

MARCIO CAMARGO CUNHA FILHO  
VÍTOR CÉSAR SILVA XAVIER

# LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: TEORIA E PRÁTICA

EDITORA LUMEN JURIS  
RIO DE JANEIRO  
2014

Copyright © 2014 by Marcio Camargo Cunha Filho  
Vítor César Silva Xavier

PRODUÇÃO EDITORIAL  
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Diagramação: Surama Cespedes

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.  
não se responsabiliza pelas opiniões  
emitidas nesta obra por seu Autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer  
meio ou processo, inclusive quanto às características  
gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais  
constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895,  
de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e  
indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à  
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Impresso no Brasil  
*Printed in Brazil*

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

- C972L Cunha Filho, Marcio Camargo; Xavier, Vítor César Silva.  
Lei de acesso à informação : teoria e prática. - Rio de Janeiro  
: Lumen Juris, 2014.  
439 p. ; 21 cm.  
Bibliografia: p. 403-414  
ISBN 978-85-8440-038-6  
1. Brasil. [Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011]. 2. Direito  
à informação – Brasil. 3. Documentos públicos - Legislação -  
Brasil. 4. Informações governamentais – Controle de acesso -  
Brasil. I. Cunha Filho, Marcio Camargo; Xavier, Vítor César  
Silva. II. Título.

CDD – 342.810662

# SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIACÕES .....	XIX
PREFÁCIO .....	1
CAPÍTULO 1- INTRODUÇÃO .....	7
1.1 Publicidade e regime democrático .....	7
1.1.1 Acesso à informação, controle e responsividade dos atos e agentes estatais .....	9
1.1.2 Acesso à Informação, liberdade de expressão e direitos fundamentais .....	13
1.1.3 Acesso à informação, moralidade administrativa e prevenção da corrupção .....	20
1.2 Leis de Acesso à Informação no direito comparado .....	21
1.2.1 Panorama global de acesso à informação .....	21
1.2.2 A Freedom of Information Act (1966) .....	25
1.2.3 Leis de acesso à informação na América Latina .....	29
1.2.3.1 México .....	29
1.2.3.2 Peru .....	32
1.2.3.3 Chile .....	33
1.2.3.4 Uruguai .....	37
1.2.4 Tratados internacionais sobre acesso à informação ...	44
1.3. Breve histórico da evolução do direito ao acesso à informação no Brasil e coexistência da LAI com outros normativos de promoção da publicidade .....	48
1.3.1 Publicidade na Constituição .....	48
1.3.2 Publicidade nas relações de consumo .....	52
1.3.3 Publicidade de documentos e arquivos públicos .....	54



1.3.4 Publicidade em licitações e contratos administrativos .....	55
1.3.5 Publicidade nas atividades da Administração Pública .....	58
1.3.6 Publicidade nos gastos governamentais .....	60
1.3.7 Publicidade de políticas ambientais .....	63
1.3.8 Acesso à Informação na Lei n. 11.111/05.....	65
1.4 Conclusões do capítulo .....	66

## **CAPÍTULO 2 - A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL:**

<b>APROVAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E ABRANGÊNCIA.....</b>	<b>69</b>
2.1 Projeto de Lei de Acesso à Informação e sua aprovação .....	69
2.2 Entrada em vigor e implementação da Lei de Acesso à Informação .....	75
2.3 Abrangência da LAI (arts. 1º e 2º) .....	81
2.3.1 Lei nacional com dispositivos federais .....	81
2.3.2 Extraterritorialidade .....	86
2.3.3 Aplicabilidade a empresas estatais.....	88
2.3.4 Aplicabilidade a autarquias e entidades reguladoras .....	90
2.3.5 Aplicabilidade a cartórios e serviços notoriais .....	94
2.3.6 Aplicabilidade a entidades privadas que recebem recursos estatais.....	95
2.4 Pluralidade de procedimentos de acesso a informação... 100	
2.4.1 Estatuto dos militares (Lei n. 6.880/80).....	106
2.4.2 Procedimento específico do INSS .....	107
2.4.3 Mecanismos judiciais de obtenção de informações .....	109

## **CAPÍTULO 3 - PRINCÍPIOS E CONCEITOS FUNDAMENTAIS**

<b>DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO .....</b>	<b>113</b>
3.1 Princípios norteadores da LAI .....	113

3.1.1	Máxima divulgação das informações públicas .....	114
3.1.2	Desmotivação do pedido .....	117
3.1.3	Celeridade e facilidade do acesso.....	119
3.1.4	Duplo grau de julgamento .....	123
3.1.5	Universalidade .....	124
3.1.6	Transparência ativa .....	126
3.1.7	Promoção de um Governo aberto e de uma cultura da transparência.....	129
3.1.8	Excepcionalidade das hipóteses de restrições .....	130
3.1.9	Proteção aos denunciantes.....	130
3.2	Conceitos fundamentais da Lei de Acesso	
à	Informação (art. 4º) .....	133
3.2.1	Informações, dados e conhecimento.....	134
3.2.2	Informação pública e informação privada .....	137
3.2.3	Informação sigilosa e informação pessoal.....	142
3.2.4	Informação produzida e informação custodiada .....	143
3.2.5	Tratamento da informação .....	144
3.2.6	Autenticidade .....	145
3.2.7	Primariedade .....	148
3.2.8	Disponibilidade .....	150
3.2.9	Integridade .....	151
3.2.10	Atualização.....	152
 <b>CAPÍTULO 4 -PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS</b>		
DE	ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA .....	153
4.1	O procedimento como instrumento de garantia de direitos .....	153
4.2	Conceito e princípios do processo administrativo no âmbito Federal .....	156
4.3	Pedido de Acesso à Informação.....	160
4.4	Serviço de Informação ao Cidadão .....	163
4.4.1	Disposições gerais e funções do SIC .....	163
4.4.2	Atribuições do SIC .....	167



4.4.3 O Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC) .....	170
4.5 Respostas aos pedidos de acesso .....	173
4.5.1 Consulta das informações .....	179
4.5.2 Custas e despesas .....	181
4.6 Procedimentos dos pedidos de reclassificação e desclassificação de informações .....	184
<b>CAPÍTULO 5 - RECURSOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>185</b>
5.1 Recurso administrativo como direito fundamental .....	185
5.2 Panorama geral dos recursos contra decisões denegatórias de pedidos de acesso à informação não classificada .....	187
5.2.1 Disposições de abrangência nacional .....	187
5.2.2 Disposições de abrangência Federal .....	189
5.3 Recursos à Controladoria-Geral da União .....	190
5.3.1 Procedimentos recursais frente à CGU .....	190
5.3.2 Art. 23, § 1º do Decreto n. 7.724/12: obtenção de esclareci- mentos adicionais e a resolução negociada de conflitos.....	197
5.4 Recurso para a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) .....	200
5.4.1 Atribuição revisional .....	200
5.4.2 Atribuições recursais .....	201
5.4.3 Atribuição de prorrogação do prazo de classificação de informação ultrassecreta .....	203
5.4.4 Atribuição normativa .....	204
5.4.5 Disposições gerais, composição e deliberações da CMRI .....	204
5.5 Questões controversas acerca dos recursos.....	208
5.5.1 Consequência da perda de prazo para interposição dos recursos previstos na LAI .....	208
5.5.2 Alteração do escopo do pedido em âmbito recursal.....	209

<b>CAPÍTULO 6 - RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO .....</b>	<b>211</b>
6.1 Conceitos e espécies de restrições de acesso à informação .....	211
6.2 Informações classificadas .....	212
6.2.1 Procedimento de classificação das informações .....	214
6.2.2. Graus de sigilo previstos na LAI .....	218
6.2.3 Procedimento de desclassificação e reavaliação da informação classificada .....	222
6.3 Sigilos legais especiais .....	225
6.3.1 Sigilo das atividades de inteligência.....	226
6.3.2 Sigilo bancário.....	232
6.3.3 Sigilo fiscal .....	245
6.3.4 Sigilo de correspondência e de comunicações .....	249
6.3.5. Sigilo industrial e de softwares .....	253
6.3.6 Sigilo decorrente de direitos autorais .....	259
6.3.7 Sigilos de justiça .....	265
6.3.7.1 Considerações iniciais .....	265
6.3.7.2 Fundamentação do sigilo de justiça .....	268
6.3.7.3 Sigilo de justiça nas esferas cível e penal .....	269
6.3.7.4 Outras hipóteses de sigilo de justiça .....	275
6.3.8 Sigilos profissionais .....	276
6.3.8.1 Conceito .....	276
6.3.8.2 Elementos .....	278
6.3.8.3 A relação jurídica de sigilo profissional .....	279
6.3.8.4 Exceções ao sigilo profissional .....	279
6.3.8.5 Espécies .....	280
a) <i>Servidor Público</i> .....	280
b) <i>Advogados</i> .....	282
c) <i>Médicos</i> .....	289
d) <i>Parlamentares</i> .....	293
6.3.9. Sigilo Empresarial .....	295
a) <i>Sigilo decorrente de risco à competitividade</i> .....	295



b) Sigilo das sociedades anônimas.....	306
c) Sigilo dos livros contábeis.....	311
6.4 Informação pessoal .....	314
6.4.1 Conceito .....	314
6.4.2 Papéis de Trabalho .....	324
6.4.3 Acesso a informações pessoais.....	325
6.4.4 Acesso a informações pessoais por Sindicato .....	332
6.4.5 Disponibilização das informações pessoais .....	333
6.5 Outras hipóteses de restrição de acesso.....	335
6.5.1 Documento preparatório.....	338
6.5.2 Pedido genérico .....	341
6.5.3 Pedido desarrazoado .....	344
6.5.4 Pedido desproporcional .....	347
6.5.5 Pedido que exige trabalhos adicionais de análise, interpretação e consolidação.....	349
6.5.6 Informação inexistente.....	350
6.5.7 Informação requerida encontra-se em transparência ativa .....	354
6.5.8 Pedido incompreensível .....	355
6.5.9. Pedido duplicado .....	356

<b>CAPÍTULO 7 - DAS ATIVIDADES DE MONITORAMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DE EXECUÇÃO DAS DECISÕES PROFERIDAS EM SEDE RECURSAL .....</b>	<b>359</b>
--	------------

7.1 O monitoramento da Lei de Acesso à Informação .....	360
7.1.1 O monitoramento interno .....	360
7.1.2 O monitoramento da CGU.....	362
7.2 Cumprimento das decisões em recursos de acesso à informação .....	370

<b>CAPÍTULO 8 - RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS .....</b>	<b>375</b>
8.1 Responsabilidade civil, administrativa e penal .....	375
8.2 Efeitos da decisão penal na esfera administrativa .....	376



8.2.1 Repercussão da decisão penal em crimes funcionais .....	377
8.2.2 Repercussão da decisão penal em crimes não funcionais .....	379
8.3 Efeitos da decisão administrativa sobre a esfera penal .....	380
8.4 Hipóteses de responsabilidade administrativa na Lei n. 12.527/11 .....	381
8.5 Penalidades decorrentes do cometimento de ilícitos administrativos .....	385
8.6 Improbidade administrativa e crimes de responsabilidade .....	390
8.7 Responsabilidade das entidades privadas que detêm informações em virtude de vínculo com o poder público ...	394
8.8 Divulgação de informações sigilosas ou pessoais .....	395
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>397</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>403</b>
<b>ANEXO - PAÍSES QUE POSSUEM LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DATA DE SUA APROVAÇÃO .....</b>	<b>415</b>