



Gustavo Junqueira

A SITUAÇÃO JURÍDICA DA CHINA NA ÁREA DO ACESSO À INFORMAÇÃO

7

THE LEGAL SITUATION IN CHINA REGARDING INFORMATION ACCESS

Weibing Xiao

Tradução: Ricardo Perlingeiro e Daniela Juliano Silva

RESUMO

Objetiva lançar um olhar sobre a legislação chinesa, no que diz respeito ao Direito à Informação (LDI) e suas Regulações (Regulações LDI), vigentes a partir de maio de 2008.

Pautado em casos práticos, apresenta as dificuldades e lacunas da legislação chinesa quanto à proteção do direito de acesso à informação e do que tem sido feito, a fim de superar os principais obstáculos.

PALAVRAS-CHAVE

Direito administrativo; China; direito à informação – regulação, legislação, proteção; transparência; Lei chinesa de Arquivos.

ABSTRACT

The author focuses on taking a look at the Chinese Right-to-Information (RTI) laws and regulation (RTI regulations), enacted in May 2008.

Based on practical case studies, he presents the difficulties and loopholes in Chinese legislation with respect to the protection of the right of access and to what has been done to overcome the main obstacles.

KEYWORDS

Administrative Law; China; right to information – regulation, law; protection; transparency; Archives Law of the People's Republic of China.

1 INTRODUÇÃO

A China adotou um modelo de legislação sobre a Liberdade de Informação (LDI) que enfatiza a publicidade (XIAO, 2010, p. 346) pró-ativa – as Regulações LDI – em 17 de janeiro de 2007, vigente a partir de 1º de maio de 2008. Essa norma é uma regulação administrativa aprovada pelo Conselho de Estado e não pode suplantiar nenhuma lei, nem a Constituição. A LDI na China não é um fenômeno estranho e intrigante, como geralmente defendido por seus inúmeros observadores. É, em verdade, resultado de um fluxo de informação aprimorada, fruto de fatores sociais, políticos, legais e econômicos, parte de um processo bem mais longo de crescente transparência no contexto da informação naquele país.

Esse fluxo aperfeiçoado de informação tem constituído um ambiente propício para a adoção da legislação sobre a LDI na China. É necessário apresentar uma visão geral desta e uma avaliação de seus cinco anos de implementação. Para tanto, o presente artigo possui cinco seções.

A primeira seção ilustra o direito ao acesso na China. A segunda aborda as exceções sobre a LDI que limitam seu âmbito de acesso. A terceira seção introduz os procedimentos para requerimentos e taxas de acesso. A quarta discute a relação entre a legislação LDI e outras legislações administrativas na China. A seção final apresenta uma visão geral acerca da proteção judicial do direito ao acesso na China.

2 O DIREITO AO ACESSO NA CHINA

A legislação sobre a LDI na China autoriza os cidadãos chineses a solicitarem informação governamental¹. Entretanto, só existe um direito implícito ao acesso e sujeito à prova potencial da necessidade, bem como uma esfera limitada de acesso.

2.1 UM DIREITO IMPLÍCITO AO ACESSO

Enquanto as Regulações sobre LDI autorizam o acesso à informação governamental, elas não outorgam, de forma explícita, o direito ao acesso. Antes da promulgação da Regulação, houve disputas sobre sua habilidade de fazê-lo (ZHOU, 2005, p. 57). O direito ao acesso não estava especialmente mencionado na Constituição (ZHOU, 2003, p. 16). Por consequência, existiu um consenso geral no sentido de que as Regulações sobre

LDI eram um documento legal inadequado para conferir esse direito político, indicando que este só poderia ser protegido indiretamente pela Regulação.

A proteção indireta limita a capacidade dos cidadãos chineses de ter acesso à informação governamental, existindo intenso debate sobre se o direito ao acesso fica de fora ou não do alcance das ações administrativas (XIAO, 2012, p. 113). Somente depois de a Corte Suprema chinesa ter emitido uma orientação a respeito da lei sobre a LDI, é que esse debate desapareceu, vez que se declarou que a Corte poderá aceitar uma ação relacionada ao direito ao acesso². Tal orientação reforça a cláusula da Regulação que autoriza os cidadãos a intentarem ações sobre LDI junto a Corte³.

2.2 UMA PROVA POTENCIAL DA NECESSIDADE

O uso do direito ao acesso encontra-se sujeito à prova potencial da necessidade. A melhor prática internacional dita que qualquer um deve ser capaz de exercer o direito ao acesso, quer tenha ou não qualquer fundamento ou interesse legal⁴. A Regulação chinesa sobre o LDI não atende a esse aspecto da melhor prática. A Regulação permite que cidadãos, pessoas jurídicas e outras organizações requeiram informações detidas por agências governamentais de acordo com suas necessidades de negócio, seu cotidiano, pesquisa ou outras necessidades especiais⁵.

Em termos de preocupação com o fato de que as agências governamentais estão propensas a recusar os requerimentos de acesso com a desculpa de que a informação não deve alcançar as necessidades especiais dos requerentes, o Conselho de Estado esclareceu que as agências governamentais podem recusar solicitações de acesso, se a informação for irrelevante em relação às necessidades especiais deles⁶.

Na prática, existe um entendimento de que a prova da necessidade deve ser somente aplicada a um pequeno número de requerentes frequentes que se utilizam, de forma abusiva, da legislação sobre o LDI. O ônus da prova recai sobre eles, que devem demonstrar se suas solicitações coincidem ou não com suas necessidades especiais. O direito ao acesso é, portanto, restrito por esse retrocesso.

2.3 UMA ESFERA LIMITADA DE ACESSO

A legislação sobre a LDI autoriza os cidadãos chineses a solicitarem informação governamental. Todavia, a esfera de acesso é restrita a órgãos limitados e sujeita à matéria abrangida pela legislação chinesa sobre a LDI. Primeiramente, a legislação engloba somente agências governamentais, em todos os seus níveis. As cortes, congressos, procuradorias e órgãos partidários não estão sujeitos a ela.

Assim, qualquer solicitação que vise requerer a informação gerada ou obtida por tais órgãos será recusada. Além do mais, a informação gerada ou obtida por delegacias de polícia no curso da execução penal ou de sua função persecutória não é considerada como categoria de informação governamental. Argumenta-se que somente informação que diga respeito à Administração Pública se enquadre na definição de informação governamental segundo a legislação chinesa sobre a LDI (WV, 2009, p. 39).

Em segundo lugar, nem toda informação detida pelo governo se enquadra na esfera do acesso. A informação deve conter três condições: ser gerada ou obtida por agências governamentais, visar ao exercício do poder e da atividade funcional e ser registrada consoante formas determinadas (CHEN, 2007, p. 21). O pedido de acesso à informação que não englobe nenhuma dessas condições será recusado, em razão de “informação não governamental”, especialmente em se tratando da segunda condição, que frequentemente tem sido utilizada para recusar pedidos de informação.

Essa condição indica que qualquer informação buscada deverá estar relacionada com as responsabilidades governamentais junto à gestão econômica e social e ao serviço público⁷. Além disso, existe um argumento segundo o qual somente a informação governamental que tenha sido gerada ou obtida após a vigência das Regulações sobre a LDI pode ser solicitada.

Argumenta-se, ainda, que o princípio legal da irretroatividade ou *ex post facto* não exige a publicidade da informação gerada ou obtida antes da data de vigência das Regulações sobre a LDI⁸. Nesse sentido, o princípio da irretroatividade tem sido indubitavelmente compreendido. Deverá ser aplicado no tempo em que um pedido for submetido e não quando a informação for gerada ou obtida (LI, 2008, p. 6).

3 EXCLUSÕES À LDI NA LEGISLAÇÃO CHINESA SOBRE A LDI

As exclusões à LDI na legislação chinesa sobre LDI são inconsistentes com os padrões internacionais. De um modo geral, uma avaliação quanto à possibilidade de causar danos e quanto ao interesse público envolvido não contempla todas as suas derivações.

Amplas e vagas exclusões à LDI têm aumentado as dificuldades de adequação. Além disso, vários fundamentos administrativos têm sido criados de modo a negar os pedidos de acesso durante a implementação da legislação chinesa sobre a LDI.

3.1 VISÃO GERAL

Padrões internacionais para cláusulas de exceção indicam que a maioria das exceções deve ser baseada no risco de dano (FRANKEL, 2001). Uma análise do prejuízo e do interesse público deve ser levada em consideração em todas as exceções⁹. Exceções discricionárias devem ser autorizadas de modo a auxiliar as agências governamentais na publicidade de mais informações. A legislação LDI chinesa não coincide com todos os padrões internacionais, como se percebe nas linhas seguintes.

Primeiramente, evitar a exclusão baseada em classes não é o caso na China. Argumenta-se que qualquer lei sobre a LDI deve evitar a **exclusão de classe** generalizada, que exclui **classes inteiras de informação do acesso** (FRANKEL, 2001). Sob as Regulações LDI, segredos de Estado, segredos industriais e privacidade são todas exclusões baseadas em classes¹⁰.

Em segundo lugar, agências governamentais são compulsoriamente impedidas de dar publicidade a qualquer exclusão sob o crivo das Regulações LDI. Exclusões discricionárias, em vez de mandatórias, devem ser concedidas em conformidade com a legislação LDI, na medida em que as anteriores deixam espaço aberto para as agências governamentais exercitarem seu direito a favor da publicação, mesmo que a informação pretendida se enquadre dentro de um dispositivo de exclusão (MCDONAGH, 1998, p. 84).

Em terceiro lugar, embora as Regulações LDI chinesas incluam uma análise de dano, algo caracteristicamente encontrado em muitas leis sobre LDI ao redor do mundo, e defendido pelos adeptos desta¹¹, tais Regulações concebem somente um dano de gravidade reduzida para o caso de exclusões que digam respeito à segurança do Estado, segurança pública, segurança econômica e estabilidade social. Elas contêm o substantivo “dano” sem qualquer advérbio, tais como, significativo ou substancial, de modo a descrever o grau do dano.

Nenhuma prova de dano se refere à exclusão que diga respeito a segredos de Estado, segredos comerciais ou privacidade, o que significa dizer que tais exclusões são *baseadas na classe* (MCDONAGH, 1998, p. 84). Uma vez que a informação busca recaia sobre qualquer uma dessas categorias, estará isenta de divulgação.

Em quarto lugar, essas Regulações autorizam uma prova especial baseada no interesse público aplicada somente a algumas exclusões, em lugar de uma prova geral que demande a consideração do interesse público em cada um dos casos¹². Leis sobre a LDI geralmente exigem que qualquer exclusão contra a divulgação deva ser ponderada sobre o interesse público¹³. Isso permite que a informação seja divulgada quando *a utilidade pública quanto ao conhecimento da informação supere qualquer dano*

que pode ser causado pela publicação (BANISAR, 2005).

Na China, a prova do interesse público somente se aplica especificamente às exclusões sobre segredos comerciais e privacidade¹⁴. A legislação chinesa sobre a LDI também exige que as agências governamentais divulguem proativamente a informação do governo sobre a qual se deve dar o maior conhecimento ou da qual o público em geral deve tomar parte. Todavia, essa prova tem sido raramente utilizada na prática. Um motivo significativo subjacente a esse uso eventual é a dificuldade de se definir o interesse público.

3.2 EXCLUSÕES

Enquanto as exclusões são um elemento padrão na legislação sobre a LDI, as exclusões sob as Regulações LDI chinesas permanecem menos liberais do que o ideal, ao menos nos dois seguintes aspectos. Primeiramente, o âmbito das exclusões sob as Regulações LDI é inconsistente com a melhor prática¹⁵, embora elas ostensivamente estabeleçam exclusões muito limitadas – a principal cláusula sobre exclusão somente previne que as agências governamentais divulguem informação que diga respeito aos segredos de Estado, segredos comerciais e privacidade¹⁶.

Outras exclusões são mencionadas de forma generalizada no art. 8, que exclui a informação que possa prejudicar a segurança estatal, a segurança pública, a segurança econômica ou a estabilidade social. Várias informações governamentais permanecerão escondidas sob essa exclusão geral.

Em segundo lugar, as isenções e exclusões em conformidade com a legislação sobre a LDI deverão ser clara e estritamente definidas¹⁷, de modo a *excluir matéria que não venha a causar dano a interesses legítimos*¹⁸. Esse não é o caso da China. Isenções e exclusões não têm definições claras e estritas em conformidade com as Regulações LDI, que evitam que as agências governamentais divulguem qualquer informação que possa ser injuriosa à segurança estatal, segurança pública, segurança econômica e estabilidade social¹⁹.

Enquanto as Regulações sobre LDI autorizam o acesso à informação governamental, elas não outorgam, de forma explícita, o direito ao acesso. Antes da promulgação da Regulação, houve disputas sobre sua habilidade de fazê-lo [...]

A definição dessa seguridade está a cargo das agências governamentais e podem, facilmente, ser utilizadas de modo a recusar todas as solicitações de acesso. A possibilidade de perturbar a vida de críticos anônimos depois da liberação de suas identidades foi aceita como fator causador de instabilidade social²⁰.

Enquanto isso, segredos de Estado, segredos comerciais e privacidade não se encontram bem definidos nas Regulações LDI e outras leis. Um alcance muito amplo à exclusão do segredo de Estado pode impedir a implementação das Regulações LDI. A duradoura cultura do segredo, embora comece a ser alterada, ainda tem obstruído os esforços de se limitar o alcance dos segredos de Estado.

A China não possui leis sobre privacidade. A definição de privacidade ainda não foi detalhadamente enfrentada pela le-

gislação chinesa, o que, por sua vez, pode afetar negativamente a operação das Regulações LDI. Na prática, as agências governamentais têm sustentado uma visão mais ampla, tratando toda informação relacionada ao indivíduo como privacidade.

Embora os segredos comerciais estejam definidos no art. 10 da Lei Antitruste²¹, essa definição tem sido amplamente esclarecida na prática, de modo a cobrir qualquer informação relacionada às empresas²². Isso se dá em razão da postura das Regulações LDI de dar igual proteção ao segredo comercial de natureza tecnológica e outra informação que contenha valor comercial.

3.3 FUNDAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Vários fundamentos administrativos têm sido utilizados de forma mais frequente do que as exclusões, para se recusarem as solicitações de informação. Alguns deles podem ser encontrados em outras jurisdições, mas outros possuem características chinesas. Isso pode ser explicado pelos seis seguintes pontos.

Primeiramente, solicitações repetitivas têm sido consideradas como um fundamento administrativo de recusa às solicitações de acesso²³. Esse fundamento não encontra guarida na legislação chinesa sobre o LDI. Entretanto, é considerado como um fundamento administrativo, para as agências governamentais, o exercício de sua discricionariedade de responder ou não em documentos centrais do governo²⁴.

Em segundo lugar, a inexistência da informação pretendida é outro fundamento administrativo frequentemente utilizado ao se responder aos pedidos de acesso. Tal resposta tem sido usualmente encontrada em atendimento à solicitação de informação que é oral²⁵, perdida²⁶ ou que necessite de compilação²⁷.

10

A legislação sobre a LDI autoriza os cidadãos chineses a solicitarem informação governamental. Todavia, a esfera de acesso é restrita a órgãos limitados e sujeita à matéria abrangida pela legislação chinesa sobre a LDI.

Em terceiro lugar, a agência incompetente para responder ao pedido é considerada uma razão administrativa para se responder ao pedido de acesso apresentado a uma agência errada²⁸. Existe uma regra geral de acordo com a qual as agências governamentais geradoras da informação pretendida deverão ser as responsáveis por responder aos pedidos²⁹. Consequentemente, as agências governamentais que obtêm e não geram a informação pretendida não são responsáveis por responder aos pedidos.

Em quarto lugar, a informação não governamental é um fundamento administrativo com particularidades chinesas que tem sido usado para recusar pedidos de informação gerada ou obtida por órgãos partidários³⁰, Cortes e Procuradorias³¹, na medida em que todas essas instituições não estão sujeitas à legislação chinesa sobre LDI.

Os documentos internos³², o processo deliberativo de informação³³ e a informação que diz respeito a assuntos civis governamentais³⁴ são considerados como outra categoria de informação não governamental. Isso se dá vez que não são geradas ou

adquiridas por agências governamentais durante o processo de exercício do poder ou no cumprimento de suas funções. Assim, não atende a uma condição derivada da definição de informação governamental presente nas Regulações LDI.

Em quinto lugar, o pedido “não-LDI”, outro fundamento administrativo de peculiaridade chinesa, tem sido utilizado para recusar pedidos vagos³⁵ e solicitações que digam respeito a investigações de cidadãos³⁶ e cartas com reclamações³⁷. Tal resposta também se aplica a solicitações de informações governamentais já transferidas e armazenadas em arquivos³⁸.

Em sexto lugar, a irrelevância das necessidades especiais é o último fundamento administrativo que foi encontrado especificamente na China e tem sido utilizado para recusar acesso aos pedidos submetidos por alguns poucos requerentes que têm feito uso abusivo da legislação sobre LDI. Quanto à preocupação de que as agências governamentais tendem a recusar acesso aos pedidos com a desculpa/justificativa de que a informação requerida não coincide com as necessidades especiais dos requerentes (HORSLEY, 2007), o Conselho de Estado esclarece que as agências governamentais podem recusar acesso se a informação pretendida não estiver relacionada às necessidades especiais dos requerentes³⁹.

4 PROCEDIMENTOS PARA REQUISIÇÃO E TAXAS DE ACESSO

A legislação chinesa sobre a LDI estabelece procedimentos relativamente claros e simples para o preenchimento e resposta aos pedidos de acesso. Todavia, em muitas ocasiões, não se exigem das agências governamentais providências quanto à assistência aos requerentes quando seus pedidos forem vagos ou excessivamente amplos. Taxas de acesso são limitadas aos custos de reprodução e distribuição, coincidindo com a melhor prática internacional que somente autoriza a adoção de uma abordagem baseada no custo (VOLMAN, 2004, p. 95).

4.1 PROCEDIMENTOS PARA REQUISIÇÃO

A legislação sobre a LDI estabelece um procedimento relativamente simples e claro para a requisição, conforme ilustrado no seguinte sentido. Primeiramente, os pedidos podem ser submetidos por qualquer meio de comunicação. No caso em que for verdadeiramente difícil para um requerente a submissão de um pedido na forma escrita, poderá fazê-lo oralmente com a assistência de um funcionário da LDI⁴⁰.

Em segundo lugar, exige-se dos requerentes que providenciem os detalhes necessários à identificação e à distribuição da informação, incluindo o endereço de entrega, a descrição da informação governamental pretendida e o formato no qual a informação governamental requerida deverá ser fornecida⁴¹.

Em terceiro lugar, depois de recebido o pedido de informação, as agências governamentais deverão responder a solicitação o mais rápido possível. O prazo limite para a resposta ao pedido é de 15 dias úteis do recebimento da solicitação e pode ser prorrogado por outros 15 dias úteis, sob a condição de que o requerente seja informado⁴².

Em quarto lugar, as agências governamentais são obrigadas a responder aos pedidos em conformidade com as diferentes circunstâncias⁴³. Agências governamentais são responsáveis por informar os requerentes sobre os métodos e canais para a obtenção da informação governamental solicitada

abrangida pelo alcance da publicidade. Se a informação governamental solicitada não se enquadrar no âmbito de publicidade, as agências governamentais estão obrigadas a informar ao requerente que tal informação não poderá ser divulgada, bem como a explicar os motivos desse impedimento. Além disso, as agências governamentais têm o dever de informar o requerente caso a informação solicitada não seja gerada por elas. Entretanto, eles são encorajados a indicar outra agência, em vez de transferir diretamente o pedido à agência competente. Se a informação requerida for vaga, as agências governamentais poderão notificar o requerente para que emende ou complemente o pedido, ao invés de rejeitá-lo diretamente.

Em quinto lugar, a legislação chinesa sobre LDI estabelece um requisito de segurança que obriga as agências governamentais a proverem o requerente com a informação que deve ser divulgada⁴⁴.

A consulta a terceiro é também requisito se a informação solicitada envolver segredos comerciais ou privacidade individual⁴⁵. As agências governamentais estão obrigadas a cumprir com as preferências dos requerentes no que diz respeito a como eles terão acesso à informação⁴⁶. Se for possível atender às prioridades destes, as agências devem providenciar a informação por meio do uso de outros métodos apropriados, tais como os arranjos feitos para que os requerentes possam ler os documentos relevantes e providenciar cópias.

Embora a legislação chinesa sobre LDI tenha estabelecido procedimentos claros e relativamente simples para a requisição, ela não exige das agências governamentais providências quanto a uma maior assistência aos requerentes no preenchimento dos formulários de solicitação. Não se exige que as agências governamentais providenciem assistência aos requerentes quando seus pedidos são vagos ou excessivamente amplos. Além disso, não estão obrigadas a auxiliá-los na identificação da agência competente responsável por responder os pedidos.

4.2 TAXAS DE ACESSO

Taxas de acesso estão limitadas à reprodução e custos de distribuição, reduzindo o ônus financeiro dos requerentes.

Não existe cobrança de taxas para a interposição de pedidos. O custo de solicitação de informações limita-se ao custo da busca, cópia, postagem e similares⁴⁷. A legislação chinesa da LDI proíbe que as agências governamentais forneçam informação como serviço ressarcido, por meio de qualquer organização ou indivíduo, indicando que cobranças pelo reuso ou exploração comercial da informação não são permitidas⁴⁸.

A legislação chinesa sobre a LDI também exige que as agências governamentais divulguem proativamente a informação do governo sobre a qual se deve dar o maior conhecimento ou da qual o público em geral deve tomar parte.

Isso também proporciona isenções de taxas para requerentes carentes. Se um requerente realmente tiver dificuldades econômicas, a taxa respectiva poderá ser reduzida ou isenta, depois que a competente solicitação para tal redução ou isenção for submetida pelo requerente e aprovada pelo responsável na agência governamental. A fim de estabelecer os padrões das taxas de acesso, o Ministro das Finanças e a Comissão de Reforma e Desenvolvimento Nacional emitiram uma nota conjunta visando esclarecer a abordagem baseada no custo.

Para reduzir o custo de uso da legislação sobre LDI, a nota proíbe que as agências governamentais arrecadem quaisquer taxas resultantes do tratamento da informação pretendida, recaindo na categoria de publicidade pró-ativa⁴⁹. Se, de um lado, essa proibição reduz o ônus financeiro dos requerentes, de outro, tem criado algumas dificuldades para que eles acessem a informação requerida diretamente. Devido à consideração do custo, agências governamentais relutam em fornecer diretamente a informação aos requerentes. Elas têm escolhido fornecer um endereço na rede e direcionar os requerentes a obterem a informação solicitada, criando alguns problemas para aqueles com dificuldades em usar a internet ou sem acesso a esta.

5 A LEGISLAÇÃO SOBRE LDI E OUTRAS LEIS ADMINISTRATIVAS NA CHINA

Embora a China ainda não tenha adotado uma lei geral sobre procedimento administrativo, uma série de leis administrativas que tratam do acesso

à informação tem sido adotada desde 1980. A legislação chinesa sobre LDI não pode vencer as restrições sobre a publicidade da informação em outras leis, de modo a estender qualquer conflito. A fim de resolver as divergências entre a legislação chinesa sobre LDI e outras leis administrativas, dois princípios fundamentais têm sido aplicados na prática. São eles: a lei superior prefere a lei inferior e a lei especial prefere a lei geral.

5.1 LEI SUPERIOR TEM PREFERÊNCIA SOBRE LEI INFERIOR

O princípio segundo o qual lei superior prefere a lei inferior ressalta que, quando uma lei inferior conflitar com uma lei superior, as agências governamentais deverão dar preferência à lei superior⁵⁰. De acordo com a legislação, a constituição goza do mais alto nível de autoridade legal. Uma lei está em segundo lugar de autoridade legal. Regulações estão no terceiro nível⁵¹. A legislação chinesa sobre a LDI é administrativa e adotada pelo Conselho de Estado. Ela não se sobrepõe à lei, como, por exemplo, a Lei de Arquivos.

A Lei de Arquivos também trata do acesso à informação. Na prática, as agências governamentais têm arquivado algumas informações imediatamente após o recebimento dos pedidos, de modo a impedir a publicidade. Essa prática ocorre em Shanghai (CHENG, 2008, p. 17). Isso se dá em razão de a Lei de Arquivos estabelecer um padrão mais elevado, exigindo que o requerente demonstre identificações legítimas antes do uso de arquivo, abrangendo um período maior de acesso à informação arquivada, geralmente de 30 anos⁵².

Levando isso em consideração, o governo de Shanghai adotou sua própria legislação sobre o LDI, que prescreve que as agências governamentais, quando estiverem transferindo informação governamental para arquivos estatais, deverão informar a estes se a informação governamental transferida se enquadra ou não no âmbito da publicidade pró-ativa, publicidade reativa ou não publicidade⁵³.

Entretanto, outro problema ocorre. O acesso à informação governamental do tipo publicidade pró-ativa proveniente dos arquivos estatais não possui qualquer diferença daquela proveniente das agências governamentais. Isso se dá em razão de a legislação chinesa sobre LDI exigir que as agências governamentais disponibilizem a informação governamental em salas de leitura nos arquivos estatais⁵⁴. Como resultado, toda informação governamental do tipo publicidade pró-ativa, proveniente das agências governamentais, deve ser arquivada nessas salas de leitura de maneira transparente.

Todavia, os requerentes têm dificuldades em acessar informação governamental do tipo publicidade reativa dos arquivos estatais, na medida em que são solicitados a mostrar carta de apresentação emitida por agências governamentais que transmitam a informação requerida⁵⁵. Tais cartas de apresentação são difíceis de serem obtidas pelos requerentes, pois somente os funcionários do governo que trabalham nas agências transmissoras da informação pretendida encontram-se qualificados a adquiri-las. Note-se que não é exigido dos requerentes providenciar qualquer carta de apresentação quando solicitam informação do tipo publicidade reativa, arquivada nas agências governamentais. Esse conflito irá permanecer até a revisão da Lei dos Arquivos.

A China tem experimentado uma gradual reforma da lei administrativa desde o início dos anos 1980. Durante os últimos trinta anos, uma série de leis administrativas referentes a procedimentos administrativos foram adotadas antes da introdução de uma lei geral sobre o mesmo assunto. Todas essas leis administrativas têm fornecido bases firmes para a consideração de uma lei sobre o procedimento administrativo, que ainda está em andamento. No momento, poucas leis administrativas autorizam acesso público à informação, somente obrigando as agências governamentais a fornecerem um relatório completo de decisões a qualquer pessoa que tenha sido lesada por uma ação administrativa, como, por exemplo, a Lei Penal Administrativa⁵⁶.

Uma exceção é a Lei da Permissão Administrativa, que autoriza o público a acessar a decisão governamental sobre a aprovação da permissão administrativa e seus registros de supervisão e inspeção, sujeita a segredo de Estado, segredos comerciais e privacidade privada⁵⁷. A Lei da Licença Administrativa tem nível de autoridade legal superior às Regulações sobre LDI, fortalecendo o acesso público à informação referente à permissão administrativa.

5.2 LEI ESPECIAL PREFERE LEI GERAL

O princípio de acordo com o qual lei especial prefere a lei geral indica que, quando lei especial conflitar com lei geral, as agências governamentais deverão dar prioridade à lei especial⁵⁸. Poucas leis administrativas tratam do acesso à informação governamental específica, diferenciando-se da legislação chinesa sobre a LDI, que abrange todo tipo de informação. Se a informação desejada se enquadrar na categoria de informação governamental específica, a agência replicante é obrigada a indicar ao requerente que solicite tal informação em conformidade com os procedimentos estabelecidos em lei especial.

As Correspondências da China e as Regulamentações sobre Visitas são espécies de leis especiais que tratam dos autores de correspondências ou sugestões e reclamações de visitantes para

as agências governamentais. Segundo tais Regulações, autores de correspondência e visitantes podem solicitar arquivos para obter informação relacionada ao manuseio de suas sugestões e reclamações⁵⁹. Na prática, se os autores de correspondência e visitantes solicitarem tal informação, as agências, ao receberem os requerimentos, rejeitarão seus pedidos e os advertirão para que pleiteiem a informação em concordância com as Correspondências e Regulamentações sobre Visitas.

Da mesma forma, existem regras especiais que regulam o acesso à informação sobre o registro de propriedade. Agências governamentais que recebem pedidos de tal informação geralmente os recusam e pedem que os requerentes as solicitem em conformidade com os procedimentos especiais, sob o crivo de outras leis relevantes⁶⁰. Além disso, existem regras especiais que tratam do acesso à informação relacionada à reconsideração administrativa, um tipo de revisão interna⁶¹. Se uma agência governamental receber uma solicitação para tal informação, pedirá ao requerente que pleiteie tal informação em concordância com as regras especiais e não com a legislação sobre LDI.

6 PROTEÇÃO JUDICIAL NO DIREITO AO ACESSO NA CHINA

A legislação chinesa sobre a LDI autoriza o requerente a interpor uma ação administrativa à Corte⁶². O número de ações administrativas tem crescido nos últimos cinco anos. Shanghai serve como exemplo de modo a subsidiar esse argumento. O número de ações em 2012 foi de 583, mais que o dobro em 2008, que foi de somente 258⁶³.

Não obstante as Cortes chinesas confirmarem a maioria das recusas do governo sobre LDI, elas têm, na verdade, desempenhado um papel positivo em apoiar as ações dos requerentes relativas a fundamentos administrativos e informação de publicidade pró-ativa.

6.1 PROTEÇÃO POSITIVA

Em certa medida, as Cortes chinesas têm desempenhado um papel positivo na proteção do direito de acesso, conforme se explica a seguir. Primeiramente, elas têm apoiado a compatibilidade dos requerimentos com publicidade pró-ativa, conforme as Regulações sobre LDI. No caso Xu, a Corte julgou a recusa da Agência diante de um pedido que buscou a publicidade pró-ativa de informação ilegal⁶⁴. Um agente questionou o motivo da Agência não ter revelado a informação até que as massas a tenham levado à Corte.

Essa não foi a única ação a respeito da publicidade pró-ativa da informação defendida pelas Cortes. No caso Zhou⁶⁵, o governo não deu resposta a seu pedido de licença para demolição de construção e outros documentos legais necessários que são de publicidade pró-ativa obrigatória até que ele intentasse a ação na Corte. No caso Xie⁶⁶ o governo não liberou proativamente a Xie a publicidade a respeito da política pública de subsídios para criação de suínos até que a Corte tivesse ativamente mediado a disputa.

Todas essas ações se relacionam com a não conformidade governamental com requerimentos de publicidade pró-ativa. A longo termo, as Cortes provavelmente irão desempenhar um papel mais ativo na garantia da conformidade para com esses requerimentos de publicidade pró-ativa.

Em segundo lugar, as Cortes chinesas têm dado suporte às ações dos requerentes relacionadas às recusas da LDI ba-

seadas em fundamentos administrativos. No caso de Zhang⁶⁷, a Comissão de Construção do Distrito de Huangpu em Shanghai respondeu ao requerente que o memorando da reunião solicitado não existiu. Todavia, no tribunal, foi disponibilizada uma cópia do memorando da reunião à Corte. A Corte finalmente julgou que o argumento da não existência da informação pretendida foi abusivo.

Outro exemplo é o de Wu vs Agência Municipal de Administração da Habitação de Shanghai⁶⁸, em que a Corte julgou que o Departamento Municipal de Administração da Habitação de Shanghai deveria procurar a informação pretendida de modo bastante criterioso, antes de alegar sua não existência. Além disso, a Corte julgou, no caso de Zhan, que o argumento de agência incompetente para responder não pode ser usado de forma abusiva e indevida⁶⁹. É óbvio que a agência que recebeu o pedido tem o dever de resposta se a informação pretendida for por ela gerada.

Em terceiro lugar, as Cortes chinesas têm desempenhado um papel positivo na proteção do direito ao acesso se uma solicitação sobre a LDI violar os requisitos processuais estabelecidos na legislação chinesa sobre a LDI. Se uma agência governamental somente der uma resposta parcial⁷⁰, uma resposta demorada⁷¹, uma recusa silente⁷², ou uma resposta apresada sem um entendimento acurado da informação pretendida⁷³, a Corte geralmente determinará que a agência providencie uma nova decisão sobre a LDI. Se a agência governamental responder sem consultar o terceiro envolvido na informação requerida, a Corte irá julgar que tal resposta é ilegal, como indicado em Zheng vs Agência Municipal de Administração da Habitação de Shanghai⁷⁴.

Para um pedido vago ou amplo, se o governo elaborar uma decisão sobre LDI sem solicitar ao requerente que emende o seu pedido, a Corte normalmente julgará tal decisão ilegal⁷⁵. Note-se que nenhuma dessas decisões segue requisitos procedimentais rigorosos nas Regulações LDI.

Em quarto lugar, mesmo em algumas exclusões em LDI, as Cortes chinesas são capazes de aprimorar a conformidade governamental. Um exemplo disso é Zhan vs Agência de Planejamento e Recursos da Terra do Distrito de Pudong em Shanghai⁷⁶, em que a Corte julgou que a

informação requerida não se enquadraria na categoria de segredos comerciais, em razão da sua falta de valor comercial.

Além disso, no caso de Wu vs Agência de Tributação do Distrito de Hongkou em Shanghai⁷⁷, a Corte considerou que houve uma negação errônea, uma vez que os dados do contato requerido não eram uma categoria de segredos comerciais. Isso se dá uma vez que dados de contato são necessários para o negócio e devem ser disponibilizados publicamente.

No caso de Zhou vs Agência Municipal de Recursos Humanos e Seguridade Social de Shanghai⁷⁸, ainda, a Corte sustentou que a recusa sobre LDI se baseou em razões erradas, na medida em que a divulgação dos nomes de alguns críticos anônimos não poderia causar instabilidade social.

6.2 PROTEÇÃO NEGATIVA

As Cortes chinesas têm demonstrado deferência às decisões governamentais sobre LDI e, portanto, adotado uma atitude conservadora diante das ações a esse respeito. Elas preservam a maioria das decisões proferidas pelas agências governamentais por meio de vários procedimentos e limitações materiais, que restringem a capacidade dos requerentes para a solicitação da informação governamental. Isso tem causado preocupação quanto ao fraco posicionamento das Cortes chinesas em retificar a não conformidade governamental nos pedidos de acesso (HORSLEY, 2007; HUBBARD, 2008).

Embora a China ainda não tenha adotado uma lei geral sobre procedimento administrativo, uma série de leis administrativas que tratam do acesso à informação tem sido adotada desde 1980.

Primeiramente, as Cortes chinesas interpretaram uma ação administrativa apreciada de modo estrito no início da implementação da legislação sobre LDI. As Cortes chinesas são céticas em relação a se o direito ao acesso é demandável, na medida em que o entendimento comum sustenta que um cidadão somente pode processar pela infringência dos direitos de personalidade ou propriedade, em conformidade com a Lei do Contencioso Administrativo.

A ofensa a um direito de acesso, que é irrelevante a qualquer violação dos direitos de personalidade ou propriedade,

é, portanto, considerada não pertencente à categoria de casos que as Cortes devem aceitar. Além disso, tem-se reconhecido que os direitos políticos, tais como o direito de acesso, estão excluídos do âmbito de uma ação judicial (YIN; DING, 2007, p. 41). Todos esses céuticos têm impactado as decisões das Cortes chinesas.

No caso de Chen, a Corte rejeitou sua pretensão, uma vez que o réu não foi demandado a responder ao requerente⁷⁹. No caso de Gao, a Corte decidiu que sua ação não se enquadrava na Lei do Contencioso Administrativo e, por causa disso, a rejeitou⁸⁰.

Contudo, a dúvida sobre se o direito ao acesso é demandável não deve persistir, pois as Regulações sobre LDI autorizam os cidadãos a intentarem ações judiciais sobre LDI na Corte⁸¹. Essa disposição não conflita com a Lei do Contencioso Administrativo, que confere poder às Cortes para admitir uma ação judicial administrativa que possa ser interposta de acordo com as relevantes disposições das regulações⁸². Essa disputa desapareceu somente depois de a Corte Suprema ter emitido um esclarecimento acerca da legislação chinesa sobre a LDI.

Em segundo lugar, as Cortes chinesas têm interpretado de modo conservador uma ação administrativa concreta, uma atividade administrativa que tem por finalidade eventos específicos ou individuais e que somente possam ser realizados uma única vez⁸³. Elas têm sustentado que uma recusa sobre LDI não

tem impacto real sobre os direitos e deveres do reclamante e, portanto, estaria fora do âmbito de alcance dos casos administrativos (JIANG; LI, 2009, p. 12). Isso acontece porque a Corte Suprema exclui a revisão sobre o exercício de uma ação administrativa concreta que não tenha impacto real nos direitos ou deveres do cidadão⁸⁴, impedindo, assim, a habilidade das Cortes em admitir as ações sobre LDI, uma vez que sustentam que uma recusa sobre a LDI, uma ação administrativa concreta, não infringe um direito do requerente, nem lhe impõe um dever⁸⁵.

Em terceiro lugar, as Cortes chinesas têm rejeitado uma ação legal sobre LDI, alegando que a informação pretendida não se enquadraria no campo de aplicação das ações judiciais administrativas. O pedido de Youjian Huang e outros colaboradores foi recusado pelo governo⁸⁶. A Corte não aceitou a ação subsequente sob o fundamento de que a informação pretendida se relacionava à reestruturação de empresa e não guardava relação com o campo de aplicação das ações administrativas⁸⁷. A Corte não rejeitou o caso por sua qualidade de ser demandável, mais sim por pertencer à categoria de informação pretendida, uma reestruturação de empresa, que não é passível de revisão.

Em quarto lugar, as Cortes chinesas têm-se utilizado de requisito objetivo presente nas Regulações LDI para rejeitar as ações judiciais sobre LDI, especialmente as contenciosas.

A razão é que o propósito do requerente deve ser examinado, de modo a controlar o uso abusivo do direito ao acesso (YIN, 2007, p. 52). Yulai Yuan interpôs uma ação na Corte Intermediária de Hefei, depois que foi recusado seu pedido por uma correspondência a ser enviada pelo governo de Anhui com instruções sobre leis e políticas (QIN, 2008). A Corte rejeitou a solicitação com o fundamento de que a informação pretendida não guardava relação com as necessidades especiais do requerente.

Em quinto lugar, as Cortes chinesas têm rejeitado as ações administrativas com o fundamento de que há falta de interesse legal do requerente quanto à informação pretendida. Essa recusa pode ter sido incompreendida à luz dos requisitos presentes nos esclarecimentos da Suprema Corte, que determinam que somente indivíduos com interesse legal nas ações administrativas são legítimos a interpor uma ação judicial administrativa⁸⁸. Isso estabelece um limite quanto à qualificação do demandante.

Todavia, o limite do interesse legal deve ser interpretado entre o requerente e o pedido, e não entre o requerente e a informação pretendida (LI, 2008, p. 6). Discutivelmente, qualquer informação governamental é de interesse do cidadão seja em um nível mais amplo, seja em um nível mais restrito. Entretanto, o limite ao interesse legal representa uma oportunidade para as Cortes darem suporte a um nível restrito, em especial, quando se processarem casos contenciosos.

7 CONCLUSÃO

A adoção, em 2007, da legislação sobre a LDI representou um significativo avanço na China, proporcionando uma oportunidade para que os cidadãos chineses pudessem ter acesso à informação governamental. Todavia, ainda há muito espaço para o aperfeiçoamento. É necessário promover as Regulações LDI a uma lei sobre LDI.

Na futura lei sobre LDI, o direito ao acesso deve ser protegido explicitamente, e os requisitos objetivos para o exercício do direito ao acesso deverão ser suprimidos. Ainda mais importante é tornar claras todas as exclusões sobre a LDI e colocar em prática uma prova de dano e uma prova do interesse público na maioria de tais exclusões. O uso de fundamentos administrativos para recusar os pedidos de acesso também deverá ser limitado.

Uma versão mais liberal da legislação sobre LDI pode auxiliar as agências governamentais chinesas e as cortes a defini-la melhor. Paralelamente a isso, é necessário aprimorar as agências

governamentais chinesas e a boa vontade das cortes em direção ao acesso ao público. Isso exigirá que o governo central chinês edite uma série de manuais de boa prática de modo a encorajar mais transparência e a fazer com que a Corte Suprema chinesa emita esclarecimentos acerca das penosas disputas sobre LDI.

No futuro, mais pesquisas serão necessárias, de modo a avaliar a implementação da legislação sobre a LDI na China, a partir das perspectivas do papel desempenhado pelas agências governamentais e pelas cortes chinesas.

NOTAS

- 1 Art. 13 da Regulação chinesa sobre a liberdade de informação, 2007.
- 2 Art. 1 da orientação da Suprema Corte Chinesa sobre questões relacionadas ao julgamento das ações sobre liberdade de informação, 2011.
- 3 Art. 33 da Regulação chinesa sobre a liberdade de informação, 2007.
- 4 Segundo a *Open Society Justice Initiative*, 2006.
- 5 Art. 13 da Regulação chinesa sobre a liberdade de informação, 2007.
- 6 Art. 14 das Sugestões sobre a Implementação da Regulação sobre a Liberdade de Informação do Escritório Geral do Conselho de Estado chinês, 2008.
- 7 Gang Li, o fundador do *website China Public Interest Litigation*, pediu informação ao governo de Shanghai a respeito de taxas de ensino pagas ao Instituto Nacional de Contabilidade de Shanghai, de cursos de formação em *MBA executive*, para várias personalidades eminentes. O governo respondeu que a informação buscada se encontra fora da categoria de informação governamental, não guardando qualquer relação com as responsabilidades governamentais de gestão econômica e social e serviço público. Ver Li (2008).
- 8 Youjian Huang e seus colegas inscreveram-se para um relatório de pesquisa sobre a reestruturação de uma companhia de abastecimento de água, mas seu pedido foi rejeitado. A razão da recusa é a de que a informação buscada foi gerada antes da data de vigência da legislação chinesa sobre a LDI (JIANG; LI, 2009, p.18). Em 10 de junho de 2008, Zihong Li e outros camponeses enviaram uma solicitação para o governo de um município para informação a respeito da operação de uma companhia pública de carvão, mas o governo somente respondeu oralmente. Os requerentes, então, propuseram uma ação judicial no tribunal. Durante o julgamento, a defesa do governo foi a de que a informação pretendida foi criada antes da vigência das Regulações LDI, o que os desobriga de sua aplicação.
- 9 Art. 19, 1999; Mclsaac, 2001.
- 10 Art. 14 das Regulações chinesas sobre Liberdade de Informação, 2007.
- 11 Art. 19, 1999.
- 12 Mclsaac (2001) classifica a prova do interesse público em duas categorias: uma prova geral e uma prova especial.
- 13 Uma prova do especial interesse público é encontrada na legislação sobre a LDI da Austrália, Irlanda, Canadá e Reino Unido. Uma prova geral do interesse público, por sua vez, é encontrada na legislação sobre a LDI da Nova Zelândia, Índia e África do Sul.
- 14 Art. 14 das Regulações chinesas sobre a Liberdade de Informação, 2007.
- 15 Art. 19, 1999.
- 16 Art. 14 das Regulações Chinesas sobre a Liberdade de Informação, 2007.
- 17 Art. 19, 1999.
- 18 Idem.
- 19 Art. 8 das Regulações Chinesas sobre a Liberdade de Informação, 2007.
- 20 *Zhou vs Agência de Seguridade Social e Recursos Humanos de Shanghai* (2010) 31 da Corte Popular de Shanghai do Distrito de *The Huangpu* (Primeira Instância).
- 21 Segredos comerciais se referem a qualquer informação tecnológica ou informação a respeito da operação comercial que seja desconhecida do público, que possa trazer benefícios econômicos ao seu detentor, que tenha utilidade prática e sobre a qual o detentor deva adotar medidas de manutenção do sigilo. Art. 10 da Lei Antitruste chinesa, 1993.
- 22 *Fan vs Agência de Planejamento e Recursos da Terra do Distrito de Pudong de Shanghai* (2011) 239 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Pudong (Primeira Instância).
- 23 Art. 13 das Diversas Sugestões do Escritório Geral do Conselho de Estado Chinês sobre a Implementação das Regulações sobre a Liberdade de Informação, 2008.
- 24 Art. 13 das Diversas Sugestões do Escritório Geral do Conselho de Estado Chinês sobre a Implementação das Regulações sobre a Liberdade de Informação, 2008.

- 25 Cai vs Comissão de Construção e Transporte do Distrito de Pudong (2012) 306 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Pudong (Primeira Instância).
- 26 Zheng vs Agência de Administração de Habitação de Shanghai (2011) 97 A Corte Popular Intermediária de Shanghai (Segunda Instância).
- 27 Cai vs Comissão de Construção e Transporte do Distrito de Pudong em Shanghai (2008) 137 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Pudong (Primeira Instância).
- 28 Liu vs Agência Municipal de Administração da Habitação em Shanghai (2012) 17 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Putuo (Primeira Instância). Chen vs Agência de Planejamento e Recursos da Terra do Distrito de Pudong em Shanghai (2012) 83 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Pudong (Primeira Instância).
- 29 Art. 17 das Regulações chinesas sobre a Liberdade de Informação, 2007.
- 30 Cao vs Agência de Auditoria do Distrito de Pudong em Shanghai (2012) 101 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Pudong (Primeira Instância). Cao vs Agência de Auditoria do Distrito de Pudong em Shanghai (2012) 47 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Pudong (Primeira Instância). Cao vs Agência de Auditoria do Distrito de Huangpu em Shanghai (2012) 33 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Huangpu (Primeira Instância).
- 31 Du vs Agência Municipal de Segurança Pública de Shanghai (2011) 86 Corte Popular Intermediária n. 2 de Shanghai (Segunda Instância).
- 32 Wang vs Agência de Auditoria do Distrito de Huangpu em Shanghai (2012) 184 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Huangpu (Primeira Instância). Chen vs Agência Municipal de Administração Paisagística de Shanghai (2012) 93 Corte Popular Intermediária n. 2 de Shanghai (Segunda Instância).
- 33 Dai vs Comissão Municipal de Desenvolvimento e Reforma de Shanghai (2011) 3 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Huangpu (Primeira Instância). Wei vs Governo do Distrito de Jing'an em Shanghai (2010) 13 Corte Popular Intermediária n.2 de Shanghai (Segunda Instância).
- 34 Yang vs Governo do Município de Sanlin, Distrito de Pudong, em Shanghai (2011) 240 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Pudong (Primeira Instância). Chen vs Agência de Administração Paisagística do Distrito de Huangpu em Shanghai (2011) 345 Corte Popular Intermediária n.2 de Shanghai (Segunda Instância). Ji vs Governo do Distrito de Yangpu em Shanghai (2011) 1 Alta Corte Popular de Shanghai (Segunda Instância).
- 35 Wu vs Governo Municipal de Shanghai (2011) 4 Corte Popular Intermediária n. 2 de Shanghai (Segunda Instância). Zhan vs Agência de Planejamento de Recursos da Terra do Distrito de Pudong em Shanghai (2011) 301 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Pudong (Primeira Instância).
- 36 Zheng vs Agência Municipal de Administração de Habitação em Shanghai (2012) 58 Corte Popular do Distrito de Huangpu em Shanghai (Primeira Instância).
- 37 Zheng vs Agência Municipal de Administração de Habitação em Shanghai (2012) 112 Corte Popular do Distrito de Huangpu em Shanghai (Primeira Instância). Zhao vs Governo do Distrito de Jing'an em Shanghai (2011) 17 Corte Popular Intermediária n. 2 de Shanghai (Segunda Instância).
- 38 Wei vs Governo do Distrito de Jing'an em Shanghai (2010) 2 Corte Popular Intermediária n. 2 de Shanghai (Segunda Instância). Zhao vs Agência de Planejamento e Recursos da Terra do Distrito de Huangpu em Shanghai (2009) 133 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Huangpu (Primeira Instância).
- 39 Art. 13 das Várias Sugestões para a Implementação das Regulações sobre Liberdade de Informação do Escritório Geral do Conselho de Estado Chinês, 2008.
- 40 Art. 20 das Regulações chinesas sobre a Liberdade de Informação, 2007.
- 41 Art. 20 das Regulações chinesas sobre a Liberdade de Informação, 2007.
- 42 Art. 24 das Regulações chinesas sobre a Liberdade de Informação, 2007.
- 43 Art. 21 das Regulações chinesas sobre a Liberdade de Informação, 2007.
- 44 Art. 22 das Regulações chinesas sobre a Liberdade de Informação, 2007.
- 45 Art. 23 das Regulações chinesas sobre a Liberdade de Informação, 2007.
- 46 Art. 26 das Regulações chinesas sobre a Liberdade de Informação, 2007.
- 47 Art. 27 das Regulações chinesas sobre a Liberdade de Informação, 2007.
- 48 Art. 27 das Regulações chinesas sobre a Liberdade de Informação, 2007.
- 49 Art. 1 da Comissão Nacional de Desenvolvimento e de Reforma e Nota Conjunta do Ministério das Finanças sobre Padrões para taxas de acesso e temas correlatos, 2008.
- 50 Arts. 78, 79 e 80 da Lei Chinesa sobre Legislação, 2000.
- 51 Arts. 78, 79 e 80 da Lei Chinesa sobre Legislação, 2000.
- 52 Art. 19 da Lei de Arquivos da China, 1987.
- 53 Art. 35 das Regras sobre Liberdade de Informação de Shanghai, 2008.
- 54 Art. 16 das Regulações chinesas sobre a Liberdade de Informação, 2007.
- 55 Art. 22 (2) das Regras para a Implementação da Lei de Arquivos da China, 1990.
- 56 Art. 31 da Lei Penal Administrativa da China, 1996.
- 57 Art. 40, Art. 61 da Lei de Permissão Administrativa da China, 2003.
- 58 Art. 83 da Lei Chinesa sobre Legislação, 2000.
- 59 Art. 9 (1) das Correspondências Chinesas e de Regulações de Visitas, 2005.
- 60 Conforme as Regras Interinas de Shanghai sobre acesso ao Registro de Informações sobre Propriedade, 1998.
- 61 Art. 23 (2) da Lei Chinesa sobre a Reconsideração Administrativa, 1999.
- 62 Art. 33 das Regulações chinesas sobre a Liberdade de Informação, 2007.
- 63 Ver Relatório Annual sobre LDI de Shanghai, 2008; Relatório Annual sobre LDI de Shanghai, 2012.
- 64 Jianguo Xu, um advogado de Pequim, interpôs um pedido datado de 1º de maio de 2008 para a Agência de Transporte do Distrito de Huangzhou de modo a obter publicidade de informação pró-ativa a respeito da estrutura da Agência, sua função e procedimentos de trabalho. A Agência não respondeu ao pedido de Xu. Xu, então, levou a Agência à Corte em 2 de junho. Sua ação conquistou o apoio da Corte.
- 65 Em 4 de maio de 2008, Zhou, chefe de família de uma casa a ser realocada, interpôs pedido à Agência de Construção de Rugao da Província de Jiangsu a fim de obter uma licença de demolição da construção e outros documentos legais necessários, que se encontravam na categoria de publicidade de informação pró-ativa, estabelecida nas Regulações LDI. O governo não respondeu seu pedido até que ele o levou à Corte. Ver Chen et al. (2008).
- 66 Xie, um fazendeiro, solicitou à Comissão de Desenvolvimento e Reforma de Xuchang, documentos políticos a respeito de subsídios para a criação de porcos em 16 de junho de 2008. Xie levou a Comissão à Corte por sua omissão. A Corte admitiu a ação de Xie e sustentou que a Comissão tinha o dever de publicidade dos documentos políticos pretendidos. A Comissão finalmente disponibilizou tais documentos a Xie depois da Corte ter ativamente mediado a disputa.
- 67 Zhang vs Comissão de Construção do Distrito de Huangpu em Shanghai (2008) 278 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Huangpu (Primeira Instância).
- 68 Wu vs Agência de Administração da Habitação em Shanghai (2011) 149 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Huangpu (Primeira Instância).
- 69 Zhan vs Agência de Planejamento e Recursos da Terra do Distrito de Pudong em Shanghai (2011) 267 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Pudong (Primeira Instância).
- 70 Ding vs Agência de Construção do Distrito de Huangpu em Shanghai (2008) 288 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Huangpu (Primeira Instância).
- 71 Wu vs Agência Municipal de Recursos Humanos e Seguridade Social de Shanghai (2010) 260 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Huangpu (Primeira Instância). Wu vs Agência Municipal de Recursos Humanos e Seguridade Social de Shanghai (2010) 261 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Huangpu (Primeira Instância).
- 72 Yang et al. vs Agência do Distrito de Songjiang em Shanghai (2010) 14 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Songjiang (Primeira Instância).
- 73 Zheng vs Agência Municipal de Administração da Habitação de Shanghai (2011) 167 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Huangpu (Primeira Instância).
- 74 Zheng vs Agência Municipal de Administração da Habitação de Shanghai (2011) 53 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Huangpu (Primeira Instância).
- 75 Zheng vs Agência Municipal de Administração da Habitação de Shanghai (2011) 167 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Huangpu (Primeira Instância).
- 76 Zhan vs Agência de Planejamento e Recursos da Terra do Distrito de Pudong em Shanghai (2011) 268 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Pudong (Primeira Instância).
- 77 Wu vs Agência de Tributação do Distrito de Hongkou em Shanghai (2011) 33 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Hongkou (Primeira Instância).
- 78 Zhou vs Agência Municipal de Recursos Humanos e Seguridade Social de Shanghai (2010) 31 Corte Popular de Shanghai do Distrito de Huangpu (Primeira Instância).
- 79 Chen submeteu sua solicitação à Agência Municipal de Segurança Pública de Pequim para informação a respeito do uso das taxas de serviço de gestão para a criação de cachorros. Depois de a Agência ter recusado seu pedido, Chen interpôs ação judicial contra a recusa. Chen vs Agência Municipal de Segurança Pública de Pequim (2008) 155 Corte Popular de Pequim do Distrito de Dongcheng (Primeira Instância).
- 80 O pedido de Gao para o governo municipal para informação sobre uma transferência inapropriada de reassento de moradias foi recusado. Ele, posteriormente, processou o governo pela não publicidade da informação relacionada. Gao vs Governo do Município de Sijiqing em Pequim (2008) 201 Corte Popular de Pequim do Distrito de Haidian (Primeira Instância).
- 81 Art. 33 das Regulações chinesas sobre a Liberdade de Informação, 2007.
- 82 Art. 11 da Lei Chinesa sobre o Contencioso Administrativo, 1989.
- 83 Art. 3 da Lei Chinesa Sobre o Contencioso Administrativo, 1989.
- 84 Art. 1 dos Esclarecimentos da Suprema Corte chinesa sobre Diversas Questões Relacionadas à Implementação da Lei do Contencioso Administrativo, 1989.
- 85 Jinsong Hao apresentou um pedido ao Departamento de Silvicultura de Shaanxi para informação sobre uma investigação que dizia respeito à pu-

- blicidade de imagens controversas de um raro tigre selvagem do sul da China. A Agência respondeu que disponibilizaria a informação depois que a investigação estivesse completa. Hao ficou insatisfeito com essa resposta e interpôs ação judicial contra a Agência, que foi rejeitada pela Corte, tendo sustentado que a resposta sobre LDI não tinha qualquer impacto real em seus deveres e direitos. *Hao vs Agência de Silvicultura de Shaanxi* (2008) 1 Corte Popular de Xi'an do Distrito Lianhu.
- 86 Em 4 de maio de 2008, Youjian Huang e seus companheiros solicitaram o relatório de investigação sobre a reestruturação de uma companhia de abastecimento de água. O governo recusou o pedido. A Corte não admitiu a ação judicial por eles interposta.
- 87 A Corte Suprema distribuiu Vários Pontos Relacionados ao Julgamento de Casos de Disputas Cíveis Relacionadas à Reestruturação de Provisões Empresariais em 2003. O art. 3º determina que as Cortes não devem admitir ações civis que digam respeito a disputas ocorridas no curso de ajuste administrativo ou a transferência de ativos de uma empresa estatal pela agência governamental competente. Esse artigo se tornou o fundamento para a Corte rejeitar as ações sobre LDI apresentadas por Huang e outros.
- 88 Art.12 dos Esclarecimentos da Suprema Corte chinesa sobre Diversas Questões Relacionadas à Implementação da Lei do Contencioso Administrativo, 1989.

Rights. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004, p. 95.

WU, J. Issues related to FOI lawsuits. *E-Government*, v. 4, p. 39-42, 2009.

XIAO, W. China's limited push model of FOI legislation. *Government Information Quarterly*, New York, v. 27, p. 346-351, 2010.

_____. *Freedom of information reform in China: information flow analysis*. London: Routledge, 2012.

YIN, Y. New thoughts on trying FOI cases. *Shanghai Journal of Law*, v. 5, p. 51-52, 2007.

_____; DING, Y. On legal issues of FOI lawsuits. *Shanghai Journal of Law*, v. 1, p. 40, 2007.

ZHOU, H. *Academic draft of FOI regulations*. Beijing: China Legal Publishing House, 2003.

ZHOU, Y. Analysis of FOI law-making activities in China. *Journal of Jinan University*, v. 6, p. 54-61, 2005.

Artigo recebido em 1/6/2015.

Artigo aprovado em 15/6/2015.

REFERÊNCIAS

- BANISAR, David. Effective open government: improving public access to government information. *OECD Working Paper*, Paris, mar. 2005. Disponível em: <[http://www.oelis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/0/cb40b8eb18975d01c1256fd300582d2d/\\$FILE/JT00181243.PDF](http://www.oelis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/0/cb40b8eb18975d01c1256fd300582d2d/$FILE/JT00181243.PDF)>. Acesso em: 11 ago. 2007.
- CHENG, J. FOI Regulations and public libraries. *Information and Documentation Services*, v. 4, p. 16-18, 2008.
- CHEN, F. Several issues in relation to FOI regulations. *China Public Administration*, v. 11, p. 21-23, 2007.
- CHEN, H. et al. The First FOI lawsuit in Nantong City was finalized. *The Rugao Government*, 2008. Disponível em: <<http://www.rugao.gov.cn/html/2008/08/20080818094116-1.htm>>. Acesso em: 20 out. 2008.
- FRANKEL, Maurice. Freedom of information: some international characteristics. *The Campaign of Freedom of Information*, 2001. Disponível em: <<http://www.cfoi.org.uk/pdf/amsterdam.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2006.
- HORSLEY, J. China adopts first nationwide open government information regulations. *Freedom of Information Organization*, 2007. Disponível em: <<http://www.freedominfo.org/features/20070509.htm>>. Acesso em: 12 maio 2007.
- HUBBARD, P. China's regulations on open government information: challenges of nationwide policy implementation. *Open Government: A Journal on Freedom of Information*, 2008. Disponível em: <<http://www.opengovjournal.org/article/viewArticle/265>>. Acesso em: 22 jul. 2009.
- IYER, V. *Freedom of information: principles for legislation*. UNPAN, 2000. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN002177.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2007.
- JIANG, B.; LI, G. Discussion of issues related to FOI lawsuits. *Political Science and Law*, v. 3, p. 12-26, 2009.
- LI, G. The Legal action against the Shanghai government for refusing to disclose information on tuition fees paid for civil servants' executive master of business administration training courses. *Public Interest Litigation*, 2008. Disponível em: <http://www.pil.org.cn/article_view.asp?uid=964>. Acesso em: 10 out. 2008.
- _____. Parties to FOI lawsuits. *E-Government*, v. 4, p. 43-51, 2009.
- MCDONAGH, Maeve. *Freedom of information in Ireland*. Dublin: Round Hall Sweet & Maxwell, 1998.
- MCISAAC, B. The nature and structure of exempting provisions and the use of the concept of a public interest override. *Access to Information Review Task Force in Canada*, 2001. Disponível em: <<http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-nature1-e.html>>. Acesso em: 15 abr. 2008.
- OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. Transparency & silence: A survey of access to information laws and practices in 14 countries. *Open Society Institute & Soros Foundations Network*. Disponível em: <http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/transparency_20060928/transparency_20060928.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2006.
- QIN, X. *An FOI lawsuit was tried with the Anhui Government being sued*. *Caijing*, 2008. Disponível em: <<http://www.caijing.com.cn/2008-10-09/110018705.html>>. Acesso em: 10 out. 2008.
- RIGHT to know: Principles on freedom of information legislation, 1999. Article 19, London, 2007. Disponível em: <<http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2007.
- VOLLMAN, Yvo. Exploitation of public sector information in the context of the eEurope Action Plan. In: AICHHOLZER, G.; BURKERT, H. (Ed.). *Public sector information in the digital age: between markets, Public Management and Citizens'*

Weibing Xiao é professor da Faculdade de Direito da Universidade de Xangai, na China.

Ricardo Perlingeiro é professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense e desembargador federal do Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

Daniela Juliano Silva é advogada doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF).