



8 a 10 de novembro de 2017 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

O PROJETO DE LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO DA COSTA RICA E SUA ADEQUAÇÃO ÀS CATEGORIAS PROPOSTAS POR TOBY MENDEL

THE DRAFT LAW ON ACCESS TO INFORMATION OF COSTA RICA AND ITS ADEQUACY TO THE CATEGORIES PROPOSED BY TOBY MENDEL

Camila Ferneda Dossin¹
Helena Leonardi de Franceschi²
Gislaine Ferreira Oliveira³

RESUMO

O direito de acesso à informação é instrumento essencial ao exercício da democracia. O movimento mais significativo no sentido de aprovar leis que regulamentem o direito de acesso data do final do Século XX e início do Século XXI, fruto da redemocratização de grande parte dos países do mundo ocidental, da atividade política e da pressão de organismos internacionais. Mesmo que já existam, atualmente, mais de noventa leis neste sentido aprovadas no mundo, ainda há países que não aprovaram suas leis de acesso, como é o caso da Costa Rica. Há, desde 2014, projeto de lei em trâmite no Poder Legislativo costarricense, sem votação até o momento. Este trabalho busca analisar se o projeto em discussão observa as recomendações internacionais, destacando a evolução histórica das leis de acesso à informação no mundo e a categorização realizada por Toby Mendel, marco teórico deste trabalho. Utilizou-se, para tanto, o método de abordagem dedutivo, partindo-se das recomendações genéricas e aplicando-as ao caso concreto do projeto legislativo. Como método de procedimento, elegeu-se o estudo de caso e o comparativo, analisando especificamente o caso da Costa Rica e comparando-o às recomendações internacionais. Aliou-se a técnica de pesquisa bibliográfica, revisando-se a produção acadêmica e científica já existente sobre o tema. Como resultados, concluiu-se o projeto adequa-se aos padrões propostos por Mendel sobre legislações de acesso à informação, com falhas em relação às exceções e proteções.

Palavras-chave: acesso à informação; categorias de Mendel; Costa Rica.

ABSTRACT

The right of access to information is an essential instrument for the exercise of democracy. The most significant movement towards the adoption of laws regulating the right of access dates back to the end of the 20th century and the beginning of the 21st century, as a result of the re-democratization of most Western countries, political activity and pressure from international organizations. Although there are now more than ninety laws approved in the world, there are still countries that have not passed their access laws, such as Costa Rica. Since 2014, there has been a bill under way in the Costa Rican Legislative Branch, without a vote so far. This paper aims to

¹ Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Membro do Núcleo de Direito Informacional da UFSM (NUDI). Email: camiladossin@hotmail.com.

² Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Membro do Núcleo de Direito Informacional da UFSM (NUDI). Email: helenafranceschi@hotmail.com.

³ Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Emergentes na Sociedade Global, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Membro do Núcleo de Direito Informacional da UFSM (NUDI). E-mail: gikoliveira@hotmail.com.



8 a 10 de novembro de 2017 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

analyze if the project under discussion observes the international recommendations, highlighting the historical evolution of the laws of access to information in the world and the categorization carried out by Toby Mendel, theoretical framework of this work. Therefore, the deductive approach was used, starting from the generic recommendations and applying them to the concrete case of the legislative project. As a method of procedure, the case and comparative study was chosen, analyzing specifically the case of Costa Rica and comparing it with the international recommendations. The technique of bibliographical research was combined, revising the existing academic and scientific production on the subject. As results, it was concluded that the project conforms to the standards proposed by Mendel on access to information legislation, with failures regarding exceptions and protections.

Key-words: access to information; Mendel's categories; Costa Rica.

INTRODUÇÃO

O acesso à informação é direito fundamental previsto em grande número de Constituições pelo mundo. A fim de regulamentar e dar efetividade a tal direito, foram editadas leis de acesso à informação, buscando instrumentalizar a participação popular na gestão da coisa pública. Atualmente, há mais de noventa países que já contam com a regulamentação legal da matéria; entretanto, alguns países ainda não positivaram o assunto, como é o caso da Costa Rica, que conta com um projeto de lei (Expediente nº 19.113) em análise e discussão desde 2014, sem previsão de votação até o momento.

Assim, diante da situação do país latino americano, o qual ainda discute a aprovação de lei de acesso à informação em sua casa legislativa, perquire-se: o projeto em votação está em consonância com a construção teórica de Toby Mendel sobre o tema? Dessa forma, objetiva-se analisar a evolução histórica das leis de acesso à informação no mundo e a edição de recomendações internacionais para elaboração de normas com previsões mais concretas para o exercício do direito de acesso, além de analisar se o projeto de lei da Costa Rica atende às categorias de recomendações existentes.

Pra tanto, será utilizado o método de abordagem dedutivo, visto que o ponto de partida será a análise das recomendações internacionais existentes, para, posteriormente, verificar especificamente o projeto de lei da Costa Rica. Como método de procedimento, serão adotados os métodos de estudo de caso, analisando o projeto de lei da Costa Rica, e comparativo, comparando as previsões legais costarricenses com as categorias apontadas na obra de Toby Mendel intitulada “El derecho a la información en América Latina”. Associada aos métodos expostos, será utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica, visto



8 a 10 de novembro de 2017 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

que será analisada a produção acadêmica e científica já existente sobre a matéria, elegendo-se Toby Mendel como marco teórico do trabalho⁴.

Outrossim, destaca-se que a escolha da Costa Rica para análise no presente trabalho se deu em razão da pesquisa em andamento realizada pelo Núcleo de Direito Informacional da Universidade Federal de Santa Maria (NUDI), denominada “O Estado na sociedade em rede: experiências democráticas de promoção de direitos fundamentais, acesso à justiça e transparência na América Latina e Caribe”, que investiga o acesso à informação, promoção da transparência e governança na internet na América Latina.

Dessa forma, a fim de abordar o tema de forma apropriada, o trabalho encontra-se dividido em duas partes. No primeiro capítulo, buscou-se realizar uma retomada histórica, com a descrição do caminho percorrido até aqui na aprovação de leis de acesso à informação pelo mundo. Ainda, o primeiro capítulo tratará de conceitos importantes para a compreensão da matéria. No segundo capítulo, a partir das categorias utilizadas por Mendel para comparar as leis de acesso à informação na América Latina, o projeto de lei em trâmite na Costa Rica será analisado, apontando-se as possíveis insuficiências e as adequações encontradas.

1 LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MUNDO E RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS

O Estado Democrático de Direito surgiu após uma onda de regimes ditatoriais que se alastraram pelo ocidente a partir da segunda metade do século XX. A redemocratização ocorreu apenas no final do século, carregando em sua essência a democracia na tomada da decisão pública e a transparência do Estado, a fim de proporcionar um controle social efetivo. Entretanto, não é possível falar em participação social, tampouco em controle social, sem passar pelo conceito de informação pública e pela análise das leis de acesso à informação.

Segundo Ackermann e Sandoval⁵, apenas eleições livres e democráticas não são suficientes para garantir a participação popular nos governos. Muito além disso, é

⁴ Mendel é consultor internacional da UNESCO e especialista em governo aberto, tendo elencado sete categorias, baseadas nos princípios para legislações sobre acesso a informação publicadas pela ONG Artigo 19, para comparar e analisar onze leis de acesso a informação na América Latina, razão pela qual foi eleito marco teórico deste estudo.



8 a 10 de novembro de 2017 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

necessário que se criem instrumentos que permitam a participação dos cidadãos durante todo o mandato, e não somente no momento da escolha dos gestores públicos. Um desses instrumentos seriam as leis de acesso à informação, que devem conter previsões que garantam o acesso efetivo à informação estatal, sem impor barreiras ou dificuldades para seu alcance. Essas leis buscam, primordialmente, combater o sigilo estatal e a negativa na prestação de contas, que davam lastro à corrupção estatal.

Nas palavras dos autores, conceitua-se lei de acesso à informação como “una ley que otorga a los ciudadanos (o a los residentes o partes interesadas) el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal”⁶. Destacam, ademais, que as leis de acesso à informação são indispensáveis para sua efetivação, ainda que o direito ao acesso esteja previsto constitucionalmente.

Ackermann e Sandoval analisaram as leis de acesso à informação do mundo, de modo geral, dividindo-as em quatro categorias⁷, que levam em consideração o período histórico da criação da legislação. A primeira categoria é formada pelos dez países que aprovaram suas leis de acesso antes da onda de redemocratização dos anos de 1980, e tiveram início ainda no século XVIII. A pioneira foi a Suécia, que aprovou sua lei de acesso à informação ainda em 1776, prevendo o dever de prestar contas e fornecer informações do Estado, em complementação do direito de informar dos cidadãos, relacionado ao direito de expressão, previsto no artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos⁸.

A segunda categoria é formada por vinte e oito países que aprovaram suas leis como parte de um processo mais geral de transição democrática, ou da redação de uma nova Constituição, aparecendo, aqui, os primeiros países latino-americanos a avançarem neste ponto. Na terceira categoria, encontram-se doze países desenvolvidos, com histórico majoritariamente democrático, mas que ainda não haviam regulamentação sobre o tema. Estes países são, em grande maioria, europeus, não havendo qualquer país latino-americano enquadrado nesta categoria.

⁵ ACKERMAN, John M.; SANDOVAL, Irma E. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Cuadernos de Transparéncia, 7 ed. México: 2005.

⁶ ACKERMAN, John M.; SANDOVAL, Irma E. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Cuadernos de Transparéncia, 7 ed. México: 2005..

⁷ Ibidem.

⁸ Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal de Direitos Humanos*. 1948. Disponível em <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2017.



8 a 10 de novembro de 2017 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

A quarta e última categoria conta com doze países em desenvolvimento, que passaram por transições democráticas já há bastante tempo. A Costa Rica, país estudado neste trabalho, seria enquadrado, em razão de seu desenvolvimento histórico, nesta quarta categoria, a qual abarca países que aprovaram suas legislações a partir de 2002. Todavia, a Costa Rica ainda não possui sua lei de acesso à informação, mesmo quinze anos depois de países com desenvolvimento semelhante já terem atualizado sua legislação, em resposta, principalmente, à pressão internacional.

Os autores destacam que a criação de leis de acesso à informação deve-se, principalmente, a três fatores: à política, à mobilização da sociedade civil e à pressão de atores internacionais⁹. Inicialmente, é importante destacar que a aprovação de leis no sentido de obrigar a Administração Pública a informar não é decorrência natural do sistema democrático, nem possui relação direta com o desenvolvimento econômico - por mais que, na maioria das vezes, a economia e a política possuam ligações intrínsecas, como se observa nos primeiros países a aprovarem suas LAI -; é necessário que forças políticas atuem a fim promover a edição e publicação de leis que viabilizem a transparência.

A mobilização da sociedade civil, como complemento às forças políticas, é mais notável em tempos de transição democrática ou de outros eventos que levem os cidadãos a participarem mais ativamente da vida política, uma vez que há uma maior circulação de informações e grande destaque para a necessidade e a importância da participação dos cidadãos na tomada de decisão pública.

Por fim, destacam-se três principais atores internacionais, que impulsionaram a aprovação de leis de acesso na última década: as organizações não governamentais e associações internacionais, as diplomacias, e os órgãos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU).

Mendel¹⁰ aponta os princípios que devem ser observados na elaboração de leis de acesso à informação, os quais refletem na criação das categorias e recomendações internacionais. Sucintamente, os princípios por ele apontados são nove: transparência máxima, obrigação de publicar, promoção do governo aberto, limitação das exceções, determinação de processos para facilitar o acesso, redução de custos, realização de

⁹ ACKERMAN, John M.; SANDOVAL, Irma E. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Cuadernos de Transparéncia, 7 ed. México: 2005.

¹⁰ MENDEL, Toby. *El derecho a la información en América Latina*. Quito: UNESCO, 2009.



8 a 10 de novembro de 2017 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

reuniões abertas, consciência de que a transparência tem precedência em documentos internacionais que buscam garantir a efetivação dos direitos humanos e proteção para delatores de irregularidades.

Dessa forma, partindo-se dos princípios expostos, Mendel elenca categorias genéricas, a serem observadas no momento da edição e aprovação das leis de acesso. São sete categorias¹¹, que englobam todas as questões atinentes ao processo de solicitação e disponibilização de informações. A primeira refere-se ao direito de acesso. Nesta categoria, encontram-se as definições da lei, desde a conceituação do direito de acesso até dos termos utilizados, como informação e documentos, buscando dar um sentido lógico e de fácil entendimento aos cidadãos. Ainda, engloba a necessidade de apresentar, no texto da lei, os princípios que deverão nortear sua aplicação, a fim de facilitar a solução nos casos de conflito de direitos. Por fim, a lei deve expressar, com clareza, os legitimados ativos (quem pode solicitar) e os legitimados passivos (quem deve fornecer) do direito de acesso à informação.

A segunda categoria diz respeito às garantias procedimentais, que são, em essência, a forma de solicitação e de resposta (por escrito, por exemplo), a dispensa de motivação, o estabelecimento de prazos curtos para a resposta pelo ente público, com a devida notificação ao solicitante. Ainda, recomenda-se que a lei preveja quem deverá receber as solicitações, bem como a possibilidade de auxílio do funcionário público responsável na elaboração do requerimento. A previsão dos custos para a concessão da informação também se encontra dentro das garantias, e recomenda-se que se restrinjam aos custos para a impressão, sem quotas baseadas no valor estimado da informação pretendida.

Já a terceira categoria trata do dever de publicar, e estabelece as informações sujeitas à lei de acesso. Em relação a essas informações, a lei deve determinar quais devem ser disponibilizadas de forma ativa, com atualização regular de seu conteúdo. Recomenda-se, aqui, a criação de canais que facilitem a tramitação das informações. A quarta categoria diz respeito às exceções da lei, isto é, das informações que, ao menos temporariamente, encontram-se fora do alcance do direito de acesso. Aqui, é necessário que as leis prevejam o mínimo de exceções possíveis, e que estas sejam pontuais, evitando previsões genéricas que deixem margem de discricionariedade ao servidor público, garantindo o estrito cumprimento da lei.

¹¹ MENDEL, Toby. El derecho a la información en América Latina. Quito: UNESCO, 2009.



8 a 10 de novembro de 2017 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

A quinta categoria trata dos recursos cabíveis no momento da negativa de acesso à informação requerida, sendo essencial para o bom funcionamento da lei a existência de um órgão superior independente, que garanta o acesso à informação quando os órgãos públicos a negarem, ou a fornecerem de maneira insuficiente. A sexta categoria dispõe sobre sanções e proteções. Sanções para aqueles que dificultarem, de alguma forma, o exercício do direito do acesso, seja negando as informações solicitadas, ou as entregando de maneira débil; proteção aos solicitantes, fornecendo condições seguras para a solicitação. As medidas de promoção da lei de acesso são o foco da sétima e última categoria, e referem-se às medidas adotadas pelos governantes para divulgar a lei e produzir cartilhas e materiais informativos que incentivem a busca de informação pelos cidadãos.

Expostas as categorias, com uma breve conceituação acerca de cada uma delas, passa-se à análise do projeto de lei da Costa Rica, observando-se a adequação de suas previsões às recomendações acima listadas.

2 ANÁLISE DO PROJETO DE LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COSTARRICENSE

Com base no aporte teórico acima delineado, busca investigar sobre o projeto de lei de acesso à informação nº 19.113 em tramitação na Costa Rica, a fim de averiguar se tal projeto adequa-se aos princípios sobre a legislação em matéria de acesso à informação, bem como analisar as disposições do projeto de acordo com as categorias propostas por Toby Mendel¹², as quais foram expostas no decorrer deste estudo.

No contexto atual do mundo globalizado, com utilização de tecnologias de informação e comunicação de forma massiva, tem-se como consequência que “as ações não ocorrem em um país isoladamente, mas são reproduzidas em diferentes Estados, como aconteceu com a Lei de Acesso à Informação Pública”¹³. Diante disso, a proteção legal ao acesso à informação tem sido regulamentada em diferentes países de acordo com padrões internacionais, em respeito ao plano de ação traçado pela Declaração de Atlanta, que traz

¹² MENDEL, Toby. *El derecho a la información en América Latina. Comparación Jurídica*. Quito: UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

¹³ LIMBERGER, Têmis. *Cibertransparência: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p.26.



8 a 10 de novembro de 2017 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

o acesso à informação como direito humano fundamental. Essa declaração, firmada em 28 de fevereiro de 2008, foi elaborada e reconhecida pelos mais de 125 membros da comunidade global de acesso à informação, representando 40 países, e tem como um de seus princípios-chave o dever de todos os Estados de promulgar legislações a fim de efetivar o direito de acesso a informação¹⁴.

Nesse âmbito, houve a criação da Open Government Partnership (Aliança para um governo aberto) em 2011, tendo como um de seus compromissos aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais¹⁵. Em 2012, a Costa Rica se incorporou à Open Government Partnership¹⁶ (OGP), firmando compromissos por meio de planos de ação, sendo que o segundo deles, atualmente em vigência, baseia-se em três eixos: transparência e acesso à informação, luta contra a corrupção e participação cidadã. Em relação ao primeiro eixo, um dos compromissos firmados é a criação de uma lei de acesso à informação pública, a fim de suprir a lacuna no ordenamento jurídico nacional.

Em 2002 (Expediente nº 15.079) e em 2006 (Expediente nº 16.198), dois projetos de lei de acesso à informação foram propostos na Assembleia Legislativa da Costa Rica, sendo que o destino de ambos foi o arquivamento¹⁷, o que demonstra a ausência de comprometimento do Estado, à época, com a transparência de seu governo. Contudo, esse panorama modificou-se com a incorporação do país à OGP, e em 2014 foi proposto o Projeto de Lei de Transparência e Acesso à Informação Pública, Expediente nº 19113¹⁸, pelo deputado Juan Carlos Mendoza García, tendo como fundamentos o artigo 30 da Constituição da República da Costa Rica, que garante o “livre acesso aos departamentos

¹⁴ INTERNACIONAL CONFERENCE ON THE RIGHT PUBLIC INFORMATION. February, 27-29, 2008. Declaração de Atlanta e plano de ação para o avanço do direito de acesso à informação. Disponível em: <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2017.

¹⁵ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Open Government Declaration. Setembro de 2011. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

¹⁶ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Costa Rica. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/countries/costa-rica>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

¹⁷ ASAMBLEA DE COSTA RICA. Consulta Proyectos de ley. Disponível em: <http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/Pginas/Proyectos%20de%20ley.aspx>. Acesso em: 20 ago. 2017.

¹⁸ COSTA RICA. Assembleia Legislativa. Expediente nº 19.113. Proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública. 30 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19113>. Acesso em: 20 ago. 2017.



8 a 10 de novembro de 2017 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

administrativos com propósito de informação sobre assuntos de interesse público, salvo os segredos de Estado”¹⁹.

Partindo-se para a análise do projeto de lei, a primeira categoria trazida por Mendel, “direito de acesso”, trata dos sujeitos com legitimidade para solicitar informações. Em seu artigo 10, a proposta de norma dispõe que “toda pessoa física ou jurídica, privada ou pública, de forma individual ou coletiva, tem direito a pleitear uma solicitação de informação pública, a qual não está condicionada nem limitada à demonstração de interesse específico na informação solicitada”, demonstrando que a norma se estenderia a qualquer pessoa e não somente aos cidadãos.

O rol dos sujeitos obrigados é elencado pelo artigo 4º, dispondo que as disposições legais serão aplicáveis,

[...] à Administração Pública, central e descentralizada; aos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e ao Tribunal Supremo de Eleições, quando realizem funções administrativas; instituições autônomas e semiautônomas, órgãos com personalidade jurídica instrumental, sociedades mercantis de propriedade do Estado, entes públicos não estatais, municipalidades, universidades estatais e empresas públicas, e todo outro ente de natureza pública ou privada que administre fundos públicos.²⁰

Verifica-se que o projeto de lei é bastante abrangente em relação aos sujeitos passivos, mencionando expressamente os sujeitos de direito privado não somente no artigo já mencionado, mas também em seu artigo 5º, ressaltando a obrigatoriedade de disponibilizarem informações, inclusive de forma ativa. Além disso, acerca da categoria do “Direito de acesso”, o projeto de lei elenca oito princípios que irão reger a normativa, merecendo destaque o uso das TICs e o respeito à autodeterminação informativa²¹, que

¹⁹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUINTE DE COSTA RICA. *Constitución política*. 07 de novembro de 1949. Disponível em: <http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=95479&strTipM=TC>. Acesso em: 20 ago. 2017. Tradução nossa.

²⁰ COSTA RICA. Asamblea Legislativa. *Expediente nº 19.113. Proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública*. 30 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19113>. Acesso em: 20 ago. 2017.

²¹ Segundo Gisele Echterhoff, esse direito “se refere à proteção das informações pessoais, circunscrevendo-se ao direito do indivíduo de controlar as suas informações pessoais, não apenas impedindo a sua utilização, mas também controlando as informações constantes em arquivos públicos e particulares.” ECHTERHOFF, Gisele. *O direito à privacidade dos dados genéticos*. 2007.



8 a 10 de novembro de 2017 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

abrange “o conjunto de princípios e garantias relativas ao legítimo tratamento dos dados pessoais”²².

Ressalta-se que o projeto traz a definição do que seria “informação” em seu artigo 2º, sendo esta delimitada como aquela contida em documentos gerados pelos sujeitos obrigados, ou que estes adquiram, conservem ou transformem, enquanto “informação pública” é aquela produzida ou obtida por ou para a administração pública sobre assuntos de interesse público, também considerada a informação em poder de sujeitos de direito privado que exerçam atividade de relevância pública (art. 6º). Essas definições, em razão de sua amplitude, demonstram adequação do projeto ao princípio da máxima divulgação, proposto por Toby Mendel.

Em relação às “Garantias procedimentais”, o projeto de lei demonstra-se bastante detalhado, contando com um capítulo exclusivo sobre os procedimentos para solicitação. Inicialmente, verifica-se a previsão acerca da necessidade de os sujeitos obrigados adequarem um espaço físico para atender ao público solicitante, com pessoal especializado e acesso à internet para que os particulares consultem informações disponíveis em sites (art. 10). Quanto aos requisitos para a solicitação, o artigo 11 elenca apenas três: nome e número de identificação da pessoa; descrição clara e precisa da informação solicitada; indicação de lugar, meio e forma para receber as notificações. Já a respeito do meio pelo qual a solicitação poderá ser feita, há previsão da forma escrita ou verbal, por meio eletrônico ou qualquer outro meio, demonstrando que os meios pelos quais a solicitação pode ser realizada são amplos.

O Expediente nº 19.113 também prevê garantias que agilizam o processamento da solicitação, quando ocorre algum equívoco ou falha, representando sua adequação ao quinto princípio trazido por Mendel, que refere-se aos processos para facilitar o acesso. O artigo 12 prevê o prazo de três dias úteis, a contar da recepção do pedido, para que o sujeito obrigado notifique o solicitante para sanar algum defeito em relação aos requisitos, que deverá ser reparado no prazo de cinco dias úteis. Por sua vez, o artigo 13 determina

^{223f}. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba. p. 154. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp024967.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

²² COSTA RICA. Asamblea Legislativa. **Expediente nº 19.113**. Proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública. 30 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19113>. Acesso em: 20 ago. 2017.



8 a 10 de novembro de 2017 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

que, quando o solicitante realiza o pedido de informação perante uma entidade sem competência para responde-la, esta entidade deve remeter ao órgão competente dentro da mesma instituição, não havendo interrupção no prazo de resposta, que continua de dez dias úteis, a contar da solicitação (art. 14).

Destaca-se, ainda, que o projeto garante gratuidade em relação ao fornecimento da informação, excetuando-se os custos de reprodução (art. 18), o que demonstra sua adequação ao sexto princípio trazido por Mendel, em relação aos custos modestos para reprodução, os quais não representam uma barreira para que o indivíduo solicite a informação desejada.

O projeto ainda prevê a possibilidade de entrega parcial de informação, quando o sujeito obrigado não dispuser da íntegra desta ou quando ela for de caráter confidencial, situação em que as partes sigilosas deverão ser suprimidas, sendo que em qualquer dos casos deverá haver motivação escrita para a entrega parcial (art. 15). Ademais, o artigo 17 do projeto isenta os sujeitos obrigados de criar ou produzir informação que não possuam, bem como de efetuar análises, comparativos e sistematização de informações que dispõem, revelando que o intuito da norma é fornecer a informação em sua forma pura, o que, por vezes, poderá representar obstáculo à compreensão de seu significado para o solicitante.

Quanto ao “Dever de publicar”, ou seja, o dever de transparência ativa²³, o projeto prevê, em seu artigo 9º, um rol mínimo de informações que devem ser disponibilizadas de forma compulsória pelos sujeitos obrigados, dentre elas índices salariais, mecanismos de participação cidadã e marco normativo. Essa listagem mínima de dados que devem ser ativamente divulgados demonstra o propósito do projeto de adequar-se ao segundo e terceiro princípios trazidos por Mendel, que referem-se, respectivamente, à obrigação de publicar e à promoção de um governo aberto.

Acerca das “Exceções”, o projeto de lei elenca, em seu artigo 8º um total de seis, sendo que a primeira delas diz respeito às informações sob segredo de Estado, relativas à segurança, soberania e relações exteriores da República, sendo que o segredo será

²³ Transparência ativa representa a divulgação espontânea pelo Estado de informações de interesse coletivo. SILVA, R. L.; HOCH, P. A.; SANTOS, N. F. *A lei de acesso à informação pública e o dever de transparência passiva do estado: uma análise do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) de sites públicos*. In: II Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade. Santa Maria. Anais... Santa Maria, 2013. p. 193. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2013/2-3.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.



8 a 10 de novembro de 2017 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

decretado pelo Presidente da República em conjunto com o Ministro atinente ao tema. A segunda exceção refere-se a informações privadas, que digam respeito à honra, intimidade e dignidade da pessoa, enquanto a terceira diz respeito a informações que ponham em risco a vida, segurança e saúde de qualquer pessoa. Também há exceção em relação a informação que sejam considerada por lei como confidencial ou de acesso restrito.

Essas ressalvas, trazidas pelo Expediente nº 19.113, podem ser consideradas adequadas, sob a perspectiva do princípio da limitação das exceções, delineado por Toby Mendel, já que “é importante que todos os interesses legítimos de confidencialidade sejam atendidos adequadamente, porque de outra maneira se requererá legalmente que as entidades públicas divulguem informação ainda que lhes cause prejuízos exagerados.”²⁴ Todavia, as duas últimas exceções específicas são muito abrangentes e dão margem às mais diversas interpretações, pois referem-se a informações que ameacem severamente o interesse geral, a moral ou a ordem pública, segundo demonstração confiável da administração.

Resta claro que o julgamento sobre o sigilo de tais informações seria discricionário, podendo abranger basicamente qualquer dado ou documento que a administração deseje omitir do cidadão. Critica-se, ainda, a ausência de disposição no projeto de lei acerca do prazo pelo qual o sigilo seria mantido, demonstrando a fragilidade da norma quanto as suas exceções, podendo-se inferir que, considerando-se todas as hipóteses de sigilo previstas, o projeto de lei não é adequado ao quarto princípio proposto por Mendel, já que não há um limite claro sobre as exceções.

Em relação às “Apelações” previstas no projeto de lei, destaca-se que a normativa prevê a criação do Instituto Costarriquense de Acesso à Informação (ICAI), instituição autônoma, encarregado de resolver casos de negativa às solicitações de acesso à informação (art. 19). Em que pese seus membros sejam nomeados pelo Poder Executivo (art. 20), o Instituto gozará de independência e não estará subordinado a nenhuma autoridade, para efeito de suas resoluções (art. 22). A criação do Instituto independente é salutar e facilitará sobremaneira o acesso à informação aos indivíduos, pois, conforme Toby Mendel:

²⁴ MENDEL, Toby. *El derecho a la información en América Latina. Comparación Jurídica*. Quito: UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2017. p. 43. Tradução nossa.



8 a 10 de novembro de 2017 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

[...] já que os órgãos de supervisão independentes demonstraram ser fundamentais para o funcionamento efetivo dos regimes de direito à informação em outros países. As apelações às cortes consomem muito tempo e são muito custosas para a grande maioria dos solicitantes, e ainda, é essencial que haja um nível externo de apelação ao alcance.²⁵

O prazo para interposição do recurso diante do Instituto é de quinze dias úteis seguintes à data da notificação da negativa (art. 28), e a apelação pode ser realizada ainda que o indivíduo tenha recebido a informação, desde que a julgue incompleta ou não corresponda à informação requerida (art. 29). O Presidente do ICAI conta com 30 dias úteis, seguintes à interposição do recurso, para apresentar um projeto de resolução ao Pleno do Instituto, que decidirá em 20 dias úteis após a apresentação do projeto de resolução (art. 31). Essas resoluções resolverão definitivamente sobre o assunto e poderão, inclusive, desclassificar segredos de Estado devidamente decretados desde que considere que justificativa para sua decretação não está de acordo com o direito (art. 32), o que evidencia os amplos poderes conferidos ao ICAI.

Sobre as “Sanções e proteções”, há previsão de que será punido administrativamente o funcionário público que obstaculizar, dificultar ou impedir de forma arbitrária o acesso à informação pública, bem como aquele que extraviá-la ou destruí-la, ou, ainda, aquele que injustificadamente não atender aos prazos de entrega da informação (artigos 35 e 36). As sanções previstas no projeto são de admoestação verbal ou escrita; suspensão de até trinta dias, sem recebimento de salário; e destituição do cargo (art. 37).

Destaca-se a previsão de que os sujeitos de direito privado obrigados a fornecer informações públicas que praticarem as condutas previstas no artigo 35 do projeto serão sancionados com multa de um a quinze salários mínimos (art. 39). Entretanto, o projeto de lei não prevê proteção aos denunciantes, nem àqueles que, de boa-fé, pretendendo cumprir a lei de acesso à informação, divulguem informações sigilosas, podendo-se concluir que o Expediente nº 19.113 é parcialmente adequado quanto à categoria “Sanções e proteções” proposta por Mendel.

Por fim, em relação às “Medidas promocionais”, o projeto de lei encarrega o Instituto Costarriquense de Acesso à Informação de executá-las, sendo ele responsável, por

²⁵ MENDEL, Toby. *El derecho a la información en América Latina. Comparación Jurídica*. Quito: UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2017. p. 185. Tradução nossa.



8 a 10 de novembro de 2017 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

exemplo, por difundir entre os servidores públicos e os particulares os benefícios do uso de informações públicas, bem como as responsabilidades a ele inerentes; elaborar estudos e pesquisas para difundir e ampliar o conhecimento sobre o acesso à informação; e capacitar os servidores públicos sobre o acesso à informação e proteção de dados pessoais.

Assim, verifica-se que o projeto de lei atende, em boa parte, às categorias propostas por Mendel, merecendo reparos, contudo, em relação às exceções e proteções, a fim de que esteja integralmente adequado para melhor atender ao propósito de informar aos cidadãos.

CONCLUSÃO

O acesso à informação é instrumento imprescindível para o exercício do direito participativo e de controle social pelos cidadãos sobre as decisões e ações estatais. O dever de fornecer e publicar informações revela-se um meio de exercer o governo de modo mais transparente, reduzindo negociações fraudulentas ou infrações à lei, já que o exercício da cidadania não deve restringir-se à escolha dos representantes políticos, sendo necessário o monitoramento destes pelos cidadãos.

Na análise realizada sobre o projeto de lei de acesso à informação da Costa Rica, o qual não pretende exaurir a matéria, foi possível verificar que o Expediente nº 19.113 parece adequar-se, em sua maior parte, aos padrões propostos por Mendel sobre legislações de acesso à informação, em que pese as mencionadas falhas em relação às exceções e proteções. Essas imperfeições necessitam ser reparadas antes da aprovação da lei, para que esta atenda integralmente às recomendações internacionais, proporcionando a máxima divulgação de informações aos indivíduos.

Dessa forma, espera-se que o projeto de lei tenha uma tramitação mais célere, principalmente em face das pressões internacionais e nacionais sobre a Costa Rica, tendo em vista que os indivíduos almejam a promulgação de uma lei eficaz e adequada aos parâmetros trazidos pelos especialistas, a fim de que possa concretizar o direito fundamental de acesso à informação.



8 a 10 de novembro de 2017 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, John M.; SANDOVAL, Irma E. **Leyes de Acceso a la Información en el Mundo.** Cuadernos de Transparéncia, 7 ed. México: 2005.

ASAMBLEA DE COSTA RICA. **Consulta Proyectos de ley.** Disponível em: <http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/Pginas/Proyectos%20de%20ley.aspx>. Acesso em: 20 ago. 2017.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUINTE DE COSTA RICA. **Constitución política.** 07 de novembro de 1949. Disponível em: <http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=95479&strTipM=TC>. Acesso em: 20 ago. 2017.

COSTA RICA. Assembleia Legislativa. **Expediente nº 19.113.** Projeto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública. 30 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19113>. Acesso em: 20 ago. 2017.

ECHTERHOFF, Gisele. **O direito à privacidade dos dados genéticos.** 2007. 223f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba. p. 154. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp024967.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

INTERNACIONAL CONFERENCE ON THE RIGHT PUBLIC INFORMATION. February, 27-29, 2008. **Declaração de Atlanta e plano de ação para o avanço do direito de acesso à informação.** Disponível em: <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2017.

LIMBERGER, Tâmis. **Cibertransparéncia:** informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

MENDEL, Toby. **El derecho a la información em América Latina.** Comparación Jurídica. Quito: UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Costa Rica.** Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/countries/costa-rica>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Open Government Declaration.** Setembro de 2011. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal de Direitos Humanos.** 1948. Disponível em <<http://www.onu.org/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

SILVA, R. L.; HOCH, P. A.; SANTOS, N. F. **A lei de acesso à informação pública e o dever de transparéncia passiva do estado:** uma análise do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) de sites públicos. In: II Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade. Santa Maria. Anais... Santa Maria, 2013. p. 193. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2013/2-3.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.