

XXV ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO - XXV ENANCIB

GT 5 – Política e Economia da Informação

CAMINHOS E DESAFIOS PARA A MODERNIZAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL À LUZ DA LEI MODELO INTERAMERICANA 2.0 SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

PATHS AND CHALLENGES FOR MODERNIZING THE ACCESS TO INFORMATION LAW IN BRAZIL IN LIGHT OF THE INTER-AMERICAN MODEL LAW 2.0 ON ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Pedro Alves Barbosa Neto – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Modalidade: Trabalho Completo

Resumo: o direito de acesso à informação pública constitui um elemento central para a consolidação da democracia e da cidadania. A Lei de Acesso à Informação brasileira, promulgada em 2011, representou um marco importante nesse processo, mas enfrenta desafios de efetividade diante das transformações sociais, tecnológicas e institucionais contemporâneas. Este artigo tem como objetivo analisar criticamente as lacunas da legislação brasileira à luz dos parâmetros estabelecidos pela Lei Modelo Interamericana 2.0 sobre acesso à informação pública, aprovada pela Organização dos Estados Americanos em 2020. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica e documental, e utiliza a técnica de análise de conteúdo para identificar categorias temáticas presentes na Lei Modelo 2.0. Os resultados indicam que, embora a LAI incorpore fundamentos importantes, ela apresenta lacunas significativas em temas como gestão documental, proteção ao solicitante, aplicação do teste de dano, inclusão informacional de grupos vulneráveis, interoperabilidade e estrutura de fiscalização independente. Conclui-se que a modernização da LAI é urgente para assegurar a efetividade do direito à informação no Brasil, exigindo uma revisão normativa que incorpore diretrizes mais precisas, inclusivas e tecnológicas, compatíveis com os desafios da era digital e com os padrões internacionais mais avançados de governança informacional.

Palavras-chave: direito à informação; Lei de Acesso à Informação; Lei Modelo Interamericana 2.0

Abstract: the right of access to public information is a central element in consolidating democracy and citizenship. Brazil's Access to Information Law, enacted in 2011, marked an important step in this process but faces effectiveness challenges in light of contemporary social, technological, and institutional changes. This article aims to critically analyze the gaps in Brazilian legislation in light of the standards established by the Inter-American Model Law 2.0 on access to public information, approved by the Organization of American States in 2020. The research adopts a qualitative approach, based on bibliographic and documentary review, and uses content analysis to identify thematic categories present in the Model Law 2.0. The results indicate that, although the Brazilian law incorporates important principles, it shows significant gaps in areas such as records management, protection of requesters, application of the harm test, informational inclusion of vulnerable groups, interoperability, and independent oversight structures. The study concludes that modernizing the Brazilian law is urgent to ensure the effectiveness of the right to information in the country, requiring a normative revision that incorporates clearer, more inclusive, and technologically adequate guidelines

aligned with the challenges of the digital era and the most advanced international standards of information governance.

Keywords: right to information; Access to Information Law; Inter-American Model Law 2.0

1 INTRODUÇÃO

O direito de acesso à informação pública ocupa um lugar central no debate contemporâneo sobre a qualidade da democracia e a efetiva participação cidadã. Mais do que um mecanismo instrumental de controle social, trata-se de um direito fundamental que consolida os princípios republicanos de transparência, responsividade e *accountability* no funcionamento do Estado. No contexto latino-americano, historicamente marcado por regimes autoritários, opacidade administrativa e desigualdade de acesso a direitos, o direito à informação assume papel ainda mais relevante na reconfiguração das relações entre Estado e sociedade civil.

A consagração normativa do direito à informação na região tem sido impulsionada tanto por pressões internas de democratização quanto por estímulos externos, como aqueles oriundos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Um marco importante nesse processo foi o caso *Claude Reyes vs. Chile*, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (2006), que reconheceu o direito de acesso a informações em posse do Estado como uma extensão da liberdade de expressão prevista no artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Moraes; Melo, 2018). A partir dessa decisão, fortaleceu-se a compreensão de que o Estado não tem apenas a obrigação de se abster de censurar ou ocultar informações, como também tem o dever positivo de garantir condições concretas para o acesso universal e equitativo à informação pública.

Nesse contexto de fortalecimento do Direito de Acesso à Informação na região, a Organização dos Estados Americanos (OEA) desempenhou papel relevante ao consolidar, em 2010, a primeira versão da Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública, com o objetivo de orientar os países-membros na elaboração de legislações nacionais compatíveis com os padrões internacionais de transparência (Blanke; Perlingeiro, 2018). A inspiração nos princípios trazidos pela Lei Modelo foi decisiva para a promulgação da Lei de Acesso à Informação brasileira- LAI (Lei nº 12.527/2011) (Brasil, 2011), que representou um

avanço significativo no ordenamento jurídico nacional, como elucidado por Barbosa Neto e Moreira (2023).

No entanto, conforme argumenta Barcellos (2018), a posituação do direito à informação no Brasil não garante, por si só, sua efetividade. A implementação da LAI depende de um conjunto articulado de condições institucionais e a formação de uma cultura de transparência na administração pública. Apesar de constitucionalizado, o direito à informação ainda enfrenta limitações práticas no Brasil devido a entraves operacionais e institucionais (Barcellos, 2018). Entre os principais problemas, destaca-se a ausência de diretrizes normativas claras sobre gestão documental e preservação de registros públicos, cuja falta compromete a integridade, acessibilidade e efetividade das informações, afetando tanto a transparência ativa quanto a passiva.

A versão 2.0 da Lei Modelo Interamericana, publicada em 2020, surgiu justamente como resposta à necessidade de atualização normativa diante das transformações tecnológicas e dos desafios operacionais enfrentados pelos Estados. Conforme aponta Alvarado (2022), a nova versão incorporou diretrizes mais detalhadas e alinhadas com questões sociais emergentes.

Diante das transformações sociais, tecnológicas e normativas, emerge a questão de pesquisa: Em que medida a LAI incorpora e aplica os padrões normativos e operacionais previstos na Lei Modelo Interamericana 2.0 sobre Acesso à Informação Pública? Neste sentido, este artigo objetiva uma análise comparativa entre as duas leis, com foco nas deficiências da LAI, por meio de abordagem qualitativa baseada em revisão bibliográfica, documental e análise de conteúdo. As próximas seções apresentam os fundamentos teóricos e o contexto evolutivo do direito à informação no Brasil e no plano interamericano.

2 A EVOLUÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

O direito de acesso à informação pública representa um marco civilizatório que reflete a transformação do papel do Estado diante da sociedade. No contexto brasileiro, esse direito passou por uma trajetória de institucionalização normativa que conjuga influências internas e externas, tensionada por valores democráticos, demandas por transparência e avanços tecnológicos que redefinem continuamente as formas de produção, circulação e apropriação da informação.

No plano normativo, o direito à informação foi consolidado como direito fundamental com a Constituição de 1988 (Brasil, 1988). A “Constituição Cidadã”, como nomeada por Ulysses Guimarães, estabeleceu um novo paradigma ao consagrar, no artigo 5º, incisos XIV, XXXIII e LXXII, o acesso à informação como direito de todos, vinculando-o à liberdade de expressão e criando instrumentos processuais específicos como o *habeas data* para garanti-lo (Brasil, 1988; Calderon, 2013).

A partir dessa base constitucional, a legislação infraconstitucional buscou ampliar e concretizar esse direito, ainda que de forma fragmentada e, por vezes contraditória. A Lei nº 8.159/1991, por exemplo, estabeleceu a política nacional de arquivos públicos e privados, prevendo o acesso e sigilo de documentos. No entanto, apenas com a promulgação da Lei nº 12.527/2011 (Brasil, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), o país passou a contar com um marco legal específico, dotado de procedimentos claros de solicitação, fornecimento, restrição e responsabilização relativos à informação pública.

Como destaca Barcellos (2018), a LAI deve ser compreendida para além de uma resposta normativa à previsão constitucional, mas como parte de um movimento internacional mais amplo, que, a partir dos anos 1990, disseminou legislações de acesso à informação em dezenas de países. Nesse contexto, a obra de Mendel (2009) já alertava que o Brasil fazia parte de um contexto de crescimento exponencial da legislação sobre o tema no mundo, fenômeno estimulado por organizações internacionais como a ONU e a OEA.

Essa influência internacional no processo de formulação da LAI é amplamente documentada. De acordo com Paes (2012), a redação do projeto brasileiro baseou-se em princípios estabelecidos por organismos internacionais, sendo fortemente inspirada nas legislações do México, Suécia e Estados Unidos. Além disso, Mendel (2009) elencou nove princípios centrais para uma legislação moderna de acesso à informação, entre eles: máxima divulgação, proatividade, restrição excepcional e proteção à denunciante, muitos dos quais foram incorporados ao texto final da LAI (Paes, 2012).

Nesse contexto, também se destaca a influência da Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação Pública (versão 1.0), aprovada pela OEA em 2010. Como argumentam Barbosa Neto e Moreira (2023), ainda que não tenha sido mencionada de forma explícita na exposição de motivos da LAI, a estrutura procedimental da lei brasileira apresenta forte convergência com os dispositivos da Lei Modelo, especialmente no que tange aos prazos de

resposta, aos mecanismos recursais e às obrigações de transparência ativa. Os autores observam que o alinhamento normativo indica uma apropriação técnica dos padrões interamericanos, embora a incorporação tenha se dado de maneira seletiva e com lacunas importantes, sobretudo quanto à gestão da informação, à definição de órgãos autônomos de controle e à responsabilização efetiva de agentes públicos.

O cenário brasileiro, no entanto, apresenta especificidades que tornam a aplicação dos princípios elencados por Mendel (2009) um desafio. Um dos obstáculos destacados por Barcellos (2018) é a dificuldade em transformar o comando legal em prática administrativa efetiva, dada a persistência de uma cultura institucional marcada pelo sigilo, burocracia e assimetrias informacionais. A autora ressalta que a promoção de uma cultura de transparência exige, além de dispositivos legais, ações formativas, mudanças organizacionais e ampliação do letramento digital da população.

Outro aspecto relevante é a diferenciação entre transparência e direito à informação. Bovens (2002, *apud* Paes, 2012) observa que, enquanto a transparência se refere à prestação de contas como “higiene pública”, o direito à informação constitui elemento essencial da cidadania. Essa distinção é fundamental para compreender que o acesso à informação não se reduz à publicização genérica de dados, mas implica garantir condições de inteligibilidade, relevância e oportunidade do conteúdo disponibilizado.

A LAI, nesse sentido, representa uma tentativa de transição de uma lógica de transparência passiva, baseada na disponibilização reativa de dados, para uma transparência ativa, por meio da obrigatoriedade de divulgação espontânea de informações de interesse coletivo, conforme o art. 8º da Lei (Brasil, 2011). Esse cenário reforça o papel do Estado como agente proativo na garantia do direito à informação.

Do ponto de vista social, há obstáculos expressivos. As desigualdades regionais e socioeconômicas, associadas ao analfabetismo funcional e à exclusão digital, limitam o exercício pleno do direito à informação. Embora a LAI valorize o uso de tecnologias da informação como meio de acesso, com destaque para os portais eletrônicos de transparência, é necessário reconhecer que a simples digitalização da informação não garante sua acessibilidade (Barcellos, 2018).

Esse é um ponto de inflexão importante na discussão atual: o direito à informação não pode ser confundido com o mero acesso técnico aos dados. Como argumentam Sarlet e

Molinaro (2014), o direito da informação não abrange apenas a liberdade de informar e ser informado, mas também pressupõe a existência de um ecossistema normativo, tecnológico e educacional capaz de assegurar a compreensão e o uso da informação de forma crítica e transformadora.

Além disso, o avanço das tecnologias da informação e comunicação (TICs) e a explosão do volume de dados disponíveis colocam novos desafios à LAI. A dinamicidade informacional, marcada por *big data*, algoritmos, inteligência artificial, dados abertos e redes sociais, exige uma revisão contínua dos marcos legais para que sejam compatíveis com as formas contemporâneas de produção e circulação da informação. Nesse sentido, Paes (2012) alerta que uma legislação sólida é condição necessária, mas não suficiente para garantir a transparência e o controle democrático na era digital (Paes, 2012).

Outro desafio atual diz respeito à proteção de dados pessoais e à interseção entre o direito à informação e o direito à privacidade. A entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) em 2020 trouxe novas camadas de complexidade para a gestão da informação pública, exigindo dos órgãos públicos um equilíbrio delicado entre publicidade e confidencialidade, especialmente quando se trata de informações sensíveis (Brasil, 2018).

Como destaca Calderon (2013), o direito à informação, assim como os demais direitos fundamentais, possui uma historicidade própria e está em constante processo de evolução. Passados mais de dez anos desde a promulgação da LAI, sua aplicação ainda enfrenta obstáculos de ordem cultural, estrutural e política, que limitam significativamente sua efetividade. Nesse contexto, a próxima seção examina a Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública como uma referência relevante para a atualização do marco legal brasileiro.

3 A LEI MODELO INTERAMERICANA 2.0 SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

A aprovação da Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública 2.0, em 2020, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), representa um marco na evolução das normativas sobre transparência e acesso à informação pública nas Américas. Esta nova versão foi concebida com o objetivo de superar as limitações identificadas na Lei Modelo 1.0, aprovada em 2010, respondendo às mudanças tecnológicas, institucionais e sociais que impactam a relação entre Estado e cidadãos no século XXI (OEA, 2020a).

A Lei Modelo 1.0 consolidou importantes princípios do direito de acesso à informação, como a máxima publicidade, a transparência ativa, a excecionalidade das restrições e o direito ao recurso. No entanto, sua implementação nos países membros da OEA revelou dificuldades estruturais que comprometeram sua efetividade. Entre os desafios apontados, destacam-se a ausência de diretrizes claras sobre gestão documental, a falta de mecanismos de sanção, a fragilidade dos órgãos garantidores e a carência de normativas voltadas à realidade digital (Perlingeiro; Díaz; Liani, 2016).

Nesse contexto, a Lei Modelo 2.0 surge como resposta a essas limitações, propondo um novo paradigma de regulação que amplia o escopo subjetivo e material da transparência, reforça os dispositivos de fiscalização e controle, e introduz elementos inovadores voltados à inclusão, à governança digital e à proteção de direitos fundamentais.

Um dos principais avanços trazidos pela Lei Modelo 2.0 é a ampliação da definição de “autoridade pública”, incluindo entidades privadas que recebem recursos do Estado, como partidos políticos, organizações da sociedade civil e empresas contratadas para executar serviços públicos. Essa expansão do escopo subjetivo fortalece o controle social sobre atividades de interesse público e combate a opacidade em esferas terceirizadas da administração (OEA, 2020a, art. 2).

Do ponto de vista conceitual, a nova versão da Lei Modelo reforça os princípios da máxima publicidade e da presunção de abertura das informações, incorporando dispositivos como o princípio *pro homine e o in dubio pro actione*, que estabelecem que, em caso de dúvida, a interpretação da norma deve favorecer o acesso (OEA, 2020a, art. 2). Essa diretriz limita a possibilidade de interpretações restritivas e reforça a transparência como valor estruturante da democracia.

A Lei Modelo 2.0 aprofundou a transparência ativa ao ampliar o rol de informações que devem ser divulgadas, como gastos com publicidade e declarações patrimoniais, e ao exigir formatos abertos e acessíveis. Também introduz os princípios da acessibilidade e da perspectiva de gênero, garantindo que os dados sejam compreensíveis para todos e priorizando a divulgação de informações sobre políticas voltadas a grupos vulnerabilizados (OEA, 2020a).

No que se refere à gestão documental, a Lei Modelo 2.0 estabelece um marco normativo robusto e inédito na região. Além de exigir a criação de planos de classificação,

organização e digitalização de documentos, traz, em seu apêndice, uma lei específica de gestão documental e de um guia de implementação, destacando o papel central da memória institucional e da preservação da informação como condições para o pleno exercício do direito à informação (OEA, 2020b).

A Lei Modelo 2.0 aprimorou o regime de exceções ao impor critérios mais rigorosos para o sigilo, como o teste de dano e a prova de interesse público, vedando sigilo indefinido e exigindo revisão periódica das informações classificadas. Também fortaleceu a estrutura institucional ao prever um órgão garantidor independente e ao estabelecer sanções para agentes que descumprirem a norma, ampliando a responsabilização e a efetividade da lei (OEA, 2020a). Essas inovações indicam um amadurecimento normativo importante, ao reconhecer que o direito à informação pública requer, para ser efetivo, uma arquitetura institucional robusta, padrões tecnológicos adequados e diretrizes claras para a gestão e a disponibilização da informação.

A próxima seção descreve os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa é de natureza qualitativa, desenvolvida com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre as lacunas existentes na LAI em comparação com os parâmetros normativos estabelecidos pela Lei Modelo Interamericana 2.0. De caráter exploratório, o estudo foi conduzido a partir da análise de documentos legais e textos institucionais, com o intuito de identificar oportunidades de aprimoramento normativo no contexto brasileiro.

A pesquisa utilizou como técnica de coleta de dados a análise documental, tendo como *corpus* principal o texto integral da Lei de Acesso à Informação brasileira e o conteúdo integral da Lei Modelo Interamericana 2.0. O tratamento dos dados se deu por meio da técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Laurence Bardin (2011), que permite a sistematização de informações e a construção de inferências com base em categorias de sentido emergentes do próprio material analisado.

Adotou-se uma abordagem dedutiva, partindo da Lei Modelo Interamericana 2.0 como referencial normativo prévio para analisar, de forma comparativa, a aderência da LAI brasileira aos seus princípios e diretrizes. O método empregado foi o comparativo, o qual possibilitou,

a partir de critérios sistemáticos, identificar semelhanças, divergências e lacunas entre os dois marcos legais analisados.

O procedimento de análise foi desenvolvido em três etapas principais. Inicialmente, realizou-se a leitura integral da Lei Modelo Interamericana 2.0, com a identificação de seus princípios, diretrizes e dispositivos inovadores, os quais foram organizados em categorias temáticas a partir da técnica de análise de conteúdo de Bardin, abrangendo aspectos como gestão documental, transparência ativa, acesso equitativo, sanções, mecanismos de apelação e fortalecimento institucional. Em seguida, essas categorias foram utilizadas como base para uma análise minuciosa da LAI brasileira, permitindo mapear correspondências, convergências e lacunas entre os dois marcos normativos. Por fim, os dados foram sistematizados e interpretados, resultando na análise crítica apresentada nas seções de resultados e discussão, com sugestões para o aprimoramento da legislação brasileira em conformidade com os parâmetros internacionais mais avançados.

5 RESULTADOS

A análise dos dados iniciou-se com a leitura flutuante e aprofundada da Lei Modelo Interamericana 2.0, visando identificar princípios, garantias e mecanismos de controle relacionados ao direito de acesso à informação. Com base na técnica de análise de conteúdo de Bardin (2011), foram extraídas e organizadas unidades de significado recorrentes, resultando na construção de seis eixos temáticos principais: (1) Fundamentos, Princípios e Base Normativa; (2) Transparência Ativa, Passiva e Procedimentos; (3) Limites ao Acesso, Sigilo e Proporcionalidade (4) Entidade supervisora: estrutura, fiscalização e sanções; (5) Gestão Documental e Preservação; e (6) Acesso inclusivo e educação cívica. Cada eixo contempla um conjunto de categorias que representam dimensões centrais da Lei Modelo.

A partir dos seis eixos temáticos identificados na Lei Modelo Interamericana 2.0, foi possível desenvolver um conjunto articulado de categorias analíticas que estruturaram a comparação com a LAI brasileira.

As categorias analíticas estão sintetizadas no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Eixos Temáticos e Categorias Analíticas da Lei Modelo Interamericana 2.0

Eixo Temático	Categorias Analíticas
---------------	-----------------------



25°enancib

Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciência da Informação
Informação, Decolonialidade e Direitos Difusos para o Desenvolvimento Sustentável

3 a 7 de novembro de 2025 - Rio de Janeiro



Eixo 1: Fundamentos, Princípios e Base Normativa	Princípio da Máxima Divulgação, Presunção de Publicidade e <i>Pro Homine</i> , Base Legal Internacional, Responsabilidade do Estado
Eixo 2: Transparência Ativa, Passiva e Procedimentos	Transparência Ativa, Transparência Ativa Ampliada, Transparência Passiva e Anonimato, Dever de Motivar Negativas, Mecanismos de Recurso, Formatos Acessíveis e Reutilizáveis, Diretrizes para Recuperação
Eixo 3: Limites ao Acesso, Sigilo e Proporcionalidade	Regime de Exceções e Proporcionalidade, Teste de Dano e Prova de Interesse Público, Proteção de Dados Pessoais, Proteção ao Solicitante, Classificação e Desclassificação, Registros sobre Documentos Sigilosos
Eixo 4: Entidade supervisora: Estrutura, Fiscalização e Sanções	Órgão Garante e sua Estrutura, Independência Funcional e Autonomia, Atribuições Ampliadas, Sanções e Responsabilização, Tipos de Sanções Administrativas
Eixo 5: Gestão Documental e Preservação	Diretrizes Normativas, Práticas Padronizadas, Programas de Digitalização e Preservação
Eixo 6: Acesso Inclusivo e Educação Cívica	Inclusão de Grupos Específicos/Vulneráveis, Capacitação, Cultura da Transparência e Educação para o Acesso

Fonte: Elaborado pelo autor, 2025.

As categorias analisadas evidenciam a abrangência da Lei Modelo 2.0, que articula princípios jurídicos, como máxima divulgação e presunção de publicidade, com diretrizes operacionais e institucionais, como transparência ativa, gestão documental e sanções. Essa abordagem multifacetada vai além da declaração de direitos, ao incorporar mecanismos concretos de implementação e acesso equitativo. A partir dessas categorias, foi realizada uma leitura sistemática da LAI, permitindo identificar convergências, lacunas e oportunidades de aprimoramento frente à Lei Modelo Interamericana 2.0.

Quadro 2 – Aderência da LAI à Lei Modelo Interamericana 2.0

Eixo Temático	Categoria	Previsão na Lei Modelo 2.0	Previsão na LAI
Eixo 1	Princípio da Máxima Divulgação	Art. 2. 2.	Art. 3.
Eixo 1	Presunção de Publicidade e <i>Pro Homine</i>	Art. 2; Art. 4.	-
Eixo 1	Base Legal Internacional	Art. 63. XX.	-
Eixo 1	Responsabilidade do Estado	Art. 5	Art. 5.
Eixo 2	Transparência Ativa	Art. 5.	Art. 3. II; Art. 8.



25°enancib

Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciência da Informação
Informação, Decolonialidade e Direitos Difusos para o Desenvolvimento Sustentável

3 a 7 de novembro de 2025 - Rio de Janeiro



Eixo 2	Transparência Ativa Ampliada	Art. 6. B e C.	Art. 8º, §1
Eixo 2	Transparência Passiva e Anonimato	Art. 3. 1. d.	Art. 10. (Contrário)
Eixo 2	Dever de Motivar Negativas	Art. 24.	Art. 11.
Eixo 2	Mecanismos de Recurso	Arts. 50-54 ; Arts. 22-24.	Arts. 15-17.
Eixo 2	Formatos Acessíveis e Reutilizáveis	Art. 5. 2 ; Art. 7. 3 ; Art. 63. VII.	Art. 8º. § 3º ; Art. 5.
Eixo 2	Diretrizes para Recuperação	Art. 21 ; Art. 46.	-
Eixo 3	Regime de Exceções e Proporcionalidade	Cap. IV ; Art. 42.	Art. 23 ; 24.
Eixo 3	Teste de Dano e Prova de Interesse Público	Arts. 35-36.	-
Eixo 3	Proteção de Dados Pessoais	Art. 27. 3 ; Art. 32.	Art. 31.
Eixo 3	Proteção ao Solicitante	Art. 3. 2.	-
Eixo 3	Classificação e Desclassificação	Art. 29-31; Arts. 41-42.	Arts. 24-31 ; 23-24.
Eixo 3	Registros sobre Documentos Sigilosos	Art. 43.	Art. 30.
Eixo 4	Órgão Garante e sua Estrutura	Arts. 55-57.	-
Eixo 4	Independência Funcional e Autonomia	Art. 56.	-
Eixo 4	Atribuições Ampliadas	Art. 63.	-
Eixo 4	Sanções e Responsabilização	Art. 67. §2º; Art. 68.	Art. 32.
Eixo 4	Tipos de Sanções Administrativas	Art. 68. §3º.	Art. 33.
Eixo 5	Diretrizes Normativas	Art. 20.	-
Eixo 5	Práticas Padronizadas	Art. 18. II. a ; Anexo	-
Eixo 5	Programas de Digitalização e Preservação	Art. 63. VI ; 66.	-
Eixo 6	Inclusão de Grupos Específicos/Vulneráveis	Art. 6. C. a. ; Art. 6. E. b. ; Art. 8. 2. d. ; Art. 65. 1. a.	-
Eixo 6	Capacitação	Art. 63. XVII ; Art. 70.	-
Eixo 6	Cultura da Transparência e Educação para o Acesso	Art. 71 ; Art. 63. XVIII.	Art. 41.

Fonte: elaborado pelo autor, 2025.

Com base no quadro comparativo entre a LAI brasileira e a Lei Modelo Interamericana 2.0, é possível identificar um conjunto significativo de lacunas no ordenamento jurídico brasileiro, evidenciando aspectos que demandam aperfeiçoamento normativo. A análise sistemática por eixos temáticos revela que, embora a LAI incorpore diversos princípios fundamentais relacionados à transparência, há omissões relevantes que limitam sua efetividade frente aos desafios contemporâneos da governança informacional.

O primeiro eixo, relativo aos Fundamentos, Princípios e Base Normativa, aponta a ausência, na LAI, de previsões explícitas sobre a presunção de publicidade com enfoque *Pro Homine* e sobre o alinhamento do direito à informação a tratados internacionais. Embora a LAI reforce o princípio da máxima divulgação, ela não reconhece formalmente os marcos normativos internacionais como parte integrante da sua base legal, diferentemente do que estabelece a Lei Modelo 2.0 (Art. 2; Art. 4; Art. 63, XX). Além disso, a LAI não explicita a presunção interpretativa a favor da publicidade nos casos de dúvida, o que compromete sua eficácia interpretativa em disputas judiciais ou administrativas, especialmente diante de interpretações restritivas por parte do poder público.

No eixo sobre Transparência Ativa, Passiva e Procedimentos, destaca-se que a LAI incorpora dispositivos relevantes, como o dever de transparência ativa (art. 8º) e a existência de mecanismos recursais (arts. 15 a 17). No entanto, a análise evidencia limitações importantes. A LAI não adota a lógica da transparência ativa ampliada, prevista na Lei Modelo 2.0 (Art. 6, B e C), que determina a publicação sistemática e em formatos acessíveis de informações detalhadas sobre contratos, salários, relatórios de desempenho e indicadores de políticas públicas. Além disso, a LAI se posiciona contrariamente à previsão de pedidos anônimos (Art. 10), contrariando a diretriz da Lei Modelo que reconhece o direito ao anonimato como forma de proteção ao solicitante. Também não há, na LAI, diretrizes claras sobre recuperação de dados nem obrigações formais quanto à disponibilização de conteúdos em formatos abertos, interoperáveis e reutilizáveis, elementos essenciais para garantir a transparência efetiva e acessível na era digital.

O terceiro eixo, dedicado aos Limites ao Acesso, Sigilo e Proporcionalidade, é particularmente revelador das insuficiências normativas da LAI. Um dos principais pontos de inovação da Lei Modelo 2.0 é a exigência de aplicação obrigatória do teste de dano e da prova

de interesse público antes da imposição de sigilo (arts. 35-36). Tais mecanismos buscam assegurar que a restrição à informação seja proporcional e devidamente justificada. A LAI, por sua vez, embora preveja hipóteses de sigilo e prazos de classificação, não incorpora esses critérios de avaliação, abrindo espaço para arbitrariedades e decisões desproporcionais. Igualmente ausente está a previsão de medidas específicas para proteção dos solicitantes de informação, uma lacuna grave em contextos de perseguição política, retaliação institucional ou ameaças a jornalistas e ativistas.

No eixo sobre Entidade Supervisora, a fragilidade da LAI torna-se ainda mais evidente. A Lei brasileira não prevê um órgão independente e autônomo com competência exclusiva para garantir o cumprimento da norma, diferentemente do modelo proposto pela OEA, que prevê estrutura, atribuições e sanções específicas para uma autoridade garantidora (arts. 55-57; 63; 68). Na prática, isso enfraquece o sistema de governança do direito à informação no Brasil, pois atribui a fiscalização e a resolução de conflitos aos próprios órgãos demandados, o que compromete a imparcialidade e a efetividade dos recursos. Ainda que a LAI preveja sanções (arts. 32 e 33), o escopo e a aplicabilidade dessas penalidades são reduzidos quando comparados à Lei Modelo, que explicita a gradação das sanções e os dispositivos administrativos para sua efetivação.

O eixo da Gestão Documental e Preservação é um dos mais negligenciados pela LAI, que não apresenta qualquer referência robusta à política de arquivos, à digitalização sistemática ou à preservação de longo prazo das informações públicas. A Lei Modelo 2.0 estabelece diretrizes precisas sobre gestão documental, incluindo programas de digitalização, normas técnicas e padronização de processos (art. 18; art. 66). Essa omissão da LAI torna-se ainda mais grave diante do crescimento exponencial da produção digital de dados públicos, da necessidade de interoperabilidade entre sistemas governamentais e da importância da memória institucional para o controle democrático. Sem garantir uma estrutura de gestão documental eficaz, o direito à informação torna-se inócuo, uma vez que a própria produção, manutenção e recuperação das informações é comprometida.

Por fim, o eixo temático Acesso Inclusivo e Educação Cívica evidencia um aspecto de grande relevância social ainda não contemplado pela LAI. A Lei Modelo 2.0 propõe diretrizes específicas para garantir a inclusão informacional de grupos vulneráveis, como pessoas com deficiência, povos indígenas, populações rurais e outros públicos marginalizados. Também

estabelece a necessidade de capacitação contínua de servidores públicos e da promoção de ações educativas para fomentar uma cultura cidadã da transparência (arts. 63, XVII; 65; 70-71). A LAI, por sua vez, é omissa em relação à equidade no acesso e à dimensão pedagógica do direito à informação. Essa lacuna compromete a efetividade do direito, sobretudo em um país com profundas desigualdades regionais, educacionais e digitais como o Brasil.

Dessa forma, a análise comparativa revela que, embora a LAI tenha representado um avanço inegável para a consolidação do direito à informação no país, seu arcabouço normativo apresenta lacunas substanciais quando confrontado com os parâmetros atualizados da Lei Modelo Interamericana 2.0.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação do acesso à informação como direito fundamental no Brasil marcou um avanço importante para a transparência e a cidadania, especialmente com a Constituição de 1988 e a LAI. Contudo, como evidenciado nesta pesquisa, sua efetividade ainda depende de fatores institucionais, operacionais e normativos que não têm acompanhado as transformações da sociedade contemporânea.

A análise comparativa entre a LAI e a Lei Modelo Interamericana 2.0 revelou um conjunto expressivo de lacunas no marco legal brasileiro. Entre os pontos críticos, destacam-se a ausência de mecanismos robustos de gestão documental, a inexistência de um órgão garantidor independente, a fragilidade na definição de critérios objetivos para o sigilo, a falta de previsões específicas sobre inclusão informacional de grupos vulneráveis e a carência de obrigações normativas em relação à digitalização, interoperabilidade e formatos acessíveis. Tais lacunas comprometem a aplicabilidade prática da LAI e evidenciam a necessidade de uma atualização legislativa que esteja em consonância com os parâmetros internacionais mais avançados.

Nesse sentido, a Lei Modelo Interamericana 2.0 surge como um instrumento normativo de referência, oferecendo diretrizes mais precisas, inclusivas e tecnologicamente adequadas para o enfrentamento dos desafios contemporâneos do acesso à informação. Suas inovações, como o teste de dano, o princípio *pro homine*, a ampliação da transparência ativa e o fortalecimento das instâncias recursais, indicam um novo patamar de maturidade

normativa, que reconhece a complexidade da informação pública na era digital e a necessidade de uma governança da informação baseada em direitos.

Em um cenário global marcado por crises democráticas, proliferação da desinformação e retrocessos institucionais, garantir o direito à informação pública é também proteger a própria democracia. No contexto brasileiro, o futuro da transparência estatal dependerá, em larga medida, da capacidade de transformar a LAI de um instrumento jurídico formal em um mecanismo vivo, adaptável e eficaz de governança democrática. E isso só será possível com vontade política, engajamento social e abertura institucional ao diálogo com os padrões internacionais. Afinal, como afirmou a Corte Interamericana de Direitos Humanos (2006) no emblemático caso *Claude Reyes vs. Chile*, “sem acesso à informação não há liberdade plena” e, portanto, não há democracia efetiva.

REFERÊNCIAS

ALVARADO, Dante M. N. El impacto del derecho internacional en los ordenamientos jurídicos internos de América Latina. El acceso a la información pública y sus alcances. **Revista Electrónica Iberoamericana (REIB)**, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 16-43, 14 jun. 2022. Disponível em: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/REIB/article/view/7014/5487>. Acesso em: 7 maio 2025.

BARBOSA NETO, Pedro Alves; MOREIRA, Luciana de Albuquerque. A influência do sistema interamericano de direitos humanos na regulamentação do direito de acesso à Informação nas Américas. **Tendências da Pesquisa Brasileira e Ciência da Informação**, [s. l.], v. 16, p. 1-25, 2023. Disponível em: <https://revistas.ancib.org/index.php/tpbci/article/view/601/582>. Acesso em: 7 maio 2025.

BARCELLOS, Ana Paula de. Access to Government Information under Brazilian Law Nº 12.527 of 18 November 2011. *In*: BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **The right of access to public Information: an international comparative legal survey**. Berlim: Springer, 2018. p. 525-542.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo. Essentials of the Right of Access to Public Information: an introduction. *In*: BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **The Right of Access to Public Information: an international comparative legal survey**. Berlim: Springer, 2018. p. 1-68.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 7 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n. 6, p. 455, 9 de jan. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm. Acesso em: 13 jan. 2025.

Brasil. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 7 maio 2025.

CALDERON, Mariana Paranhos. A Evolução do Direito de Acesso à Informação até a Culminância na Lei nº. 12.527/2011. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, DF, v. 4, n. 2, p. 25-47, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/161089>. Acesso em: 7 maio 2025.5.8

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Claude Reyes e outros vs. Chile.** Sentença de 19 de setembro de 2006 (Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_por.pdf. Acesso em: 11 ago. 2025.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação:** um estudo de direito comparado. 2. ed. rev. e atual. Brasília, DF: UNESCO, 2009. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000158450_por.locale=en. Acesso em: 7 maio 2025.

MORAES, Germana de Oliveira; MELO, Álisson José Maia. Restrictions on Access to Information. *In:* BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **The right of access to public information:** an international comparative legal survey. Berlim: Springer, 2018. p. 571-595.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Lei Modelo Interamericana 2.0 sobre o Acesso à Informação Pública.** Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. 2020a. Disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/Publicacao_Lei_Modelo_Interamericana_2_0_Acesso_Informacao_Publica.pdf. Acesso em: 7 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Lei Modelo Interamericana sobre Gestão Documental.** Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. 2020b. Disponível em:

https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Acesso_Informacao_Publica_Lei_Modelo_Interamericana_Gestao_Documental.pdf. Acesso em: 7 maio. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública**. Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. 2010. Disponível em: https://www.oas.org/dil/ag-res_2607-2010_por.pdf. Acesso em: 7 maio 2025.

PAES, Eneida Bastos. A Influência Internacional na Construção do Direito de Acesso à Informação no Brasil. **Revista de informação legislativa**, Brasília, DF, v. 49, n. 195, p. 245-257, jul./set. 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496592>. Acesso em: 7 maio 2025.

PERLINGEIRO, Ricardo; DÍAZ, Ivonne; LIANI, Milena. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 143–197, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/46451>. Acesso em: 7 maio. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à Informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na Constituição Brasileira. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v. 13, n. 42, p. 9-38, out./dez. 2014. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/542>. Acesso em: 7 maio. 2025.