no Projeto de Lei nº 5.228, de 2009. Diante desse quadro, entendemos que o mais apropriado é acompanharmos a posição inicial do Governo, conforme disposto no PL nº 5.228, de 2009, encaminhado ao Congresso Nacional pela então Ministra Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, com alguns pequenos ajustes. (BRASIL, 2010).

Não obstante, a relatoria segue afirmando que:

O Substitutivo que agora proponho reproduz em sua quase totalidade o texto inicial do PL nº 5.228, de 2009, aprimorando diversos aspectos do PLC nº 41, de 2010, sempre com o objetivo de salvaguardar informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado brasileiros, sem prejudicar direitos e garantias fundamentais. Nossa preocupação em seguir praticamente a íntegra do texto do PL nº 5.228, de 2009, de autoria do Poder Executivo, deve-se ao fato de entendermos que o mesmo se encontra mais de acordo com a doutrina e com as tendências modernas dos regulamentos de sigilo de informações (BRASIL, 2010).

No dia seguinte, 25/10/2011, a matéria foi finalmente levada à votação em Plenário. Na ocasião, o relator do PLC na CRE, Senador Fernando Collor, apresentou um requerimento solicitando prioridade de votação para o texto substitutivo elaborado pela comissão. Contudo, com nove votos a favor do texto e 43 contra, o substitutivo foi rejeitado pelo plenário. Ainda tentando aprovar algumas das modificações que julgava essencial, o senador apresentou mais quatro requerimentos para votação em separado<sup>14</sup> de alguns artigos do texto, mas foram todos rejeitados. Dada a rejeição do texto substitutivo da CRE - que foi o que alterou de forma mais drástica o conteúdo do PLC -, foi levada à votação o PLC nº 41/2010 da forma como veio da Câmara dos Deputados, tendo como modificações no Senado Federal basicamente as quatro emendas de redação apresentadas pela CCT. Esse texto foi levado à votação e, finalmente, aprovado pelo plenário do Senado Federal, tendo como voto contrário somente o da bancada do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), partido do senador Fernando Collor.

Respeitado os prazos finais necessários para revisão e elaboração do texto final na Secretaria de Expediente do Senado Federal, a matéria é remetida à sanção presidencial no dia 31/10/2011 e no dia 18/11/2011, é sancionada pela

---

<sup>14</sup> Recurso utilizado para votar separadamente parte da proposição submetida ao exame dos parlamentares.

então Presidente da República, Dilma Rousseff, e publicada em edição extra do Diário Oficial da União.

## **6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS**

Apesar de este estudo ter como objetivo inicial analisar o processo de tramitação da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Congresso Nacional - Câmara dos Deputados e Senado Federal - os primeiros dados da pesquisa deixaram claro que não poderíamos entender a concepção desta legislação sem referenciar as ações de outros atores, tais como o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas e o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC).

Dados de 2003, os eventos liderados por essas duas entidades propiciaram discussões mais substanciais acerca da necessidade de o Brasil legislar categoricamente sobre o direito de acesso à informação, tal como estabelecido na Constituição Federal de 1988. Contudo, sabe-se que a Constituição Federal tem apenas o poder de legislar no geral, logo, não regulamenta nenhum de seus dispositivos, e isso se aplica ao direito de acesso à informação. Como dito na Introdução, o poder público brasileiro negligenciou essa questão durante quase 23 anos. Não se pode ignorar que, de certo modo, houve tentativas de suprir essa lacuna na legislação do país, conforme apontado no Quadro 1. Acerca das normativas jurídicas apresentadas, é importante destacar a Lei nº 8.159/1991, a Lei dos arquivos, mas nem mesmo esta última foi capaz de regular o tema de modo eficiente, como apontam alguns estudos, em especial os de Reis (2014), Sezinando (2016) e Campos (2018).

Outra questão que merece destaque é o atraso do Brasil em relação a outros países no que diz respeito à sanção de uma Lei de Acesso à Informação. Ter sido o 90º país a legislar sobre o tema revela a falta de prioridade do Brasil sobre o assunto, o que pode ter como hipótese o então recente processo de redemocratização. A partir do momento que a sociedade civil tem a possibilidade de obter, por vias legais, documentos que dizem respeito aos atos praticados por entes públicos, é de se imaginar que o poder público não se sinta confortável em

legislar sobre o assunto, ainda mais considerando uma democracia ainda não consolidada e cujo processo de transição dependeu muito dos militares, então no poder.

Os documentos analisados apontam para um processo em que forças favoráveis e desfavoráveis se confrontam, mas a pressão externa de movimentos sociais organizados e alguns políticos brasileiros fizeram com que a movimentação a seu favor finalmente ocorresse. Constitucionalmente, dentre as principais competências delegadas ao Congresso Nacional está a de elaborar legislações e fiscalizar entidades/órgãos da administração pública direta e indireta (BRASIL, 1988). Essa competência, no que diz respeito ao direito de acesso à informação, foi exercida por alguns deputados a partir do ano de 2003, tendo em vista a apresentação de quatro PLs que tentavam regular a matéria. Contudo, e apesar de não termos identificado nenhum documento que prove isso categoricamente, o que se percebe é uma falta de interesse das mais altas instâncias da Câmara dos Deputados para levar à frente os PLs apresentados.

Foi com o envio do PL 5.228/2009, de autoria do poder executivo federal, que a Câmara dos Deputados se viu ainda mais pressionada a prosseguir com a tramitação da matéria. A partir daquele momento, e apesar deste último PL ser, em termos de conteúdo, mais completo que os quatro anteriormente apresentados, o regimento interno da Câmara dos Deputados prevê o recurso de apensação de matérias com conteúdos correlatos, já abordado anteriormente neste estudo. Com isso, ocorre uma dualidade no que diz respeito à LAI: na teoria, foi o PL nº 219/2003 que foi transformado em lei ordinária, mas, na prática, foi o conteúdo proposto pelo PL nº 5.228/2009 que foi usado como matriz e aperfeiçoado durante a tramitação legislativa.

Ainda no que diz respeito ao conteúdo da Lei, a análise de todas as versões dos textos publicadas tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado Federal mostra que foi na Casa originária - a Câmara dos Deputados - que o texto de fato sofreu mudanças substanciais. As audiências públicas promovidas pela comissão especial criada para analisar o Projeto na Câmara foram ricas e diversas no que diz respeito à proposição de ideias para melhoria do texto, fazendo com que ele tenha sido modificado e se alinhado ainda mais

ao caráter democrático e de transparência do poder público que se pretendia adotar na futura LAI. Apesar de os deputados e deputadas terem feito importantes mudanças no texto - que foram aprovadas em plenário - o sistema bicameral do processo legislativo brasileiro pressupõe que, para uma lei poder ser sancionada pela Presidência da República, ela precisa passar nas duas Casas legislativas, e assim foi feito.

No Senado Federal, a análise da tramitação da matéria deixa claro que, apesar das posições em favor da transparência dos atos públicos terem apoio da maioria dos membros da Casa, houve diversas tentativas da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional de deixar o texto da lei o mais restritivo possível. Essas tentativas ocorreram não somente a partir dos textos substitutivos apresentados pela referida Comissão, mas também já na fase final de tramitação, em Plenário, e em dois momentos: o primeiro, quando o senador-relator do Projeto na CRE tentou aprovar, por votação em separado, modificações em quatro artigos do texto, e o segundo quando, já derrotado, se posicionou contrário à íntegra do Projeto, inclusive mediante encaminhamento da bancada de seu partido, o PTB.

O estudo de Rodrigues (2011) destaca a atuação do governo Fernando Henrique Cardoso no que diz respeito ao tema:

No apagar das luzes do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi assinada uma série de decretos relacionados aos arquivos sigilosos. Os bastidores desta história ainda não foram esclarecidos, mas o fato é que o investimento do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), relacionado aos arquivos, foi muito mais no sentido de restrição do acesso, aparentemente sob o argumento de disciplinar e conceituar documentos sigilosos (RODRIGUES, 2011, p. 271).

Apesar dos apontamentos de Rodrigues, bem como de outros autores levantados para este trabalho, não encontramos na literatura estudos que apontem o que de fato estava por trás das tentativas de subversão do PL 5.228/2009 por parte do senador Fernando Collor, mas podemos avançar, como hipótese, seu conturbado mandato na Presidência da República entre 1990-1992, que culminou em processo de *impeachment*.



## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, quando da promulgação de sua atual Constituição Federal, se preocupou em pautar o direito de acesso à informação como um direito humano fundamental, o que significa dizer que esse é um direito garantido a todo e qualquer cidadão brasileiro, nato ou naturalizado. Essa positivação constitucional, apesar de indiscutivelmente importante e necessária, não foi capaz de, efetivamente, garantir esse direito ao povo brasileiro, tendo em vista que não é de competência constitucional a regulação de seus dispositivos.

Essa lacuna da lei fez com que o poder público brasileiro tenha sido omissor durante quase 23 anos, pois a regulamentação do direito de acesso à informação somente foi feita no ano de 2011. Apesar de haver algumas normativas jurídicas que tentaram suprir essa necessidade de regulação do texto constitucional, nenhuma delas foi capaz de fazê-lo de modo eficiente e em sua completude. Quando somadas a pressões externas, essas falhas fizeram com que em 2003 o Deputado Federal Reginaldo Lopes (PT-MG) apresentasse o primeiro projeto de lei com vistas a regular a matéria. No entanto, percebe-se certa indiferença e falta de espaço na agenda da Câmara dos Deputados para levar a matéria adiante, ainda mais considerando-se que mais três projetos com conteúdos correlatos foram apresentados à mesma Casa legislativa nos seis anos seguintes. Foi somente em 2009, por iniciativa do poder executivo federal, que o Congresso Nacional começou a tramitar a matéria efetivamente. Ainda assim, é notória a morosidade nesse processo, tendo em vista que, por diversas vezes, ela ficou “presa” em comissões e teve suas discussões e votações adiadas em plenário.

Apesar dessa morosidade, do ponto de vista da técnica legislativa pode-se dizer que a tramitação da Lei de Acesso à Informação seguiu todos os processos usuais constantes no ordenamento jurídico, inclusive com convocação de audiências públicas em ambas as Casas legislativas. Do ponto de vista ideológico, os princípios democráticos, de transparência e de liberdade de informação vigoraram em praticamente toda sua elaboração, apesar dos confrontos entre posições dos legisladores acerca do alcance democrático de

uma lei de acesso à informação.

## REFERÊNCIAS

BARROS, D. S. **A Lei brasileira de Acesso à Informação: uma análise da sua construção, do contexto nacional ao contexto político oligárquico do estado do Maranhão (2009-2014)**. 2017. 236 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24009>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.923 de 18 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4923.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4923.htm). Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm). Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2001**. 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. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 08 ago. 2020.

BRASIL. **PL 1019/2007**. Dispõe sobre a aplicação do disposto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=350981>. Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. **PL 1924/2007**. Dispõe sobre o acesso a documentos sigilosos, cria a Comissão de Sistematização e Análise de Informações Sigilosas, altera dispositivos das Leis nº 8.159, de 1991 e 11.111, de 2005, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007b. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=365367>. Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. **PL 219/2003**. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. Brasília, DF, 2003b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>. Acesso em: 08 ago. 2020.

BRASIL. **PL 4611/2009**. Acrescenta o inciso XXIV ao art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que "dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências". Brasília, DF, 2009a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=422940>. Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. **PL 5228/2009**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>. Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. **Projeto de lei da Câmara nº 41, de 2010 – Lei de Acesso à Informação/LAI**. 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. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96674>. Acesso em: 08 ago. 2020.

CAMPOS, F. F. **A construção da Lei de Acesso à Informação no Legislativo Federal Brasileiro: sistematização dos trâmites no Congresso Nacional e análise dos seus principais aspectos**. 2018. 70 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Biblioteconomia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/20894>. Acesso em: 08 ago. 2020.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2020.

HOTT, D. F. M. **O acesso aos documentos sigilosos: um estudo das comissões permanentes de avaliação e de acesso nos arquivos brasileiros**. 2005. 409f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/11390>. Acesso em: 08 ago. 2020.

REIS, L. M. S. L. **A Lei brasileira de acesso à informação e a construção da cultura de transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal.** 2014. 151 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/16262>. Acesso em: 08 ago. 2020.

RODRIGUES, G. M. Legislação de acesso aos arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 257-286, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/383/383>. Acesso em: 08 ago. 2020.

SANTOS, J. C. G.; FERNÁNDEZ MOLINA, J. C.; GUIMARÃES, J. A. C. Direito de acesso à informação: uma análise a partir das realidades espanhola e brasileira. **Informação & Sociedade: estudos**, João Pessoa, v. 27, n. 2, p. 49-62, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/31196/18200>. Acesso em: 08 ago. 2020.

SEZINANDO, L. C. P. **A participação de atores arquivísticos na implementação da Lei de Acesso à Informação no poder executivo dos Estados brasileiros (2011-2015).** 2016. 115 f. Dissertação (Mestrado profissional em Gestão de Documentos e Arquivos) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. 69. Disponível em: <http://www.repositorio-bc.unirio.br:8080/xmlui/handle/unirio/11128>. Acesso em: 08 ago. 2020.

SILVA, F. C. T. da. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985. *In*: FERREIRA, J.; DELGADO, L. de A. N. (Org.). **O Brasil republicano: o tempo da ditadura – regime militar e movimentos sociais em fins do século XX.** 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007.

## **THE CONSTRUCTION OF THE LAW OF ACCESS TO INFORMATION IN THE BRAZILIAN NATIONAL CONGRESS: SYSTEMATIZATION OF ITS LEGISLATIVE PROCESS**

### **ABSTRACT**

**Introduction:** Since the Universal Declaration of Human Rights of 1948, access to information has been explicitly configured as a fundamental right. In Brazil, the first legislative or normative initiatives on the subject are marked by the restriction of access, but this perspective would change, especially after the 1988 Constitution. Thus, it is observed that the construction of a legal system of access to information in the country underwent several changes, making it the object of study by several areas of knowledge.

**Objective:** To systematize, present and analyze the legislative process that culminated in the approval of the Access to Information Law (Law No. 12,527/2011). **Methodology:** The research is based on a brief literature review from which a documentary corpus was defined, comprising documents resulting from the legislative procedure in the National Congress. **Results:** The right to access information in Brazil went through several moments until it was enshrined in a specific federal law, the Law on Access to Information (LAI). Since the first bills that passed through the National Congress in 2003, LAI only became a reality after an extensive legislative process, which relied on ideological antagonisms and attempts to impose maximum secrecy on State documents. **Conclusions:** The processing of the LAI followed the formalities in the Brazilian legal system, although it took eight years for its approval. From the discussions surrounding its text, what is extracted from the analyzes is that, despite some opposing positions defended by a minority group of parliamentarians, especially in the Senate, the approved text was aligned with the main international texts regarding the aspects of transparency, democracy and freedom of information.

**Descriptors:** Access to information. Right to information. Access to information law. Information Policies.

## ELABORACIÓN DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL CONGRESO NACIONAL BRASILEÑO: SISTEMATIZANDO SU PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

### RESUMEN

**Introducción:** Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el acceso a la información se ha configurado claramente como un derecho fundamental. En Brasil, las primeras iniciativas legislativas o normativas sobre el tema están marcadas por la restricción de acceso, pero esta perspectiva cambiaría, especialmente después de la Constitución de 1988. Por lo tanto, se observa que la construcción de un sistema legal de acceso a la información en el El país sufre varios cambios, por lo que es objeto de estudio en varias áreas del conocimiento. **Objetivo:** sistematizar, presentar y analizar el proceso legislativo que culminó con la aprobación de la Ley de Acceso a la Información (Ley N ° 12.527/2011). **Metodología:** La investigación se basa en una breve revisión de la literatura a partir de la cual se definió un corpus documental, que comprende documentos resultantes del proceso legislativo en el Congreso Nacional. **Resultados:** El derecho de acceso a la información en Brasil pasó por varios momentos hasta que se consagró en una ley federal específica, la Ley de Acceso a la Información (LAI). Desde los primeros proyectos de ley aprobados por el Congreso Nacional en 2003, LAI solo se hizo realidad después de un extenso proceso legislativo, que se basó en antagonismos ideológicos e intentos de imponer el máximo secreto en los documentos estatales. **Conclusiones:** El procesamiento del LAI siguió los procedimientos establecidos en el sistema legal brasileño, aunque hay demorado ocho años para su aprobación. De las discusiones en torno a su texto, lo que se extrae de los análisis es que, a pesar de algunas posiciones opuestas defendidas por un grupo minoritario de parlamentarios, especialmente en el Senado, el texto aprobado se alineó con los principales textos internacionales sobre los aspectos de transparencia, democracia y libertad de información.

**Descritores:** Acceso a la información. Derecho a la información. Ley de acceso a la información. Políticas de información.

**Recebido em:** 10.02.2020.

**Acesito em:** 02.08.2020