

O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION AS A TOOL OF ACCOUNTABILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION.

Sebastião Sérgio da Silveira (*)
Marcelo Rodrigues Mazzei ()**

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo a análise de como as disposições normativas relativas ao direito de acesso à informação pública no Brasil, em especial a Lei nº 12.527/2011, podem fomentar e influenciar um maior controle social do cumprimento pela Administração Pública da observância em seus atos dos princípios constitucionais da publicidade, eficiência e moralidade. No decorrer do estudo, procurar-se-á demonstrar como a transparência advinda da divulgação de informações públicas pode influenciar na adoção pelo Poder Público de posturas que proporcionem uma maior eficiência de seus serviços em geral, além de possibilitar um maior controle pela sociedade da obediência administrativa quanto à impessoalidade, à moralidade e à legalidade de seus atos.

Abstract: This study aims to analyze how regulatory provisions concerning the right of access to public information in Brazil, especially Law nº. 12.527/2011 (The Freedom of Information Act), can foster and influence a greater social control of compliance by public authorities on compliance in their acts of constitutional principles of transparency, efficiency and morality. During the study, it will seek to demonstrate how transparency arising from the disclosure of public information can influence the adoption by the Government of postures that provide greater efficiency of its services in general, and enable greater control by society of obedience regarding administrative impersonality, morality and legality of their actions.

Palavras-chave: Acesso. Informação. Controle.

Keywords: Access. Information. Control.

Introdução:

O direito de acesso à informação encontra sua base constitucional no art. 5º, inciso XXXIII, que estabelece o direito de todos os cidadãos a receber dos órgãos

(*) Professor titular e Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP) e Professor Doutor do Departamento de Direito Público da Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP-USP). Mestre e Doutor em Direito pela PUC-SP. Pós-Doutor pela Universidade de Coimbra-Portugal. Promotor de Justiça do Estado de São Paulo.

(*) Mestrando em Direitos Coleivos e Cidadania e especialista em Processo Civil pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Procurador do Município de Ribeirão Preto-SP.

públicas informações de seu interesse particular, coletivo ou geral, que deverão ser prestadas no prazo legal sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Em particular quanto ao direito de acesso à informação pública presente em registros administrativos e demais atos do governo pelos usuários dos serviços públicos, a Constituição Federal possui expressa previsão em seu art. 37, § 3º, inciso II. O princípio da publicidade é consagrado como princípio constitucional da Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição Federal). De igual forma, a Carta Federal instituiu o habeas data (art. 5º, inciso LXXII) como ação constitucional para a garantia do direito à informação e retificação de informações.

Após o advento da Constituição de 1988, o legislador ordinário editou diversos diplomas sobre o tema. A Lei nº 8.159/91, regulamentada pelo Decreto 4.555/02, foi a primeira iniciativa de disciplina do direito de acesso à informação. Pouco utilizada, já garantia o fornecimento de informação para a defesa de direitos pessoais ou coletivos. Posteriormente tivemos a Lei nº 9.507/97, disciplinou o uso do habeas data e, na sequência, a Lei nº 10.650/03, garantia de informações nos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Por fim, a regulamentação infraconstitucional do direito de acesso à informação definitiva pública veio com a Lei nº 12.527/2011, que foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012, que vencida sua *vacatio legis*, entrou em vigor seis após sua publicação, determinando aos órgãos públicos a adequação e a criação de mecanismos para o atendimento de qualquer demanda popular, ressalvadas as informações relacionadas com segredo de Estado.

A utilização do acesso à informação pública como instrumento de controle social da Administração Pública.

Segundo relatório fornecido pela Controladoria Geral da União¹, no período de maio de 2012 a julho de 2013 foram realizados 107.439 pedidos de acesso à informação pública a órgãos federais. Nesse período, a economia e as finanças foram os assuntos que receberam o maior número de pedidos de informação (14.206). O sigilo decorrente do direito à intimidade de dados pessoais foi o maior motivo para a negativa do fornecimento das informações solicitadas (4.268). Igualmente, nesse período, o meio de

¹ Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema>. Acesso em: 05 ago. 2013.

resposta mais utilizado foi o correio eletrônico (e-mail), utilizado 61.236 vezes para responder aos pedidos de acesso à informação pública. O Estado responsável pelo maior número de pedidos foi São Paulo (23.149), seguido pelo Distrito Federal (16.136) e Rio de Janeiro (14.180). O Estado onde os residentes menos efetuaram pedidos foi o Amapá (179).

A transparência pública originada pelo amplo uso pela população dos meios disponíveis para obtenção de informações públicas gera inúmeras consequências. Uma delas é reforçar a confiança da população nas autoridades públicas, uma vez que a publicidade do ato ou conduta possibilita a verificação de sua licitude, o que se contrapõe ao sigilo, que sempre possibilita a desconfiança por parte da sociedade. Além do reforço da confiança dos administrados para com os administradores, Wallace Paiva Martins Júnior aponta mais algumas consequências advindas da maior transparência nos atos do Poder Público:

O princípio da transparência reúne funções materiais e instrumentais: aperfeiçoamento do caráter democrático do Estado (pela legitimidade do uso e do exercício do poder e da função pública), concretização da dignidade da pessoa humana, restauração da confiança na Administração Pública (pelas possibilidades de acesso e participação), parâmetro do controle da fidelidade do devido proceso legal administrativo, garantia dos direitos dos administrados, recuso de obtenção de eficiência da ação administrativa mais próxima das demandas sociais e meio de maior adesão e consenso dos administrados às decisões administrativas².

Fernando dos Reis Condeso aponta as três principais funções da transparência administrativa obtida pelo livre acesso à informação pública:

Los objetivos de la transparencia administrativa, tal como han sido históricamente explicitados en la doctrina sueca, persiguen tres funciones principales, en el campo de la eficacia, de la participación y de la legitimidad funcional de la Administración Pública. Potencia la eficacia, la racionalidad y la calidad de la prestación de los servicios públicos, permitiendo a los ciudadanos supervisar las autoridades públicas para prevenir o denunciar ilegales, arbitrarias, parciales, inoportunas, corruptoras. Incentiva la participación de los ciudadanos, contribuyendo con la formación de la opinión pública y dando los medios de debate sobre las opciones políticas y administrativas. Refuerza la legitimidad funcional, por la vía de la confianza en las autoridades, al viabilizar el control normal sobre sus declaraciones y actuaciones³.

O direito de acesso à informação pública se apresenta atualmente como um dos maiores instrumentos de controle social dos atos administrativos e da conduta dos

² MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 47.

³ CONDESSO, Fernando dos Reis. *Derecho a la información: Crisis del sistema político y transparencia de los Poderes Públicos*. Madrid: Editorial Dykinson, 2011. p. 93/94.

administradores, sendo a possibilidade desse controle uma das consequências mais relevantes da difusão da cultura de transparência administrativa. O próprio art. 3º, inciso V da Lei nº 12.527/2011 aponta como diretriz da lei o desenvolvimento do controle social da Administração Pública.

Dentro de uma esfera de transparência ampla, na qual os agentes públicos são sabedores de que as informações de interesse público podem ser acessadas por qualquer cidadão independentemente da exposição de motivo⁴, a observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência se torna mais efetiva, já que o controle social proporcionado pela aplicação das regras extraídas do princípio da publicidade induz psicologicamente o agente público a agir licitamente, além de proporcionar o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência dentro da Administração Pública (art. 3º, inciso IV da Lei nº 12.527/2011). Nesse sentido bem expõe Wallace Paiva Martins Júnior:

Quanto maior o grau de transparência administrativa maior também será o respeito devotado pelos agentes públicos aos princípios jurídico-administrativos (moralidade, legalidade, imparcialidade, etc.). A visibilidade proporcionada é fator psicológico de temor ao desvio de poder, ao comprometimento irresponsável dos recursos públicos, etc. Em grande parte, os vícios da Administração Pública devem-se à sigilosidade, cuja redução, além de efetividade do controle, principia com a maior visibilidade⁵.

O fator psicológico imposto aos agentes públicos em virtude da transparência administrativa, no sentido de adoção de uma postura proba e lícita, pois seus atos e suas consequências são passíveis de conhecimento por qualquer cidadão, surge como o caminho inverso do efeito psicológico imposto à sociedade vigiada descrita por George Orwell em seu livro *1984*. Agora é o Estado e os seus agentes que devem ser monitorados pela sociedade, como forma de legitimar o poder político pelo controle social da Administração Pública.

Conclusão

Como exposto ao longo do estudo, a transparência que emana da divulgação das informações de interesse público influencia os agentes da Administração Pública a

⁴ Art. 10, § 3º da Lei 12.527/2011. São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

⁵ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 48.

adotarem posturas que propiciem uma maior eficiência dos serviços públicos. Ademais, a transparência administrativa possibilita um maior controle social da estreita obediência administrativa quanto aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e impessoalidade.

Tem-se, na implantação de uma cultura de informação, o passo inicial para uma mudança do paradigma existente no Brasil a respeito do Poder Público, onde seus agentes, ainda, atuam em um regime pautado pelo sigilo, principalmente quanto aos procedimentos ordinários e burocráticos realizados em repartições públicas distantes dos olhares dos demais cidadãos. Como visto, dentre outras consequências, o amplo acesso à informação pública pela população ocasiona uma maior transparência administrativa, que conseqüentemente promove uma maior eficiência no serviço público em decorrência da maior carga de vigilância popular sobre o Estado e seus agentes. Além disso, a ampla publicidade previne a formação de redes de corrupção e melhora a austeridade com o gasto do dinheiro público, já que facilita a fiscalização social dos agentes políticos na gestão da coisa pública. Por fim, a transparência reforça a confiança dos governados para com os governantes, legitimando a gestão política também no plano social.

Referências:

CONDESSO, Fernando dos Reis. *Derecho a la información: Crisis del sistema político y transparencia de los Poderes Públicos*. Madrid: Editorial Dykinson, 2011.

DIMOULIS, Dimitri. Justiça de transição e função anistiantes no Brasil: hipostasiações indevidas e caminhos de responsabilização. In: _____; MARTINS, Antonio; SWENSSON JUNIOR, Lauro Joppert (Org.). *Justiça de transição no Brasil: direito, responsabilização e verdade*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 91-128.

LEAL, Rogério Gesta. *Verdade, Memória e Justiça no Brasil: responsabilidades compartilhadas*. Porto Alegre: Revista do Advogado, 2012.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ORWELL, George. *1984*. Tradução: Alexandre Hubner e Heloisa Jahn. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A queda do Angelus Novus: para além da equação moderna entre raízes e opções. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais (CES), n.45, maio 1996, p. 5-34.