



DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO MEIO DE CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Karim R. N. Possato¹
Samantha R. M. Marques²

Resumo: O Direito de Acesso à Informação constitui um mecanismo importante de promoção e preservação da democracia em si, especialmente ao propiciar o controle social *a priori* da Administração Pública. Bem por isso, a investigação de seus fundamentos teóricos e normativos tem como base lógica o método dialético, que se promove a partir da pesquisa bibliográfica com o fim de estabelecer a conexão causal entre o Direito em si e o seu reflexo externado no controle do Poder Público, como um ato de cidadania exercido a partir da soberania popular. Assim, o presente estudo contempla a contextualização normativa do Direito de Acesso à Informação no plano internacional, considerando a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção Americana de Direitos Humanos, e constitucional, refletido nos princípios da Administração Pública, notadamente a legalidade, a moralidade e a publicidade, para, a partir da análise da Lei de Acesso à Informação concluir sobre sua potencial efetividade no controle social do próprio poder estatal.

Palavras-chave: Acesso à informação. Administração Pública. Controle social. Cidadania. Democracia.

RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION AS A MEANS OF SOCIAL CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: The Right of Access to Information constitutes an important mechanism for the promotion and preservation of democracy itself, especially by facilitating a priori social control of Public Administration. For this reason, the investigation of its theoretical and normative foundations is logically based on the dialectical method, which is advanced through bibliographic research with the aim of establishing a causal connection between the Right itself and its external reflection in the control of Public Power, as an act of citizenship exercised from popular sovereignty. Thus, the present study contemplates the normative contextualization of the Right of Access to Information on an international level, considering the Universal Declaration of Human Rights and the American Convention on Human Rights, and constitutionally, reflected in the principles of Public Administration, notably legality, morality, and publicity, to, from the analysis of the Access to Information Law, conclude about its potential effectiveness in the social control of state power itself.

Keywords: Access to information; Public Administration. Social control. Citizenship. Democracy.

INTRODUÇÃO

¹ Doutora e Mestra em Direito pela Universidade Nove de Julho. Advogada. Endereço postal: Av. Celso Garcia, 1907, Bl. 7, Ap. 144, Bairro Belém, CEP 03015-000, São Paulo/SP. E-mail: krn.possato@gmail.com.

² Doutora e Mestra em Direito pela PUC-SP. Pós-doutora em Direito Constitucional pela UNIFOR. Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da UNINOVE. Presidente da Academia Internacional de Direito e Economia. Advogada. Endereço postal: Rua Leopoldo Couto de Magalhães Junior, nº 1274, apto 21, Itaim Bibi, CEP 04542-001, São Paulo/SP.. E-mail: samanthameyer@uol.com.br.





O direito à informação, antes de tudo é um direito fundamental que ampara o exercício de outros direitos em si, afinal, acessar a informação é uma condição precedente para que se permita ao indivíduo pensar, exprimir-se, compreender quais são os seus deveres, seus direitos e como exigi-los.

Nesse sentido, é também um mecanismo de garantia da cidadania, exercício da democracia e de participação popular no que se refere ao controle social da própria administração pública, na medida em que devem ser franqueadas a todos as informações pertinentes à gestão governamental dos poderes, impondo-lhes, portanto, a adoção de processos organizacionais adequados e pertinentes à gestão documental.

A busca por transparência e prestação de contas por parte dos órgãos públicos e entidades privadas que recebem recursos públicos tem impulsionado a implementação de legislações e mecanismos que assegurem o direito dos cidadãos de obter informações de interesse coletivo (Cf. BUGARIC, 2004, p.48).

Nesse contexto, a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei federal nº 12.527, de 18/11/11, surge como um marco legal que visa a garantir o acesso irrestrito às informações públicas, promovendo a transparência e a responsabilidade na gestão pública.

Ao reconhecer o acesso à informação como um direito humano fundamental, a LAI estabelece diretrizes claras para a divulgação proativa de informações de interesse público, bem como para o atendimento de solicitações de informações por parte dos cidadãos. Dessa forma, a lei busca não apenas garantir a transparência dos atos governamentais, mas também fomentar a participação da sociedade na tomada de decisões e no controle das políticas públicas.

Neste contexto, torna-se essencial compreender o papel do Direito de Acesso à Informação como instrumento de fortalecimento da democracia, da cidadania e do controle social sobre a Administração Pública.

Diante disso, o objetivo deste estudo é explorar os fundamentos teóricos e legais do Direito de Acesso à Informação como meio de controle social da Administração Pública, sendo que, para tanto, o trabalho será sustentado no método dialético de produção científica, amparado em pesquisa documental e bibliográfica a respeito do tema, que deverá discorrer sobre as normas de direito internacional, constitucional brasileiro e, especificamente, sobre a LAI.

1 O DIREITO À INFORMAÇÃO

Acessar a informação é, também, um direito humano fundamental que, nos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), art. 19, está contido no Direito à Liberdade de Opinião e Expressão: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (ONU, 1948).

No mesmo sentido, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), nos termos de seu art. 13, protege e reconhece o Direito de Acesso à Informação como integrante do Direito à Liberdade de Pensamento e de Expressão: “1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha”



(BRASIL, 1992). É dizer, “a liberdade de informação compreende a liberdade de informar e a liberdade de ser informado”. (SILVA, 2005, p. 245).

É por isso que, na mesma medida, a capacidade, o poder e a liberdade de exprimir o pensamento constitui mecanismo importante de garantia da difusão de informação e, conseqüentemente, não pode sofrer limitações ou quaisquer restrições: Artigo 13 da CADH: “2. O exercício do direito previsto no inciso precedente (ou seja, o Direito à Liberdade de Pensamento e Expressão) não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei [...]” e “3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.”

Por sua vez, o direito à liberdade de expressão constitui uma importante ferramenta de defesa de outros direitos humanos e fundamentais, a exemplo do direito à cidadania, afinal, como exercer o direito de participar, influenciar e transformar os espaços privados e, especialmente, públicos, sem manifestar-se livremente e, antes disso, acessar informações? É um direito imprescindível à consolidação de uma democracia participativa.

Não é à toa que a Constituição Federal é expressa ao vedar, no art. 220, qualquer restrição à manifestação do pensamento, à criação, à expressão e à informação. Aliás, é de se ressaltar que a própria soberania nacional, assim como outros fundamentos da República Federativa do Brasil, a exemplo da cidadania, decorre do exercício do poder popular anunciado no art. 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988 Federal, quando assevera que “todo o poder emana do povo”.

O mandamento constitucional, por sua vez, coroa a necessária participação popular na concepção do Estado brasileiro como medida de efetivação da soberania popular. Portanto, todos os meios de garantia e proteção da participação popular nas questões públicas são, na verdade, um dever de todos os agentes públicos que, em última análise, representam o próprio poder do povo.

Nesse esteio, a Constituição Federal, no art. 5º, inc. XIV, preconiza que o acesso à informação deve ser assegurado a todos, resguardando-se o sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional, notando-se que, na mesma proporção, assegura a liberdade de manifestação do pensamento, vedando-se o anonimato (art. 5º, inc. IV, da CF). No entanto, esses direitos não se confundem, vez que o diz respeito ao direito de se obter informações, o direito de informar. Já o segundo, versa sobre o direito de expressar ideias, opiniões e sentimentos. (CANOTILHO; MOREIRA; 1984, p. 233 e 234)

Trata-se, portanto, de direito que integra o rol de direitos fundamentais, nos termos do art. 5º da CF, inc. XXXIII:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Portanto, no que diz respeito aos órgãos públicos, o Texto Constitucional sustenta que todas as pessoas têm o direito de receber informações de seu interesse particular, ou mesmo de interesse coletivo ou geral, que deverão ser prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, admitindo-se o sigilo nos casos de imprescindibilidade à segurança da sociedade e do Estado.



Aliás, somente na vigência do estado de sítio decretado nos casos de comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa é que poderão ser impostas restrições à prestação de informações (art. 139, inc. III, da Constituição Federal).

Ao regular a administração pública, o Texto Constitucional, no art. 37, *caput*, estabelece, dentre outros princípios, que a moralidade e a publicidade devem ser corolários dos órgãos públicos da administração direta e indireta, bem como de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nesse sentido, com relação ao princípio da publicidade, Helly Lopes Meirelles (2012) leciona:

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí porque as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros. A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. [...]. Em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a administração que o realiza, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso (MEIRELLES, 2012, p. 96).

Por esse motivo, espera-se a efetiva transparência do Poder Público, que, como pressuposto de legitimidade de seus atos, deve dar ampla publicidade aos seus feitos. Da mesma forma, a participação popular na administração direta e indireta, por meio do acesso a registros administrativos e a informações sobre atos de governo deve ser garantida por meio de lei, resguardada a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (art. 37, § 3º, inc. II, da Constituição Federal), mesma lei que, nos termos do Texto Constitucional (inc. I do § 3º do art. 37) deve disciplinar “as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços”. Nas palavras de Juarez Freitas:

No que concerne ao princípio da publicidade ou da máxima transparência, quer este significar que a administração há de agir de sorte a nada ocultar e, para além disso, suscitando a participação fiscalizatória da cidadania, na certeza de que nada há com raras exceções constitucionais que não deva ir ao público [...]. Desta maneira, o agente público precisa prestar contas de todos os seus atos e velar para que tudo seja feito com a visibilidade do sol do meio dia, preservando sua própria reputação, somente se admitindo que não o faça por excepcional e estrita exigência superior do interesse público [...] (2004, p. 70).

Ainda, sobre a publicidade dos atos do Poder Público, ressalta-se o dever dos entes federativos em disponibilizar as informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais devem ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público, determinação constitucional inculpada no art. 163-A, incluído recentemente pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020.

Deve-se observar que o atendimento ao princípio da publicidade guarda estreita relação com outro mandamento da administração pública, o da moralidade, eis que se exige do administrador uma atuação proba, ética e em consonância com a lei, até porque atividades escusas, veladas, sem transparência, são naturalmente contrárias ao senso moral e ético e,



consequentemente, ao interesse público. A transparência, enfim se relaciona diretamente com a ideia de honestidade, sentido em que Fernanda Marinela (2004) assevera:

O princípio da moralidade exige que a administração e seus agentes atuem em conformidade com princípios éticos aceitáveis socialmente. Esse princípio se relaciona com a ideia de honestidade, exigindo a estrita observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna da administração pública (MARINELA, 2014, p. 39).

Por fim, é de se notar, também, que os bens de natureza material e imaterial, individualmente ou em conjunto, que sejam portadores de referência à identidade, ação e memória dos grupos formadores da sociedade brasileira, dos quais se destacam as criações científicas, artísticas e tecnológicas, além das obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais, ao constituírem o patrimônio cultural brasileiro, impõem à Administração Pública, nos termos do art. 216, § 2º, da Constituição de 1988, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

2 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Diante dessas considerações e com o objetivo de disciplinar o acesso às informações do Poder Público, o Projeto de Lei da Câmara nº 219, de 2003, foi proposto na Câmara dos Deputados pelo então Deputado Federal Reginaldo Lopes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003), tendo apensados outros projetos de lei, sendo que sua tramitação encerrou-se somente em 29/04/2010, com a remessa da propositura ao Senado Federal, onde foi denominada Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 (SENADO FEDERAL, 2010), remetido à sanção presidencial em 31/10/2011 e sancionado em 18/11/2011, tratando-se, portanto, da Lei federal nº 12.527, de 18/11/11, a LAI.

Dentre os motivos expostos na justificação do precitado projeto de lei, destacam-se o compromisso de transparência da Administração Pública com garantia ao cidadão ao pleno conhecimento das ações do governo, da estrutura, missão e objetivos dos seus órgãos e a demonstração da efetiva aplicação dos recursos públicos, com a promoção de benefícios reais à comunidade, reconhecendo-se, portanto, que o direito de indagar e obter informações dos órgãos públicos é o instrumento necessário para que se atinjam esses objetivos, em conformidade com os princípios da moralidade, da publicidade, da impessoalidade, da legalidade e da eficiência.

Nesse sentido, ressaltou o deputado proponente, que o direito em voga “deve ser assegurado, tanto para proteger legítimos interesses pessoais quanto para, de modo geral, estimular o correto desempenho administrativo”.

Trata-se, portanto, do abandono de práticas antigas que sustentam a ideia de que o Estado é o proprietário exclusivo das informações que produz. Essa mudança de perspectiva demanda o desenvolvimento de novas práticas que assegurem a eficiência, eficácia e efetividade na gestão da informação, alinhadas com os valores de uma administração pública democrática, conforme assevera Rocha (2012):

A transparência enquanto atributo da gestão pública democrática impõe o rompimento com velhas práticas que resultam em um modo 11 de agir pautado na crença de que é propriedade do Estado toda e qualquer informação por ele produzida. Esta nova postura requer o desenvolvimento de práticas que garantam a



eficiência, eficácia e efetividade da gestão da informação, compatíveis com os pressupostos de uma administração pública democrática. Informações produzidas, organizadas e armazenadas para serem utilizadas por um número restrito de pessoas e de organizações geralmente não possuem os atributos necessários para a garantia do direito ao acesso à informação. (ROCHA, 2012, p. 91-92).

Assim, deve-se ponderar que se subordinam às disposições da LAI todos os órgãos da administração pública direta e indireta, sendo que a norma, igualmente, deverá ser aplicada, no que couber, a entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para a realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante instrumentos próprios de repasse.

Nota-se, também, que os procedimentos estabelecidos na LAI devem ser efetivados conforme diretrizes voltadas (i) à observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, (ii) à divulgação compulsória de informações de interesse público, independentemente de solicitações, (iii) à utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, (iv) ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública, (v) ao desenvolvimento do controle social da administração pública.

A informação deve ser franqueada de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, devendo o Estado, por meio dos órgãos e entidades do Poder Público, assegurar a gestão transparente, propiciando amplo acesso à informação, sentido em que a ação protetiva estatal deve visar à garantia da disponibilidade, da autenticidade e da integridade, mesmas premissas nos casos de informações sigilosas ou pessoais, admitindo-se, nesse caso, a eventual restrição de acesso.

É nesse diapasão que o Direito de Acesso à Informação assume papel relevante no enfrentamento à corrupção e no controle social da administração pública, ao estabelecer a exigibilidade de transparência dos atos de gestão e apontar sua publicidade como regra a ser exposta a todos os cidadãos (BATAGLIA; FARRANHA, 2018), considerando que se trata “de importante mecanismo institucional democrático que permite a participação da sociedade civil (ou de parte dela) no controle dos atos do Estado, solicitando informações públicas que lhe são de direito” (BATAGLIA; FARRANHA, 2018).

No mesmo alinhamento, Silva e Rospa (2016) asseveram a importância da transparência como o primeiro passo para o combate à corrupção:

Ter ciência ampla e transparente sobre a destinação do dinheiro público é o primeiro passo para que os atos de corrupção possam ser combatidos, por essa razão o acesso à informação não é bem vindo em governos nos quais os atos corruptivos são comumente praticados. Necessário então que se defenda a ampliação da cultura de acesso em detrimento da cultura do segredo. (ROSPA, 2016, p. 3)

Nessa linha do combate à corrupção, outro conceito importante a ser considerado é o de *accountability*. Conforme o entendimento de Filgueiras (2015, p. 10), significa que todos os agentes públicos devem prestar contas ao público sobre seus atos, permitindo que a sociedade avalie como os recursos públicos são aplicados e os resultados das políticas e programas governamentais. Veja-se a definição de *accountability*:

[...] o princípio segundo o qual é dever de todos os agentes públicos prestarem contas de seus atos ao público, de forma que a sociedade possa avaliar não apenas a aplicação dos recursos públicos, mas também as ações e resultados alcançados por políticas, programas e ações propostas e implementadas pelos governos. (FILGUEIRAS, 2015, p. 10).



Para Filgueiras (2011, p. 84), a política da transparência é regra fundamental da gestão pública, de modo a tornar os governos responsáveis diante da sociedade. Essa prática é crucial porque permite que os cidadãos tenham acesso às decisões governamentais, compreendam as bases dessas decisões e, mais importante, possam monitorar e avaliar as ações de seus governantes. A transparência não se limita apenas a tornar os dados acessíveis, mas também exige que as informações sejam compreensíveis e úteis, possibilitando que o público utilize essas informações para fiscalização e engajamento cívico.

Por outro lado, *accountability* é descrito pelo autor como um princípio que vai além da mera transparência. Assim, não basta apenas disponibilizar informações, é necessário que haja mecanismos efetivos para responsabilizar os agentes públicos. Isso significa que além de tornar as políticas públicas, normas e diretivas visíveis ao público, o governo deve garantir que elas sejam implementadas de forma que os responsáveis possam ser julgados por suas ações. Nesse pensar, *accountability* implica uma cadeia de responsabilidade onde os atores públicos são obrigados a explicar suas ações, justificar suas decisões e, se necessário, enfrentar sanções ou correções caso suas gestões estejam em desacordo com as normas estabelecidas ou as expectativas da sociedade.

Assim, esses dois conceitos, embora interligados, servem a funções distintas, mas complementares na governança pública. Enquanto a transparência foca na abertura e na clareza das ações governamentais, a *accountability* assegura que tais ações sejam examinadas e que os governantes sejam efetivamente responsabilizados. Juntos, formam a espinha dorsal de um sistema de governança democrática robusto, promovendo não apenas a fiscalização pública, mas também fortalecendo a confiança entre governo e cidadãos, essencial para a estabilidade e eficácia políticas.

Nota-se, portanto, a necessidade de sedimentação da participação ativa dos cidadãos na construção de processos afetos aos seus direitos, vez que, por meio do acesso à informação, torna-se possível a compreensão da importância da coparticipação na exigibilidade de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da sociedade, mudando-se, assim, o paradigma da cultura do segredo para uma cultura participativa, pautada na transparência.

Tal condição fortalece, também, o conceito de controle social da atuação política, na medida em que os agentes públicos, ao conhecerem o fato de que sua gestão e ações são expostas à contínua e constante verificação, avaliação e valoração pela sociedade, tanto em relação à probidade em si quanto ao dever de eficiência e atendimento do interesse público, tendem ao efetivo cumprimento de suas atribuições nessa direção, evitando desperdícios e desvios de atuação e corrupção. Dessa forma, potencializa-se a coatividade do controle social, contribuindo-se para a maior eficiência dos serviços prestados, com economia aos cofres públicos e satisfação de outros direitos fundamentais atualmente desatendidos.

Portanto, o direito ao acesso à informação representa uma dimensão do direito à cidadania, condição indispensável ao fortalecimento das instituições na direção da consolidação do estado democrático de direito, especialmente se for considerada a amplitude e a força da participação social que é potencializada a partir do próprio conceito de sociedade em rede.

Sobre esse ponto, deve-se observar que o legislador, atento ao desenvolvimento social rumo à utilização de ferramentas tecnológicas e da comunicação em rede, voltado ao interesse coletivo e preocupado em preservar a transparência dos atos públicos, previu a obrigatoriedade de divulgação de dados relevantes dos órgãos e entidades públicas, por eles



produzidos ou custodiados, em sítios oficiais da rede mundial de computadores, conforme dispõe o Capítulo II - “Do acesso a informações e da sua Divulgação”, art. 8º, § 2º, da LAI:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

[...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Destaca-se que os sítios tratados no § 2º supramencionado deve atender, dentre outros requisitos, a utilização de ferramenta de pesquisa de conteúdo de acesso à informação de forma objetiva, com utilização de linguagem de fácil compreensão.

Isso se faz importante, pois, quanto maior a participação popular no uso do dinheiro público, maior o espaço de vigilância da destinação desse recurso. Nesse sentido, a união da LAI à Lei Anticorrupção, Lei 12.846/13, compõe um importante mecanismo de controle e responsabilização objetiva, seja no âmbito civil ou administrativo, de empresas que venham a praticar ilícitos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira.

Como demonstração da utilização da LAI no combate à corrupção, a Controladoria-Geral da União (CGU), disponibiliza cadastro de empresas punidas com base na Lei Anticorrupção, ou seja, há possibilidade de acesso a tal informação pelo cidadão interessado, por meio de um banco de informações publicado no Portal da Transparência do Governo Federal³, permitindo-se consultar o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP)⁴.

Quanto ao procedimento em si, a LAI estabelece que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações, devendo o requerimento conter a identificação do requerente e a informação requerida, vedando-se exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação. Se a informação não estiver disponível imediatamente, o órgão ou entidade deverá, em até 20 dias, prorrogáveis justificadamente por mais 10 dias, indicar os procedimentos a serem adotados para acessar a informação ou comunicar que não a possui.

A sigilosidade da informação pode consistir fator de restrição de acesso, motivo pelo qual o requerente deverá ser informado quando, por esse motivo, não houver autorização, oportunizando-lhe ingressar com recurso, caso seja seu intuito.

Nesse caso, nota-se que o recurso inicial deve ser dirigido a autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, sendo que, se novamente houver negativa, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União (CGU). Como última medida, poderá haver novo recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

³O Portal da Transparência é uma ferramenta desenvolvida para permitir que a sociedade acompanhe o uso dos recursos públicos e tenha uma participação ativa na discussão das políticas públicas e no uso do dinheiro. É possível acompanhar uma série de situações pelo Portal”. O sítio do Portal indica inúmeras possibilidades de pesquisa, como exemplo: (i) a transferência de recursos; (ii) investimentos em políticas públicas; (iii) compras governamentais; (iv) consulta relacionada a servidores públicos federais; (iv) benefícios sociais, passagens e cartões; (v) notas fiscais; entre outras. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/controle-social/o-portal-como-ferramenta>. Acesso em 19 abr.2024.

⁴ Disponível em: <http://transparencia.gov.br/sancoes/cnep?ordenarPor=nome&direcao=asc>. Acesso em: 16 nov. 2023.

Nesse sentido, a CGU é o órgão encarregado de analisar as recusas de acesso à informação no contexto da administração pública federal, conforme se verifica no art. 16 da LAI e art. 23 do Decreto nº 7.724/12, que decidirá por um dos seguintes encaminhamentos:

Provisionamento - A CGU determina que a informação seja fornecida.

Provisionamento parcial - A CGU determina que apenas parte da informação seja fornecida.

Desprovisionamento - A CGU entende que as razões da negativa são adequadas, nos termos legais.

Não conhecimento - O recurso sequer é conhecido por não tratar de pedido de acesso à informação (denúncia, reclamação ou consulta, por exemplo), ou por não atender a alguma exigência básica que possibilite a análise pela CGU, como, por exemplo, não ter sido apresentado no prazo.

Perda de objeto - São os casos em que a informação é fornecida espontaneamente pelo próprio recorrido antes da CGU decidir o recurso.

Perda parcial de objeto - São os casos em que parte da informação é fornecida espontaneamente pelo próprio recorrido antes da CGU decidir o recurso.

Acolhimento - Diante da omissão reiterada do órgão/entidade, a CGU determina que o órgão preste uma resposta ao cidadão. (SUDECO, 2022, p. 7).

No que diz respeito aos critérios para restrição de acesso a informações, deve-se apontar, inicialmente, que é vedada expressamente a negativa de acesso a informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, sendo que as informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação de direitos humanos por agentes públicos não podem ser objeto de restrição de acesso.

Por sua vez, a restrição de acesso encontra-se relacionada à classificação da informação quanto ao grau de sigilo, o que, por sua vez, importa a vedação por determinado prazo, conforme o grau de classificação. Findo o prazo ou o evento que tenha determinado a classificação, a informação deve tornar-se, automaticamente, de acesso público.

Notadamente, os critérios para tanto se encontram relacionados a riscos que possam (i) impactar a defesa e soberania nacionais, a integridade do território nacional, (ii) a condução de negociações ou as relações internacionais do Brasil, ou as informações que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados ou organismos internacionais, (iii) a vida, a segurança ou a saúde da população, (iv) a estabilidade financeira, econômica ou monetária do País, (v) planos ou operações das Forças Armadas, (vi) projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, ou sistemas, bens e instalações ou áreas de interesse estratégico nacional, (vii) a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares, (viii) atividades de inteligência, investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas à prevenção ou repressão de infrações.

Dessa forma, a informação poderá ser classificada em ultrassecreta, cujo prazo de restrição de acesso é de 25 anos, secreta, cujo prazo é de 15 anos, e reservada, cujo prazo é de 5 anos. Segundo os critérios e finalidades anteriormente apontadas, a classificação em determinado grau de sigilo deve considerar a gravidade do risco ou o dano à segurança da sociedade e do Estado e o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina o seu termo final.

De outro lado, deve-se ponderar, também, que a LAI define tratamento especial às informações pessoais, que deve ser dado de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, caso em que a restrição de acesso deve obedecer, independentemente do grau de sigilo, o prazo máximo de 100 anos da data de produção. As



liberdades e garantias individuais, igualmente, devem ser observadas pelo agente público, ao tratar as informações pessoais.

Nota-se, no entanto, que, nos casos de cumprimento de ordem judicial, defesa de direitos humanos ou proteção de interesse público e geral preponderante, o acesso a informações pessoais independe de consentimento.

Quanto às responsabilidades dos agentes públicos, a LAI estabelece um rol de condutas consideradas ilícitas, notadamente voltadas à prevenção do abuso nos casos de restrição de acesso bem como nos casos de concessão deliberada e injustificada de acesso a informações sigilosas ou pessoais, além do dever de proteção dos documentos relacionados a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado, conforme se verifica no art. 32:

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;

IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

Clara, portanto, a importância da LAI na concretização do direito de acesso à informação, especialmente no que diz respeito à proteção da cidadania, ao controle social da administração pública a partir das ações dos governantes e funcionários públicos e a efetiva proteção de dados pessoais.

Nessa direção, ressalta-se o reconhecimento da Controladoria-Geral da União (CGU) de que “cada cidadão possui fundamental importância na tarefa de participar da gestão e exercer o controle social das políticas públicas e dos recursos nelas investidos”, contribuindo, portanto para a consolidação da democracia no Brasil.

Ainda sobre a importância do estímulo da participação popular na vida pública, exercendo efetivamente o controle social da administração pública, dispôs a CGU:

Estimular o controle social implica incentivar a sociedade a participar da vida pública em todas as nuances, enfatizando o viver coletivo e a busca pelo bem-estar comum. É importante que os governos estimulem e fortaleçam a participação de uma multiplicidade de atores na gestão pública, pluralizando as vozes no espaço público e possibilitando a construção de uma Administração mais eficiente, aberta e democrática. (CGU)

Como exemplo disso, deve-se notar que a CGU, dentre outras iniciativas, criou, na mesma plataforma, um canal de acesso à informação e de ouvidoria do Poder Executivo

Federal denominado “Fala. BR”⁵, onde o cidadão pode fazer solicitações a mais de trezentos órgãos e entidades do Governo Federal, acessar a duas mil instâncias de todos os entes e poderes da federação que aderirem ao sistema e acompanhar respostas às suas manifestações, com possibilidade de interposição de recursos e outras permissões, tudo com amparo na LAI.

Para facilitar a adequada aplicação da LAI, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o “Guia de Transparência Ativa (GTA)”, que alcançou sua sétima edição, publicada em dezembro de 2022.

Esses mecanismos se mostram importantes não apenas pelo valor intrínseco da transparência, mas também sua funcionalidade prática em fortalecer a estrutura democrática através da participação cidadã, ajudando a garantir que as decisões políticas reflitam a vontade popular na medida em que, em contato com informações claras e precisas, há uma expansão da consciência e poder crítico da sociedade como um todo e, ao mesmo tempo, torna-se instrumento para responsabilizar os governantes.

Por fim, de tudo exposto, é inegável que o acesso à informação, prestada de forma clara e transparente, representa incontestável mecanismo de promoção da cidadania na medida em que permite a participação dos cidadãos nos desígnios das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, significando, portanto, o elo de fortalecimento do próprio Estado Democrático Direito.

CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, o presente estudo buscou sedimentar o marco teórico e legal do Direito à Informação no plano internacional, ao referi-lo como um direito humano fundamental ao abrigo da DUDH e da CADH, garantidor e integrante do Direito à Liberdade de Expressão e, conseqüentemente, de outros direitos humanos fundamentais, em especial o Direito à Cidadania.

A partir desse entendimento convencional, a Constituição Federal assentou tal Direito como prerrogativa, ao estabelecer que o acesso à informação deve ser assegurado a todos, garantindo que os órgãos públicos devem fornecer informações às pessoas que requeiram-nas, sob pena de responsabilidade, sentido em que a transparência do Poder Público deve ser exposta a partir da ampla publicidade de seus atos como medida de gestão documental efetiva, de forma a propiciar a participação popular na vida pública.

Nessa direção, a Lei de Acesso à Informação encontra-se vocacionada a cumprir os desígnios dos Direitos Humanos Internacionais e dos Direitos Humanos fundamentais reconhecidos, também, no plano interno, pela Constituição Federal, de modo a concretizar o acesso à informação pela garantia de transparência dos atos da Administração Pública, tanto sob a via ativa, partindo dos poderes a ampla divulgação de dados de interesse público, como sob a via passiva, ao se obrigar a fornecer todas as informações que forem efetivamente requeridas pelos cidadãos.

Assim, o Direito de acesso à informação representa um pilar fundamental para a consolidação da democracia e o fortalecimento do controle social sobre a Administração Pública. Ao garantir a transparência dos atos governamentais e o acesso às informações de interesse público, essa prerrogativa possibilita a participação ativa dos cidadãos na fiscalização e no acompanhamento das políticas públicas.

Ao ser reconhecido como um direito humano fundamental, o acesso à informação se torna essencial para o exercício pleno da cidadania, permitindo que os indivíduos estejam

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/falabr>. Acesso em: 16 nov. 2023.



informados e capacitados para exigir prestação de contas dos gestores públicos. Nesse sentido, a divulgação compulsória de informações, a cultura de transparência na administração e o desenvolvimento do controle social são aspectos importantes que a Lei de Acesso à Informação busca promover.

A transparência, portanto, não apenas inibe práticas de corrupção, mas também fortalece a confiança dos cidadãos nas instituições públicas, promovendo uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos e decisões governamentais. A disponibilidade de informações claras e acessíveis, aliada à participação ativa da sociedade, contribui para a construção de um Estado mais democrático e responsivo às demandas da população.

Diante disso, é imprescindível que os órgãos públicos e entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos estejam em conformidade com as diretrizes da LAI, garantindo a efetiva implementação do Direito de Acesso à Informação. Somente por meio da transparência e do acesso irrestrito às informações é possível fortalecer a democracia, combater a corrupção e promover uma gestão pública mais ética e eficaz.

Assim, o Direito de Acesso à Informação, para além de uma questão legal, representa um instrumento poderoso para a construção de uma sociedade mais justa, participativa e comprometida com a transparência e a responsabilidade perante a sociedade (*accountability*). É dever de todos os atores sociais e institucionais trabalhar em prol da efetivação desse direito, garantindo que a informação seja uma ferramenta acessível e democrática para todos os cidadãos.

Tais medidas correspondem, portanto, à potencialização da cidadania e, por fim, à efetiva participação popular no controle social do próprio Estado, que se vê compelido a adotar ferramentas gerenciais e de gestão documental que permitam a atuação direta do cidadão.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. *A gestão participativa em administrações municipais: as experiências de Natal e Maceió*. 2006. 210f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

ANDRADE, Camila Cardoso de; CARDOSO, Ana Maria Pereira. O acesso à informação pública no Brasil: a lei 12.527/2011 e as práticas sociais. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). *A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões*. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

BATAGLIA, Murilo Borsio; FARRANHA, Ana Claudia. Controle social e acesso à informação: o papel da transparência no enfrentamento à corrupção. Dossiê Administração Pública e políticas públicas: questões contemporâneas. *Inter Faces Científicas – Direito*, v.6, n.3, p.27-41, 2018.

BRASIL. Decreto nº 689, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.

BUGARIC Bojan. Openness and transparency in public administration: challenges for publiclaw. *Wisconsin International Law Journal*, v. 22, n. 3, p. 483-521, 2004.





CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 219/2003. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>. Acesso em: 20 mar. 2024.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*, 2ªed., 1º vol., Coimbra: Coimbra, 1984.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Controle social*. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social>. Acesso em: 20 mar.2024.

FILGUEIRAS, Fernando. (coord.) O fortalecimento das instituições de *accountability* do Brasil: Relatório final do projeto (mimeo), 2015.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. Lua Nova, São Paulo, v.84, 2011.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 8. ed. Salvador: Impetus, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 15 mai.2021.

PORTAL da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/controle-social/o-portal-como-ferramenta>. Acesso em: 19 abr. 2024.

ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. *Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito*: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. Revista do TCEMG. Edição Especial: Transparência e controle social. Belo Horizonte, 2012, p. 84-95.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010. 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: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96674>. Acesso em: 20 mar. 2024.

SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24º ed., São Paulo: Malheiros, 2005.





SILVA, Rosane Leal da; ROSPA, Aline Martins. *XIII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. A relevância da Lei de Acesso à Informação no combate à corrupção*. Universidade de Santa Cruz do Sul, 2016. Disponível em:

<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/16048/3938#:~:text=Assim%2C%20a%20LAI%20tem%20papel,e%20uso%20das%20verbas%20p%C3%ABlicas>. Acesso em: 16 mar. 2021.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-OESTE (SUDECO). *Relatório Anual da Autoridade de Monitoramento. Lei n.º 12.527/2011 (LAI)*. 2022.

