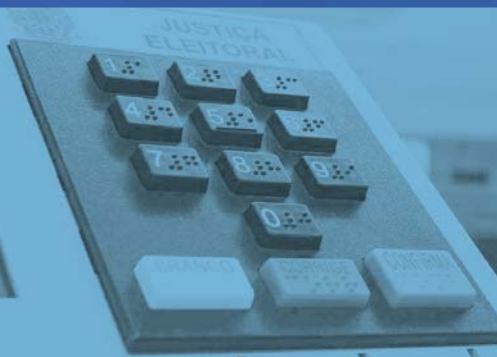




ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 11 - Número 1

Janeiro/Abril 2016



LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: DEMOCRACIA E TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA¹

ACCESS TO INFORMATION ACT: DEMOCRACY AND TRANSPARENCY IN CONTEMPORARY PUBLIC MANAGEMENT

ANDREA ORMOND²

RESUMO

A transparência nas relações entre o Estado e os cidadãos é um fenômeno da gestão pública contemporânea. Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) auxilia o diálogo entre

¹ Artigo recebido em 8 de setembro de 2015 e aprovado para publicação em 20 de novembro de 2015.

² Especialista em Direito Administrativo pela UCAM/RJ. Graduada em Direito e em Letras pela PUC/RJ. Ex-advogada parecerista da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos. Analista judiciária do TRT da 1ª Região.

particulares e entidades públicas. Por meio dela, os cidadãos usufruem de garantias legais para o pleno exercício do direito fundamental à informação; direito que jaz na raiz dos interesses públicos primários a serem perseguidos pelo Estado. Acórdãos dos egrégios Tribunal Superior Eleitoral, Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça tornam clara a centralidade da matéria, consagrada na Carta de 1988. Conclui-se, por fim, que o acesso à informação é uma ferramenta democrática para o incremento da cidadania na República brasileira.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Informação. Democracia. Transparência. Gestão pública.

ABSTRACT

Transparency among citizens and State is a phenomenon in contemporary public management. The "Access to Information Act" (Brazilian Federal Law nº 12.527/2011) enhances the dialogue between individuals and public entities. Citizens may benefit from legal guarantees in order to exercise the fundamental right to information, which lies at the core of primary public interests. Decisions from the nation's courts – TSE, STF and STJ – ensure the relevance of such fundamental right, established in 1988's Constitution. As an ultimate observation, one must conclude that access to information is a democratic strategy for the evolution of citizenship in the Brazilian Republic.

Keywords: Fundamental rights. Information. Democracy. Transparency. Public management.

*[...] a máquina do mundo se entreabriu
para quem de a romper já se esquivava
e só de o ter pensado se carpia [...]*

Carlos Drummond de Andrade (1991, p. 121)

1 Introdução

Em *A máquina do mundo*, Carlos Drummond de Andrade (1991, p.121) descreve a chegada do conhecimento e o modo com que se

abrem as portas para o novo mundo, *i.e.*, para a “máquina do mundo”. Abrem-se os olhos até mesmo daqueles que se esquivavam e “se carpiam” com medo, diante do desconhecido.

No território jurídico, o acesso à informação é direito fundamental; consagrado, portanto, a toda humanidade. Informação é elemento central nos regimes democráticos e, conseqüentemente, faz-se necessário analisarmos a *efetividade* daquele direito. Vale dizer, é mister investigarmos a sua concretude no cotidiano dos cidadãos.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, estabeleceu parâmetros claros para normas previstas na Carta de 1988 – quais sejam: art. 5º, XXXIII; art. 37, § 3º, II; art. 216, § 2º. Trata-se de normas que cuidam da transparência das informações do Estado.

Em razão de seu objeto, a Lei nº 12.527/2011 foi rapidamente batizada como Lei de Acesso à Informação (LAI). Reza o diploma que as informações do poder público devem ser acessíveis aos cidadãos, *tout court*, excetuados os casos de necessário sigilo.

O presente estudo investiga a sistemática da Lei nº 12.527/2011 e o seu impacto na gestão pública contemporânea. Para tanto, parte-se, inicialmente, da análise dos direitos fundamentais que o diploma carrega. A seguir, são examinados os desideratos da referida lei e os da administração pública. Por derradeiro, apresentam-se acórdãos do e. Tribunal Superior Eleitoral, ladeados por decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

De todo esse *continuum* de ideias, percebe-se que, em vez de mero “administrado”, o cidadão é hoje partícipe de uma nova dinâmica institucional. Nesse sentido, a Lei nº 12.527/2011 é uma ferramenta de relevo, como teremos a oportunidade de observar.

2 Panorama da Lei nº 12.527/2011: *ratio* e direitos fundamentais

A ementa da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) abriga uma ampla margem de atuação para o legislador. Abrange normas

constitucionais – art. 5º, XXXIII; art. 37, § 3º, II; e art. 216, § 2º³ – e normas ordinárias – Lei nº 8.112/1990, Lei nº 11.111/2005 e Lei nº 8.159/1991⁴. Por cautela, em vez de vigência imediata, o art. 47 fixou um interregno de 180 dias após a publicação da LAI em 18.11.2011, para que entrasse em vigor em 16.5.2012.

O *microssistema* da LAI estabelece comandos para o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público e os tribunais de contas (art. 1º, § único, I). No plano do Executivo Federal, por exemplo, o diploma foi regulamentado pelo Decreto nº 7.724/2012. No âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, a missão regulamentadora encontra-se a cargo da novel Resolução-TSE nº 23.435/2015.

Note-se que a LAI não se resume à União – entidade do pacto federativo donde se originou. Estende-se igualmente aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal (art. 1º, *caput*), em atendimento à competência da União, para estabelecimento de normais gerais. Do contrário, corroer-se-ia a unidade do princípio federativo que, à evidência, é cláusula pétrea do ordenamento (CF, art. 1º, *caput* c.c. o art. 60, § 4º, I). Como bem aponta José Afonso da Silva, “as constituições brasileiras republicanas sempre tiveram um *núcleo imodificável*, preservando a Federação”⁵. A Carta de 1988 segue o mesmo ideário histórico.

³ Trata-se de *cláusulas pétreas* do ordenamento, garantindo direitos individuais, *ex vi* do art. 60, 4º, IV, da Carta. Vejamos: “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” (art. 5º, XXXIII); “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII” (art. 37, § 3º, II); “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (art. 216, § 2º).

⁴ No que se refere à Lei nº 8.112/1990, a LAI respaldou a atuação de servidores que comuniquem à autoridade superior a prática de atividades ímprobas, acrescentando o artigo 126-A e alterando a redação do artigo 116, VI, ambos do Estatuto. A LAI também revogou a totalidade da Lei nº 11.111/2005, que outrora regulamentava o art. 5º, XXXIII, da Constituição, e os artigos 22 a 24 da Lei nº 8.159/1991, que restringiam prazos e procedimentos para o acesso a documentos de arquivos públicos.

⁵ SILVA, 2003, p. 66. Grifos do autor.

Atente-se, ainda, para o fato de que a *longa manus* da LAI é aplicada a sociedades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos, direta ou indiretamente (art. 2º). Em suma, o cerco legislativo é estendido para os entes particulares, de modo que se possa controlar os gastos orçamentários e a higidez dos cofres públicos⁶.

A dicção da LAI não deixa dúvidas quanto ao ponto crucial: o *direito fundamental de acesso à informação*. Diversos artigos afirmam, de modo categórico, a *ratio* do diploma. Trata-se de resguardar a cidadania e levantar o véu que porventura resida sobre as informações do Estado.

Qualquer pessoa natural ou jurídica está autorizada a requerer a apresentação dos dados provenientes de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta (art. 1º, I c.c. II), bem como das sociedades privadas afeitas ao artigo 2º, *supra*.

O pedido não exige fundamentação extensiva, nem o porquê. Ao contrário, a exigência dos motivos determinantes é expressamente vedada (art. 10, § 3º). Basta a identificação do requerente e a especificação da informação (art. 10, *caput*), a ser prestada de modo *gratuito* – por força do direito constitucional de petição (CF, art. 5º, XXXIV, *a*) –, salvo as reproduções de documentos, quando “poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados” (art. 12, *caput*). Em se tratando de miserabilidade do requerente, o ônus do ressarcimento é excluído (art. 12, § único).

O princípio da *publicidade* (CF, art. 37, *caput*) figura como um prolongamento do acesso à informação. Vale dizer: se a pessoa natural ou jurídica requer a informação, o ente público a divulga. Nesse sentido, Ingo W. Sarlet aponta a tendência jurídica contemporânea de se evitar a “fuga para o direito privado”.

[...] é justamente evitar que os órgãos da administração venham a se furtar à vinculação aos direitos fundamentais por meio de uma atuação nas formas do direito privado,

⁶ A propósito, consulte-se Pietro Perlingieri, acerca da *mens legis*: “É importante lembrar que das leis chega-se à norma e ao direito com uma operação que não é mecânica, mas, sim, cultural, mediadora de interesses e de valores” (PERLINGIERI, 2007, p. 22. Grifou-se).

resultando naquilo que os alemães costumam denominar de uma fuga para o direito privado (*Flucht in das Privatrecht*). O que importa é a constatação de que os direitos fundamentais vinculam os órgãos administrativos em todas as suas formas de manifestação e atividades, na medida em que atuam no interesse público, no sentido de um guardião e gestor da coletividade (SARLET, 2010, p. 369).

Logo, o acesso à informação é um direito fundamental e inalienável. O sigilo é mera exceção, conforme reza o paradigmático art. 3º, I, da LAI. Essa tendência espalha-se por todos os escaninhos do direito pátrio. A Res.-TSE nº 23.435/2015 dispõe, por exemplo, no *caput* do art. 3º, que as “informações de interesse geral são divulgadas no sítio eletrônico do Tribunal, *independentemente de requerimento*” (*in verbis*, grifou-se). O parágrafo único do mesmo artigo destrincha o modo como as informações são prestadas, em contato diuturno e direto com a sociedade.

No âmbito da Lei de Acesso à Informação, a dinâmica dos direitos fundamentais é destacada até mesmo no início do capítulo IV, que trata justamente das restrições do acesso à informação⁷. O sigilo – exceção (art. 3º, I) – é analisado segundo os graus das informações: *ultrassecretas*, *secretas* ou *reservadas*, ao teor da “sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado” (LAI, art. 24, *caput*).

Demais disso, a interdição é mantida tão somente por determinados lapsos de tempo (art. 24, § 1º c.c. o § 3º). Nunca *ad aeternum*. A própria *reclassificação* do grau da informação é franqueada pelo art. 27, obedecendo às regras de competência hierárquica.

Quando o pedido de informações envolver a “intimidade, vida privada, honra e imagem” de outrem, aplica-se o art. 31. Neste, o § 1º, I, estende o sigilo ao prazo máximo de cem anos, excepcionados fatos históricos de alto talante e a premissa do *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* (art. 31, § 4º).

⁷ Consulte-se o artigo 21: “Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de *direitos fundamentais*. Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem *violação dos direitos humanos* praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas *não poderão ser objeto de restrição de acesso*” (*in verbis*, grifamos).

Mister ressaltar, ainda, que a referida lei não exige outras hipóteses legais “de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada” (art. 22).

Afinal, o legislador não desejou a publicidade desarrazoada, sem *discrímens*, sobre toda e qualquer matéria. O objetivo é ofertar à sociedade a transparência pública determinada nas normas da Carta de 1988 contidas no: art. 5º, XXXIII; art. 37, § 3º, II; e art. 216, § 2º. Permite-se, dessa forma, que haja *transparência ativa* (divulgação dos dados) e *transparência passiva* (prazos e procedimentos que viabilizam o acesso aos dados, v.g. LAI, arts. 10 e 11).

Por seu turno, o capítulo V da Lei de Acesso à Informação (Das responsabilidades) lista um rol de condutas que vergastam os princípios e as regras da lei (art. 32). O capítulo estabelece as infrações e as devidas sanções, aplicáveis a agentes públicos ou militares, desaguando na imputação das penalidades previstas nas leis nº 1.079/1950 e nº 8.429/1992, tratantes da *improbidade administrativa*. Repete-se, ainda, a premissa do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, com a responsabilização do agente e o pertinente direito de regresso pelo Estado (art. 37)⁸.

Aspecto interessante da Lei de Acesso à Informação reside na sua convivência com o *habeas data*. O remédio constitucional assegura “o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados [...] de caráter público”, e a “retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo” (CF, art. 5º, LXXII, *a, b*).

Com efeito, a Lei nº 9.507 já disciplina, desde 1998, o itinerário processual do remédio, que possui caráter personalíssimo.

⁸ Leciona Cavalieri Filho, a respeito da figura do *agente*, prevista no art. 37, § 6º: “Sempre que a condição de agente do Estado tiver contribuído de algum modo para a prática do ato danoso, ainda que simplesmente lhe proporcionando a oportunidade para o comportamento ilícito, responde o Estado pela obrigação ressarcitória” (CAVALIERI FILHO, 2003, p. 244). De tal sorte, primeiro é ressarcida a vítima. O direito de regresso ocorre, *a posteriori*, entre o agente e o Estado, de modo a recompor o Erário.

Exsurge daí uma primeira diferença quanto à LAI. A legitimidade do *habeas data* não se transfere a terceiros e sempre advém de uma preocupação de índole particular: refere-se de modo único e exclusivo ao peticionante.

O *habeas data*, uma ação constitucional, revela competências de foro, que são enumeradas pela Constituição Federal (art. 102, I, *d*; art. 102, II, *a*; art. 105, I, *b*; art. 108, I, *c*; art. 109, VIII) e pelas constituições estaduais. No âmbito distrital, o *habeas data* é mencionado pela Lei nº 11.697/2008, que trata da organização judiciária do Distrito Federal e dos territórios (art. 8º, I, *c*).

Demais disso, inexistente na LAI a intervenção obrigatória do Ministério Público no feito (Lei nº 9.507/1998, art. 12). Também inexistente a necessidade de uma *pretensão resistida* para a aplicação da LAI. Determinado indivíduo simplesmente direciona seu pedido à administração, nada mais. Caberá à administração, segundo o procedimento de acesso (LAI, capítulo III), fornecer o dado ou recusá-lo, caso vislumbre hipóteses de sigilo.

O autor do *habeas data* – i.e., o peticionante na esfera judicial, alheia à esfera administrativa da LAI –, deverá obrigatoriamente ter vivenciado uma recusa no acesso à informação ou na retificação de um dado. Trata-se de construção jurisprudencial, cristalizada no artigo 8º, parágrafo único, da Lei nº 9.507/1998, que coloca a recusa como elemento da peça vestibular.

Decidiram, então, os Tribunais que o interesse de agir somente nasce quando há a sonegação das informações ou de sua retificação. É que nesse caso a denegação do pedido é que ofenderia o direito, dando ensejo à propositura da ação. Desse modo, se o interessado não postular previamente a informação ou a correção, será carecedor do *habeas data*, por falta da condição pertinente ao interesse de agir (CARVALHO FILHO, 2007, p. 900).

Ainda no terreno processual, é de se ver que a Lei nº 12.527/2011 nasceu em um momento no qual se discute a efetividade do *direito de ação*, direito considerado fundamental (CF, art. 5º, XXXV). Nesse sentido, temos aquela atuação “típica ao Estado constitucional, ou melhor, ao Estado que tem o dever de proteger os direitos fundamentais”

(MARINONI; ARENHART, 2008. v. 3, p. 45). Daí a visão de um processo garantista, aberto aos fazeres e aos não fazeres de uma sociedade multitudinária, como a atual.

Tomando esse norte, vejamos agora em qual momento a Lei nº 12.527/2011 se insere nos debates sobre a gestão pública. Vejamos quais as mudanças de cânones que ela representa para a convivência entre o indivíduo e o Estado.

3 A administração pública gerencial e as mudanças de cânones

Examinando a revolução dos costumes no século XX, Elisabeth Roudinesco descreve a chegada de novos núcleos familiares, que romperam a triangulação clássica de pai-mãe-filho.

Doravante, o pai divide com a mãe o poder sobre o filho, e suas antigas prerrogativas, já fortemente abaladas nas décadas recentes, ficam praticamente reduzidas a nada. A família torna-se então “co-parental”, e fala-se daí em diante em “co-parentalidade” (ROUDINESCO, 2003, p. 104).

O poder do indivíduo do sexo masculino, considerado de *per se*, acabou sendo tragado pelo último século. Convém lembrar que, no Brasil, até o ano de 1962, aplicava-se às mulheres uma espécie de *capitis diminutio*⁹, que começaria a ser rompida a partir da Lei nº 4.121/1962 (Estatuto da Mulher Casada).

⁹ “A influência do individualismo patriarcal se fez presente em várias passagens do Código Civil, como, p. ex.: a) no antigo art. 6º, II, que considerava a mulher na classe dos relativamente incapazes; b) no dispositivo que outorgava ao pai o poder sobre o filho ilegítimo reconhecido, enquanto menor (art. 360); c) na competência dada ao pai para nomear tutor; d) no exercício exclusivo da chefia da sociedade conjugal pelo marido; e) na necessidade de a mulher conseguir autorização do marido para que pudesse exercer, fora do lar conjugal, qualquer profissão (art. 233); f) na proibição de a mulher casada aceitar tutela, curatela ou qualquer outro múnus público, herança, legado e mandato sem autorização do cônjuge varão (art. 242); g) na prevalência da vontade paterna no caso de discordância entre o pai e a mãe quanto ao consentimento para o filho menor casar (art. 186); h) no exercício exclusivo do pátrio poder pelo marido, enquanto perdurasse a sociedade conjugal (art. 380)” (DELGADO, 1980, p. 2).

Inúmeras efemérides, cartas constitucionais, emendas constitucionais e diplomas seguiram-se nesse íterim. Mudanças políticas, sociais e humanas, tanto no que se refere ao ordenamento brasileiro quanto ao ordenamento externo. Trata-se de mudanças de cânones, atingindo o âmago dos direitos fundamentais. Em conhecida análise, Norberto Bobbio (2004, p. 24) diagnosticou que o estudo de tais direitos “não pode ser dissociado do estudo dos problemas históricos, sociais, econômicos, psicológicos, inerentes à sua realização: o problema dos fins não pode ser dissociado do problema dos meios”. Sob a mesma exegese, o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso traz a controvérsia para a esfera do Direito Constitucional.

[...] a complexidade da vida contemporânea, tanto no espaço público como no espaço privado; o pluralismo de visões, valores e interesses que marcam a sociedade atual; as demandas por justiça e pela preservação e promoção dos direitos fundamentais; as insuficiências e deficiências do processo político majoritário – que é feito de eleições e debate público; enfim, um conjunto vasto e heterogêneo de fatores influenciaram decisivamente o modo como o direito constitucional é pensado e praticado (BARROSO, 2013, p. 351).

Uma das formas de se conceber a complexidade contemporânea está na maneira com que dialogam o indivíduo e o Estado. Nas sociedades em que a *assimetria* entre as partes é vertiginosa, ocorre o arbítrio. Ao revés, quanto maior o poder atribuído aos cidadãos – que elegem representantes e constroem, *coordenadamente*, o Estado –, maior será a *simetria* entre os dois lados da mesma moeda: a cidadania e o ente estatal. A relação entre as partes há de ser *horizontal* e não vertical.

E o que é pertinente aos cidadãos, em essência – em toda sua angústia, felicidade e pluralidade – são os *direitos fundamentais*. Direitos que jazem na raiz dos interesses públicos primários. Envolvem a “*dimensão pública dos interesses individuais*, ou seja, que consistem no plexo dos interesses *dos indivíduos enquanto partícipes da Sociedade (entificada juridicamente no Estado)*” (MELLO, 2006, p. 62. Grifos do autor). Não se olvide, ainda, que a categoria dos direitos fundamentais reside no “postulado ontológico de que a essência do ser humano é uma só, não obstante a multiplicidade de diferenças, individuais e sociais, biológicas e culturais, que existem na humanidade” (COMPARATO, 2003, p. 67).

O *direito fundamental da informação* é consectário lógico desse quadro jurídico e filosófico. Pode dar origem, por exemplo, à luta pelo extermínio da corrupção e da malversação dos interesses públicos. Nessa toada, a *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção* – internalizada pelo Decreto nº 5.687/2006 –, prevê que “cada Estado Parte [...] adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública” (art. 10), atendendo ao fluxo de informações solicitadas pelos cidadãos.

É sobretudo digno de nota o fato de que a Convenção interliga três eixos: a *participação ativa* da cidadania no combate à corrupção; a necessidade de *transparência* pública; o acesso à *informação* (art. 13). Os três eixos são concatenados e trazem consequências drásticas para a gestão pública contemporânea. Traduzindo esse arcabouço jurídico para a ciência da administração, encontramos excertos como o seguinte.

[...] ao gestor público cabe o dever de prestar contas de suas atividades à sociedade (*accountability*), não somente agindo com integridade, mas atendendo a critérios de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados (BASTOS, 2002, p. 7).

Accountability nada mais é do que a aplicação concreta, pelo gestor público, do dever de atuar conforme o mandato que tem em mãos. O dever de atuar conforme um gestor da coletividade e não de interesses próprios. Prestar contas, sob pena de ser responsabilizado.

Vejamos o exemplo das empresas estatais. Nessas empresas – que atuam na administração pública indireta –, até mesmo o poder do controle societário não se desvincula do mandato público. Mário Engler Pinto Junior (2013, p. 338) adverte que se trata “de dirigir a atividade econômica que constitui o objeto da companhia e dispor juridicamente do patrimônio a ela vinculado [...], não no próprio interesse, e sim no interesse alheio”. Temos, em casos desse tipo, a delicada convivência entre a esfera pública – a intervenção no setor econômico (CF, art. 174) – e a esfera privada – a razoável busca do lucro.

Na gestão pública, a tensão “público *versus* privado” também é incrementada pela práxis do cotidiano. Gerir significa mobilizar ativos, recursos humanos, recursos patrimoniais e um sem número de conflitos

resultantes ao longo do processo. A gestão pública viabiliza, na prática, a caminhada do Estado.

Existem ao menos três modelos paradigmáticos para a gestão estatal: modelo patrimonialista – em que se misturam as esferas pública e privada –; modelo burocrático – em que se tenta implementar a meritocracia, com rigor espartano –; e modelo gerencial – em que, após implementada a meritocracia, trabalha-se para a otimização dos resultados. A princípio, o emblemático Decreto-Lei nº 200/1967 poderia ser tomado como o primeiro fragmento de modelo gerencial no país. Todavia, considerando o ano de sua edição – 1967, durante o regime de força –, o diploma pecou pela ausência de mecanismos institucionais para o diálogo entre o Estado e a sociedade civil. Mecanismos que são a marca indelével da administração gerencial.

Em síntese, o que se pode – e se deve – afirmar é a ideia central da gestão para o novo século: a *horizontalização* dos comportamentos e das diretrizes. Em vez de um empuxo vertical, de cima para baixo, a administração compreende que não lida com meros administrados, mas sim com cidadãos. A mudança de cânones é profunda, e outra não poderia ser a consequência das reviravoltas existenciais, na trajetória constitucional do país.

A Lei de Acesso à Informação, *ex vi* dos artigos 3º e 5º, deixa clara a proatividade que se espera atualmente dos órgãos públicos. A dicção dos dispositivos prima por *significantes* como: “acesso”, “cultura de transparência”, “controle social da administração pública”, “clareza”. Partindo-se da camada gramatical da lei, chega-se à camada ontológica. Nesta, percebe-se a correção das assimetrias informacionais, a horizontalização das diretrizes e a tendência de se possibilitar a participação ativa dos cidadãos.

O processo para se atingir esses desideratos é, obviamente, longo e de cuidadoso planejamento institucional. Planejamento, por sua vez, é “processo político que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções” (OLIVEIRA, 2006, p. 201).

Conforme visto, as soluções da Lei nº 12.527/2011 demonstram uma faceta do pensamento jurídico contemporâneo. Dão voz à sociedade pós-moderna, *pós-positivista*, com ênfase em princípios e tábuas axiológicas que impregnam o ordenamento. Trata-se de soluções que se tornam cogentes e para as quais a administração deve obrigatoriamente atentar.

4 Repertório jurisprudencial

O direito à informação envolve território de vasta abrangência, pelo que selecionamos excertos das decisões lavradas pelas altas cortes nacionais. É de se notar quais são os atos administrativos submetidos à LAI. Incluem, por exemplo, os passaportes diplomáticos. *In casu*, o nome do detentor de um passaporte foi requerido por peticionante e a controvérsia ascendeu ao e. STJ. Considerou-se que a alegação, pelo autor, de “razões de Estado” não se compadecia com o interesse público.

O nome de quem recebe um passaporte diplomático emitido por interesse público não pode ficar escondido do público. O interesse público pertence à esfera pública e o que se faz em seu nome está sujeito ao controle social, não podendo o ato discricionário de emissão daquele documento ficar restrito ao domínio do círculo do poder (STJ, Primeira Seção, MS nº 16.179/DF, rel. Min. Ari Pargendler, julgado em 9.4.2014, DJE de 2.4.2014. Grifou-se).

Também em sede de mandado de segurança, a primeira seção do STJ entendeu que a *presunção de legitimidade dos atos administrativos milita a favor da publicidade dos mesmos*. Em sendo legítimos, descabe não torná-los públicos, se não houver justificativa legal para o sigilo (MS nº 16.903/DF, rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julgado em 14.11.2012, DJE de 19.12.2012. Grifo nosso).

A transparência dos atos públicos é conjugada com a eterna vigília da sociedade. O controle popular incide até mesmo sobre questões de natureza fiscal: matéria que repercute no pacto federativo, competência originária do Pretório Excelso (CF, art. 102, I, f).

O sítio eletrônico gerenciado pelo Tribunal de Contas da União tem o escopo de reunir as informações tributárias e

financeiras dos diversos entes da federação em um único portal, a fim de facilitar o acesso dessas informações pelo público. [...] *A norma não representa desrespeito ao princípio federativo, inspirando-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público* (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 2198, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 11.4.2013, DJ de 19.8.2013. Grifo nosso).

O direito à informação há de ser calibrado, bem como os direitos gêmeos da intimidade e da privacidade. No que se refere à órbita eleitoral e às discussões em torno da ideia mesma de democracia, atente-se para o julgado do e. Tribunal Superior Eleitoral.

[...] O juízo de ponderação entre o direito do cidadão ao amplo acesso às informações relativas aos *players* da competição eleitoral e o direito à privacidade dos candidatos não prescinde da análise do lapso temporal decorrido entre a realização do pleito e a data do requerimento, além do exame das circunstâncias do caso concreto.

[...] No caso *sub examine*, além de as eleições terem ocorrido em 2012, a Requerente vem sofrendo reiteradas ameaças e constrangimentos em virtude da referida divulgação e manutenção, até o presente momento, dos seus bens pessoais no Sistema DivulgaCand, razão pela qual o equacionamento da controvérsia reclama a efetiva proteção à garantia jusfundamental da privacidade (TSE, Petição nº 49380, rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17.3.2015, DJE de 5.5.2015).

Por derradeiro, revela-se necessária a observação das condições de agir do *habeas data*, conforme julgado em que se vislumbra o tratamento concedido pela Suprema Corte. *Ipsa facto*, tem-se, na mesma oportunidade, um panorama do regime das liberdades públicas, no ordenamento pátrio.

O modelo político-jurídico, plasmado na nova ordem constitucional, rejeita o poder que oculta e não tolera o poder que se oculta. Com essa vedação, o constituinte pretendeu tornar efetivamente legítima, em face dos destinatários do poder, a prática das instituições do Estado. – O “*habeas data*” configura remédio jurídico-processual, de natureza constitucional [...]. Trata-se de relevante instrumento de ativação da jurisdição constitucional das liberdades, que representa, no plano institucional, a mais expressiva *reação jurídica do Estado* às

situações que lesem, efetiva ou potencialmente, os direitos fundamentais da pessoa, quaisquer que sejam as dimensões em que estes se projetem [...] (STF, HD nº 75/DF, rel. Min. Celso de Mello, julgado em 11.10.2006, DJ de 19.10.2006. Grifou-se).

5 Conclusões

O sistema democrático previsto na Constituição Federal de 1988 possibilita o incremento da cidadania e a fruição de direitos fundamentais. Entre estes últimos, encontra-se o direito à informação, objeto da Lei nº 12.527/2011. O diploma é aplicável ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário, bem como ao Ministério Público e às cortes de contas. Aplicável, ainda, à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, além de entidades privadas que porventura utilizem recursos públicos.

O microsistema da LAI prima pela publicidade dos atos públicos e pela consequente liberdade de acesso àqueles atos. Em dispositivo emblemático, a referida lei estabelece que o sigilo é exceção (art. 3º, I): exceção discriminada expressamente, conforme graus de sigilo – ultrassecreto, secreto e reservado –, para os quais se asseguram prazos de interdição ao conhecimento público. Ademais, a LAI descreve os procedimentos e a ritualística para o acesso à informação, com a dupla-face de responsabilizar aqueles que descumpram os deveres prescritos em lei.

Sedimentando normas da Carta de 1988 – art. 5º, XXXIII; art. 37, § 3º, II; art. 216, § 2º –, a Lei de Acesso à Informação promove um diálogo entre a transparência pública e o modelo de administração gerencial.

No modelo gerencial (e contemporâneo) de administração verifica-se uma relação horizontal entre o Estado e a sociedade civil, contrária à relação vertical, que tão somente impõe ordens e arbítrio. De tal sorte, vislumbram-se mudanças de cânones na maneira com que o Estado se dirige àqueles cidadãos. Respiram-se novas soluções jurídicas para se atingir os interesses primários, que nutrem a espinha dorsal do Estado.

Referidos interesses, por sua vez, interligam-se justamente aos direitos fundamentais, o que deixa clara a centralidade do tema ora examinado. À evidência, a Lei nº 12.527/2011 fornece uma ampla base

para o controle da administração pública. Trata-se, portanto, de fomentar um sistema que revela lídima fidelidade aos anseios da democracia constitucional.

Referências

ANDRADE, Carlos Drummond de. *Claro enigma*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 1991.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BASTOS, Glória Maria Merola da Costa. A experiência do Tribunal de Contas da União em auditoria operacional e avaliação de programas governamentais. *O controle externo e a nova administração pública: uma visão comparativa*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002. p. 7-23.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 set. 2015.

_____. *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm> Acesso em: 7 set. 2015.

_____. *Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997*. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm> Acesso em: 7 set. 2015.

_____. *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. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 7 set. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. MS 16.903/DF, Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, j. 14.11.2012, *DJE* de 19.12.2012. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 7 set. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. MS 16.179/DF, Relator Ministro Ari Pargendler, j. 9.4.2014, *DJE* de 25.4.2014. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 7 set. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. HD 75/DF, Relator Ministro Celso de Mello, j. 11.10.2006, *DJ* de 19.10.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 7 set. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADI* no 2198, Relator Ministro Dias Toffoli, j. 11/4/2013, *DJ* 19/8/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 07 set. 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.435, de 5 de fevereiro de 2015*. Regulamenta a aplicação, no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que versa sobre o acesso à informação. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 7 set. 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Petição nº 49.380*, Relator Ministro Luiz Fux, j. 17.3.2015, *DJE* de 5.5.2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 7 set. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 17. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. São Paulo: Malheiros, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

DELGADO, José Augusto. *Estatuto da mulher casada*: efeitos da lei 4.121/62. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 69, n. 539, p. 20-24, set. 1980. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/16157/Estatuto_Mulher_Casada.pdf>. Acesso em: 7 set. 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de processo civil*: execução. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. v. 3.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? *Estado e gestão pública*: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 189-204.

PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil*: introdução ao Direito Civil Constitucional. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. *Empresa estatal*: função econômica e dilemas societários. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ROUDINESCO, Elisabeth. *A família em desordem*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 22. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.