



Universidade de Brasília

FACULDADE DE DIREITO

JULIANA LOPES BARROSO VILLAS BOAS CARVALHO

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO CONTEXTO EVOLUTIVO DO
CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

BRASÍLIA, 2013.

Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Direito

JULIANA LOPES BARROSO VILLAS BOAS CARVALHO

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO CONTEXTO EVOLUTIVO DO
CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel
em Direito pela Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília - UnB

Orientador: Prof. Mestre Tarcísio Vieira
de Carvalho Neto

BRASÍLIA, 2013.

JULIANA LOPES BARROSO VILLAS BOAS CARVALHO
A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO CONTEXTO EVOLUTIVO DO
CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em
Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - UnB, pela banca
examinadora composta por:

Prof. Mestre Tarcísio Vieira de Carvalho Neto (Orientador)

Universidade de Brasília - UnB

Prof. Mestre Lucas Rocha Furtado

Universidade de Brasília - UnB

Prof. Mestre Mamede Said Maia Filho

Universidade de Brasília - UnB

Prof. Doutor Jorge Octávio Lavocat Galvão

Universidade de Brasília - UnB

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pelas bênçãos de cada dia;

Especialmente, aos meus tão amados pais, Alberto e Andrea, por serem o meu grande exemplo e inspiração, e pelo apoio e amor incondicionais;

Ao meu irmão, Milton, pelo carinho e amizade;

À minha amada Vovó Alda, pela inspiração de todas as minhas ações relativas ao Direito;

À minha amada Vó Tereza, pelas orações, proteção e exemplo de fortaleza;

Aos meus queridos tios Raquel e Moller (*in memoriam*), meus segundos pais, sempre tão disponíveis e carinhosos, por cada colo, gesto de amor e por todo amparo e suporte;

À minha família, pelo incentivo e apoio de sempre;

Ao meu amor, Adriano, que sempre deposita enorme confiança nas minhas ações e me incentiva a lutar pelos meus sonhos. Obrigada pela paciência e pelos momentos únicos ao seu lado;

Aos queridos amigos da Universidade de Brasília pela maravilhosa experiência dos últimos cinco anos e por terem tornado o caminho mais feliz e fácil;

À Yohanna, de modo especial, pelo companheirismo, apoio, preocupação e distinta amizade;

À Marcelle, querida amiga e companheira, que esteve ao meu lado desde o início dessa jornada que foi cursar Direito na UnB. Obrigada por todo incentivo, por todas as horas de estudo e por todas as “prosas”. Você foi essencial para que esse sonho se tornasse realidade.

À tia Marcela Villas Boas e a todas as bibliotecárias do Senado Federal, pela valiosa ajuda com os livros que subsidiaram esta pesquisa;

À Irene, por todos os mimos e cuidados. Sem você tudo se tornaria mais difícil.

Ao professor, orientador e amigo, Tarcísio, pela disponibilidade, ajuda e paciência. Sem o seu valioso auxílio este trabalho não teria se concretizado;

Aos professores Lucas Furtado, Mamede Said e Jorge Galvão, por terem aceitado o singelo convite em participar da banca examinadora deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a contribuição e o impacto da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei Federal 12.527/2011, no atual contexto do Estado Democrático de Direito, da Administração Pública e, especialmente, do controle social exercido sobre as atividades administrativas.

PALAVRAS-CHAVE: Estado Democrático de Direito; democracia participativa; controle social da Administração Pública; Lei de Acesso à Informação (LAI).

ABSTRACT

The aim of this project is to analyze the contribution and impact of the Brazilian Access to Information Law (LAI), Federal Law 12.527/2011 on the current context of the Democratic State of Law, of the Public Administration and, especially, of the Social Controls the apply to administrative activities.

KEYWORDS: Democratic State of Law; participative democracy; social control of Public Administration; Access to Information Law

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 NOÇÕES PROPEDEÚTICAS	10
1.1 Estado de Direito: do liberal ao social, do social ao neoliberal.....	10
1.2 Estado Democrático de Direito	15
1.2.1 Legitimação popular	16
1.2.2 Supremacia da Constituição e império da lei.....	17
1.2.3 Separação de poderes.....	19
1.3 Estado Cooperativo	22
1.4 Democracia participativa	23
2 CONTROLES SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	28
2.1 Noção geral	28
2.2 Novos parâmetros de controle: da legalidade formal para a legalidade substancial	33
2.3 Alcance do controle: o papel da instrumentalização recíproca dos princípios no Estado Democrático de Direito	39
2.3.1 Princípio da impessoalidade	39
2.3.2 Princípio da moralidade	40
2.3.3 Princípio da publicidade	41
2.3.4 Princípio da eficiência	42
3 O CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO REVIGORADO DA TIPOLOGIA DE CONTROLES	45
3.1 Controle interno	45
3.2 Controle externo.....	48
3.2.1 Controle parlamentar	49
3.2.2 Controle pelo Tribunal de Contas	52
3.2.3 Controle jurisdicional	54
3.2.4 Controle social	58
4 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO FERRAMENTA PROPULSORA DO CONTROLE SOCIAL	67
4.1 A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de transparência	68
4.2 Antecedentes da Lei de Acesso à Informação	70
4.3 O surgimento da Lei de Acesso à Informação e algumas de suas características principais	73
4.4 Divulgação dos salários dos servidores públicos	76
4.5 A experiência internacional do acesso à informação e a situação do Brasil	80
4.6 Balanço crítico da Lei de Acesso à Informação	86
CONCLUSÕES	92
REFERÊNCIAS	96
ANEXOS.....	99

INTRODUÇÃO

*"Knowledge is power, and
transparency is the remedy to the
darkness under which corruption and
abuse thrives."*

Laura Neuman,

*Access to information – a key to
democracy.*

O Estado Democrático de Direito, consagrado em nossa Constituição, ao eleger a República como forma de governo, estabeleceu que a legitimação do exercício do poder deve repousar na soberania popular. Assim, a lógica democrática prevista em nosso Texto Constitucional está vinculada à participação dos indivíduos nas tomadas de decisão da Administração Pública e à possibilidade de oferecer aos cidadãos a oportunidade de enxergar, com os próprios olhos, os negócios que lhe dizem respeito.

Nesse sentido, compartilhar informação e conhecimento significa democratizar o poder. Restringi-los, por outro lado, significa concentrá-lo. De fato, o acesso às informações públicas permite que os cidadãos compreendam melhor as decisões tomadas em seu nome e, mais do que isso, exerçam o controle sobre as atividades administrativas, especialmente o chamado controle social.

O direito de acesso à informações, previsto no art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, recebeu *status* de direito fundamental em nossa Carta Constitucional de 1988 e está previsto em seu art. 5º, XXXIII. Contudo, foi somente em 18 de novembro de 2011, por meio da edição da festejada Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, que esse direito veio a ser regulamentado.

O presente trabalho tem por objetivo primário a análise da contribuição e do impacto da Lei de Acesso à Informação no atual contexto do Estado Democrático de Direito, da Administração Pública e, especialmente, do controle social exercido sobre as atividades administrativas.

Para tanto, no Capítulo 1, será traçada uma linha histórica dos diversos modelos de Estado existentes – desde o nascimento dos Estados Absolutistas até a consolidação do atual Estado Democrático de Direito –, explorando-se as principais características de cada um. Especial ênfase será conferida ao desenvolvimento da Democracia Participativa, como forma de aperfeiçoamento da Democracia, típica dos Estados Democráticos de Direito contemporâneos, ponto chave para as reflexões propostas no trabalho, justamente por tratar da maneira como a participação e o envolvimento do particular nas atividades do Estado implicam benéficas mudanças no modo de atuação da Administração Pública e, com isso, fortalecem a verdadeira democracia.

O Capítulo 2 estará dedicado à análise de uma das características fundamentais do Estado Democrático de Direito, a saber, a necessária incidência de controles eficazes sobre a Administração Pública. Isso porque, nesse modelo de Estado, o poder deve ser utilizado em benefício de seu titular, o povo. O controle, então, consubstancia valiosa ferramenta para se aferir se a atuação do Estado está ou não sendo exercida a contento. Mais do que isso, é o controle o mecanismo que confere lastro à possibilidade de responsabilização quando os agentes se descuidarem no cumprimento dos desígnios relativos à concretização da ordem jurídica justa. Serão retratados, por derivação lógica, assim: (i) a noção geral de controle; (ii) os novos parâmetros de controle em face da releitura do princípio da legalidade; e (iii) o alcance dos controles.

No Capítulo 3, com ênfase na qualidade e não na quantidade, serão apresentadas as diferentes tipologias de controle incidentes sobre a Administração Pública. Nesse contexto, será conferida, naturalmente, especial atenção ao Controle Social, por ser a modalidade de controle mais diretamente influenciada pela Lei de Acesso à Informação (LAI). Nesse sentido, trabalhar-se-á com a classificação dos controles quanto ao agente executor, dividindo-os em (i) internos e (ii) externos. Nos controles externos, serão examinados os controles (iii) parlamentar; (iv) exercido pelo Tribunal de Contas; (v) jurisdicional; e (vi) social.

Por fim, no Capítulo 4, será investigada a Lei de Acesso à Informação nesse novo contexto de atuação da Administração Pública, a partir da leitura de seus antecedentes, do seu marco normativo e da ideologia subjacente ao novíssimo marco normativo, para averiguar se está ou não diante de elemento virtuoso de implementação de um controle social mais consistente, atividade necessária para concretização da chamada democracia material. Assim, serão desenvolvidos os seguintes tópicos: (i) a LAI como ferramenta de transparência; (ii) antecedentes da LAI; (iii) o surgimento da LAI e algumas de suas características; (iv) o problema da divulgação dos salários dos servidores públicos; (v) a experiência internacional do acesso à informação. Ao final, será elaborado um balanço crítico sobre a lei.

À moda de fecho, serão anunciadas as conclusões correspondentes.

1 NOÇÕES PROPEDEÚTICAS

1.1 Estado de Direito: do liberal ao social, do social ao neoliberal

Nos Estados Absolutistas, todas as decisões políticas estavam concentradas no Estado, que funcionava não como meio ou instrumento para satisfazer os interesses da população, mas como única (e legítima) fonte de poder. Os direitos, assim, eram exercidos pelo Estado em favor próprio, e não em favor dos cidadãos¹.

Foi somente a partir das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII que a ideologia do liberalismo² ganhou força e reformulou o campo de atuação do Estado, colocando a lei³ no cerne do debate e em posição superior a qualquer pessoa ou atividade. É nesse contexto, vale ressaltar, que tem origem o Estado, da forma como o conhecemos hoje (ordem jurídica em que há primazia do direito).

É possível constatar, assim, uma verdadeira mudança na relação entre Estado e indivíduo, a partir dos ideais das revoluções liberais: os cidadãos passaram a ser o centro do poder e titular de direitos e o Estado, a funcionar como instrumento para regular o exercício desses direitos pelos cidadãos. Em análise sobre o tema, Lucas Rocha Furtado sintetiza essa mudança, dizendo que:

de acordo com este novo modelo, o Estado justifica sua existência como meio para harmonizar, definir limites ou, em última instância, para permitir o exercício dos direitos dos cidadãos. A adoção desse modelo constituiu o primeiro passo para o surgimento do Estado de Direito⁴.

Daí, então, o nascimento da "essência" do Estado de Direito, como o Estado cujas atividades são reguladas e controladas pela lei, isto é, um Estado que se submete ao Direito e é limitado por ele⁵.

¹ Nesse sentido, FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 31-34.

² Destaca-se, no que aqui interessa, o paradigma liberal, especialmente no que se refere à ideia de Estado mínimo, contido e limitado à vinculação literal do magistrado às leis produzidas pelo parlamento, à autonomia individual e liberdade extremadas, às regras de mercado "fritamente" aplicadas.

³ Lei aqui entendida como comando geral e abstrato, segundo o pensamento de Elías Díaz.

⁴ FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 33.

⁵ MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 198.

Nesse sentido, em sua primeira manifestação, fortemente influenciado pela ideologia do liberalismo, o recém-inaugurado Estado de Direito buscava: (i) por meio da separação de poderes, conter o poder do monarca; (ii) maximizar as liberdades, dando especial ênfase à liberdade pessoal, à propriedade privada, à liberdade de contratar e à liberdade nas atividades comerciais; (iii) sujeitar todos – povo e governo – à lei criada pelo parlamento (princípio da legalidade e da igualdade formal).

Ocorre, todavia, que, apesar das grandes conquistas do Estado de Direito Liberal, a ideologia do liberalismo propiciou um terreno fértil para o surgimento de violências e desigualdades, especialmente quanto aos episódios de exploração do homem pelo homem⁶ ocasionados pela busca desenfreada do lucro.

Ainda em decorrência do absenteísmo Estatal (uma das principais bandeiras do liberalismo), sangrentos conflitos de classes entre os operários e os detentores das forças de trabalho eclodiram, de modo que a função típica do Estado Liberal – de garantir, apenas formalmente, a igualdade e a liberdade dos indivíduos – começou a ser combatida.

Diante desse cenário, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, as reivindicações pelo alcance da igualdade real (material) e pela concretização de direitos positivos – sociais, econômicos e culturais dos indivíduos – deram origem ao Estado de Direito em sua dimensão social.

O Estado Social, por sua vez, apresenta-se com uma postura participativa e ativa, deixando de atuar como mero expectador e passando a figurar como verdadeiro ator da sociedade, assumindo o papel, inclusive, de intervir na relação entre os particulares e na economia.

Concretizou-se, assim, uma nova postura do Estado, baseada na ideia de que, para garantir a liberdade dos indivíduos, era preciso interferir e apresentar-se como protagonista. Mais do que isso, para além de intervir nas relações contratuais, era preciso que o Estado também assumisse obrigações, em especial quanto à prestação de serviços essenciais – saúde,

⁶ "Pagavam os menores salários possíveis. Buscavam o máximo de força de trabalho pelo mínimo necessário para pagá-las. Como mulheres e crianças podiam cuidar das máquinas e receber menos que os homens, deram-lhes trabalho, enquanto o homem ficava em casa, frequentemente sem ocupação. A princípio, os donos das fábricas compravam o trabalho das crianças pobres, nos orfanatos; mais tarde, como os salários do pai operário e da mãe operária não eram suficientes para manter a família, também as crianças que tinham casa foram obrigadas a trabalhar nas fábricas e minas" (HUBERMAN, L. **História da riqueza do homem**. 21. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1986, p. 178 *apud* SANTOS, S. R. L. Três Momentos do Estado de Direito. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 15, n. 2524, 30 maio 2010. Disponível em: [HTTP://jus.com.br/artigos/14935](http://jus.com.br/artigos/14935). Acesso em 16 nov. 2013.)

educação e segurança – para que fosse alcançada a verdadeira igualdade (igualdade material) entre os cidadãos.

Essa significativa mudança no papel do Estado fez com que o direito sofresse adaptações para acompanhar a nova postura estatal, de modo que o direito passou de uma dimensão negativa, típica do Estado Liberal (garantia dos direitos individuais), para a condição de prestativo⁷ no Estado Social (direitos sociais, civis, políticos, econômicos e culturais).

Seguindo o curso histórico, ainda que o Estado Social tenha combatido a principal causa responsável pelo declínio do Estado Liberal, pode-se dizer que esse modelo de Estado falhou ao avocar para si muitas responsabilidades, especialmente no que se refere ao acúmulo das funções de *empresário, investidor e prestador de serviços públicos*⁸ que assumiu.

Somado a esse Estado agigantado de tantas tarefas, as inúmeras crises econômicas após 1945 (II Guerra Mundial), cujo ápice se deu em 1973, com a Primeira Grande Crise do Petróleo (responsável por um forte abalo à ordem econômica mundial) contribuíram sobremaneira para agravar a crise do Estado Social.

No que se refere ao cenário brasileiro, sobretudo ao final da década de 1980, as consequências do processo verificado nos anos anteriores – de formação de um Estado gigante, caro e muito ineficiente culminaram em um grave endividamento do poder público, cujos reflexos puderam ser notados em todos os setores da sociedade e da economia.

Desse modo, com problemas de financiamento, o Estado Social fracassou ao se "agigantar". Eis que se viu incapaz de cumprir todos os compromissos anteriormente assumidos⁹, o que, somado aos resultados de um mundo em crise (taxas de crescimento baixas e altas taxas de inflação), resultou em sua ruína, fazendo ressurgir por todo o mundo pautas sobre uma nova implementação da concepção liberal do abstencionismo Estatal e da sujeição da sociedade às "regras de mercado". Foi o chamado "neoliberalismo".

Os ideais dessa corrente, então, apresentados como única opção para os vários países "falidos" em desenvolvimento, propiciaram o desenvolvimento de diversos segmentos econômicos da sociedade. Por outro lado, a democratização econômica e social não foi

⁷ Como consequência hermenêutica desse novo papel do Estado e do Direito, tem-se a interpretação expansiva da lei, deixando de significar a literalidade do texto escrito.

⁸ Nesse sentido, FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 33.

⁹ Em especial quanto à promoção da "*justiça social*".

alcançada, tendo os aspectos sociais, outrora melhorados (serviços de saúde, escola, segurança, direitos trabalhistas), sofrido pioras consideráveis.

É essa insuficiência do Estado Social o principal fator apontado pela doutrina¹⁰ como determinante para a superação desse modelo de Estado.

Vale ressaltar que, diante da falência do Estado Social, novos mecanismos de intervenção estatal tiveram de ser criados para atender às exigências da população, que cobrava do Estado respostas cada vez mais rápidas, principalmente após o processo de globalização ocorrido ao final do século XX¹¹.

Narrando os principais motivos de superação entre os modelos de Estado de Direito e os motivos de surgimento dos modelos de Estado subsequentes, Elías Díaz, teceu a seguinte consideração:

O liberalismo clássico, com o seu fundo de individualismo burguês, constitui insuficiente garantia para a realização e proteção dos direitos e liberdades de todos os homens (e isto foi destacado com motivações e atitudes ideológicas diferentes e, mesmo, contrapostas). Com efeito, na ideologia do Estado liberal e na ordem social burguesa, os direitos naturais ou direitos humanos identificam-se, sobretudo, com os direitos da burguesia, direitos que só de maneira formal e parcial se concedem também aos indivíduos das classes inferiores. No sistema econômico capitalista que serve de base a essa ordem social, protegem-se muito mais eficazmente a liberdade e a segurança jurídica (ambas, por outro lado, imprescindíveis) do que a igualdade e a propriedade: entenda-se, a propriedade de todos.

Uma ampliação da zona de aplicabilidade desses direitos – mas sem alterar substancialmente os supostos básicos da economia – produz-se com a passagem ao Estado social de Direito; constituído este como intento necessário de superação do individualismo, por meio do intervencionismo estatal e da atenção preferencial aos chamados direitos sociais, o que aquele pretende é a instauração de uma sociedade ou Estado do bem-estar. Mais além deste, o processo dinâmico de democratização material e mesmo de garantia jurídico-formal dos direitos humanos, a sua mais ampla realização, é o que por sua vez justifica, em minha opinião, a passagem do sistema neocapitalista do Estado social de Direito ao sistema, flexivelmente socialista, do Estado Democrático de Direito¹².

¹⁰ DÍAZ, E. **Estado de derecho y sociedad democrática**. Madri: Taurus, 1975, p. 127 et seq. (Cuadernos para el diálogo).

¹¹ Vale ressaltar que, junto com a globalização, ocorreram também grandes avanços tecnológicos, principalmente com a internet e os meios de comunicação em massa que, sem dúvidas, resultam em novas demandas, sobretudo devido à modificação nas relações jurídicas.

¹² DÍAZ, E. **Estado de derecho y sociedad democrática**. Madrid: Taurus, 1975, p. 39-40 (Cuadernos para el diálogo).

Interessante notar, ainda, que cada transição representou uma grande conquista no alcance e na materialização de direitos, de modo que, em todas elas, buscou-se superar as estruturas de poder contrárias aos direitos já conquistados pela população¹³.

Ainda assim, apesar das grandes conquistas incorporadas pelo Estado de Direito, em suas acepções liberal e social, não se pode falar que esses Estados foram verdadeiramente democráticos.

Em primeiro lugar, porque o grande triunfo do Estado Liberal foi ter criado mecanismos de contenção do poder do soberano, o que foi feito a partir do implemento da divisão de poderes do Estado, do controle jurisdicional de suas funções e, o mais importante, do reconhecimento do império da lei (princípio da legalidade)¹⁴, sem se esquecer da não menos marcante conquista dos direitos individuais fundamentais que, sem dúvidas, surgiram como maneira de limitar o poder.

Os direitos políticos e o processo eleitoral nesse modelo (liberal) de Estado continuaram restritos a poucos setores privilegiados da sociedade, sendo certo que somente uma afortunada parcela da população gozava da prerrogativa de influenciar na tomada de decisões do Estado. Prova disso é que mulheres, pobres e analfabetos eram excluídos do seleto sistema eleitoral Europeu do século XIX.

Em segundo lugar, quanto ao Estado Social, é sabido hoje que esse modelo de Estado não conseguiu implementar a justiça social como pretendeu e nem foi capaz de possibilitar a efetiva participação popular nos processos políticos como almejou.

Tendo surgido, principalmente, em virtude do descompromisso social resultante do Estado Liberal (que restou ainda mais agravado após a Revolução Industrial, devido à submissão da classe operária a condições sub-humanas de trabalho), seu objetivo principal foi o alcance da justiça social, fazendo com que o Estado assumisse posição mais atuante e dirigente para garantir o mínimo de "bem-estar" a toda população, o que, todavia, conforme dito anteriormente, não ocorreu de maneira satisfatória.

Aliado a isso, como destacou Paulo Bonavides, *"o Estado Social se compadece com regimes políticos antagônicos, como sejam a democracia, o fascismo e o nacional-*

¹³ Nesse sentido, VERDÚ, P. L. **La lucha por el estado de derecho**. Bolonia: Real Colégio de España, 1975, p. 131-132. *apud* MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 199-200.

¹⁴ Nesse sentido, MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 198-203.

socialismo"¹⁵, referindo-se aos inúmeros regimes autocráticos da primeira metade do século XX, sem esquecer das duas grandes guerras mundiais ocorridas no período.

No Brasil, não foi diferente. Embora tenha sido proclamada a República, ainda no século XIX, vivemos as fases do coronelismo, do clientelismo e da Era Vargas, que também não nos permitiram viver um governo verdadeiramente democrático¹⁶.

É nesse cenário de insuficiência do Estado de Direito que os ideais da democracia tomam forma, surgindo para concretizar uma sociedade calcada nos ideais do Estado Liberal, de respeito às liberdades individuais e à legalidade, mas, também, preocupada em efetivar os direitos fundamentais, tudo isso com a verdadeira participação popular nas tomadas de decisão do Poder Público, especialmente por meio do sufrágio universal e da soberania popular.

1.2 Estado Democrático de Direito

Por Estado de Direito, entende-se, hoje, conforme asseveram Inocêncio Mártires, Gilmar Mendes e Paulo Gonet¹⁷, não qualquer Estado ou qualquer ordem jurídica,

mas somente aquele Estado ou ordem jurídica em que se viva sob o primado do Direito, entendido este como um sistema de normas democraticamente estabelecidas e que atendam, pelo menos, às seguintes exigências fundamentais:

- a) Império da lei, lei como expressão da vontade geral;
- b) divisão de poderes: legislativo, executivo e judicial;
- c) legalidade da administração: atuação segundo a lei, com suficiente controle judicial; e
- d) direitos e liberdades fundamentais: garantia jurídico-formal e efetiva realização material.

Democratizar o Estado de Direito significa, pois, acrescentar às características essenciais desse modelo de Estado a universalização do sufrágio universal e a "*democratização da sociedade*", através da extensão da "*legitimação pelo*

¹⁵ BONAVIDES, P. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 205-206.

¹⁶ PEREZ, M. A. **A Administração Pública Democrática** – Institutos de Participação Popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 30.

¹⁷ MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 199.

*consentimento/participação a todos os núcleos da vida social onde se tomem decisões de interesse coletivo*¹⁸”.

Mais do que isso, significa passar a ler o Estado de Direito à luz dos princípios democráticos, isto é, com vistas a concretizar a democracia econômica, social e cultural. É por isso que o Estado assume uma nova posição perante a sociedade, passando de mero respeitador dos direitos e liberdades individuais a garantidor desses direitos, assumindo uma postura ativa quanto a eles e, não raras vezes, incumbindo-se, inclusive, de satisfazer alguns desses direitos dos cidadãos¹⁹.

Nesse contexto do Estado Democrático, ainda, a concepção formalista de direitos fundamentais é superada. Assim, não só os direitos civis, restritos às liberdades pessoais e políticas que são tidos por direitos fundamentais, mas agora, também, o são os direitos positivos, isto é, sociais, econômicos e culturais.

Em passagem acerca do tema, Canotilho, em sua obra intitulada "*Estado de Direito*" afirmou:

o Estado de direito transporta princípios e valores materiais razoáveis para uma ordem humana de justiça e de paz. São eles: a liberdade do indivíduo, a segurança individual e colectiva, a responsabilidade e responsabilização dos titulares do poder, a igualdade de todos os cidadãos e a proibição de discriminação de indivíduos e de grupos. Para tomar efectivos estes princípios e estes valores, o Estado de direito carece de instituições, de procedimentos de acção e de formas de revelação dos poderes e competências que permitam falar de um poder democrático, de uma soberania popular, de uma representação política, de uma separação de poderes, de fins e tarefas do Estado. A forma que na nossa contemporaneidade se revela como uma das mais adequadas para colher esses princípios e valores de um Estado subordinado ao direito é a do Estado constitucional de direito democrático e social ambientalmente sustentado²⁰.

Feitas essas considerações acerca dos importantes acréscimos democráticos ao Estado de Direito, serão analisados os fundamentos do Estado Democrático de Direito de maior interesse para a análise proposta neste trabalho.

1.2.1 Legitimação popular

¹⁸ MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 209.

¹⁹ Especialmente os direitos fundamentais previstos na Constituição, no art. 5º e incisos, como o direito à saúde, moradia, entre outros.

²⁰ CANOTILHO, J. J. G. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999, p. 7-8.

Para estruturar-se verdadeiramente como um Estado democrático, é preciso que a ordem de domínio seja legitimada pelo povo. Em outras palavras, é preciso que a articulação entre o direito e o poder seja realizada por meios democráticos²¹.

Assim, tanto a legitimidade do domínio político quanto a legitimação do exercício do poder devem repousar na soberania popular²². O poder, então, deve nascer como uma construção da sociedade (povo) e não ser superior à ela, mas apenas funcionar como seu instrumento. Além disso, é necessário garantir o direito à igual participação na formação dessa vontade.

Essa é a ideia do sufrágio universal e do princípio republicano estampada em nossa Constituição, que, em seu art. 2º, definiu que em nossa organização política *todo o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes escolhidos em eleições livres e periódicas, mediante sufrágio universal e voto direto e secreto, com valor igual para todos, para o exercício de mandatos periódicos*²³.

Uma importante consequência do princípio republicano é que os exercentes das funções políticas são eleitos mediante mandatos renováveis e atuam representando o povo, isto é, tomando decisões em seu nome. Isso implica a necessidade de os gestores atuarem com responsabilidade, pois, conforme ressalta Geraldo Ataliba, "*a responsabilidade é penhor da idoneidade da representação popular*"²⁴.

Ainda nesse contexto, é também do princípio republicano que decorre a possibilidade de que todos os indivíduos que preencham as condições de capacidade estabelecidas em lei acessem o poder. É dizer: todos, em igualdade de condições e sem distinção, poderão ser investidos no poder e poderão ocupar cargos públicos nos países democráticos que optaram por se orientar pelo princípio da soberania popular e da república²⁵.

1.2.2 Supremacia da Constituição e império da lei

²¹ CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 292.

²² CANOTILHO, J. J. G. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999, p. 11.

²³ Redação dos artigos 1º e 14 da Constituição Federal.

²⁴ ATALIBA, G. **República e Constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 13.

²⁵ Essa é a lógica contrária das monarquias, em que a investidura nos cargos políticos é hereditária e vitalícia, ficando, pois, restrita aos membros de uma certa família reinante.

Por império da lei entende-se o grande passo que foi dado pelo Estado de Direito liberal de submeter o Estado à lei e domesticá-lo pelo direito (império do direito). Mais do que isso, quer se tratar do fato de que, uma vez submetida às leis, toda atividade estatal deve ser controlada e regulada.

A palavra lei, aqui referida, é entendida como a expressão da vontade geral elaborada pelo parlamento (função legislativa), que é composto pelos representantes do povo, em consonância com a ideia acima apresentada de soberania popular, em que os exercitantes do poder serão agentes e servidores do povo, e não seus proprietários.

A Constituição, nesse contexto, apresenta-se como uma lei superior, também elaborada pelo povo (nação), por meio do poder constituinte originário, em que estão contidas (i) as diretrizes essenciais sobre o Estado e a forma de governo adotadas; (ii) a organização e os limites para o exercício do poder político; e (iii) um rol estabelecendo os direitos e garantias dos indivíduos. Ela representa, assim, o documento máximo da ordem jurídica, dotado de valor normativo e responsável por legitimar e justificar todo o poder e, junto com ele, as condições pelas quais o povo é governado²⁶.

García de Enterría, assim definiu o papel da Constituição:

A Constituição, por uma parte, configura e ordena os poderes do Estado por ela construídos; por outra, estabelece os limites do exercício do poder e o âmbito de liberdades e direitos fundamentais, assim como os objetivos positivos e as prestações que o poder deve cumprir em benefício da comunidade. Em todos esses conteúdos, a Constituição se apresenta como um sistema perceptivo que emana do povo como titular da soberania, em sua função constituinte, preceitos dirigidos, tanto aos diversos órgãos do poder pela própria Constituição estabelecidos, como aos cidadãos²⁷.

A supremacia da Constituição apresenta-se, pois, como característica essencial e intuitiva do Estado de Direito, justamente por estar acima das leis produzidas pelo Estado, apresentando-se, nesse contexto, como norma política fundamental e, portanto, como base de validade de todas as normas do ordenamento jurídico²⁸.

²⁶ Nesse sentido, MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

²⁷ ENTERRÍA, E. G.; FERNÁNDEZ, T. R. **Curso de Direito Administrativo**. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 108.

²⁸ CARVALHO NETO, T. V. Controle jurisdicional da Administração Pública, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 50, n. 199, julho/setembro, 2013, p. 123.

1.2.3 Separação de poderes

A separação de poderes é contemplada na Carta Constitucional de 1988, em seu art. 2º, que estabelece que *"são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário"*.

Esse mecanismo foi sistematizado por Montesquieu em *"O espírito das leis"*, uma análise feita sobre o arranjo institucional inglês, escrito na metade do século XVIII, que pretendia elaborar um mecanismo de contenção para o poder sem limites exercido no absolutismo.

Segundo Montesquieu, *"a experiência eterna mostra que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites"*, e sobre a forma de conter esses abusos, completa, *"para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder"*²⁹.

Assim, a partir da sistematização de Montesquieu, entende-se que em cada Estado existem três espécies de poderes: Legislativo (i), Executivo (ii) e Judiciário (iii): Por meio do primeiro, ocorre a elaboração, correição e revogação das leis; por meio do segundo, o príncipe ou magistrado *"faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões"*; e por meio do terceiro, *"os crimes e as querelas dos indivíduos seriam julgadas"*³⁰.

A ideia de descentralizar o poder decorreu, então, da necessidade de se criar mecanismos para sua contenção, evitando que um único órgão ou homem acumulasse todas as funções (legislativa, executiva e judiciária), a exemplo do que ocorria nos Estados absolutistas. Veja-se as palavras de Canotilho sobre o tema:

A ideia central do modelo do balanceamento de poderes é essa: através de freios e contrapesos recíprocos, os vários poderes encarregados de várias e distintas funções operam um controle do poder (o poder para o poder) garantindo a liberdade dos

²⁹ MONTESQUIEU, C. L. S. *O Espírito das Leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso; Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: EdUnB, 1995. *apud* AMARAL JÚNIOR, J. L. M. Sobre a Organização de Poderes em Montesquieu - Comentários ao capítulo VI do Livro XI de "O Espírito das Leis", **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 868, p. 53-68, 2008.

³⁰ MONTESQUIEU, C. L. S. *O Espírito das Leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso; Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: EdUnB, 1995. *apud* AMARAL JÚNIOR, J. L. M. Sobre a Organização de Poderes em Montesquieu - Comentários ao capítulo VI do Livro XI de "O Espírito das Leis", **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 868, p. 53-68, 2008.

indivíduos e evitando o aparecimento de um poder superpesado perigosamente totalizador do poder do Estado³¹.

Portanto, inerente à ideia de repartir o poder é a necessidade de se estabelecer quais as funções próprias e específicas de cada um dos poderes. Isso porque é a partir da definição dos parâmetros de atuação desses que se definem os critérios para efetivar o controle de suas atividades. Em outras palavras, definir as competências dos poderes permite controlar melhor suas atuações, permitindo, ademais, a identificação inequívoca de sobre quem recai a responsabilidade pela prática de determinado ato que eventualmente venha a causar prejuízo a algo ou a alguém.

Vale destacar, porém, que a ideia clássica sistematizada por Montesquieu, em que os Poderes (Judiciário, Executivo e Legislativo) somente praticam suas atividades específicas, oriundas de suas funções típicas, já não mais prospera em nossa atual conjuntura político-institucional³².

A uma, porque todos os poderes do Estado exercem, além de suas funções típicas, funções instrumentais, evidenciando que a atividade administrativa é exercida por todos os poderes. A duas, porque a divisão de poderes deve ser lida à luz de seu contexto histórico, principalmente porque, em sua versão clássica, essa teoria cumpria a função precípua de servir como oposição às práticas do absolutismo³³.

Nesse sentido, José Levi Mello Amaral Júnior afirma que

(...) a Constituição brasileira de 1988 coloca como “poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (art. 2º). No entanto, é fácil perceber que, em diversos aspectos, o arranjo institucional pátrio segue caminho diverso daquele descrito em O espírito das leis. Por exemplo, o Presidente da República participa ativamente do processo legislativo. Não só possui iniciativa legislativa, inclusive reservada em certas matérias (art. 61, § 1), como também pode editar medidas provisórias (art. 62) e elaborar leis delegadas (art. 68). Ademais, o bicameralismo pátrio é desigual, com prevalência da casa iniciadora sobre a revisora (art. 65). Enfim, o veto presidencial pode ser derrubado pelo Congresso Nacional (art. 66, § 4º). Ademais, o Supremo Tribunal Federal brasileiro reconhece que a “separação dos Poderes” resguardada pela Constituição (art. 60, § 4º), não invoca um modelo

³¹ CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 556.

³² MONTESQUIEU, C. L. S. O Espírito das Leis. Trad. Fernando Henrique Cardoso; Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: EdUnB, 1995. *apud* AMARAL JÚNIOR, J. L. M. Sobre a Organização de Poderes em Montesquieu - Comentários ao capítulo VI do Livro XI de “O Espírito das Leis”, **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 868, p. 53-68, 2008.

³³ MONTESQUIEU, C. L. S. O Espírito das Leis. Trad. Fernando Henrique Cardoso; Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: EdUnB, 1995. *apud* AMARAL JÚNIOR, J. L. M. Sobre a Organização de Poderes em Montesquieu - Comentários ao capítulo VI do Livro XI de “O Espírito das Leis”, **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 868, p. 53-68, 2008.

abstrato (por exemplo, o de Montesquieu), mas, sim, o núcleo essencial de um modelo concreto, qual seja, o arranjo institucional adotado pelo constituinte originário. Porém, vale registrar, isso não impede que emendas constitucionais modifiquem aspectos do arranjo, desde que não sejam tendentes a abolir o núcleo essencial do modelo adotado³⁴.

Conforme assevera Amaral Júnior, as ampliações das funções atribuídas ao Estado fazem com que a Administração tenha que se ajustar para atender às demandas cada dia mais complexas que lhe são apresentadas. Como consequência desse processo, origina-se um verdadeiro agigantamento do Poder Executivo, o que aponta para a necessidade de se repensar a divisão de tarefas entre os poderes.

Uma das consequências do "desgaste" da doutrina clássica é o surgimento de atividade normativa intensa praticada pelo Poder Executivo que, além de possuir iniciativa reservada para legislar sobre determinadas matérias, ainda pode editar medidas provisórias e elaborar leis delegadas, boa parte disso por conta da lentidão típica do processo legislativo.

Aliado a essa ideia, tem-se ainda o fato de que, para além da predominância evidente do Executivo sobre o Legislativo (que na versão clássica da separação de poderes tinha uma verdadeira supremacia sobre os demais poderes), deixou a lei, na contemporaneidade, de apresentar-se como expressão da vontade geral, representando, em verdade, a "*vontade dos parlamentares* "garroteados" pelo Executivo³⁵.

Vê-se, pois, que a visão clássica sistematizada por Montesquieu não mais se ajusta à realidade política brasileira, tampouco à de vários outros Estados contemporâneos. Inocêncio Martires Coelho, Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, nesse sentido, ressaltam que:

Nesse contexto de modernização, esse velho dogma da sabedoria política teve de flexibilizar-se diante da necessidade imperiosa de ceder espaço para a legislação emanada do Poder Executivo, como as nossas medidas provisórias - são editadas com força de lei - bem assim para a legislação judicial, fruto da inevitável criatividade de juízes e tribunais, sobretudo das cortes constitucionais, onde é frequente a criação de normas de caráter geral, como as chamadas sentenças aditivas proferidas por esses supertribunais em sede de controle de constitucionalidade³⁶.

³⁴ MONTESQUIEU, C. L. S. O Espírito das Leis. Trad. Fernando Henrique Cardoso; Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: EdUnB, 1995. *apud* AMARAL JÚNIOR, J. L. M. Sobre a Organização de Poderes em Montesquieu - Comentários ao capítulo VI do Livro XI de "O Espírito das Leis", **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 868, p. 53-68, 2008.

³⁵ CARVALHO NETO, T. V. Controle jurisdicional da Administração Pública, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 50, n. 199, julho/setembro, 2013, p. 138.

³⁶ MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 220.

Apesar da releitura imposta pelo Estado contemporâneo, a separação de poderes constitui, sem dúvidas, importante mecanismo de concretização do princípio democrático, especialmente em face de sua ideia principal de evitar o exercício do poder em termos absolutos e sem limites (mecanismo de *checks and balances*).

Aliás, a relevância desse mecanismo é tamanha em nossa Carta Constitucional que lhe foi atribuído o *status* de cláusula pétrea, isto é, a separação de poderes está protegida de quaisquer mecanismos que pretendam abolir sua essência da Constituição de 1988³⁷.

1.3 Estado Cooperativo

Apesar da enorme evolução até a consagração do Estado de Direito Democrático na forma como temos hoje, uma vez mais, precisou o Estado redefinir as suas formas de atuação. Trata-se, principalmente, de mudança ocorrida no papel do Estado na busca de verdadeiramente concretizar os ditames constitucionais e a dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, em face da constatada insuficiência dos setores público e privado ao agirem isoladamente para atingir esse fim, o Estado contemporâneo assume uma nova roupagem, usualmente referida na doutrina como cooperativa, de forma que sua atuação passa a ser complementar às atividades prestadas pelos particulares.

Com efeito, outras atribuições são dadas ao Estado, que não mais se restringem a prestar diretamente os serviços públicos essenciais à população. Em muitas situações, passa ele a agir como parceiro ou incentivador de entidades privadas que se dedicam ao desempenho de determinadas atividades consideradas como serviço público.

Desse modo, a parceria entre os entes público e privado ganha distinta relevância na promoção dos direitos fundamentais e demais valores constitucionais contemporâneos, de forma que tanto o Estado quanto o particular devem agir para dar uma resposta mais adequada e eficiente à população. Instrumentos de delegação de serviços públicos aos particulares, OSCIPs, PPPs, convênios, surgem como importantes instrumentos de atuação do Estado nesse contexto.

³⁷ MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 221.

É de se destacar, ainda, a mudança também ocorrida no Direito Administrativo nesse contexto, que teve de se amoldar a essa nova realidade de parceria entre público e privado, superando a visão clássica de supremacia do Estado em relação aos particulares e assumindo o papel de criar mecanismos que o tornem melhor preparado a atender as novas, difíceis e crescentes demandas da sociedade.

Lucas Rocha Furtado assim descreve essa mudança no papel do Estado:

O Estado cooperativo deve dispor de instrumentos que o permitam agir de forma harmoniosa e negocial com os particulares. Deve igualmente dispor de instrumentos que assegurem a sua posição de império, cabendo ao ordenamento jurídico indicar esses instrumentos e as diferentes situações em que cada um deles se mostre mais adequado à realização dos direitos fundamentais³⁸.

Vale ressaltar, por fim, como exemplo dessa "nova" administração pública, o papel das agências reguladoras. Elas foram criadas como concretização da ideia do Estado regulador, isto é, proposta em que o Estado deixa de ser o prestador do serviço (ainda que conserve sua titularidade) e passa, em relação a esses, a assumir uma posição de garantidor de sua prestação da forma correta à população.

Por meio da criação das agências reguladoras, então, o Estado, embora conserve a titularidade para o exercício de potestades públicas, perde a primazia na prestação desses serviços e assume o papel de fiscalizar o particular que irá prestá-los, para que ele o faça da maneira correta³⁹.

As agências reguladoras representam, assim, mais um dos vários mecanismos (concessões, permissões, autorizações) criados pelo Estado Cooperativo em que, ao invés de atuar diretamente, o Estado cede espaço ao particular, que não raras vezes dispõe de melhores condições para prestar o serviço. Todavia, para não deixar que a atividade seja regulada pelas regras de mercado e, em última análise, para que os cidadãos possam usufruir de um serviço de qualidade, conforme estabelecido na Constituição Federal, forma-se a regulação setorial.

1.4 Democracia participativa

Cabe, por fim, ao término dessa linha evolutiva dos modelos de Estado, desenvolver um tópico para tratar do aperfeiçoamento da ideia de democracia, em especial quanto a sua

³⁸ FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 35.

³⁹ Nesse sentido, FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 152-158.

forma (representativa). Pretende-se, então, em breves linhas, desenvolver a ideia de democracia participativa, ponto de especial interesse para a melhor compreensão da ideologia subjacente à Lei de Acesso à Informação, que será objeto de análise do capítulo 4 deste trabalho.

Conforme se asseverou outrora, o Estado Democrático, da forma como o entendemos hoje, é fruto das revoluções liberais e do seu posterior desenvolvimento. Com efeito, à época do liberalismo, o conjunto de ideias resultantes do Estado de Direito representavam, no dizer de Sartori⁴⁰, *"muito mais um 'grito de guerra' contra o poder exercido de maneira arbitrária e autocrático do que um conjunto de ideias pronto e acabado de organização de Estado."*

Foi somente no século XIX que a ideia de democracia ganhou corpo como forma de governo. Naquele tempo, a forma representativa foi concebida como regime ideal para proteger a liberdade dos indivíduos em face do arbítrio do Estado. Marcos Augusto Perez, nesse sentido, discorrendo sobre a evolução da democracia, diz que desde o século XIX reconhece-se como democrático o governo que:

preserva as liberdades públicas, direitos fundamentais individuais como a liberdade de locomoção, de comércio, de pensamento e expressão; o governo que evita a concentração de poderes por meio da adoção do princípio da separação de poderes; o governo submetido à lei e legitimado pela realização periódica de eleições, momento em que o "povo" exprimiria sua "vontade suprema" e delegaria aos seus mandatários o poder de governá-lo por determinado período⁴¹.

Todavia, conforme nos referimos nos tópicos anteriormente citados, a concretização dessas ideias durante o século XIX acabou não ocorrendo. Primeiro, em decorrência dos inúmeros conflitos eclodidos à época, como os de classe, os surgidos em reação às monarquias e os decorrentes da resistência à ascensão da burguesia ao poder; e segundo, porque a burguesia, ao tomar o poder, atuou na economia, pautada pelos ideais liberais, mas no plano político e social, conduzindo-se de forma autocrática.

De fato, a democracia representativa (com cunho liberal) fortaleceu-se verdadeiramente entre os séculos XIX e XX, em razão, principalmente, da gradativa universalização do sufrágio, conforme ressalta Canotilho. Todavia, conforme observou-se do

⁴⁰ SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994, v. 1, p. 18.

⁴¹ PEREZ, M. A. **A Administração Pública Democrática** – Institutos de Participação Popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 28.

desenvolvimento histórico acima, esse modelo de democracia ainda levou anos para se firmar, entre outros motivos, pela eclosão da Segunda Guerra Mundial⁴².

É, portanto, no cenário pós-guerra, marcado pela esperança de melhorias e pelas promessas de mudança na relação entre o Estado e a sociedade⁴³, que a democracia volta a ser pautada. E como forma de "corrigir" as falhas da democracia representativa, as Constituições editadas após a década de 1970, adotaram o modelo de democracia participativa (ou democracia semidireta) como princípio estruturador do Estado⁴⁴.

Essa nova forma de democracia, contudo, não abandonou por completo o modelo representativo, mas, ao contrário, acrescentou e, em alguns casos, substituiu parte do instrumental da democracia representativa por mecanismos participativos, principalmente com o intuito de reforçar os controles sobre a atuação do Estado. Conforme salienta Marcos Perez,

a democracia participativa baseia-se na abertura do Estado a uma participação popular maior do que a admitida no sistema da democracia puramente representativa. Para tanto, a democracia participativa conta com instrumentos institucionais até certo ponto novos (iniciativa popular de leis, referendo), que importam na modificação do modo de atuação de todos os poderes estatais e na alteração do relacionamento Estado-Sociedade⁴⁵.

A ideia de participação, assim, diz com uma postura mais ativa da população, isto é, de um envolvimento pessoal que funciona quase como uma espécie de dever cívico, em que a população pode/deve contribuir de forma efetiva na tomada de decisões do poder público⁴⁶, devendo penetrar em todos os tecidos sociais, quer no Legislativo, por meio de iniciativa popular de leis, referendo e plebiscito, quer no Judiciário, com as ações populares e as de cunho coletivo, quer no Executivo, por meio da colaboração na fiscalização dos atos do poder público ou, ainda, por meio do auxílio na tomada de decisões (audiências públicas, consultas públicas e etc.).

⁴² Sobre essas razões já adiantamos em tópico acima referenciado, as razões da demora são atribuídas aos regimes autocráticos do início do século XX e à eclosão da guerra mundial.

⁴³ HELD, D. **Modelo de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 201. *apud* PEREZ, M. A. **A Administração Pública Democrática** – Institutos de Participação Popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 30.

⁴⁴ Nesse sentido, PEREZ, M. A. **A Administração Pública Democrática** – Institutos de Participação Popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 31.

⁴⁵ PEREZ, M. A. **A Administração Pública Democrática** – Institutos de Participação Popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 32.

⁴⁶ Há, inclusive, quem sustente que a participação corresponde a um princípio para a verdadeira concretização da democracia. Nesse sentido: José Afonso da Silva, Dalmo de Abreu Dallari, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Marcos Augusto Perez, John Rawls, Georges Burdeau e Dahl.

Assim, de especial interesse para o tema do presente trabalho, temos que a institucionalização da participação popular na Administração Pública, além de concretizar o princípio democrático dos Estados de Direito contemporâneos, também concretiza a efetiva participação social nas decisões do Estado e a desenvoltura do controle social.

Em outras palavras, a participação e o envolvimento do particular nas atividades do Estado representam mudanças no modo de atuação da administração, que se torna mais aberta e receptiva às contribuições dos administrados, diminuindo o *gap* entre representantes e representados e contribuindo, ainda, para uma atuação mais responsiva do poder público.

Nesse contexto, a democracia participativa se revela como importante instrumento para viabilizar essa atuação voltada para a cultura do diálogo e de participação popular na gestão pública, tudo isso em busca de se conferir, além de maior legitimidade, eficiência ao Estado Democrático de Direito.

Os institutos de participação popular, assim, encontram-se intimamente relacionados com a concretização da democracia no atual contexto do Estado de Direito. É de se notar que, além de conferir maior eficiência e transparência na implementação das tarefas inerentes à função administrativa do Estado, esses institutos ainda possibilitam a "cidadania social", isto é, a plena realização dos direitos políticos de *"interferência das pessoas na própria atividade do Estado, na formação de sua vontade"*⁴⁷.

Ainda, outra importante consequência da inserção dos institutos de participação popular em nosso ordenamento jurídico é o fato de eles estarem associados à incidência de mais controle sobre a Administração Pública, o ao fim e ao cabo, o que contribui para que ela esteja *"permanentemente associada ao papel de efetivação dos direitos humanos ou fundamentais"*, objetivo primordial do Estado Democrático e Social de Direito contemporâneo⁴⁸.

Em breve síntese sobre as contribuições dos institutos de participação na ordem democrática contemporânea, pode-se dizer que esses mecanismos, além de conferir maior legitimidade ao Estado Democrático (por permitir uma aproximação entre Estado e sociedade), também representam um avanço no controle das atividades do gestor público no exercício do poder, especialmente por permitir a realização do controle social.

⁴⁷ PEREZ, M. A. **A Administração Pública Democrática** - Institutos de Participação Popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 71.

⁴⁸ PEREZ, M. A. **A Administração Pública Democrática** - Institutos de Participação Popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 71-72.

Marcos Perez, referindo-se à importância da participação na Administração Pública para a efetivação do princípio democrático, do Estado de Direito e da eficiência administrativa, ressalta que:

a participação administrativa é elemento fundamental, reitere-se, à realização completa da democracia, em sua dimensão contemporânea (*status activae civitatis*), e do Estado de Direito; tanto assim que, relembre-se, a participação permeia o exercício de todas as funções estatais (legislação, jurisdição e administração) e da eficiência administrativa, pois o grau de complexidade da sociedade e das políticas que a Administração necessita implementar, hodiernamente, reclamou o convívio dos seus mecanismos tradicionais de atuação da Administração Pública com os institutos participativos⁴⁹.

Portanto, no contexto evolutivo da noção de democracia, a inclusão de mecanismos de participação popular nas Constituições e ordenamentos jurídicos torna a democracia, antes estática (representação), mais dinâmica, especialmente por incentivar o envolvimento do cidadão na condução das políticas do Estado, o que, em última análise, representa a possibilidade de o indivíduo construir o seu próprio futuro.

É imprescindível, nesse contexto, a disponibilização de informação e conhecimento das atuações dos governos para que os indivíduos possam efetivamente exercer o direito de participar e influenciar concretamente as tomadas de decisão da Administração Pública.

A Lei de Acesso à Informação (LAI), assim, ao regulamentar o acesso às informações públicas, apresenta-se como importante ferramenta de implementação dessa dinâmica de participação social como concretização da democracia. É o que será demonstrado no capítulo 4 deste trabalho.

⁴⁹ PEREZ, M. A. **A Administração Pública Democrática** – Institutos de Participação Popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 82.

2 CONTROLES SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma vez retratado o atual cenário do Estado Democrático de Direito brasileiro, impende conferir o tema dos controles da Administração Pública, que representam, na linha do que já foi apresentado no capítulo anterior, um dos requisitos para o cumprimento dos princípios republicanos e democráticos estampados em nosso Texto Constitucional.

2.1 Noção geral

Sabe-se que a institucionalização do Estado de Direito tende a produzir, de forma geral, a eliminação do arbítrio no exercício dos poderes públicos, a submissão do poder ao império do Direito e o reconhecimento de direitos e garantias fundamentais, que são, em última análise, a materialização de uma ideia de justiça presente na Constituição do Estado.

O controle das atividades do Estado e a responsabilidade dos agentes se apresentam, nesse contexto, como ideias necessárias do Estado Democrático de Direito, formando, aliás, suas bases de sustentação⁵⁰.

Controlar a Administração Pública, a partir da obrigatória submissão de suas atividades às leis (princípio da legalidade), como se demonstrou, está intrinsicamente ligado à evolução do Estado⁵¹. Mais do que isso, está intimamente relacionado à realização da Constituição. Alexandre Santos do Aragão, nesse sentido, afirma que o controle da Administração Pública constitui “*requisito necessário dos princípios republicano e democrático, pois, o Estado Democrático de Direito é essencialmente um Estado controlado, cujos agentes e órgãos sujeitam-se, sem exceção, aos controles públicos*”⁵².

Desde seu tempo, John Locke já atentava para o fato de que poder absoluto e arbitrário e governo sem leis estabelecidas e fixas não eram compatíveis com os fins da

⁵⁰ Nesse sentido, ENTERRÍA, E. G.; FERNÁNDEZ, T. R. **Curso de Direito Administrativo**. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

⁵¹ Isso porque, sem sentido falar-se de controle quando do período das monarquias absolutistas, uma vez que todo o poder (e o direito!) concentravam-se na pessoa do rei e em sua incontestável vontade.

⁵² ARAGÃO, A. S. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 584.

sociedade. É de Locke, inclusive, a constatação de que a "salvação ou o bem do povo" seria a suprema lei⁵³.

Montesquieu, do mesmo modo, revelou, em "*Espírito das Leis*", que a liberdade só existe em governos moderados quando não se abusa do poder. Ocorre, porém, que, conforme ressalta o autor, "*todo aquele que faz uso do poder é levado a dele abusar até que encontre limites, porque até a virtude precisa de limites*"⁵⁴. Alexandre Santos de Aragão⁵⁵, nesse sentido, referindo-se à teoria da separação dos poderes de Montesquieu, diz que "*a incontrastabilidade do poder necessariamente leva à sua arbitrariedade e desonestidade: o poder corrompe, o poder sem controle corrompe de forma absoluta*".

Controlar o Estado é, pois, a única maneira de (i) assegurar os direitos do cidadão contra violações pela Administração Pública e (ii) garantir uma melhor gestão dos recursos públicos. Nos dizeres de Karl Loewestein:

rara vez, para não dizer nunca, o homem exerceu um poder ilimitado com moderação e comedimento, pois o poder carrega consigo mesmo um estigma, e somente os santos entre os detentores do poder - e onde se pode encontrá-los? - seriam capazes de resistir à tentação de abusar do poder [...] o poder sem controle é, por sua própria natureza, maléfico. O poder encerra em si mesmo a semente de sua própria degeneração. Isto quer dizer que, quando não está limitado, o poder se transforma em tirania e despotismos. Daí que o poder sem controle adquire um acento moral negativo que revela o demoníaco no elemento do poder do patológico no processo do poder⁵⁶.

Com efeito, a lógica democrática se assenta na necessidade de os governantes estarem sempre submetidos ao controle permanente dos cidadãos, sendo certo, nesse contexto, que a Administração Pública deve constantemente submeter as suas condutas e gestos à opinião pública⁵⁷. É o que se observa da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que no art. 15, estabelece que "*A sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público quanto à sua administração*."

Em sua obra "*O futuro da democracia*", Bobbio afirma que a "*democracia é o governo do poder visível*." Na lógica do que foi exposto acima, um dos fundamentos do regime democrático (definido por Bobbio como o governo direto do povo ou controlado pelo

⁵³ LOCKE, J. **Dois Tratados sobre o Governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 500, 508, 526-527.

⁵⁴ MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 166.

⁵⁵ ARAGÃO, A. S. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 584.

⁵⁶ LOEWENSTEIN, K. Teoría de la Constitución. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Aírel, 1983, p. 28. *apud* ARAGÃO, A. S. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 584-585.

⁵⁷ CHEVALLIER, J. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 185, citado no ACÓRDÃO DA ADI Nº 2.198/PB, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 11.4.2013.

povo) é o controle. E como poderia ele ser controlado se estivesse escondido? Além disso, como revela o autor, mesmo com a substituição da democracia direta pela democracia representativa,

o caráter público do poder, entendido como não-secreto, como aberto ao 'público', permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o Estado constitucional do Estado absoluto se, assim, para assinalar o nascimento ou o renascimento do poder público em público⁵⁸.

Ainda segundo Bobbio, é possível dizer que há uma verdadeira vinculação entre controlabilidade e democracia e falta de controle (incontrolabilidade) e arbítrio. A relevância da opinião pública relativa aos atos próprios do poder público, por excelência exercido pelos órgãos decisórios do Estado, em nome da *res pública*, segundo o autor, depende da maior ou menor oferta ao público, "*entendida esta exatamente como visibilidade, cognoscibilidade, acessibilidade e, portanto, controlabilidade dos atos de quem detém o poder*"⁵⁹.

Vale ressaltar que a visibilidade a que se refere Bobbio está intimamente associada à possibilidade de oferecer aos cidadãos (por meio das técnicas de controle incidentes sobre o poder público) a oportunidade de enxergar, com os próprios olhos, os negócios que lhes dizem respeito, deixando, assim, o mínimo espaço possível ao poder invisível. Nos tópicos seguintes, será melhor abordada a necessidade de transparência e publicidade no exercício do poder.

O controle da Administração Pública, portanto, é um mecanismo aplicado ao maquinário administrativo estatal cujo objetivo principal é o de impedir atuações do Estado fora dos limites do sistema institucionalizado, com respeito às leis e aos valores que conformam o Estado Social e Democrático de Direito⁶⁰.

Na linha dessa definição, cabe à Administração Pública, além de respeitar os valores fundamentais estampados na Carta Constitucional, agir conforme os princípios constitucionais que coordenam sua atuação, para que assim possa lograr êxito na prestação de suas atividades.

⁵⁸ BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 101.

⁵⁹ BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 103.

⁶⁰ Nesse sentido, FRANÇA, P. G. **O controle da Administração Pública** - Discricionariedade, Tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 83.

E de que adianta controlar se não se puder responsabilizar? Conforme adiantamos, a responsabilidade, ao lado do controle, compõe a base de sustentação do Estado Democrático de Direito.

A responsabilidade do Estado tem como pressuposto lógico o Estado de Direito, caracterizado pelo controle das atividades estatais, dirigido à preservação dos direitos e garantias do administrado (destinatário maior das ações administrativas) e pela sujeição do Poder Público ao ordenamento.

Sobre a importância da responsabilidade, Roberto Dromi salienta que a *"responsabilidade pública é princípio e pressuposto básico de organização política, não se falando em liberdade, democracia e república sem clara determinação normativa da responsabilidade pública, com precisa fixação de direito e deveres dos que mandam e dos que obedecem"*⁶¹.

De fato, de nada se adiantaria adotar um Estado Democrático de Direito calcado no princípio da legalidade se não houvesse um regime de responsabilidade Estatal para censurar os desvios eventualmente cometidos pelos agentes públicos. Nesse sentido, fala-se hoje na responsabilização civil do Estado e na responsabilização civil, penal e administrativa dos servidores públicos.

A responsabilidade civil do Estado é a obrigação a este imposta de reparar danos causados a terceiros em decorrência de suas atividades ou omissões⁶². No contexto contemporâneo do Estado Democrático de Direito⁶³, diz-se que ela é apurada de forma objetiva, isto é, sem se invocar a culpa ou o dolo do agente para se determinar a responsabilização. Assim, basta demonstrar o nexo de causalidade entre a ação ou omissão administrativa e o dano causado à vítima para que seja imposta obrigação de indenizar ao Estado: Veja-se o que determina a nossa Carta Constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

⁶¹ DROMI, R. **Derecho administrativo**. 8. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2000, p. 35.

⁶² MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 387.

⁶³ Fala-se atualmente, porque nem sempre foi assim. Sobre a síntese evolutiva da responsabilidade civil do Estado, recomenda-se a leitura de Celso Antônio Bandeira de Mello, José dos Santos Carvalho Filho, Odete Medauar e Maria Sylvia Zanella di Pietro.

Conforme salienta Odete Medauar⁶⁴, em nosso ordenamento jurídico há duas previsões de responsabilidade: (i) do poder público e de seus delegados (na prestação de serviços públicos perante a vítima do dano), de caráter objetivo, baseada, exclusivamente, no nexo causal; (ii) do agente causador do dano, perante a Administração ou empregador, de caráter subjetivo, calcada no dolo ou na culpa.

Do mesmo modo como ocorre com o Estado, o descumprimento de deveres e a inobservância de proibições por parte dos servidores públicos acarretam sua responsabilização. A conduta tida por inadequada é apurada sob os prismas administrativo, penal e civil, sendo certo, ainda, que, se uma única conduta figurar como infração administrativa, acarretar dano à Administração e for tipificada como crime, deverá o servidor responder em todas as esferas, sem, contudo, falar-se em *bis in idem*.

A responsabilidade, assim, além de materializar e reforçar as bases do Estado de Direito, repara injustiças e inibe a adoção de posturas contrárias ao comportamento esperado do Estado, o que permite que se avance, cada vez mais, rumo à consolidação dos direitos e garantias dos administrados.

Vale ressaltar que o poder de controlar corresponde, ao mesmo tempo, a um dever estruturado sobre a ideia de cuidado e salvaguarda da ordem jurídica. Essa ideia, aliás, é de vital importância na perspectiva delineada pelo constitucionalismo moderno.

A responsabilidade, ademais, é também uma consequência direta do princípio republicano. Em uma república, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e, na linha do que se disse acima, dever) de cuidar e gerir a coisa pública.

É dessa responsabilidade, aliás, que advém o compromisso de os gestores e administradores atuarem segundo a melhor decisão e administração possíveis, pelo que estão expostos à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e dos preceitos legais que lhe sejam específicos⁶⁵.

⁶⁴ MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 391.

⁶⁵ MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 387; BRITO, C. A. O regime constitucional dos tribunais de contas. In: GRAU, E. R.; CUNHA, S. S. (Coords.). **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 94. *apud* FRANÇA, P. G. **O controle da Administração Pública** – Discricionariedade, Tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 98.

O Administrador Público, portanto, tem o dever jurídico de (i) prestar contas de sua administração e (ii) de responder pelos seus atos. Roberto Dromi⁶⁶, nesse sentido, afirma que esse mecanismo de controlar (pedir conta) e ser controlado (responder pelos atos) é fundador de todo o ordenamento jurídico.

Mencione-se, ainda, que dessa responsabilização jurídica nasce a necessidade de criação de um aparato estatal orgânico e funcional para apurar os desvios eventualmente cometidos, como irá se demonstrar adiante, quando da análise sobre os diferentes tipos de controle incidentes sobre a Administração Pública⁶⁷.

Uma vez assentada a vital importância do controle e da responsabilidade para a democracia, cabe-nos agora compreender o seu pilar estruturante: a legalidade.

2.2 Novos parâmetros de controle: da legalidade formal para a legalidade substancial

O princípio da legalidade representa o cerne do regime jurídico administrativo. Ele constitui princípio específico do Estado de Direito, tendo sido, inclusive, responsável por qualificar e atribuir a identidade desse modelo de Estado. García de Enterría⁶⁸, nesse sentido, esclarece que *a "Administração é uma criação abstrata do Direito e não uma emanção pessoal de um soberano"*, estando, por esse motivo, necessariamente submetida à legalidade.

Essa legalidade a que se refere o autor, por óbvio, deve se revelar objetiva, isto é, se sobrepor à Administração. Caso contrário, funcionaria, nos dizeres de Enterría⁶⁹, como *"um simples instrumento ocasional e relativo da mesma"*. E é justamente por estar sobreposta ao Estado, ainda segundo Enterría, que tal legalidade pode ser *"invocada pelos particulares mediante um sistema de ações, expressões do princípio da liberdade que a Revolução instaura, e que revela como tal legalidade chega a descompor-se em verdadeiros direitos subjetivos."*

Essa submissão do Estado à lei, representa, nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello, a tradução de um importante "propósito político" de submeter os que exercem o

⁶⁶ DROMI, R. **Derecho administrativo**. 8. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2000, p. 172.

⁶⁷ DROMI, R. **Derecho administrativo**. 8. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2000, p. 172.

⁶⁸ ENTERRÍA, E. G.; FERNÁNDEZ, T. R. **Curso de Direito Administrativo**. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 369.

⁶⁹ ENTERRÍA, E. G.; FERNÁNDEZ, T. R. **Curso de Direito Administrativo**. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 369.

poder administrativo a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos, de forma a garantir que a *"atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral"*⁷⁰.

A exigência de que as ações do poder público estejam justificadas em uma lei prévia, segundo Enterría⁷¹, encontra duas fundamentações principais. A primeira advém da ideia de legitimidade do poder e a segunda decorre do princípio da separação dos poderes.

A justificativa baseada na legitimidade diz com o fato de que a lei seria a expressão típica da vontade geral, isto é, representaria a vontade comunitária. E, uma vez fixado que não se admite após as Revoluções Liberais qualquer espécie de poder pessoal com atributos divinos para emanar as normas de uma comunidade democrática, em que o povo é o detentor do poder, todo poder, então, deve ser oriundo da lei e só em seu nome (lei) deve impor-se obediência⁷².

Por sua vez, a fundamentação decorrente da divisão de poderes sustenta-se na ideia de que, segundo as atribuições clássicas de cada poder, caberia ao Executivo (Administração Pública) a tarefa de executar as leis, elaboradas pelo Legislativo (povo), particularizando seus mandados diante dos casos concretos. Agindo desse jeito, a atuação do executivo estaria limitada ao marco estabelecido e traçado pelo Legislativo, a quem caberia, ao menos primordialmente, a criação das leis.

Assim sendo, a Administração Pública, ao fundamentar suas ações em lei prévia, deixa de representar uma expressão direta de soberania (como o era na época dos Reis Monarcas), passando a lei, elaborada pelo Legislativo (povo) e aplicada pelo Executivo (em cumprimento aos ditames legais)⁷³, a representar a verdadeira soberania.

Apesar da valiosa contribuição e importância desse modo de enxergar o princípio da legalidade, os contornos contemporâneos de atuação da Administração Pública não mais comportam essa leitura. É como veremos a seguir.

A concepção originária (e rígida) do princípio da legalidade estabelecia que a administração (i) não podia atuar em nome de autoridade própria, mas somente amparada na

⁷⁰ MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 100.

⁷¹ ENTERRÍA, E. G.; FERNÁNDEZ, T. R. **Curso de Direito Administrativo**. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 367-368.

⁷² Nesse sentido ENTERRÍA, E. G.; FERNÁNDEZ, T. R. **Curso de Direito Administrativo**. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 368.

⁷³ Nesse sentido ENTERRÍA, E. G.; FERNÁNDEZ, T. R. **Curso de Direito Administrativo**. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 368.

autoridade da lei advinda da vontade geral; (ii) tinha seu escopo de atuação resumido em executar a lei, correspondendo essa função a uma "*simples particularização na atuação concreta dos mandados abstratos das normas*"⁷⁴.

Essa forma originária está vinculada à Teoria da Separação de Poderes clássica, cujo objetivo maior era a contenção do poder do soberano por meio de oposição às práticas do período absolutista (modelo de "*checks and balances*"). Nessa lógica, a Administração deveria submeter-se à lei e ao parlamento (ao fim e ao cabo, também ao povo, titular do poder político) sendo esse mecanismo uma forma de objetivar o poder, livrando-o do arbítrio e dos possíveis caprichos do administrador⁷⁵.

A legalidade, assim, representava verdadeira supremacia do Poder Legislativo (e consequentemente do poder político) em relação aos demais poderes.

Essa redução, todavia, não predomina diante da dinâmica da maioria das atividades administrativas, representando, mais do que isso, uma visão limitada do funcionamento atual da máquina estatal. Guido Zanobini⁷⁶, nesse sentido, afirma que à Administração Pública (na atualidade) não compete apenas "*executar e implementar a norma jurídica*" mas, também, "*satisfazer os interesses coletivos*."

Veja-se, nesse sentido, a constatação dessa insuficiência do princípio da legalidade narrada pela Min. Cármen Lúcia:

A concepção inicial de Estado de Direito, contemporânea em sua expressão mais acabada aos primeiros momentos da experiência liberal, aproveitou do liberalismo a ênfase ou o primado da forma sobre o conteúdo. O que se teve, então, foi o Estado de Direito formal. Foi um passo importante na dinâmica histórica do Estado conquanto se verifique, hoje, a insuficiência do modelo então oferecido para o atingimento da Justiça social material.

(...)

Foi no Estado de Direito formal, ainda no século XVIII, que o princípio da legalidade surgiu, após a fonte formal do Direito por excelência foi, e ainda continua sendo, conquanto não com a mesma conotação então havida, a Lei formal. Daí ao Estado de Legalidade foi curto o caminho e mais curto ainda a caminhada daqueles que, prestimosos em palmilhá-lo para manter o poder em suas mãos com mais força e aparência de legitimidade, não se intimidaram, rapidamente, em valer-se das leis para tirar os melhores proveitos para os seus interesses.

A história encarregou-se de demonstrar, nos conflitos que se seguiram e que tiveram lugar nos Estados europeus no século XIX, a fragilidade do conceito e,

⁷⁴ ENTERRÍA, E. G.; FERNÁNDEZ, T. R. **Curso de Direito Administrativo**. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 372.

⁷⁵ CARVALHO NETO, T. V. Controle jurisdicional da Administração Pública, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 50, n. 199, julho/setembro, 2013, p. 138.

⁷⁶ ZANOBINI, GUIDO. L'Attività Amministrativa e la Legge, in *Scritti Vari di Diritto Pubblico*, Ed. Giuffrè, Milano, 1955, p. 203-218 *apud* ARAGÃO, A. S. A Concepção Pós-Positivista do Princípio da Legalidade, **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, abril/junho, 2004, p. 53.

especialmente, da experiência juspolítica da sociedade confiante na Justiça realizável no Estado de Direito em sua concepção e prática meramente formal.

A própria Justiça era apenas formal, e os direitos e garantias constitucionalmente assegurados e reconhecidos como fundamentais não foram jamais bastantes para fazê-los respeitados e cumpridos em toda a amplitude que a forma legal parecia mostrar.

Daí o surgimento do Estado de Direito material, no qual o conceito e a realização concreta da Justiça buscam tornar eficazes os direitos fundamentais entendidos ou subentendidos no sistema jurídico adotado. Não é que se dispense a forma da lei, pois esta continua sendo elemento de segurança jurídica dos indivíduos. Apenas se tem que nem a lei é um fim, nem é a única fonte do Direito, nem é suficiente pela sua só existência, nem significa a justeza do sistema e a justiça do povo⁷⁷.

Cabe à Administração Pública, hoje, a importante função de realizar os diversos fins públicos materiais dentro dos limites da lei⁷⁸. Isso significa que o objeto da atuação administrativa do Estado não se resume apenas na execução da lei, mas também (e principalmente), na concretização dos fins gerais nela previstos, devendo, não obstante, realizá-los dentro dos limites da legalidade.

No contexto contemporâneo (e na linha do que se sustentou outrora no tópico 1.2.3 "*Separação de Poderes*"), as complexas e numerosas funções assumidas pelo Estado, especialmente nos aspectos econômicos e sociais, modificaram a relação e as funções de cada Poder do Estado. No Brasil, inclusive, em face da lentidão e da burocracia do processo legislativo, passou o Executivo a apresentar uma intensa atividade normativa, como se pode notar da quantidade de Medidas Provisórias editadas anualmente.

García de Enterría⁷⁹, nesse sentido, sustenta que, em decorrência do poder normativo próprio da administração (poder regulamentar), o Executivo não mais se apresenta como simples instância de execução das leis. A Administração, hoje, segundo o autor, apresenta uma outra face, concomitante à originária (de execução de leis), que é a de funcionar como fonte de normas autônomas. Não se justifica mais, pois, falar-se em supremacia do Legislativo, ainda mais diante de um Executivo eleito diretamente.

Intimamente ligada a esse tema está a atuação da Administração Pública por meio de atos discricionários. Isso porque, para exercer a discricionariedade, a Administração utiliza critérios de apreciação não expressos em lei, ou seja, compete à Administração, diante de

⁷⁷ ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 72-73.

⁷⁸ Nesse sentido, ENTERRÍA, E. G.; FERNÁNDEZ, T. R. **Curso de Direito Administrativo**. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 371.

⁷⁹ Nesse sentido, ENTERRÍA, E. G.; FERNÁNDEZ, T. R. **Curso de Direito Administrativo**. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 371-374.

atuações discricionárias, avaliar os diversos critérios passíveis de serem utilizados e particularizá-los diante do caso concreto⁸⁰.

Isso não quer dizer, todavia, que a Administração, quando exerce sua discricionariedade, atue à margem da lei e sem se submeter a controle, sob pena de contrariar o Estado Democrático de Direito que a rege. Guido Zanobini bem retrata essa sujeição da Administração à lei, seja nas atuações discricionárias ou vinculadas:

(...)

Já a Administração, sendo o próprio Estado na persecução dos seus fins, só pode fazer o que a lei permite, seja vinculada ou discricionariamente: a lei - o próprio Estado - pode determinar à Administração tantos os fins a serem alcançados e também os meios para persegui-los, como pode estabelecer apenas aqueles, deixando para a Administração - não mera executora - a escolha dos meios⁸¹.

Sem adentrar em maiores detalhes sobre as concepções formal e substancial (material) do princípio da legalidade⁸², é fato que a legalidade hoje deve ser encarada de maneira compatível com a dinâmica da atividade administrativa, principalmente diante do acelerado desenvolvimento e da mutabilidade da sociedade do nosso tempo. E diante dessa velocidade, o conteúdo advindo de uma legislação feita somente de regras, tende, rapidamente a tornar-se obsoleto (em um período cada vez mais curto de tempo).

Em outras palavras, é impossível colocar dentro de normas, com conteúdo hermético e determinado, uma realidade social em contínua mudança e evolução⁸³, motivo pelo qual sustenta-se que a noção contemporânea de Estado de Direito é baseada no maior respeito da Administração aos princípios e valores constitucionais.

⁸⁰ Nota-se, com isso, que, ao atuar por meio de suas potestades discricionais (nomenclatura adotada por Entierria), o Poder Público age em nome de uma autonomia pessoal, característica que faz desaparecer a concepção de que as atividades administrativas estariam limitadas à simples execução legal.

⁸¹ ZANOBINI, G. L. *Attività Amministrativa e la Legge*, in *Scritti Vari di Diritto Pubblico*, Ed. Giuffrè, Milano, 1955, p. 215 *apud* ARAGÃO, A. S. A Concepção Pós-Positivista do Princípio da Legalidade, **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, abril/junho, 2004, p. 54.

⁸² Essa divisão é retratada na obra de Alexandre Santos do Aragão - "**concepção pós-positivista do princípio da legalidade**", p. 54/55, em que o autor cita José Manuel Sérvulo Correia, para quem o princípio da legalidade pode dividir-se em: "(a) não-contrariedade (compatibilidade, preferência da lei ou legalidade-limite), ou seja, a exigência de a ação administrativa não pode entrar em contradição com uma lei, apesar de não necessariamente haver de nela ter um esteio; e (b) conformidade (reserva de lei ou legalidade-fundamento), que, além da não contradição, exige que a Administração atue com respaldo em alguma lei, de forma que os seus atos sempre consistam de alguma forma na aplicação de preceitos legais (ou, naturalmente, constitucionais). Essa "conformidade" subdivide-se, podendo reduzir-se à (b.1) mera legalidade formal, pela qual basta a existência de normas que tenham por objetivo regular a produção jurídica do acto, atribuindo poderes para a sua emissão, não sendo necessária a (b.2) legalidade material, por força da qual a lei já predetermina parte ou todo o conteúdo dos atos a serem praticados pela Administração Pública".

⁸³ MANGANARO, F. *Principio di Legalità e Semplificazione dell'Attività Amministrativa: i profili critici e principi ricostruttivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2000, p. 165 *apud* ARAGÃO, A. S. A Concepção Pós-Positivista do Princípio da Legalidade, **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, abril/junho, 2004, p. 562.

Nesse contexto, então, fala-se de uma nova (e correta) leitura do princípio da legalidade, baseado em uma ideia mais principiológica e material, em que a Administração Pública vincula-se não somente à lei, ou à legalidade meramente semântica, mas a todo um bloco de legalidade, que incorpora valores, princípios e objetivos jurídicos maiores da sociedade, captados da ideologia subjacente à Constituição. O Estado, dessa forma, fica submetido à lei e ao direito, sobretudo a uma ordem jurídica justa⁸⁴, cujos valores e ideais de proteção do ser humano são o começo e o fim das ações do Estado. Vale a pena conferir as considerações da professora Odete Medauar sobre essa releitura do princípio da legalidade:

Embora permaneçam o sentido de poder objetiva pela submissão da Administração à legalidade e o sentido de garantia, certeza e limitação do poder, registrou-se evolução da ideia genérica da legalidade. Alguns fatores dessa evolução podem ser apontados, de como sucinto. A própria sacralização da legalidade produziu um desvirtuamento denominado legalismo ou legalidade formal, pelo qual as leis passaram a ser vistas com justas por serem leis, independentemente do conteúdo. Outro desvirtuamento: formalismo excessivo dos decretos, circulares e portarias, com exigências de minúcias irrelevantes. Por outro lado, com as transformações do Estado, o Executivo passou a predominar sobre o Legislativo; a lei votada pelo legislativo deixou de expressar a vontade geral para ser vontade de maiorias parlamentares, em geral controladas pelo Poder Executivo. Este passou a se ter ampla função normativa, como autor de projetos de lei, como legislador por delegação, como legislador direito (por exemplo, ao editar medidas provisórias), como emissor de decretos, portarias e circulares que afetam direitos. Além do mais, expandiram-se aprimoraram-se os mecanismos de controle de constitucionalidade das leis.

Ante tal contexto, buscou-se assentar o princípio da legalidade em bases valorativas, sujeitando as atividades da Administração não somente à lei votada pelo legislativo, mas também aos preceitos fundamentais que norteiam todo o ordenamento. A constituição de 1988 determina que todos os entes e órgãos das Administração obedeçam ao princípio da legalidade (*caput* do art. 37); a compreensão desse princípio deve abranger a observância de lei formal, votada pelo Legislativo, e também aos preceitos decorrentes de um Estado Democrático de Direito, que é o modo de ser do Estado brasileiro, conforme reza o art. 1º, *caput*, da Constituição; e, ainda, deve incluir a observância dos demais fundamentos e princípios de base constitucional. Além do mais, o princípio da legalidade obriga a Administração a cumprir normas que ela própria editou⁸⁵.

Portanto, para além de abandonar a visão da legalidade meramente formal, semântica, deve a Administração Pública (e o direito administrativo), ainda, exercer suas atividades visando concretizar os ideais de nossa Carta Constitucional, considerando-se, para tanto, que o ser humano é o alvo primordial das pautas de ação do Estado.

⁸⁴ Infere-se essa leitura de maneira implícita na nossa Constituição e, de maneira expressa, do art. 2, § único, da Lei 9.784/1999.

⁸⁵ MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 130-131.

2.3 Alcance do controle: o papel da instrumentalização recíproca dos princípios no Estado Democrático de Direito

Uma vez pormenorizado o princípio da legalidade e compreendida sua relevância para os controles incidentes sobre as atividades do Estado, cabe, mesmo que em breves linhas, tratar sobre os demais princípios norteadores da Administração Pública que mais de perto interagem com o tema do trabalho, mesmo porque, como irá se demonstrar, há uma verdadeira instrumentalização recíproca entre os princípios, de modo que a legalidade não se compreende dissociada dos valores substanciais integrados no ordenamento jurídico, nem tampouco desviada de sua finalidade instrumental.

Por outro lado, é importante ressaltar que, embora esteja a legalidade assentada em bases amplas (legalidade material), isto é, amarrada não somente à lei votada pelo Legislativo, mas aos preceitos fundamentais que norteiam todo o ordenamento jurídico, na linha do que sustentamos no tópico 2.1 supracitado, entende-se que os demais princípios da Administração (implícitos e explícitos) têm conteúdo autônomo em relação a ela.

Tratar-se-á, assim, do conteúdo constitucional dos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que, como veremos, norteiam a ideologia da Lei de Acesso à Informação.

2.3.1 Princípio da impessoalidade

Consoante destaca a Min. Cármen Lúcia, o princípio constitucional da impessoalidade administrativa tem como objeto principal "*a neutralidade da atividade administrativa, fixando como única diretriz jurídica válida para os comportamentos estatais o interesse público*"⁸⁶.

É justamente a impessoalidade que garante a ausência de interesses particulares e marcas pessoais na gestão da *res publica*. O conteúdo genérico característico das normas jurídicas é que permite que não seja aniquilada a vontade de homem algum da sociedade. "À

⁸⁶ ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 147.

*generalidade da lei corresponde a impessoalidade da administração*⁸⁷", sendo essa a principal ferramenta de combate contra o abuso do poder por determinadas pessoas ou grupos.

José dos Santos Carvalho Filho afirma que:

O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros⁸⁸.

Reconhecer o princípio da impessoalidade como princípio constitucional orientador das atividades administrativas é obstaculizar atuações geradas por sentimentos pessoais do Administrador Público, buscando, desse modo, que os poderes atribuídos aos gestores se finalizem no interesse da coletividade, desatrelados de razões pessoais. Em outras palavras, é dizer que é exclusivamente o interesse público que deve legitimar o comportamento da Administração Pública, pois somente a conduta administrativa legítima tem apoio no Estado Democrático de Direito⁸⁹.

2.3.2 Princípio da moralidade

A moralidade administrativa, segundo doutrina da Min. Carmén Lúcia, *é princípio jurídico que se espalha num conjunto de normas definidoras dos comportamentos éticos do agente público, cuja atuação se volta a um fim legalmente delimitado, em conformidade com a razão de Direito exposta no sistema normativo*⁹⁰.

A moralidade é, pois, uma espécie de conjunto de regras de conduta, extraídas da disciplina geral da Administração, que dota o sistema de legitimidade⁹¹. Nesse sentido, a Min. Carmén Lúcia destaca que:

a moralidade administrativa legitima o comportamento da administração pública, elaborada como ela é por um direito nascido do próprio povo. Por isso, é o acatamento da moralidade administrativa, como princípio de Direito que dota o sistema de legitimidade, o que se estende à qualificação legítima do Poder do Estado. O que se põe em foco quando se cuida da moralidade administrativa, é a

⁸⁷ ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 145-147.

⁸⁸ CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 20.

⁸⁹ Nesse sentido, ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 214.

⁹⁰ ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 190-191.

⁹¹ Nesse sentido, Odete Medauar e José Afonso da Silva.

confiança do povo no Poder institucionalizado e a legitimidade de seu desempenho quanto à gestão da coisa pública (...)⁹².

No Estado Democrático de Direito, toda e qualquer atuação da Administração Pública deve pautar-se pelo princípio da moralidade, sendo ela uma das válvulas que validam o comportamento público, pois, toda atividade administrativa parte deste princípio e a ele se volta. Os fins da Administração Pública têm que ser morais, assim como devem ser, na mesma medida e condição, os meios para atingi-los⁹³.

Nesse sentido, não pode a Administração Pública valer-se de quaisquer meios para que os seus objetivos específicos, hoje calcados no atendimento material, honesto e efetivo do interesse público, sejam atingidos. A moralidade administrativa, pois, impõe limites a atuação administrativa.

2.3.3 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade é reconhecido como um dos princípios informadores do sistema constitucional vigente – democrático e republicano. Diz, assim, com a visibilidade dos atos do poder público e dos comportamentos dos Administradores Públicos.

Conforme menciona a Min. Carmén Lúcia, *"a publicidade da administração é que confere certeza às condutas estatais e a segurança aos direitos individuais e políticos dos cidadãos. Sem ela, a ambiguidade diante das práticas administrativas conduz à insegurança jurídica e à ruptura do elemento de confiança que o cidadão tem que depositar no Estado."*

A publicidade, assim, requer da atuação administrativa não só a publicidade dos atos da administração, mas também a não obscuridade de seus comportamentos. Aliás, a visibilidade é uma característica inerente à democracia, pois, conforme ressalta Bobbio⁹⁴, esse é o *"governo do poder público em público"*.

Assim, no Estado Democrático de Direito e na democracia que se põe em prática hoje, o princípio da publicidade também tem a importante função de assegurar ao povo o

⁹² ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 191.

⁹³ Nesse sentido, ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 214.

⁹⁴ BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 84.

acesso a todas as informações relativas ao comportamento e ao desempenho do Estado no exercício de sua função⁹⁵.

É nesse contexto que se encaixa a Lei de Acesso à Informação, como mecanismo viabilizador dessa transparência do agir administrativo e, mais do que isso, dessa necessária *accountability* entre governantes e governados no Estado Democrático de Direito, como se verá adiante.

Vale destacar, ainda, a íntima relação existente entre os princípios da impessoalidade, moralidade e da publicidade até aqui apresentados. Segundo destaca Medauar, esses princípios estão intimamente relacionados, existindo verdadeira instrumentalização recíproca entre eles:

a impessoalidade configura-se meio para atuações dentro da moralidade; a publicidade, por sua vez, dificulta medidas contrárias à moralidade e impessoalidade; a moralidade administrativa, de seu lado, implica observância da impessoalidade e da publicidade⁹⁶.

A publicidade, assim, mais do que um princípio constitucional, é um princípio informador do direito, especialmente diante da democracia participativa idealizada pelo Estado Democrático de Direito contemporâneo, pois, sendo o povo o titular do poder, não se cogita dele desconhecer a dinâmica da atuação Estatal.

2.3.4 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência foi acrescentado ao *caput* do art. 37 da Constituição Federal a partir da reforma administrativa (Emenda Constitucional 19/98). Esse princípio, que hoje vincula todas as atividades da Administração Pública, requer do responsável pela aplicação dos recursos públicos, nos dizeres de Lucas Furtado⁹⁷, o exame da relação custo/benefício na sua atuação, ligando-se, ainda, à necessidade *de planejamento, definição das necessidades e indicação das melhores soluções para o atendimento dessa necessidade pública*.

⁹⁵ Sobre a diferenciação entre o princípio da transparência da publicidade, recomenda-se a leitura da Tese de Doutorado de Fernando Augusto Martins Canhadas, "*O princípio da Transparência na Administração Pública: A Transparência obrigatória, a Transparência permitida e a Transparência proibida*", apresentada em 2012 à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

⁹⁶ CANHADAS, F. A. M. **O Princípio da Transparência na Administração Pública**: A Transparência obrigatória, a Transparência permitida, e a Transparência proibida. 2012. Tese de Doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), p. 132.

⁹⁷ Nesse sentido, FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 96-100.

Conforme ressalta Medauar⁹⁸, a eficiência se liga, ainda, à ideia de ação da Administração de modo rápido e preciso para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população, contrapondo-se, dessa forma, à lentidão, descaso, negligência e omissão no agir administrativo.

A eficiência é, pois, importante princípio da ordem constitucional contemporânea, ao determinar uma Administração Pública de atuação mais gerencial e focada em resultados, superando-se a tradicional Administração burocrática e pouco produtiva. Nesse sentido, a eficiência deve ser compreendida como um princípio propulsor do melhor exercício das funções do Estado que, ao fim e ao cabo, representam a melhor realização do interesse público.

Vale destacar que a eficiência ainda se liga à exigência de redução dos desperdícios de dinheiro público, impondo-se, ademais, à necessidade da prestação dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Desse modo, esse princípio se revela, também, como um dever da Administração Pública na tentativa de tornar as atividades administrativas cada vez mais qualificadas para oportunizar aos indivíduos o exercício de uma verdadeira cidadania ante as inúmeras falhas e omissões do Estado. A eficiência, portanto, *é um instrumento de se garantir que os objetivos da lei (rectius, do ordenamento jurídico) sejam alcançados*⁹⁹.

Vale a pena conferir a reflexão apresentada por Lucas Furtado acerca do respeito aos princípios gerais da Administração no agir do Estado:

Os princípios gerais da Administração não podem ser considerados meras cartas de intenção. O cumprimento efetivo de todos eles deve ser considerado dever a ser cumprido por todos os responsáveis pela gestão dos recursos públicos. Na eventualidade de a lei facultar adoção de várias opções ou possibilidades de agir, deve ele adotar aquela que melhor realize todos os princípios da Administração Pública. A rigor, se a lei permite interpretação que possa ferir a moralidade, a impessoalidade, a eficiência ou qualquer outro princípio, deve o administrador descartar essa interpretação porque contrária ao Direito. A adoção de soluções eficientes, morais, impessoais é vinculante para o Administrado, e não pode se inserir em seu âmbito de discricionariedade. Opção discricionária é aquela permitida pelo Direito; opção arbitrária, aquela contrária à lei ou a qualquer princípio da Administração¹⁰⁰.

⁹⁸ Nesse sentido, MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 136-137.

⁹⁹ ARAGÃO, A. S. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 74.

¹⁰⁰ FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 100.

Síntese conclusiva

É de se ver, pois, a importância dos princípios para realização do controle na atualidade, especialmente diante da superação de uma legalidade formal, meramente semântica para uma legalidade material, amalgamada aos princípios e valores da ordem Constitucional.

Deve o administrador, desse modo, executar as atividades administrativas determinadas em lei, sem desrespeitar os demais princípios que regulam a Administração Pública. O controle, assim, baseado nessa legalidade mais ampla e ideologizada, perpassa não a simples execução dos ditames legais mas também os princípios constitucionais consagrados no Estado Democrático de Direito.

É o que afirma Canotilho, ao tratar sobre a insuficiência dos mecanismos tradicionais de controle no âmbito da responsabilidade, ao mencionar que a garantia dos cidadãos deve ser reforçada "*mediante o apelo a princípios jurídicos materiais diretamente vinculantes dos três poderes estatais*"¹⁰¹.

Portanto, diante de uma legalidade ampliada, que hoje representa verdadeiro "bloco de legalidade", um ato administrativo que atente contra os princípios da eficiência, da moralidade, da impessoalidade e dos demais princípios positivados na Constituição é considerado também ilegal, pois viola a maior e mais importante de todas as leis, que é a Constituição.

¹⁰¹ CANOTILHO, J. J. G. **O Problema da responsabilidade do Estado por actos ilícitos**. Coimbra: Almedina, 1974. *apud* CARVALHO NETO, T. V. O princípio da *non reformatio in pejus* e o controle de legalidade no processo administrativo. In: ALMEIDA, F. D. M.; MARQUES NETO, F. A.; MIGUEL, L. F. H.; SCHIRATO, V. R. (Coord.). **Direito público em evolução**: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 389-404.

3 O CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO REVIGORADO DA TIPOLOGIA DE CONTROLES

Por expressa determinação constitucional, a máquina estatal brasileira está sujeita a inúmeras formas de controle incidentes sobre as atividades administrativas. Forçoso reconhecer, desde já, porém, que a quantidade numérica de mecanismos de controle, em que pese a relevante importância técnica, não garante o alcance satisfatório dos fins pretendidos.

Entre as várias tipologias de controle existentes na doutrina especializada¹⁰², seguir-se-á a posição adotada por Odete Medauar¹⁰³ em obra específica sobre o tema, intitulada “*Controle da Administração Pública*”. Assim, será utilizado o critério do agente controlador para diferenciar as espécies de controle incidentes sobre o poder público.

Fala-se, assim, em controle interno (ou autocontrole) quando o agente controlador integra a Administração. Em outras palavras, quando a própria administração exerce controle sobre seus órgãos e entidades da administração interna zelando pela excelência de sua própria atuação, se está diante do controle interno¹⁰⁴.

Por sua vez, diz-se externo aquele controle realizado por órgão ou instituição exterior à estrutura da Administração. Breves considerações serão tecidas acerca dos controles realizados pelo Legislativo, Tribunal de Contas e pelo Judiciário (que pode contar ou não com a participação do Ministério Público), especialmente para demonstrar, mais adiante, como a Lei de Acesso à Informação pode contribuir para a efetividade desses controles.

Ressalte-se que especial ênfase será conferida ao controle social, para que se possa compreender, no contexto de modernização dos métodos e técnicas de controle incidentes sob a Administração, como os avanços nessa modalidade de controle se tornam imprescindíveis para acompanhar as novas formas e perspectivas de atuação do Poder Público.

3.1 Controle interno

¹⁰² Odete Medauar destaca as de Seabra Fagundes, Caio Tácito e Hely Lopes Meireles.

¹⁰³ MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

¹⁰⁴ MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 47.

O controle interno (ou autocontrole, na doutrina de Caio Tácito) fundamenta-se, primordialmente, nos princípios da legalidade e da boa administração¹⁰⁵, funcionando como uma consequência da submissão da atividade administrativa ao direito e aos direitos coletivos constitucionalmente garantidos.

Para tanto, a Administração Pública, por iniciativa própria (de ofício) ou por provocação de um interessado, exerce o poder-dever de rever os seus próprios atos, seja para invalidar os atos ilegais, em que se opera o controle de legalidade, seja para revogar os atos que não entenda mais conveniente (controle de mérito), em que se atesta a oportunidade e conveniência de determinado ato administrativo.

O princípio da autotutela consubstancia-se na competência de que goza a Administração para anular e/ou revogar seus próprios atos. É reconhecido pelo Judiciário e está consignado no Enunciado da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, em que se lê: "*A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial*"

Quanto ao momento em que é exercido, o controle interno pode ocorrer (i) antes da existência ou eficácia da medida ou decisão, ocasião em que funcionará como um controle prévio; (ii) simultaneamente à realização da medida ou ato, em que funcionará como um controle concomitante; ou ainda (iii) após a edição ou adoção da medida, funcionando como um controle *a posteriori*.

Sobre o momento de realização do controle interno, vale ressaltar, ainda, conforme salienta Alexandre Santos de Aragão¹⁰⁶, que são raros os casos em que o controle administrativo ocorre mediante um ato administrativo de controle isolado, isto é, em sua grande maioria, o ato administrativo (de controle) final ocorre após a instauração de um processo administrativo.

¹⁰⁵ Na lição de Odete Medauar, o controle interno visa "*ao cumprimento do princípio da legalidade, à observância dos preceitos da "boa administração", a estimular a ação dos órgãos, a verificar a conveniência e a oportunidade de medidas e decisões no atendimento do interesse público (controle de mérito), a verificar a proporção custo-benefício na realização das atividades e a verificar a eficácia de medidas na solução de problemas*" (MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 400.

¹⁰⁶ ARAGÃO, A. S. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 591.

Cumpra, nesse sentido, trazer uma breve reflexão acerca do processo administrativo nesse contexto, que representa verdadeiro mecanismo de avanço na relação entre administrado e administrador.

Segundo Sundfeld¹⁰⁷, *"o processo infunde ao ato racionalidade, imparcialidade, equilíbrio; evita que o agente o transforme em expressão de sua personalidade. Sem ele, o agente fatalmente excederia seu papel de intermediário entre o Direito (a Constituição, a lei) e o ato a ser produzido."*

O processo, dessa maneira, representa um mecanismo intermediário entre a vontade do administrador e o ato administrativo por ele produzido¹⁰⁸, funcionando como uma expressão de imparcialidade que busca conter a imperatividade característica do poder. Veja-se, a esse respeito, as considerações de Odete Medauar¹⁰⁹:

(...) O processo instituído implica organização racional da edição de muitos atos administrativos. Sistematizam-se, deste modo, várias atividades. Sob o ângulo da Administração, representa meio de simplificar práticas, pois não se pode pedir a cada servidor que reinvente, a cada questão que surge, todas as medidas que devem ser adotadas. Para o administrado, permite o conhecimento do modo de exercício da função administrativa, em contraste assim, com funções não processualizadas, cujo modo de exercício dificilmente se dá a conhecer. Conhecendo o modo pelo qual se desempenha a função, o administrado (indivíduo ou grupos) detém melhores condições para pleitear o reconhecimento dos seus direitos. A colaboração dos sujeitos e conhecimento do modo de atuação administrativa, decorrentes do esquema processual, facilitam o controle por parte da sociedade, do Poder Judiciário e de todos os outros entes que fiscalizam a Administração Pública.

É nesse sentido que a Constituição de 1988 prevê a obrigatoriedade da adoção do devido processo legal também em relação à Administração Pública, inclusive no que se refere à possibilidade de recursos e ao necessário respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIV e LV).

Não há dúvidas, assim, de que o processo administrativo contribui para que seja oferecida uma decisão de qualidade, principalmente em vista da possibilidade do debate por ele oportunizada. Alexandre Santos de Aragão¹¹⁰ destaca, entre as inúmeras finalidades do processo administrativo, cinco principais: o processo funciona (i) como garantia; (ii) como mecanismo capaz de oferecer mais compatibilidade com a juridicidade; (iii) como meio capaz de aumentar a legitimidade decisória da Administração Pública; (iv) como mecanismo de

¹⁰⁷ SUNFELD, C. A. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 91-92.

¹⁰⁸ Nesse sentido, SUNFELD, C. A. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 91-92.

¹⁰⁹ MEDAUAR, O. **A Processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 65-69.

¹¹⁰ ARAGÃO, A. S. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 594.

racionalização das atuações administrativas; (v) como facilitador do controle da Administração¹¹¹.

Segundo Odete Medauar¹¹², a classificação completa dos tipos de controles internos seguindo-se o critério do órgão ou agente controlador, são: (i) autocontrole; (ii) controle hierárquico; (iii) supervisão; (iv) inspeção, auditoria e correição; (v) ouvidor; (vi) pareceres vinculantes; (vii) controle da Administração indireta.

3.2 Controle externo

Conforme se asseverou anteriormente, chama-se controle externo aquele realizado por órgão ou instituição exterior à estrutura da Administração. Em outras palavras, segundo Lucas Furtado, *o controle externo é aquele realizado por poder ou unidade administrativa (órgão ou entidade) distintos daquele de onde o ato ou atividade foram emanados*¹¹³.

A grande relevância dessa espécie de controle é que ele representa, no Estado Democrático de Direito, o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) entre os Poderes estabelecidos pela Constituição Federal.

Assim, o controle externo é oriundo da necessidade de se criar mecanismos para a contenção do poder, evitando que ocorra, a exemplo dos Estados absolutistas, situação em que um único órgão ou homem acumulasse todas as funções do Estado.

Optou-se por detalhar as modalidades de controle externo por serem esses controles mais diretamente afetados pela Lei de Acesso à Informação, conforme será demonstrado adiante.

¹¹¹ De especial interesse para o tema aqui estudado, sustenta o autor que o processo é capaz de gerar uma facilitação no controle sobre a Administração Pública, na medida em que "*o trâmite processual dá maior transparência aos pressupostos fáticos e jurídicos das medidas adotadas pela Administração, propiciando, dessa forma, um controle mais eficiente sobre elas, no sentido tanto de impugná-las como de afirmar a sua legitimidade*". ARAGÃO, A. S. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 602.

¹¹² Nesse sentido, MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 32-45.

¹¹³ FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 887.

3.2.1 Controle parlamentar

Por controle parlamentar entende-se a fiscalização exercida pelo Poder Legislativo sobre a Administração Pública¹¹⁴. Essa fiscalização da Administração apresenta-se, segundo a Carta Constitucional de 1988, como tarefa inerente ao poder Legislativo.

Conforme destaca Carvalho Neto, o controle parlamentar ganha relevo no contexto constitucional brasileiro, na medida em que se constata o *“declínio dos parlamentos, em relação às suas atribuições tradicionais, e se evidencia a crescente importância do exercício da sua função fiscalizadora dos atos da administração”*¹¹⁵.

A função de realização do controle da Administração pelo Legislativo é, desse modo, uma das funções do Parlamento nos regimes democráticos, juntamente com o dever de editar as leis. Esse controle realizado pelo Congresso Nacional está estampado em nosso texto constitucional, notadamente nas atribuições estampadas no Título IV, Capítulo I, especificamente no art. 49, X:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

Trata-se, em verdade, de um controle político, uma vez que não cabe ao Congresso anular atos administrativos ilegais, nem tampouco exercer "poder de hierarquia" sobre as autoridades do Executivo, à vista do que consagra a Constituição. Carvalho Neto, nessa linha, afirma que

o parlamento dispõe de competência para, por meio de decretos legislativos ou resoluções, sustar os efeitos de atos administrativos que considerar ilegais ou exorbitantes, ou, ainda, negar a sua aprovação a proposições do Executivo, sempre que as avalie inoportunas, inconvenientes ou desarrazoadas, como se pode inferir da leitura do artigo 49 da Carta¹¹⁶.

Várias são as classificações e categorias apresentadas sobre o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre a atividade administrativa do Estado¹¹⁷. Em que pese a importância

¹¹⁴ MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 95.

¹¹⁵ CARVALHO NETO, T. V. Controle jurisdicional da Administração Pública, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 50, n. 199, julho/setembro, 2013, p. 132

¹¹⁶ CARVALHO NETO, T. V. Controle jurisdicional da Administração Pública, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 50, n. 199, julho/setembro, 2013, p. 132

¹¹⁷ Nesse sentido, Lucas Rocha Furtado fala em controle político e controle financeiro, afirmando ademais que a previsão expressa de competência do Congresso Nacional de exercer o controle financeiro da Administração Pública encontra previsão legal no art. 70 da Constituição Federal. Por sua vez, Diogo de Figueiredo Moreira Neto fala em três modalidades de controle parlamentar: duas diretas, que seriam o controle exercido pelos

dessa diferenciação, especialmente em razão do que dispõe a Constituição Federal, para os fins deste trabalho, serão estudados os mecanismos de fiscalização emanados diretamente das casas legislativas, sem fazer-se qualquer distinção sobre diferentes modalidades de controle (financeiro, político, etc.)¹¹⁸.

Nesse aspecto, Odete Medauar¹¹⁹ indica como meios de controle parlamentar que visam mais imediatamente à atividade da Administração¹²⁰, os seguintes:

- 1) Pedidos escritos de informação¹²¹;
- 2) Convocação para comparecimento¹²²;
- 3) Fiscalização de atos da Administração direta e indireta¹²³;
- 4) Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI)¹²⁴;
- 5) Aprovações e autorizações de atos do Executivo¹²⁵;
- 6) Sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa¹²⁶;

plenários legislativos e por suas comissões; e uma indireta, controle exercido por órgãos auxiliares, quando constitucionalmente instituídos.

¹¹⁸ Nesse sentido, MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 410-411.

¹¹⁹ MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 105-110.

¹²⁰ Segundo Odete Medauar, ficam excluídos dessa análise o *impeachment* em nível federal e estadual e a responsabilidade político administrativa de prefeitos em nível municipal. Diz a autora que "tais institutos, a par do caráter eminentemente político, afetam somente os níveis mais altos do Executivo e caracterizam-se pela raridade de uma utilização. Aliás, reina divergência na doutrina constitucional quanto à inclusão desses institutos entre os meios de controle parlamentar (MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 411).

¹²¹ A Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, bem como qualquer de suas comissões, no âmbito federal, podem solicitar informações escritas aos Ministros de Estado. Caso não seja atendida a solicitação no prazo de 30 (trinta) dias e/ou sejam fornecidas informações falsas, responderá o ministro pelo crime de responsabilidade.¹²¹ Há disposições semelhantes nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos municípios, para autoridades dos respectivos níveis.

¹²² O art. 50 da Constituição Federal determina que "A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificitação adequada".

¹²³ Conforme se mencionou acima, a Constituição Federal, de forma expressa, determina, em seu artigo 49, X, que cabe ao Congresso Nacional "*fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta.*"

¹²⁴ A instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito representa uma das significativas ampliações trazidas pelo texto Constitucional quanto ao controle parlamentar incidente sobre a Administração. A instauração de CPI apresenta-se como um recurso valioso em busca de tornar mais efetivo e rigoroso o controle, em especial, por serem são dotadas de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (art. 58, § 3º). O art. 58, § 3º, da CFRB prevê a possibilidade de criação de CPI pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros. Normas e procedimento das CPIs estão contidas na Lei 1.579/52.

¹²⁵ Algumas decisões do Poder Executivo só se tornam eficazes ou válidas após manifestação favorável do Congresso. São exemplos desses atos: aprovação de acordos, tratados ou atos internacionais que acarretam encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; iniciativas referentes à atividade nuclear; aprovação de Ministros dos STF, TCU, indicados pelo presidente da República, do Banco Central e Procurador-Geral da República; escolha de chefes de missão diplomática de caráter permanente; aprovar o Estado de defesa e a intervenção federal, entre outros.

7) Fiscalização financeira e orçamentária¹²⁷.

Vale, por fim, destacar que o controle exercido pelo legislativo é alvo de críticas por parte da Doutrina¹²⁸, de modo que há uma forte descrença quanto à eficácia e operacionalidade da fiscalização exercida pelo Legislativo sobre a Administração Pública.

Boa parte dessa crítica advém da escassez ou inexistência de resultados dessa atuação, chegando alguns autores (entre eles, Odete Medauar) a dizer que o controle pelo Legislativo é inefetivo. Nesse sentido, afirma a autora que:

tanto no parlamentarismo, quanto presidencialismo "o Executivo detém a hegemonia entre os três poderes e domina a máquina governamental. Em decorrência, embora o ordenamento discipline atuações de controle do legislativo sobre o executivo, inexistente interesse político na realização concreta e eficaz da vigilância, para não desagradar o detentor do Poder Executivo. A deterioração da atividade legislativa e a submissão cega ao Executivo propiciam a inoperância da função de controle, em vez de acentuá-la¹²⁹.

Ainda nesse contexto, Medauar¹³⁰ apresenta como principais fatores responsáveis por essa ineficiência, além da falta de interesse político na realização concreta e eficaz da vigilância, com vistas a não desgastar os chefes do poder executivo, a ausência de sanção em dois sentidos: um primeiro, relativo ao fato de que os atos administrativos não podem ser anulados pelo Congresso (e nem por suas comissões) e um segundo, por não poderem ser aplicadas sanções administrativas pelo poder Legislativo¹³¹.

¹²⁶ A Constituição Federal, em seu artigo 49, V, autoriza o Congresso Nacional a sustar os atos normativos que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa: **Art. 49.** É da competência exclusiva do Congresso Nacional: **V** - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

¹²⁷ O controle exercido pelo parlamento envolve, ainda, a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial da União e de suas entidades (em nível federal). Esse controle é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme preceitua os artigos 70 e 71 da CFRB. O mesmo ocorre com os respectivos legislativos em âmbito estadual e municipal.

¹²⁸ Nesse sentido, dentre outros, Odete Medauar, Roberto Dromi e Ramón Leal.

¹²⁹ MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 97.

¹³⁰ Sobre esse ponto, interessante mencionar o presidencialismo de coalizão, termo cunhado por Sérgio Henrique Abranches, em 1988, em que se dizia que, no sistema presidencialista brasileiro, o presidente sempre será obrigado a formar coalizões para governar. Ainda, diz-se da ineficiência em razão da hegemonia do executivo no cenário político brasileiro, que exerce verdadeiro domínio da máquina governamental.

¹³¹ Em especial, sobre a ausência de sanção, chama-nos especial atenção o fato de que, embora ela seja uma justificativa para as falhas encontradas no controle parlamentar, é fato que se os mecanismos existentes fossem concretizados, restariam consequências às autoridades administrativas, como, por exemplo, a recusa à aprovação ou autorização para atos do executivo e a divulgação de relatórios apurados nas CPIs, que poderiam ser encaminhados ao Ministério Público, ocasionando a responsabilização civil ou criminal de eventuais infratores.

3.2.2 Controle pelo Tribunal de Contas

O controle exercido pelo Tribunal de Contas no Brasil está disciplinado na Constituição Federal, no capítulo referente ao Poder Legislativo, notadamente na seção dedicada à fiscalização financeira e orçamentária, em que se definiu que o controle externo da atividade financeira do Estado compete ao Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas.

Embora seja a redação inequívoca quanto à competência do Congresso, é certo que o texto constitucional, ao detalhar os mecanismos por meio do qual o controle externo será exercido, firma-os como competência exclusiva do Tribunal de Contas da União (TCU). Nesse sentido, Lucas Rocha Furtado¹³² afirma que "*não obstante seja conferida ao Congresso a titularidade do exercício do controle externo, os instrumentos necessários ao seu exercício são conferidos ao TCU*"¹³³.

Entre as razões para que o controle seja exercido pelo TCU, Lucas Rocha Furtado assevera que o controle externo é atividade eminentemente jurídica, e não política, sendo o TCU órgão dotado de autonomia administrativa, financeira e funcional¹³⁴.

Ressalte-se, ainda, que não há subordinação entre o TCU e o Congresso, ainda que o termo "*com auxílio*", presente no dispositivo constitucional, possa suscitar tal dúvida. Na linha do que sustenta Lucas Furtado, não há subordinação entre eles, primeiro, porque as decisões do TCU não estão sujeitas à revisão ou a qualquer espécie de controle pelo Congresso Nacional. Segundo, porque, das decisões exaradas pelo TCU, não são cabíveis quaisquer recursos dirigidos ao Congresso Nacional e, terceiro, para matar o assunto, porque existe decisão¹³⁵ do Supremo Tribunal Federal afastando definitivamente eventual controvérsia quanto à subordinação do TCU ao Congresso¹³⁶.

¹³² FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 911.

¹³³ Nesse sentido, conforme destaca Lucas Furtado, a Constituição, ao mencionar que o controle externo seria exercido mediante auxílio do Tribunal de Contas da União, quis dizer que somente por intermédio do TCU pode o Congresso Nacional exercer as atribuições indicadas na Constituição relacionadas ao exercício do controle financeiro da atividade administrativa do Estado (FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 910-912).

¹³⁴ FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 911.

¹³⁵ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.715-MC/TO, rel. Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 24.5.2006, publicado no DJ 25.8.2006

¹³⁶ Nesse sentido, FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 911.

Ademais, no que se refere à natureza do controle exercido pelo TCU, a Constituição determina que a fiscalização seja contábil, financeira e orçamentária e que compreenda os aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade.

Sobre esses aspectos, Lucas Furtado¹³⁷ sustenta que o controle de legalidade compreende a verificação do cumprimento da lei e o controle de legitimidade de plena observância do ordenamento jurídico, do qual resulta a prerrogativa, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal¹³⁸, de que o TCU também exerce controle de constitucionalidade das leis e dos atos sujeitos à sua fiscalização.

Quanto à economicidade, sustenta o autor que esse controle alcança elementos relacionados ao mérito do ato, ocasião em que são examinados os aspectos relacionados (i) à efetividade, em que se examina em que medidas as metas definidas foram alcançadas; (ii) à eficiência, que busca ponderar os custos do programa em face dos benefícios; (iii) eficácia dos programas, cujo foco corresponde à análise dos resultados efetivamente obtidos¹³⁹.

Veja-se, por fim, as principais atribuições dos Tribunais de Contas, propostas por Odete Medauar¹⁴⁰: (i) elaboração de parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo; (ii) exercer auditoria financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial sobre os entes controlados; (iii) apreciar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos; (iv) apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões; (v) apreciar a legalidade das licitações e contratos; (vi) tomar providências ante a verificação de ilegalidades; (vii) nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000, fiscalizar o cumprimento das normas da lei; alertar os poderes e órgãos quanto aos deveres nela impostos; verificar os cálculos dos limites de despesa com pessoal de cada poder e órgão; processar e julgar os agentes estatais quanto às infrações administrativas previstas no art. 5 da Lei 10.028/2000.

¹³⁷ FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 921.

¹³⁸ Enunciado da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: *O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.*

¹³⁹ FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 923.

¹⁴⁰ MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 413-414.

3.2.3 Controle jurisdicional

Por controle jurisdicional da Administração entendemos a apreciação pelo poder Judiciário sobre atos, processos, contratos administrativos, atividades, operações materiais, omissão ou inércia da Administração¹⁴¹.

O controle jurisdicional é um controle externo deflagrado mediante provocação, em especial pelo ajuizamento de ações, em que são observados procedimentos formais e respeitados os direitos das partes¹⁴². É realizado por juízes dotados de independência e imparcialidade (não eleitos) e, em regra, é classificado como controle *a posteriori* e repressivo.

Um dos mais importantes instrumentos de controle sobre a Administração, representa, para alguns estudiosos¹⁴³, decorrência direta do Estado de Direito. Tamaña importância vem retratada em nosso texto Constitucional, que estabeleceu em seu art. 5º, XXXV, o princípio da inafastabilidade do controle do poder judiciário, em que se lê que "*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito.*"

Consequência imediata desse princípio é a de que no Brasil vigora o sistema de jurisdição *una*¹⁴⁴ (de origem inglesa e norte-americana), pelo que, em nosso sistema jurídico, todos os conflitos incumbem a uma única jurisdição¹⁴⁵ (há um monopólio da função jurisdicional). Em outras palavras, tem-se que somente ao judiciário cabe resolver definitivamente qualquer litígio de direitos, incluindo aqueles em que o poder público é parte.

Ainda, é possível notar da previsão Constitucional que a apreciação não restou limitada somente às "lesões de direito", estando incluídas também as "ameaças de direito". Outro ponto importante de se notar é que não mais adjetivou¹⁴⁶ o direito protegido como "individual". Portanto, ficam acobertados por esse princípio os direitos de pessoas jurídicas, entidades, direitos coletivos e difusos¹⁴⁷.

¹⁴¹ MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 186.

¹⁴² Em especial, o contraditório, a ampla defesa, a imparcialidade do julgador, o princípio do juiz natural (competência), entre outros.

¹⁴³ Nesse sentido, Odete Medauar, Alexandre Santos de Aragão, Lúcia Valle Figueiredo e José Afonso da Silva.

¹⁴⁴ Esse sistema se contrapõe ao sistema do contencioso administrativo, ou da jurisdição dupla, de origem francesa. Nesse modelo, em apertada síntese, existem duas ordens de jurisdição paralelas: a jurisdição comum (ordinária) e a jurisdição administrativa, que se destina a julgar os litígios envolvendo a Administração Pública, cujo órgão supremo é o Conselho de Estado.

¹⁴⁵ Odete destaca, como ponto negativo desse sistema, a não especialização dos juízes e a sobrecarga trazida ao judiciário pelas ações contra a Administração (MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 191-200).

¹⁴⁶ A exemplo das Constituições antigas de 1946, 1967 e 1969, em que figurava "direito individual".

¹⁴⁷ MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 416.

Outra decorrência extraída do princípio da proteção judiciária é a regra geral¹⁴⁸ de que não se pode exigir o esgotamento prévio da via administrativa para que se possa ingressar em juízo, isto é, em face de uma lesão ou ameaça de lesão advinda de alguma atividade administrativa, não se faz necessária a interposição de recursos administrativos prévios para que se ingresse com ação perante o judiciário¹⁴⁹.

Um dos pontos de maior relevância sobre o controle jurisdicional diz respeito ao seu alcance. Nesse contexto, a apreciação da legalidade de qualquer ato da Administração Pública pelo Judiciário é determinação constitucional, não havendo, pois, questionamentos quanto à possibilidade de incidência dessa modalidade de controle (controle de legalidade) sobre os atos administrativos. O que se questiona, então, é o que está abrangido por esse controle, isto é, qual é o alcance da atuação do judiciário. Relacionado a isso, está a possibilidade de o controle judicial incidir (i) sobre o mérito do ato administrativo e (ii) sobre os atos discricionários.

Sendo assim, há quem entenda que o controle jurisdicional deve ser calcado em legalidade formal (restrita), cabendo ao judiciário, quando provocado, somente a verificação da consonância do ato da administração com o dispositivo legal que o embasa, por meio de uma análise calcada em critérios objetivos do ato administrativo.

Os que assim pensam baseiam-se na tripartição dos poderes, estampada no art. 2º da Constituição Federal, para alegar que não cabe ao judiciário, em respeito a esse princípio, exercer qualquer ingerência nas atividades típicas do Poder Executivo. Suscitam, ainda, que os integrantes do Poder Judiciário são desprovidos de mandado eletivo e, portanto, também de legitimidade para apreciar aspectos relativos ao interesse público, cabendo a esse poder somente a análise de aspectos como competência, forma e ilicitude do objeto do ato administrativo¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Entre as exceções, destacam-se a revisão, edição e cancelamento de enunciado de súmula vinculante (uso da reclamação) e o ajuizamento de *habeas data*.

¹⁴⁹ Tarcísio Vieira de Carvalho ressalta, nesse contexto, que por conta do fortalecimento do controle judicial no contexto Brasileiro, foram ampliados os remédios constitucionais de correção da atividade administrativa. A Constituição prevê, nesse sentido, como instrumentos de garantias individuais, afora os já existentes na legislação ordinária, o mandado de segurança, o *habeas data*, *habeas corpus* e o mandado de injunção. Por sua vez, como garantia de interesses coletivos e difusos, tem-se o mandado de segurança coletivo, a ação civil pública e a ação popular. É também nesse contexto que ganha evidência o papel do Ministério Público na Carta Constitucional de 1988, que tem o *status* de órgão essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe, além de zelar pela defesa da ordem jurídica e do regime democrático, também defender os direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis. (CARVALHO NETO, T. V. Controle jurisdicional da Administração Pública, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 50, n. 199, julho/setembro, 2013, p. 131-137).

¹⁵⁰ Nesse sentido, MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 418.

Por outro lado, há uma corrente¹⁵¹ que defende que o controle deve ser amplo, baseado em legalidade igualmente ampla e ideologizada, pelo que se sustenta, conforme assevera Phillip Gil¹⁵², que os valores que conformam, justificam e se apresentam como incubadoras das expressões normativas positivistas *"de igual forma são passíveis de verificação de regularidade de sua aplicação pela Administração, quando do exercício do controle pelo Judiciário."*

Segundo esse posicionamento, com o qual concordamos, o princípio da legalidade está determinado não apenas na expressão legal, mas também nos valores, fundamentos e princípios da ordem jurídica (constitucionais e infraconstitucionais), devendo o judiciário, pois, averiguar a conformação da atuação administrativa, segundo esses critérios¹⁵³.

Em análise sobre o tema, o Min. Celso de Mello, em votação perante o Supremo Tribunal Federal, em 21.3.1990, afirmou que era preciso evoluir cada vez mais no sentido *"da completa justiciabilidade da atividade estatal e no fortalecimento do postulado da inafastabilidade de toda e qualquer fiscalização judicial. A progressiva redução e eliminação dos círculos de imunidade do poder há de gerar, como expressivo efeito consequencial, a interdição de seu exercício abusivo"*¹⁵⁴.

Cabe ao administrador, assim, a difícil tarefa de implementar as políticas governamentais previstas em lei, sem, todavia, violar os princípios que regulam a sua atividade e que se encontram previstos no texto constitucional. Evidente, porém, que essa ampliação do controle não deve implicar na substituição do administrador pelo juiz, pois cabe primeiro ao juízo regular e estrito de conveniência e oportunidade, cabendo ao judiciário a revisão da atividade administrativa baseada numa legalidade ampla e ideologizada, isto é, impregnada de um conteúdo axiológico que contém outros vários princípios constitucionais fundamentais.

¹⁵¹ Entre os vários autores que se coadunam a esse pensamento, destaca-se Odete Medauar, Alexandre Santos de Aragão e José dos Santos Carvalho Filho.

¹⁵² FRANÇA, P. G. **O controle da Administração Pública** – Discrecionariade, Tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. 3. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, [s.d.], p. 123.

¹⁵³ Conforme ressalta Odete Medauar, a Constituição de 1988 está *"impregnada de um espírito geral de priorização dos direitos e garantias ante o poder público"*, sendo certo que uma das consequências desse espírito é a de que a legalidade assenta-se, hoje, em bases mais amplas, calcadas em princípios a serem observados por toda a Administração Pública, formados pelos valores fundamentais e pelo catálogo dos direitos e garantias individuais e coletivos estampados na Constituição de 1988 (MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 418).

¹⁵⁴ Mandado de Segurança nº 20.999/DF, rel. Celso de Mello, julgamento em 21.3.1990, Tribunal Pleno, DJ 25.5.1990

Dois importantes avanços para concretização desse novo modelo de controle jurisdicional foi o estabelecimento de controle dos motivos e da finalidade do ato administrativo.

À vista do que foi dito no tópico 2.2, o pensamento de que a discricionariedade administrativa representava um espaço livre de quaisquer interferências e controles conferido à Administração não mais subsiste. Odete Medauar, em recuperação histórica desse avanço, afirma que:

Fixou-se, primeiro, a exigência de observância de regras de competência; após, a imposição de regras de forma. Depois se elaborou a exigência de nexo entre o ato administrativo e seus antecedentes ou circunstâncias de fato, situando-se no motivo um vínculo a mais no exercício do poder discricionário. Em decorrência, veio a possibilidade de controle jurisdicional dos antecedentes de fato e das justificativas jurídicas que levaram à tomada da decisão em determinado sentido, ou seja, o controle do motivo¹⁵⁵.

Acrescenta-se, ainda, outro ponto importante a respeito do controle de motivo, que é a possibilidade de verificação de indícios de desvio de poder na prática do ato administrativo. Essas questões relativas ao desvio de poder e desvio de finalidade foram importantes parâmetros fixados para o exercício do poder discricionário, pois possibilitaram, ademais do controle de motivo, o controle do fim do ato, que, como retrata Caio Tácito¹⁵⁶, citado em obra de Odete Medauar, “*teve o mérito de focalizar a noção de interesse público como centro de legalidade do ato administrativo*”

Sendo assim, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade revestem-se de especial importância no controle jurisdicional exercido sobre os atos discricionários, pois, uma vez reconhecida que uma providência administrativa é desarrazoada, isto é, apresenta falta de proporcionalidade entre meios e fins (diante dos motivos ensejadores da expedição do ato), estará ela em desconformidade com a finalidade da lei, sendo assim, restará violado o princípio da legalidade (do qual a finalidade não é mais do que uma decorrência lógica)¹⁵⁷.

Portanto, ao exercer o controle sobre um ato administrativo discricionário, deve o Judiciário se valer de técnicas específicas e diversificadas, ligadas ao controle dos elementos ou dos pressupostos vinculados ao controle do desvio de poder (finalidade) e ao controle dos motivos.

¹⁵⁵ MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 216.

¹⁵⁶ TÁCITO, C. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 61 *apud* MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 217.

¹⁵⁷ Nesse sentido, CARVALHO NETO, T. V. Controle jurisdicional da Administração Pública, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 50, n. 199, julho/setembro, 2013, p. 136.

Nesse sentido, a adoção dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, finalidade e motivação consistentes podem ser considerados como instrumentos objetivadores do caráter subjetivo das atividades discricionárias¹⁵⁸, de modo que pode-se dizer, conforme ressalta Carvalho Neto¹⁵⁹, que:

não se afastará o julgador de sua função precípua, ao invalidar atos administrativos, ainda que decorrentes de apreciação discricionária, sempre que o agente público vier a: i) desconsiderar elementos ou pressupostos estabelecidos em lei, como ocorre na definição da competência; (ii) desgarrar-se da finalidade legal, em decorrência do mal uso da competência; (iii) mal valorando os motivos do ato, adotar providência que não se contenha nos limites do razoável.

Se assim o fizer, não estará o julgador adentrando o mérito administrativo, o núcleo das opções razoáveis que dizem com a apreciação discricionária – o que seria inconstitucional, pois configuraria invasão de competência privativa do administrador. Tampouco estará redefinindo o interesse público, eis que este cabe ser definido pelo Congresso. Diferentemente, estará apenas cumprindo o seu papel social, de conformidade com o desejo do titular do poder, o povo, segundo cânones constitucionais.

Faça-se constar, por fim, uma nota sobre as consequências do controle jurisdicional, que repercutem de diferentes maneiras na Administração Pública, sendo os seus efeitos mais comuns, segundo retrata Odete Medauar e Alexandre Santos do Aragão: (i) a suspensão de atos ou atividades; (ii) anulação de atos ou contratos administrativos; (iii) imposição de obrigação de fazer; (iv) imposição de obrigação de abstenção de algo; (v) imposição de pagar e (vi) imposição de indenizar¹⁶⁰.

3.2.4 Controle social

Por controle social entender-se-á, para fins deste trabalho, a verificação, pela sociedade, da conformidade da atuação da Administração Pública a certos parâmetros¹⁶¹. É o cidadão o executor dessa modalidade de controle.

Importante que se faça, desde já, uma consideração. Para alguns autores, entre eles D'Auria, Roberta Lombardi e Giannini, o controle social não poderia ser considerado uma espécie de controle. Isso porque, sustentam os referidos autores, um dos elementos

¹⁵⁸ Nesse sentido, FRANÇA, P. G. **O controle da Administração Pública** - discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 136.

¹⁵⁹ CARVALHO NETO, T. V. Controle jurisdicional da Administração Pública, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 50, n. 199, julho/setembro, 2013, p. 137.

¹⁶⁰ Nesse sentido, ARAGÃO, A. S. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 622; MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. São Paulo, 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 224.

¹⁶¹ MEDAUAR, ODETE. **Controle da Administração Pública**. São Paulo, 2. ed., Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 30-31

caracterizadores do controle não estaria presente nessa modalidade, qual seja, a necessidade de edição de medida após o trâmite de verificação da irregularidade. Portanto, segundo essa corrente, as providências, afetando o ato ou o agente público, ausentes no controle social, integrariam o controle de modo inerente¹⁶², isto é, a expedição da medida seria um dos aspectos constituidores do controle.

Para outra corrente, porém, é possível que exista controle sem que exista a necessidade de ser expedida pelo agente controlador qualquer medida que afete juridicamente a decisão controlada ou o agente público. Essa visão representa uma acepção mais ampla de controle adotada, entre outros, por Allegretti, Carabba e Odete Medauar¹⁶³.

Essa última é a posição que será adotada.

O estudo dessa modalidade de controle torna-se de especial relevância para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Com efeito, para acompanhar as céleres mudanças ocorridas no papel desempenhado pelo Estado ao longo dos anos, especialmente na busca de se concretizar os direitos fundamentais previstos na nossa Carta Constitucional, várias medidas tiveram de ser tomadas pela Administração Pública.

Uma das principais, nesse sentido, foi o abandono da visão formalista do princípio da legalidade e a consequente releitura dos demais princípios constitucionais compreendidos à luz dessa resignificação do primeiro. Outro importante passo rumo a essa concretização de direitos, foi a criação de novos mecanismos de atuação do Estado, em que se destacam (i) as ferramentas de cooperação entre os privados e a Administração Pública e (ii) a participação popular.

Sobre essas mudanças, Canotilho salienta que:

O "Estado de Direito" da pós-modernidade não pode ser o Estado de Direito da modernidade: num garante-se a sociedade civil perante o autoritarismo do Estado; noutro "aspira-se à respiração" do indivíduo e do privado, depois de asseguradas estadualmente as dimensões inelimináveis da socialidade, igualdade e fraternidade. Num foi necessária a regra do direito contra a ordem autoritária e ingerente; noutro impõe-se o "regresso à regra" como forma de redução da complexidade prestacional

¹⁶² Nesse sentido, MEDAUAR, ODETE. **Controle da Administração Pública**. São Paulo, 2. ed., Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 28-29

¹⁶³ MEDAUAR, ODETE. **Controle da Administração Pública**. São Paulo, 2. ed., Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 176

do Estado, a fim de impedir a juridicização total da vida e a rigidificação planificante das estruturas autônomas da sociedade¹⁶⁴.

É de se ver, na linha do que sustenta Canotilho, que para a efetiva promoção de suas finalidades primordiais, quais sejam, a concretização dos direitos fundamentais e a realização dos direitos humanos (em especial a dignidade da pessoa humana), o Estado de Direito contemporâneo deve valer-se de instrumentos renovados de atuação, que, obviamente, devem vir acompanhados de novas formas de controle incidentes sobre a atividade estatal.

É nesse contexto que o controle social surge como um valioso instrumento democrático, por permitir a efetiva participação dos cidadãos no processo de exercício do poder.

De fato, participação e controle social são ideias intimamente relacionadas. Nas palavras de Helio Saul Mileski¹⁶⁵, no controle social, como o cidadão é o verdadeiro executor do controle, há uma necessária ligação dessa modalidade de controle com a participação e a transparência: é a transparência que permite a participação e o controle das atividades administrativas¹⁶⁶. E é por meio da participação na gestão pública que a sociedade pode intervir na tomada de decisão do poder público e exercer o controle das atividades administrativas, exigindo, ademais, que o gestor público preste contas de sua atuação.

O controle social, ainda, além de representar uma forma de validação do Estado perante a sociedade, na realidade brasileira representa também a concretização da forma de governo democrática. Robert Dahl afirma, nesse sentido, *que não há democracia completa sem a participação de todos os cidadãos*¹⁶⁷.

¹⁶⁴ CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 395.

¹⁶⁵ MILESKI, HELIO SAUL. Controle Social: Uma aliado do controle oficial, interesse público, a. 3, n. 36, mar-abr, 2006, p. 86-89 *apud* MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 176.

¹⁶⁶ Sobre a efetivação da transparência como mola propulsora do controle social, será feita, no capítulo subsequente (Capítulo 3), análise sobre a Lei de Acesso à Informação, Lei Federal 12.527/2011, que regula o acesso a informações previsto no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal.

¹⁶⁷ DAHL, R. A. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997, p. 234 *apud* CONCEIÇÃO, A. C. L. **Controle Social da Administração Pública: Informação e conhecimento – interação necessária para efetiva participação popular nos orçamentos públicos**. Trabalho de conclusão de curso de Especialização em Orçamentos Públicos do Instituto Serzedello Corrêa – ISC/DF. Disponível em portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055022.pdf. Acesso em 18 nov. 2013.

De fato, instrumentos de participação são uma constante nos ordenamentos dos Estados de Direito democráticos¹⁶⁸. Nas palavras de Marcos Augusto Perez, *a participação popular nas funções estatais, além de entrosar-se perfeitamente com os elementos do Estado de Direito material, completa-os*. Nesse contexto, sustenta o autor que:

Em primeiro lugar, a participação aproxima a sociedade do Estado, fazendo com que o mesmo se abra para a busca de suas finalidades primordiais, ou seja, compelindo o Estado a dar efetividade aos direitos humanos. Reforça-se, pois, a idéia de que a legalidade não é uma mera regra de funcionamento da máquina estatal, uma finalidade em si, mas, ao contrário, um instrumento em prol da efetividade dos direitos fundamentais.

Em segundo lugar, a participação importa necessariamente em maior legitimação do Estado e do Direito. A participação no exercício das funções estatais "populariza", se assim podemos dizer, o Direito, dessacralizando-o. O direito desce do pedestal e passa, de fato, a ser comentado e interpretado em meio aos conflitos, divergências e disputas sociais. Desnudado e politizado, o Direito nada perde, mas, ao contrário, ganha nova força, fruto de sua adequação à realidade social.

A participação popular no Estado de Direito, ademais, representa um avanço nas formas de controle da Administração. Através dos institutos de participação, a coletividade passa a fiscalizar ativamente os desvios e abusos eventualmente cometidos pela Administração Pública. Ora, o crescimento da Administração Pública sobre a vida social, (...) importou na necessidade da criação de novos mecanismos de controle, visando à proteção dos cidadãos. Daí a criação dos institutos de participação popular em inteira coincidência de objetivos com o Estado de Direito.

Por fim, os institutos de participação popular na Administração Pública, em alguns casos, têm se revelado como instrumentos bastante apropriados para a efetivação dos direitos humanos. Muitos dos serviços implementados ou fiscalizados pelo Estado, essenciais para o bem-estar da coletividade, têm se aperfeiçoado pela participação organizada dos administrados (...)¹⁶⁹.

Nota-se, portanto, que o controle social, para além de servir aos cidadãos na efetiva promoção dos direitos humanos, ainda serve como instrumento de legitimidade do Estado, especialmente, por possibilitar a aproximação entre Administração e administrado (democracia participativa).

Com efeito, uma das consequências do distanciamento entre Estado e sociedade é a apatia e a intolerância dos cidadãos para com a figura do Estado, o que certamente contribui para a manutenção dos horríveis índices de ineficiência na prestação das atividades estatais. Diante das infinitas demandas (complexas!) que fazem parte do rol de atividades a serem

¹⁶⁸ Apenas para exemplificar, cita-se a iniciativa popular (art. 61, § 2º, CF); formas de participação do usuário na administração direta e indireta (art. 37, § 3º); ações e serviços de saúde, que permitem a participação da comunidade (art. 198, III CF); sistema de seguridade social (art. 194, VII CF); Lei 10.257/2000 (Estatuto da Cidade), que prevê a gestão democrática com a participação da comunidade; Lei 11.445/2007, que expressa como princípio o controle social (art. 2º, X), Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo federal e prevê, em situações de interesse geral, a consulta pública (art. 31), a audiência pública (art. 32), e a Lei 12.587/2012, que prevê a participação da sociedade civil na fiscalização, planejamento e avaliação da política nacional de mobilidade urbana, entre outros.

¹⁶⁹ PEREZ, M. A. **A Administração Pública Democrática** – Institutos de Participação Popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 62-63.

prestadas hoje pelo Estado, outra alternativa não há se não a formulação de estratégias, muito bem articuladas, com vistas a aplicar melhor os recursos públicos, sabidamente limitados. Assim sendo, torna-se imperiosa a integração da sociedade com a Administração Pública.

A coletividade deve funcionar, nesse sentido, como um dos *players* do planejamento governamental¹⁷⁰. Os instrumentos de participação representam, nesse sentido, um importante mecanismo para concretização dos objetivos da Administração Pública, funcionando como um verdadeiro "dosador" das ações Estatais e evitando, assim, que elas reflitam em prejuízos para os cidadãos¹⁷¹. Veja-se as considerações de Gustavo Justino de Oliveira, apoiado em Justen Filho,¹⁷² sobre o tema:

como o exercício das funções estatais apenas pode legitimar-se como instrumento de realização e tutela da dignidade da pessoa humana, a função administrativa deverá, não somente pautar-se em atenção a esse valor, mas também ser desempenhada no sentido de que as decisões tomadas pelos agentes, órgãos e entidades administrativas estejam o mais próximo possível dos anseios do indivíduo e da sociedade." Isso demanda a obrigatória disponibilização de canais participativos aos cidadãos, gerando soluções concertadas, tornando possível a concretização do ideal constitucional da dignidade da pessoa humana.

Importante ressaltar, todavia, que, apesar da forte relação existente entre participação e controle, nem toda atividade do cidadão com relação à Administração Pública pode ser considerada como controle. Conforme ressalta Odete Medauar, "*um cidadão isolado ou por meio de associações pode participar da tomada de decisões da Administração Pública, sem que se apresente aí um controle*"¹⁷³.

A linha que separa as atuações participativas em geral e o controle exercido pelo cidadão, segundo Odete, é tênue e de difícil estabelecimento, pois, muitas vezes "*as atuações participativas propiciam ou facilitam o controle, mas nem sempre se revestem de cunho verificador*"¹⁷⁴, típica característica de controle.

Portanto, ficam inseridas no âmbito do controle social, seguindo essa linha, apenas as

¹⁷⁰ Veja-se, nesse sentido, as ideias do orçamento participativo. Segundo Marcos Perez, "*é um instituto de participação popular na Administração Pública não vinculante, de consulta, ou meramente opinativo (...) que tem o objetivo de preparar, sob a condução da Administração, o projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo ao Legislativo. Compreende a realização de seguidas audiências públicas, geralmente regionalizadas, por vezes acompanhadas da eleição de representantes para diferentes conselhos deliberativos.*" (PEREZ, M. A. **A Administração Pública Democrática** – Institutos de Participação Popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 179).

¹⁷¹ Esse quadro se acentua ainda mais na realidade social e política do Brasil, um país de dimensões enormes com severos problemas de corrupção e impunidade, talvez um dos maiores desafios das gestões públicas na atualidade.

¹⁷² OLIVEIRA, G. J. **Direito Administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 180.

¹⁷³ MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 176.

¹⁷⁴ MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 176.

atuações dos cidadãos, isolado ou mediante associações, referentes a decisões já tomadas, ou que ainda estejam em vias de adoção, que tenham o intuito de verificar ou provocar a verificação da sua legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, conveniência, oportunidade, etc.¹⁷⁵

Assim sendo, para figurar como controle social, conforme define Odete¹⁷⁶, é necessário que o mecanismo permita, por si só, que a Administração "*corrija ou evite inadequações nos seus atos ou omissões e também suscite a atuação dos órgãos de controle*". Nesse sentido, manifestações, protestos, passeatas, atos de vandalismo, etc., não serão, neste trabalho, considerados como espécies de controle social, ainda que estejam revestidos de caráter reivindicatório, pois, como se disse, isso não basta para ser considerado um mecanismo de controle social¹⁷⁷.

Serão apresentados, então, apenas os mecanismos de controle sociais institucionalizados, na linguagem de Medauar¹⁷⁸, representados por aqueles controles fundamentados em preceitos constitucionais ou infraconstitucionais, reconhecida, porém, a faculdade da Administração em estendê-los a situações não indicadas previamente na legislação, desde que mantido seu caráter formal.

Destaque-se, todavia, que, apesar dessa delimitação na tratativa do tema, reconhece-se a importância e a eficácia relevante dos controles sociais não institucionalizados, principalmente em face dos acontecimentos recentes na história política do país¹⁷⁹. O recorte, porém, teve de ser feito por não tratarem os mecanismos não institucionalizados, ao menos diretamente, de temas jurídicos, refletindo, em verdade, campo fértil de análise para outras Ciências Sociais, entre as quais a Ciência Política, a Sociologia, a História e a Antropologia.

Outrossim, Para Medauar¹⁸⁰, o controle social funciona paralelamente e em parceria com os demais controles, isto é, ao lado dos controles "oficiais"¹⁸¹. São espécies de controles sociais institucionalizados apresentados em nosso ordenamento jurídico:

¹⁷⁵ Nesse sentido, MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 176.

¹⁷⁶ MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 177.

¹⁷⁷ Nesse sentido, MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 177.

¹⁷⁸ MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 177.

¹⁷⁹ Referimo-nos às recentes manifestações ocorridas por todo o país, iniciadas com o movimento do "passe livre", em São Paulo.

¹⁸⁰ MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 177.

¹⁸¹ MILESKY, H. S. Controle Social: um aliado do controle oficial, interesse público, a. 3, n. 36, mar.-abr., 2006, p. 86-89 *apud* MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 176.

- Constituição Federal: a Constituição, em seu art. 74, § 2º¹⁸², preceitua que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU. Do mesmo modo, determina a CF, no art. 31, § 3º¹⁸³, que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei estabelecendo, ainda, em seu art. 3º, que as contas ficarão, durante 60 (sessenta) dias anualmente, à disposição dos contribuintes, que poderão questionar-lhe a legitimidade.
- Lei 8.666/93, lei de licitações e contratos: a lei prevê, em seu art. 113, § 1º¹⁸⁴, a possibilidade de qualquer licitante, contratado, pessoa física ou jurídica, represente ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra quaisquer irregularidades na aplicação da Lei, especialmente para os fins de controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos nela previstos.
- Realização de Consultas públicas: a consulta pública consiste em procedimento de divulgação de um projeto, plano, programa ou minuta de atos normativos de interesse geral, visando que, no prazo determinado pela Administração, todos os eventuais interessados possam manifestar-se sobre os dados respectivos, por meio de críticas e sugestões de aperfeiçoamento, ou ainda, que solicitem informações à Administração com o fim de dirimir eventuais dúvidas sobre o documento. Reveste-se a Consulta Pública de controle na modalidade preventivo, pois, a Administração tem o dever de documentar todas as consultas e respondê-las publicamente, antes de tomar sua decisão final, de modo a instruir e fundamentar o processo decisório. São exemplos, em nosso ordenamento, de previsões de possibilidade de convocação pela Administração Federal de consulta Pública: art. 31, Lei 9784/1999 (Lei do processo administrativo federal); art. 19, III da Lei 9.472/97 (Lei geral das telecomunicações); art. 43, II, da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); art. 10, VI da Lei 11.079/2004 (Lei que regula as parcerias público-privadas).
- Realização de Audiência Pública: a audiência pública consiste em procedimento consultivo, inserido na fase instrutória do processo decisório da Administração Pública, em que se realiza sessão pública aberta a todos os interessados para que sejam debatidos ou esclarecidos os aspectos e problemas envolvidos em determinada decisão administrativa. Deve ser lavrado um termo da audiência no qual figurem as manifestações colhidas. São exemplos previstos em nossa legislação federal: art. 12, da Lei 8.689/93 (Gestão do Sistema Único de Saúde); art. 19 da Lei 9.478/97 (Processo decisório da ANP); art. 4, § 3º da Lei 94.27/96 (Lei da ANEEL); art. 53 da Resolução 1 do Conselho da ANATEL; art. 2º, Resolução 009/87 do Conselho Nacional do Meio Ambiente; art. 40, §4, I da Lei 10.257 (definição de políticas urbanas no Estatuto das Cidades); art. 39, *caput*, combinado com art. 23, I, "c" da Lei 8.666/93; art. 32 da Lei 9.784/99 (lei do processo administrativo federal);¹⁸⁵
- LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal): a LRF contém previsão, em seu

¹⁸² Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

¹⁸³ Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. [...] §3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

¹⁸⁴ Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto. [...] § 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

¹⁸⁵ Sobre as consultas públicas e audiências públicas, Odete Medauar ressalta que elas só terão legitimidade se "a Administração responder a todas as manifestações oriundas da sociedade civil e estiver aberta a aceitar críticas e propostas apresentadas; do contrário será apenas um simulacro ou formas de justificar decisões já tomadas" (MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 178.

art. 49¹⁸⁶, de que as contas apresentadas pelo chefe do poder Executivo deverão ser disponibilizadas, durante todo o exercício, no respectivo poder legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Ainda, prevê o art. 48, parágrafo único, II¹⁸⁷, da mesma lei a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária financeira, em meios eletrônicos de acesso públicos.

É possível observar, portanto, que controle social diz com (i) a ampla fiscalização que a sociedade pode exercer sobre a compatibilidade das decisões tomadas pelo Poder Público com o ordenamento jurídico vigente (controle *a posteriori*); e (ii) a análise da adequação de execução de um programa ou medida com as diretrizes que lhe forem concernentes.

Vê-se, ademais, que, em uma sociedade democrática, o controle social é exercido em vários momentos, desde a implementação de políticas públicas e/ou modificação de normas, por meio de abertura de consultas e ou audiências públicas, ao acompanhamento da implementação de medidas e programas. Sem contar, ainda, com a possibilidade de denúncia pelos cidadãos de irregularidades aos órgãos de controle e a alternativa de ingressarem com ação judicial (ação popular), com vistas a anular ato lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa.

Tudo isso, como se viu, prescinde da necessária transparência dos atos públicos, dever eminentemente republicano. Transparência, aliás, intimamente relacionada à divulgação de informações em poder do Estado, pois, conhecê-las permite não apenas o acompanhamento da tomada de decisões do Poder Público e o aumento de eficiência na implantação de políticas públicas, mas também um controle social mais atento, capaz de dificultar o abuso de poder e a implementação de medidas que fujam do interesse público para atender motivações particulares, contribuindo, em muito, para a diminuição da corrupção e a elevação da

¹⁸⁶ **Art. 49.** As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. **Parágrafo único.** A prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

¹⁸⁷ **Art. 48.** São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. **Parágrafo único.** A transparência será assegurada também mediante: [...] **II** – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

accountability (prestação de contas e boa governança), típica dos regimes democráticos.

De forma conclusiva, para a efetivação do princípio democrático na Administração Pública, nela materializado por meio da participação popular e do controle social, é imprescindível o direito à informação e transparência nas atividades administrativas¹⁸⁸.

A transparência e a disponibilização das informações serão abordadas no capítulo seguinte. Tratar-se-á da Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regulamentou o direito de acesso à informação previsto no art. 5º, XXXIII, art.37, §3, e art. 216, § 2º, da Constituição Federal.

¹⁸⁸ Nesse sentido, MOTTA, F. **Publicidade e Transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-14-ABRIL-2008-FABRICIO%20MOTTA.PDF>>. Acesso em 19 nov. 2013.

4 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO FERRAMENTA PROPULSORA DO CONTROLE SOCIAL

Pode-se observar que a transparência, a participação do indivíduo nas tomadas de decisões do Poder Público e a expansão do controle social estão intimamente relacionados ao fortalecimento das democracias contemporâneas.

A disponibilização de informações, nesse contexto, torna-se essencial, ainda mais diante da complexidade do mundo contemporâneo e, especialmente, do sistema representativo de governo que adotamos. De fato, os representantes que recebem a função delegada dos representados devem responder ao povo que lhes confiou essa representação e prestar contas das atividades do governo. É, portanto, aos cidadãos que delegaram à gestão da coisa pública aos representantes que pertence o direito de acesso à informação¹⁸⁹.

Com efeito, a assimetria de informações entre os atores que compõem o jogo democrático põe em risco a própria democracia, construída sobre os pilares do controle e da responsabilidade. Para reduzir os riscos e os custos associados a essas assimetrias (generalizadas na sociedade contemporânea) é que mecanismos institucionais que possibilitem o acesso às informações detidas pelos agentes especializados ganham distinta importância¹⁹⁰.

Consoante se demonstrará, as ferramentas de promoção da transparência administrativa e de acesso às informações oficiais possibilitam, entre outras coisas, desde a abertura do poder público para a participação direta do cidadão (democracia participativa) ao acompanhamento, avaliação e auxílio na gestão dos bens públicos (controle social).

Nesse sentido, assegurar a transparência e o acesso a todas as informações relativas ao comportamento e desempenho do Estado no exercício de suas funções significa conferir,

¹⁸⁹ Veja-se, sobre democracia representativa e representatividade, passagem esclarecedora de Carl Schmitt, citado por Bobbio: “a representação apenas pode ocorrer na esfera da publicidade. Não existe nenhuma representação que se desenvolva em segredo ou a portas fechadas. Um parlamento tem um caráter representativo apenas enquanto se acredita que sua atividade própria seja pública. Sessões secretas, acordos e decisões secretas de qualquer comitê podem ser muito significativos e importantes, mas não podem jamais ter um caráter representativo” (BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 101).

¹⁹⁰ Nesse sentido, CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (coords.). **Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas**. Brasília: ANDI, 2009, Artigo 19, p. 117. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov/publicacoes/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf>. Acesso em 20 nov. 2013.

nas palavras da Min. Carmén Lucia¹⁹¹, "*certeza às condutas estatais e segurança aos direitos individuais e políticos dos cidadãos*"

É justamente nesse contexto atual do Estado Democrático de Direito que pretendemos analisar o direito de acesso à informação no Brasil, previsto Constitucionalmente no art. 5, XXXIII e regulamentado pela Lei Federal nº 12.527/2011.

A partir da compreensão das razões da lei, tentaremos avaliar suas contribuições, avanços e retrocessos na implementação de uma cultura de transparência e de não obscuridade dos comportamentos do Estado, que propiciem, ao revés, o exercício ético do poder, na busca de combater, entre outros males, a corrupção, tão internalizada em nossa sociedade.

4.1 A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de transparência

Informação é poder. E é por esse motivo que transparência e publicidade são temas centrais nos regimes democráticos contemporâneos e, em especial, no Brasil, em que a república vigora como forma de governo.

Conforme ressalta a Min. Carmén Lúcia¹⁹², a publicidade é inerente à democracia porque, se o poder emana do povo e nele reside (conforme previsto no art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal), "*não se cogita de o titular do poder desconhecer-lhe a dinâmica*".

Não há dúvidas, pois, de que a visibilidade da atuação administrativa contemporânea é mais do que uma tendência mundial, apresentando-se, em verdade, como uma necessidade no contexto atual da Administração Pública, que se distancia cada vez mais de uma rigidez autoritária por meio, principalmente, da (i) absorção de valores e princípios constitucionais e (ii) nova dinâmica no relacionamento entre Estado e sociedade.

Tudo isso alia-se ao fato de que a democracia que se põe em prática hoje conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente para efeito de fiscalização e controle do poder, elementos indissociáveis da ideia de Estado de Direito. Sendo assim, como irá se impugnar ou fiscalizar aquilo que não se tem conhecimento?

É justamente o acesso ao quanto praticado pelo Estado que oferece os elementos para que os direitos dos cidadãos sejam exercidos, sendo, pois, de fundamental importância para que os direitos a eles conferidos constitucionalmente possam ter efetividade jurídica e social,

¹⁹¹ ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 240.

¹⁹² ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 240.

isto é, deixem de ser letra de lei¹⁹³.

Mas nem sempre foi assim. Se atualmente a transparência é concebida, quase que naturalmente, como decorrência lógica e necessária do agir do Estado, em passado não tão distante, a realidade era bem diferente disso.

No século XX, por exemplo, marcado pelo acirramento dos conflitos ideológicos (guerra fria) e bélicos (guerras mundiais) pelo mundo, não havia espaço para uma política aberta e ampla de transparência. Com efeito, a abertura de "segredos militares" e a divulgação de informações públicas poderiam ser fatais para os governantes daquele período, motivo pelo qual imperava a cultura do sigilo e do segredo como regra¹⁹⁴.

Importante observar, assim, que nas últimas décadas ocorreu uma verdadeira revolução no mundo quanto a percepção do direito à informação. Conforme consta de dados oficiais disponibilizados pelo Governo Federal¹⁹⁵, enquanto em 1990 apenas 13 (treze) países haviam adotado leis nacionais regulamentando o direito de acesso à informação, hoje, cerca de 90 (noventa) países já possuem leis nesse sentido¹⁹⁶, o que demonstra, além de tudo, uma enorme evolução legislativa acerca do tema nos últimos anos.

Mais do que isso, conforme se extrai de recente relatório produzido pela UNESCO, enquanto na década de noventa o direito à informação não era reconhecido por nenhuma organização intergovernamental, hoje, *todos os bancos multilaterais de desenvolvimento e uma série de outras instituições financeiras internacionais adotaram políticas de divulgação de informações*¹⁹⁷.

É nesse contexto, portanto, que nasce a regulamentação do Acesso à Informação no

¹⁹³ ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 241.

¹⁹⁴ Tanto é assim que várias democracias consolidadas à época já continham regulamentação das garantias das liberdades clássicas, como a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa, mas ainda não possuíam legislação coesa sobre o acesso à informação de posse do Estado.

¹⁹⁵ MENDEL, T. **Liberdade de Informação: Um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009, p.3. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>>. Acesso em 20.11.2013

¹⁹⁶ Destaca-se, ainda, que a adoção da primeira lei de direito a informação por um país do Oriente Médio ocorreu em 2007, com a Jordânia. Diz-se hoje, portanto, que a tendência de regulamentar e reconhecer o direito de acesso à informação se estende a todas as regiões do mundo (MENDEL, T. **Liberdade de Informação: Um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009, p. 4. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em 20.11.2013).

¹⁹⁷ MENDEL, T. **Liberdade de Informação: Um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009, p. 4. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>> Acesso em 20.11.2013.

Brasil, com significativo atraso em relação ao cenário mundial, especialmente em relação aos países Europeus e aos Estados Unidos, que desde longa data já tratam da liberdade de informação e da transparência em seus diplomas legais, que, aliás, já são alvo de amplo reconhecimento na jurisprudência¹⁹⁸, especialmente na Europa.

4.2 Antecedentes da Lei de Acesso à Informação

É preciso reconhecer que o Brasil, de alguma maneira, já tratava do tema da transparência antes da edição da LAI, ocorrida em 18 de novembro de 2011.

Com efeito, após a promulgação da Carta Constitucional de 1988, em que (i) se reconheceu o acesso à informação como direito fundamental dos indivíduos; (ii) elevou-se a *status* constitucional o princípio da publicidade e (iii) ampliou-se, sobremaneira, os institutos de participação popular nas atividades estatais, tanto decisórias como fiscalizatórias¹⁹⁹, inúmeras leis, decretos e portarias²⁰⁰ que versam sobre o tema foram publicados, especialmente a partir do ano 2.000, sem contar, ainda, com as previsões sobre divulgação de

¹⁹⁸ A título de exemplo, cita-se algumas decisões e regulamentos apontados por Fernando Augusto Canhadas em sua recente tese de doutorado apresentada junto à PUC/SP (2012), intitulada "*O princípio da transparência na Administração Pública: a transparência obrigatória, a transparência permitida e a transparência proibida*", p. 72/73; Decisão n. 93/731/CE187 do Conselho da União Europeia de 20 de dezembro de 1993, relativa ao acesso ao público aos documentos do Conselho, o Tratado de Amsterdã de 1997, que previa o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, e o Regulamento CE n. 1049 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso ao público dos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. De jurisprudência, apresenta o autor a sentença de 8 de novembro de 2007 do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (caso *Tem Bavária Lazer Co. Ltd. contra a Comissão*), que interpretou de forma bastante restritiva as exceções ao princípio do acesso geral aos documentos previstos no Regulamento 1049/2001, a sentença de 1º de julho de 2008 (caso Maurizio Turco contra o Conselho da União Europeia) do Tribunal de Justiça (Grande Sala), que atestou que *o princípio da transparência reforça a democracia ao permitir que os cidadãos controlem toda a informação que constituem fundamentos dos atos legislativos*, além da sentença de 18 de dezembro de 2007 (Reino da Suécia contra o *Internationaler Tierschutz-Fonds*) do Tribunal de Justiça (Grande Sala), que também interpretou restritivamente as exceções do Regulamento 1049/2001 (especialmente seu artigo 4.5), para afirmar que os Estados Membros não possuem *direito de veto geral e incondicional para oporem-se, discricionariamente, à divulgação de documentos procedentes do e no poder de uma instituição da União Europeia*.

¹⁹⁹ Nesse sentido, 1º Relatório sobre a Implementação da Lei 12.527/2001, Controladoria Geral da União – CGU. Brasília, maio 2013, p. 7. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/1RelatorioLAI.pdf>. Acesso em 21.11.2013.

²⁰⁰ Fernando Canhadas apresenta, como exemplo, as seguintes leis: Lei da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados (Lei Federal 8.159/91); Lei de Licitações (Lei Federal 8.666/93, 10.5020/02 e 12.426/11); Lei da Garantia de Certidão (Lei Federal 9.051/95); Lei da Interceptação Telefônica (Lei Federal 9.296/96); Lei do *Habeas Data* (Lei Federal 9.507/97); Lei dos Crimes de “Lavagem” ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores (Lei Federal 9.613/98 alterada pela Lei Federal 12.683/12); Lei do Processo Administrativo Federal (Lei 9.784/99); Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei da Transparência (Lei Complementar 101/2000 com a redação alterada pela Lei Complementar 131/2009); Leis de sigilo fiscal e bancário (Leis Complementares 104/2001 e 105/2001); Lei e Regulamento do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (Lei Federal 10.683/03 e Decreto Federal 4.923/03); Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/11).

informações públicas e transparência governamental contidas no texto constitucional²⁰¹.

Dentro dessa legislação esparsa, destacamos que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101/2000, representou um grande marco na consolidação da transparência ativa no Brasil, isto é, na divulgação de informações de ofício pela administração, principalmente com relação à gestão fiscal (transparência fiscal).

Além da Lei de Responsabilidade Fiscal, os documentos oficiais do Governo Federal destacam²⁰², entre os atos normativos que mais contribuíram para o aumento da transparência:

- 1) Lei 9.784/1999, que regulamentou o processo administrativo;
- 2) Lei 10.520/2002, que versa sobre o pregão presencial eletrônico;
- 3) Decreto 6.170/2007, que instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV;
- 4) Decreto 6.370/2008, que criou o cartão de pagamento do Governo Federal e extinguiu as chamadas contas tipo "B"; e
- 5) Lei Complementar 131/2009²⁰³, que acrescentou dispositivos à LRF para ampliar ainda mais a transparência pública²⁰⁴.

Veja-se, de forma esquemática, uma linha do tempo²⁰⁵ com as principais ações governamentais concretas voltadas à transparência pública adotadas no Brasil, desde 2000 até 2012, ano em que foi editada a Lei de Acesso à Informação (LAI) brasileira:

²⁰¹ A título de exemplo, cita-se as seguintes previsões Constitucionais: CFRB, art. 5º, XIV; CFRB, art. 5º, XXXIV; CFRB, art. 5º, LXXII, "a", "b"; CFRB, art. 5º, XXXIII; CFRB, art. 37, § 3º, II; CF, art. 162; CFRB, art. 216, § 2º.

²⁰² Disponíveis em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/publicacoes/1RelatorioLAI.pdf>. Acesso em 21 nov. 2013.

²⁰³ Segundo consta do 1º Relatório sobre a implementação da Lei 12.527/2011 elaborado pela Controladoria Geral da União em maio de 2013, *a alteração legislativa operada pela Lei Complementar no 131, de 2009, ampliou a institucionalização da transparência. Foi a primeira vez que uma lei obrigou todos os entes federativos – União, estados e municípios – e todos os Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – a colocarem na internet, em tempo real, todas as despesas e todas as receitas*. Disponível em <http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/publicacoes/1RelatorioLAI.pdf>. Acesso em 21 nov. 2013.

²⁰⁴ 1º Relatório sobre a implementação da Lei 12.527/2011 elaborado pela Controladoria Geral da União em maio de 2013. Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/publicacoes/1RelatorioLAI.pdf>, p. 8. Acesso em 19 nov. 2013.

²⁰⁵ Disponível em: http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/publicacoes/SumarioExecutivo_1anoLAI.pdf, p. 7. Acesso em 19 nov. 2013.

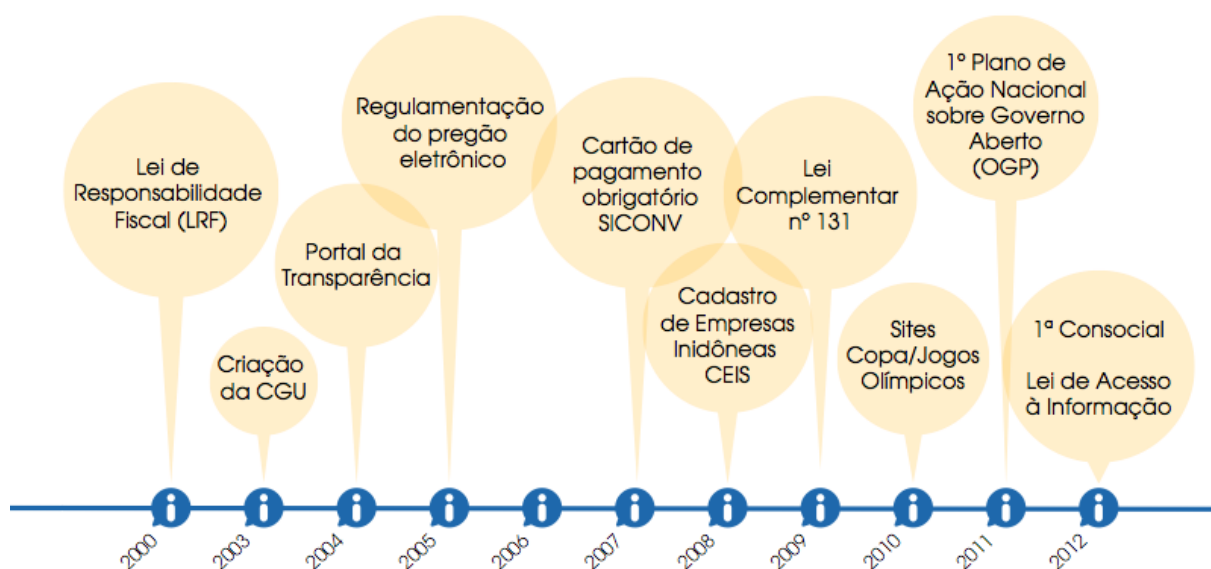


Figura 1²⁰⁶

Além da produção normativa, é preciso esclarecer que o Brasil também adotou medidas administrativas na busca da consolidação das políticas de transparência, sendo a principal delas a criação do Portal da Transparência do Executivo Federal.

Criado no ano de 2004 (conforme representação gráfica acima) pela Controladoria Geral da União, essa ferramenta tornou possível o acompanhamento de informações atualizadas diariamente sobre a execução do orçamento, inclusive sobre recursos públicos transferidos e suas aplicações diretas (origens, valores, favorecidos)²⁰⁷.

Nesse contexto, ainda, o Brasil participa de iniciativas internacionais na área de transparência pública e governo aberto, a exemplo da *Open Government Partnership* (OGP), que objetiva *assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis*²⁰⁸.

Mais do que ser participante de ONGs, o Brasil é signatário de tratados e convenções

²⁰⁶ Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov/publicacoes/SumarioExecutivo_1anoLAI.pdf> p.7. Acesso em 19 nov. 2013.

²⁰⁷ Importante destacar o reforço ao controle social implementado por meio dessa iniciativa, por permitir que a sociedade acompanhe e fiscalize a aplicação dos recursos públicos.

²⁰⁸ Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov/publicacoes/1RelatorioLAI.pdf>>, p. 8. Acesso em 19 nov. 2013.

internacionais²⁰⁹ que contêm disposições sobre o assunto, a exemplo do art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, dos arts. 10 e 13 da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, do item 4 da Declaração Interamericana de princípios de liberdade de expressão e do art. 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

Em que pese toda evolução na política da transparência existente no Brasil desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988, é preciso reconhecer que todo o trabalho até então desenvolvido buscava avançar e consolidar a transparência ativa do Governo Federal.

4.3 O surgimento da Lei de Acesso à Informação e algumas de suas características principais

Foi só a partir de 16 de maio de 2012, então, (dia em que a LAI entrou em vigor), que passaram os cidadãos brasileiros a contar com uma ferramenta para receber dos órgãos e entidades públicas de todos os Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), inclusive, da administração indireta, quaisquer informações (ressalvados os casos de sigilo previsto na lei) que tenham interesse em obtê-las, não sendo necessária apresentação de qualquer espécie de motivação para solicitá-las.

A LAI, nesse contexto, cria um verdadeiro sistema para obtenção das informações, estabelecendo procedimentos, (solicitação via internet, pessoalmente, telefone, etc.), prazos (para fornecimento das informações, para interposição de recurso, etc.) e responsabilidades ao agente público que não cumprir as determinações legais.

Segundo consta da exposição de motivos, a LAI surgiu para *regulamentar de forma unitária e sistemática, que assegure, efetivamente, o acesso amplo a informações e documentos produzidos pela Administração Pública*²¹⁰, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição.

Ainda da exposição de motivos, datada de 13 de maio de 2009 e assinada por vários Ministros de Estado da época, é possível colher a informação de que o anteprojeto de lei enviado ao Presidente da República foi resultado de "*aprofundada discussão travada no âmbito de grupo formado por representantes dos Ministérios co-autores, e de órgãos a eles relacionados, para estudo de propostas de normatização do tema enviadas originalmente à*

²⁰⁹ O direito de acesso à informação, inclusive, já foi reconhecido por vários países como direito fundamental por diversos organismos da comunidade internacional, entre eles a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Conselho da Europa (CdE) e a União Africana.

²¹⁰ Texto da Exposição de motivos da Lei nº 12.527/2011, disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov/publicacoes/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>, p. 14. Acesso em 19 nov. 2013.

Casa Civil pela Controladoria Geral da União, a partir de debates havidos no seio do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, bem como pelo Ministério da Justiça, além de outras contribuições".

Dos documentos oficiais disponibilizados no site da Controladoria Geral da União²¹¹, é possível extrair, ainda, a informação de que a lei foi discutida e votada pelo Congresso Nacional entre 2009 e 2011 e implementada apenas 6 (seis) meses após a sua publicação no Diário Oficial da União, tendo sido criado um Plano de Trabalho do Governo Federal para garantir que, na entrada em vigor da lei, os serviços já estivessem prontos para funcionamento²¹².

Vê-se, pois, que houve um verdadeiro envolvimento do Governo Federal para que a LAI fosse implementada, o que indica que o assunto foi tratado como prioridade pelo Governo. E não deveria ter sido diferente. O Brasil foi um dos últimos países a regulamentar o direito de acesso às informações públicas constitucionalmente previsto (art. 5º, XXXIII) como direito fundamental.

Nas razões para elaboração do anteprojeto de lei, apresentadas na exposição de motivos da LAI, reconhecem os seus elaboradores que o acesso à informação pública, além de indispensável ao exercício da cidadania, também representa um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção²¹³, de forma que o anteprojeto figuraria como mais uma medida adotada pelo Governo Federal com o objetivo de promover a ética e ampliar a transparência no setor público²¹⁴. Com efeito, a exposição de motivos anuncia, ainda, que a LAI adota o *acesso pleno, imediato e gratuito das informações* como regra geral e o sigilo como exceção.

Do que se lê da apresentação do anteprojeto, também é possível afirmar que a pretensão da lei era criar mais um mecanismo para o aprofundamento da democracia participativa no Brasil, no sentido de evitar que existissem obstáculos indevidos à *difusão das*

²¹¹ Nesse sentido, a Cartilha "Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, Controladoria Geral da União. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/CartilhaAcessoaInformacao.pdf>, p. 9. Acesso em 19 nov. 2013.

²¹² Nesse sentido, <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/1RelatorioLAI.pdf>. Acesso em 20 nov. 2013.

²¹³ Texto da Exposição de motivos da Lei nº 12.527/2011, disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>, p. 14. Acesso em 19 nov. 2013.

²¹⁴ Texto da Exposição de motivos da Lei nº 12.527/2011, disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>, p. 14. Acesso em 19 nov. 2013.

*informações públicas e a sua apropriação pelos cidadãos*²¹⁵.

No mesmo sentido, a exposição de motivos da LAI já anuncia a diretriz perseguida pela lei de que o acesso à informação (regulamentado por ela), como expressão da transparência pública, devia implementar meios não só para garantir acessibilidade às informações, mas também para garantir que *"o ambiente onde são geradas as informações não seja contaminado por ações de corrupção, abusos e desmandos"*²¹⁶.

Em linhas gerais, esse é o espírito da LAI apresentado na exposição de motivos de seu anteprojeto de lei²¹⁷.

De fato, a lei institui mudanças significativas no trato da informação pública. Estabelece diretrizes, conceitos e princípios norteadores para a consolidação do direito fundamental de acesso à informação e, nesse sentido, impõe o acesso às informações como regra e a exceção como sigilo (acabando com a "cultura do segredo"²¹⁸ que muitas vezes predominava na tratativa com os órgãos públicos) e o desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública e do controle social como diretrizes²¹⁹.

Do mesmo modo, a lei avança na consolidação da transparência ativa, mesmo diante de toda produção normativa pré-existente. Ela inova ao definir um conjunto mínimo de informações que obrigatoriamente devem constar nos portais (internet) de todos os órgãos e entidades públicas, de todos os poderes e esferas do governo, ao detalhar os elementos que devem estar presentes nos sítios eletrônicos (ferramentas de pesquisa, publicações dados, indicação de local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se com o órgão ou entidade detentora do sítio, etc.), e, também, ao prever mecanismos de acessibilidade para pessoas com deficiência²²⁰.

Ainda no que se refere à inauguração da transparência na modalidade passiva, isto é, na divulgação de informações em atendimento a pedido do administrado, a lei também andou

²¹⁵ Texto da Exposição de motivos da Lei nº 12.527/2011, disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>, p. 17. Acesso em 19 nov. 2013.

²¹⁶ Texto da Exposição de motivos da Lei nº 12.527/2011, disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>, p. 17. Acesso em 19 nov. 2013.

²¹⁷ Para não tornar a análise repetitiva e, mais do que isso, cansativa, optamos por não analisar as disposições acerca da organização da lei na exposição de motivos.

²¹⁸ Termo utilizado na Cartilha "Acesso à informação Pública: uma introdução à Lei n. 12.527/2011 – Controladoria Geral da União – Brasília, 2011", disponível em <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/CartilhaAcessoInformacao.pdf>> acesso em 19 nov. 2013.

²¹⁹ Ver, nesse sentido, o art. 3º da Lei 12.527/2011).

²²⁰ Ver, nesse sentido, os incisos do § 3º do art. 8º da Lei 12.527/2011).

bem, especialmente porque previu expressamente a desnecessidade de motivação do pedido (art. 10, § 3º) e porque estabeleceu procedimentos (cap. III) para solicitação da informação, estabelecendo prazos máximos de atendimento (artigos 10 e 11) e, ainda, a possibilidade de interposição de recurso em caso de negativa pelo órgão detentor da informação (art. 15), prevendo, inclusive, mais de uma "instância" recursal, como se nota da previsão de recurso à CGU e à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), previstos no art. 16. O art. 19, § 2º, ainda, determina aos órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público, o encaminhamento ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, das decisões de segunda instância que negarem acesso a informações.

Além disso, a lei instituiu como dever dos órgãos e entidades públicas a criação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), uma ferramenta de comunicação entre a sociedade e a Administração, por meio da qual, aliás, o público protocoliza os documentos e requerimentos de acesso à informação (art. 9º, III), é atendido e orientado quanto ao acesso às informações (art. 9º, I) e informado sobre a tramitação de documentos (art. 9º, II).

A LAI, como novidade, tem inspirado algumas controvérsias. Uma, em especial, dividiu bastante as opiniões. É a determinação contida no inciso VI do art. 7º do Decreto 7.724/12, que regulamentou a LAI no âmbito do Executivo Federal, que prevê a divulgação nominal da remuneração e dos subsídios recebidos por servidores públicos nos sítios eletrônicos dos órgãos públicos.

4.4 Divulgação dos salários dos servidores públicos

Entre as inúmeras questões controvertidas decorrentes da lei, conforme adiantou-se ao final do subtópico 4.3, a divulgação dos salários dos servidores públicos ganhou destaque nas mídias recentes. No trato do tema tem havido justificável preocupação em equilibrar, na justa medida, o direito à informação, de titularidade da sociedade, e o direito à privacidade (e a própria segurança) dos servidores públicos.

Essa controvérsia já foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Suspensão de Segurança 3.902/ SP²²¹, de relatoria do então Ministro Ayres

²²¹ Originalmente, cuidava-se de Suspensão de Segurança requerida pelo Município de São Paulo, contra decisões liminares do Tribunal de Justiça Paulista, nos Mandados de Segurança n. 180.176-0/7-00 e 180.589-0/1-00 (esta, no Agravo Regimental 180.589-0/3-01). Decisões colegiadas que suspenderam o ato de divulgação nominal da remuneração bruta mensal de cada servidor municipal, em sítio eletrônico na Internet, denominado "De Olho nas Contas", de domínio da municipalidade.

Britto. O julgamento ocorrido em 9.6.2011, pelo plenário da Corte, recebeu a seguinte ementa:

Ementa: SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS. 1. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. 2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. 3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O “como” se administra a coisa pública a preponderar sobre o “quem” administra – falaria Norberto Bobbio -, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. 4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. 5. Agravos Regimentais desprovidos. (SS 3902 AgR-segundo, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 09/06/2011, DJe-189 DIVULG 30-09-2011 PUBLIC 03-10-2011 EMENT VOL-02599-01 PP-00055 RTJ VOL-00220- PP-00149)

De fato, esse tema suscita diferentes opiniões. Alguns, apoiados na violação a privacidade, intimidade e segurança dos servidores públicos, dirão que essa medida deveria ser abrangida entre as hipóteses de sigilo previstas na LAI. Outros, por seu turno, acompanhados dos Ministros do Supremo, dirão que deve prevalecer o princípio da transparência e o direito fundamental de acesso às informações públicas inerentes à nossa forma republicana de governo.

O relator, Min. Ayres Britto, conduziu seu voto no sentido de que a remuneração

bruta, cargos e funções dos servidores públicos, enquanto agentes públicos, constituem-se informações de interesse coletivo ou geral, expondo-se, portanto, ao que preceitua o art. 5º, XXXIII da Constituição Federal, isto é, a divulgação oficial, sem que a intimidade, vida privada, segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional, por não versarem sobre informação imperativa à segurança do Estado ou do conjunto da sociedade.

No sentir do ministro, não se pode falar em divulgação da intimidade ou de vida privada porque os dados objeto da divulgação (salário, etc.) dizem respeito às informações do agente enquanto agente público, isto é, enquanto agentes estatais agindo "nessa qualidade". Portanto, independentemente do fato de a segurança física ou corporal dos servidores ou de suas famílias restarem fragilizadas, esse *"é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano"*, que somente por explícita enunciação legal rimada com a Constituição é que deixa de atuar no espaço da transparência ou visibilidade de seus atos²²².

²²² Veja-se, na íntegra, o voto do Ministro Relator: 12. Início pelo juízo de que estamos a lidar com situação demandante de conciliação de princípios constitucionais em aparente estado de colisão. Aparente conflito, e não mais que isso. De um lado, faz-se presente, aí sim, o princípio da publicidade administrativa (*caput* do art. 37). Princípio que significa o dever estatal de divulgação dos atos públicos. Dever eminentemente republicano, porque a gestão da "coisa pública" (República é isso) é de vir a lume com o máximo de transparência. Tirante, claro, as exceções também constitucionalmente abertas, que são "aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado" (inciso XXXIII do art. 5º). Logo, respeitadas que sejam as exceções constitucionalmente estampadas, o certo é que "todos têm direitos 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 (...)", conforme a 1ª parte redacional do mesmo art. 5º. Com o que os indivíduos melhor se defendem das arremetidas eventualmente ilícitas do Estado, enquanto os cidadãos podem fazer o concreto uso do direito que a nossa Constituição lhes assegura pelo § 2º do seu art. 72, *verbis*:

"Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União".

13. De outra banda, fala-se, basicamente, do direito que assistiria aos servidores municipais de não ser divulgada a sua remuneração bruta. Isso por implicar violação à sua intimidade e vida privada, de parelha com o perigo que representaria para a sua segurança pessoal e familiar o conhecimento geral de tal remuneração por modo nominalmente identificado. Conhecimento geral tanto mais temerário quanto disponibilizado em rede mundial de computadores (internet), porquanto viabilizador de formatação de um tipo de banco de dados que terminaria por habilitar terceiros a planejar golpes financeiros contra os servidores municipais e assediá-los pessoalmente para fins inconfessáveis.

14. O meu voto já se percebe. A situação dos agravantes cai sob a regência da 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade.

15. No tema, sinta-se que não cabe sequer falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo "nessa qualidade" (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua

Em que pese concordar com as razões apontadas pelo relator, posicionamo-nos de forma divergente. Entendemos que não há necessidade de se divulgar o nome ou qualquer outro elemento de fácil identificação pessoal dos servidores públicos para ver atendidos os requisitos da transparência administrativa. Pelo contrário, sustentamos que a divulgação dos vencimentos vinculados somente a cargo/função ou matrícula do servidor em nada viola o princípio da necessária transparência na gestão administrativa.

Foi nesse sentido a decisão proferida pelo Min. Gilmar Mendes, suspendendo as liminares que impediam a publicidade da remuneração bruta mensal dos servidores do município de São Paulo, confirmada pelo plenário na ocasião do julgamento da Suspensão de Segurança 3.902/SP. Na oportunidade, o ministro sugeriu a possibilidade de adoção de uma solução intermediária que atendesse a finalidade almejada pela norma e completou dizendo que, no "caso em questão, uma solução hipoteticamente viável para a finalidade almejada seria a substituição do nome do servidor por sua matrícula funcional"²²³.

com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. Estado que somente por explícita enunciação legal rimada com a Constituição é que deixa de atuar no espaço da transparência ou visibilidade dos seus atos, mormente os respeitantes àquelas rubricas necessariamente enfeixadas na lei orçamentária anual, como é o caso das receitas e despesas públicas. Não sendo por outra razão que os atentados a tal lei orçamentária são tipificados pela Constituição como "crime de responsabilidade" (inciso VI do art. 85).

16. Em suma, esta encarecida prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicamente administrado. O "como" se administra a coisa pública a preponderar sobre o "quem" administra - falaria Norberto Bobbio -, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O Olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana.

17. Por tudo quanto posto, a negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública.

18. Mantenho a decisão recorrida, desprovido os agravos regimentais.

É como voto.

²²³ Veja-se, no que interessa, os principais trechos do voto do Ministro Relator: *No caso referido no presente pedido de suspensão, há a discussão da constitucionalidade da divulgação de dados de domínio público-estatal, que abarcam uma possível justaposição entre um aspecto individualizado e específico do servidor público municipal (remuneração bruta mensal vinculada ao nome do servidor público municipal), em contraposição à concretização do princípio da publicidade, do direito à informação dos cidadãos e ao dever de transparência dos gastos públicos estatais. O pedido de suspensão, por sua vez, aponta grave lesão à ordem pública, pois as decisões liminares impugnadas impediriam, ao fundamento de preservação da intimidade dos servidores, a concretização da política pública de transparência e possibilidade de maior controle social dos gastos públicos. (...) Nesse sentido, as ações judiciais que suspendem a divulgação de parte das informações disponíveis no sítio eletrônico da municipalidade, com a manutenção de dados de apenas alguns servidores em detrimento de outros, acabam por tornar inócua a finalidade, o controle e a exatidão das informações prestadas pela Administração ao cidadão em geral, com evidente prejuízo para a ordem pública. Ao mesmo tempo, a remuneração bruta mensal dos servidores públicos em geral é vinculada ao princípio da legalidade estrita, ou seja, trata-se de gasto do Poder Público que deve guardar correspondência com a previsão legal, com o teto remuneratório do serviço público e, em termos globais, com as metas de responsabilidade fiscal.(...) Não há dúvida de que a forma pela qual a Administração decide divulgar determinadas informações e dados públicos pode gerar maior confusão ou indeterminação, como o que ocorre com a divulgação de informações em planilhas de demonstração de gastos mensais. Ressalte-se neste ponto que o dever de transparência com os*

Somos da opinião, assim, de que não há necessidade de divulgação do nome nem de qualquer outra forma de fácil identificação dos servidores, tais como CPF, iniciais do nome, etc. Considera-se compatível com a transparência administrativa a divulgação dos salários relacionando-os apenas ao cargo e a função, ou ainda, a matrícula do servidor.

Essa forma de divulgação, ao que parece, não representa uma forma menos eficiente do controle viabilizado pela transparência administrativa, funcionando, aliás, como uma solução intermediária diante do conflito existente entre os direitos relativos à intimidade dos servidores e à necessária transparência administrativa na gestão da máquina administrativa.

4.5 A experiência internacional do acesso à informação e a situação do Brasil

Já existem inúmeros documentos acerca dos padrões e declarações internacionais sobre o conteúdo do direito de acesso à informação publicados. Do relatório elaborado pela UNESCO ("*Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*")²²⁴, referenciado na página da Controladoria Geral da União do Brasil, colheu-se referências a alguns importantes documentos que apresentaram padrões a serem observados pelas legislações sobre o direito à informação²²⁵.

Não se pretende, vale desde logo destacar, analisar todos os documentos

gastos e atos estatais deve se pautar pela maior exatidão e esclarecimento possíveis (...) Contudo, a forma como a concretização do princípio da publicidade, do direito de informação e do dever de transparência será satisfeita constitui tarefa dos órgãos estatais, nos diferentes níveis federativos, que dispõem de liberdade de conformação, dentro dos limites constitucionais, sobretudo aqueles que se vinculem à divulgação de dados pessoais do cidadão em geral e de informações e dados públicos que podem estar justapostos a dados pessoais ou individualmente identificados de servidores públicos que, a depender da forma de organização e divulgação, podem atingir a sua esfera da vida privada, da intimidade, da honra, da imagem e da segurança pessoal. Assim, diante do dinamismo da atuação administrativa para reagir à alteração das situações fáticas e reorientar a persecução do interesse público segundo novos insumos e manifestações dos servidores, do controle social do controle oficial (...) Nesse sentido, a Administração poderá sempre buscar soluções alternativas ou intermediárias. No caso em questão, uma solução hipoteticamente viável para a finalidade almejada seria a substituição do nome do servidor por sua matrícula funcional. Novas soluções propostas à Administração são sempre viáveis para aperfeiçoar a divulgação de dados que privilegiem a transparência e busquem preservar, ao mesmo tempo, a intimidade, a honra, a vida privada, a imagem e a segurança dos servidores (e daqueles que dele dependem).

²²⁴ MENDEL, T. **Liberdade de Informação**: Um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov/publicacoes/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em 20.11.2013.

²²⁵ Relatório Anual de 2000 da ONU, em que o Relator Especial da ONU sobre Liberdade e Opinião e Expressão apresentou os padrões ONU que deveriam ser observados pela legislação de direito à informação; Recomendação de 2002 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa (Recomendação do CdE); Declaração Conjunta adotada pelo Relator Especial da ONU sobre Liberdade de Opinião e Expressão; Representante da OSCE para Liberdade da Mídia; Relator Especial da OEA sobre Liberdade de Expressão em 2004 (Declaração Conjunta); os princípios adotados pelos ministros da Justiça da Commonwealth (Princípios da Commonwealth), a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão na África (Declaração Africana), a Declaração Interamericana de Princípios sobre Liberdade de Expressão (Declaração Interamericana), a Convenção de Aarhus Decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de setembro de 2006, afirmando o direito à informação.

internacionais existentes acerca do tema, até por não ser esse o foco do presente trabalho. O que se busca ao analisar vasta documentação em nível mundial existente sobre o tema da transparência administrativa e do acesso às informações públicas é demonstrar que o tema da transparência parece ser uma pauta de esforço comum, internacionalmente empreendido para fortalecer as democracias contemporâneas.

Mais do que isso, se, por um lado, as legislações dos diferentes países variam bastante, por outro, apresentam inúmeras características semelhantes, pelo que se poderia falar, na existência de verdadeiros "padrões". Nesse sentido, um dos princípios basilares e regedores do direito de acesso à informação no mundo é o princípio da máxima divulgação, que envolve a presunção de que toda informação sob o controle de órgãos públicos deve estar sujeita à divulgação, podendo essa presunção ser afastada somente diante de casos em que houver risco prevalente de lesão a um interesse público ou privado, desde que legítimo²²⁶.

Ainda nesse contexto, a Organização Não Governamental (ONG) internacional *Artigo 19*²²⁷, uma das mais respeitadas organizações na militância em favor da liberdade de expressão (compreendido nela o direito de acessar a informação), publicou um conjunto de princípios (*Direito do Público a Estar Informado: Princípios sobre a Legislação de Informação*²²⁸), estipulando os padrões de melhores práticas em matéria de legislação sobre direito de acesso à informação.

Os princípios utilizados por essa ONG, conforme consta do Relatório/UNESCO²²⁹, baseiam-se em leis e padrões internacionais e regionais (na medida da evolução da prática estatal) e nos princípios gerais do direito reconhecidos pela Comunidade das Nações. A *Artigo 19* publicou, ainda, um modelo de lei de liberdade de informação²³⁰.

Além desses princípios, merece destaque a *Declaração de Atlanta*,²³¹ documento formalizado na *Conferência Internacional sobre o Direito à Informação Pública*²³², evento

²²⁶ Ver, nesse sentido, MENDEL, T. **Liberdade de Informação**: Um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009, p. 31. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em 20 nov. 2013.

²²⁷ É possível conhecer mais sobre a Organização e suas publicações acessando o site: <http://artigo19.org>.

²²⁸ Disponível em: <<http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2013.

²²⁹ MENDEL, T. **Liberdade de Informação**: Um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009, p. 31. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em 20 nov. 2013.

²³⁰ Disponível em: <<http://www.article19.org/pdfs/standards/modelfoiaw.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2013.

²³¹ Disponível em: <<http://www.cartercenter.org/documents/Atlanta%20Declaration%20and%20Plan%20of%20Action.pdf>>. Acesso em 21 nov. 2013.

²³² A Conferência Internacional sobre o Direito à Informação Pública ocorreu em fevereiro de 2008, em Atlanta, 81

patrocinado pelo *Carter Center*²³³, ONG internacionalmente conhecida fundada pelo ex-presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter e por sua esposa, Rosalynn Carter, que militam, entre outras coisas, para "*aumentar a liberdade e a democracia*"²³⁴.

Esse documento (*Declaração de Atalanta*) reuniu, entre outras importantes informações sobre o tema, um conjunto de características consideradas fundamentais para uma regulamentação ampla do acesso à informação, isto é, características que devem compor um bom marco regulatório de acesso às informações públicas.

O Relatório/UNESCO²³⁵ dedicou um capítulo para tratar sobre os 9 (nove) princípios apresentados pela publicação da *Artigo 19 ("Direito do público a estar informado")*. Conforme adiantamos, não pretendemos explorar a fundo cada um desses princípios, de sorte que iremos apenas apresentá-los, tratando brevemente de suas principais ideias, que servirão como parâmetro de análise da LAI brasileira. São eles:

- Princípio 1: Máxima divulgação²³⁶;
- Princípio 2: Obrigação de publicar²³⁷;
- Princípio 3: Promoção de um governo aberto²³⁸;
- Princípio 4: Limitação da abrangência das exceções²³⁹;
- Princípio 5: Procedimentos que facilitem o acesso²⁴⁰.

Estados Unidos, e contou com a presença de mais de 125 representantes de Estados nacionais, organizações da sociedade civil, organismos internacionais, bancos multilaterais, fundações empresariais, agências doadoras, empresas privadas, grupos de mídia e especialistas de 40 países, conforme consta da Cartilha "*Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas*", disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf>> p. 57 e ss., acesso em 20 nov. 2013.

²³³ É possível conhecer mais sobre a instituição através do site: <http://www.cartercenter.org/peace/americas/information.html>.

²³⁴ Tradução livre. Original disponível em: <<http://www.cartercenter.org/about/index.html>>. Acesso em 20 nov. 2013.

²³⁵ Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

²³⁶ O princípio da máxima divulgação é baseado na ideia de que a legislação que versa sobre liberdade de informação deve ser guiada pelo princípio da máxima divulgação. Isso serve tanto para a abrangência do direito à informação, que deve ser ampla, no que se refere ao espectro de informações e órgãos envolvidos, como para o número de indivíduos que poderão reivindicar este direito, sendo ele um direito de todo cidadão.

²³⁷ O princípio da obrigação de publicar diz que os órgãos devem ter a obrigação de publicar, de forma proativa, voluntariamente, informações essenciais.

²³⁸ O Princípio de promoção de um governo aberto trata da ideia de se implantar a cultura do acesso e terminar com a cultura de sigilo, arraigada nos governos. Ademais, versa sobre a necessidade de implementar medidas para informar a população sobre o direito à informação, no sentido de educar e conscientizar a sociedade da importância desse direito.

²³⁹ O princípio da limitação da abrangência das exceções versa sobre a necessidade de se estabelecer critérios rígidos, claros e restritos, para as exceções ao direito de acesso à informação, para evitar que as informações não sejam divulgadas com o intuito de proteger os governos contra constrangimentos ou exposições de atos ilícitos por eles praticados.

²⁴⁰ O princípio que determina a facilitação do acesso trata da transparência passiva, isto é, para que realmente haja um efetivo direito de acesso a informações, devem ser criados procedimentos claros e simples para que os cidadãos possam solicitar informações. Além disso, por meio desse princípio, quer-se estabelecer que o

- Princípio 6: Custos²⁴¹;
- Princípio 7: Reuniões abertas²⁴²;
- Princípio 8: A divulgação tem precedência²⁴³
- Princípio 9: Proteção para os denunciantes²⁴⁴.

Na mesma linha, a publicação "*Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas*"²⁴⁵ também disponibilizada pelo governo brasileiro na página da Controladoria Geral da União, dedicou uma parte de seu capítulo 2 para tratar sobre a "*Declaração de Atlanta*", no que se refere ao conjunto de características fundamentais para a construção de legislação sobre acesso à informação. Na publicação, três pontos principais foram destacados:

- O direito de acesso à informação deve ser amplo²⁴⁶;
- O direito ao acesso à informação deve ser incorporado ao instrumentos legais²⁴⁷;

processamento dos pedidos deve ocorrer de forma rápida (com estipulação de prazo para análise). Esse princípio também versa sobre a possibilidade de interposição de recurso a um órgão de supervisão independente em caso de recusa do pedido. Por fim, dentro dos procedimentos de facilitação do acesso estão abrangidas a desnecessidade de motivação dos pedidos e a necessidade de justificação em caso de recusa.

²⁴¹ O princípio relacionado aos custos diz com o estabelecimento de limites para cobrança de taxas no fornecimento às informações. Elas devem ser tais que os custos não impeçam as pessoas de utilizarem do seu direito de acessar às informações (para não contrariar o propósito da lei), mas também que não imponham grandes custos aos órgãos e entidades, que deveriam ter algum meio de recuperá-los. Há grande variação sobre o tratamento desse princípio nas leis dos diferentes países.

²⁴² A determinação de reuniões abertas ao público é baseada na ideia de que o direito à informação aplica-se, por princípio, não apenas às informações registradas, mas também às reuniões de órgãos públicos. Ou seja, trata-se de uma visão ampla de acesso à informação, em que não se faz diferenciação entre as informações que são transmitidas por registro permanente ou oralmente durante uma reunião.

²⁴³ Veja-se a ideia apontada no Relatório/UNESCO sobre esse princípio: "*O direito internacional não dita a forma de implementação das regras dos Estados, inclusive na área de direitos humanos fundamentais, o que também se aplica ao direito a informação. Em decorrência disso, cabe aos Estados determinar o tratamento da questão das exceções ao direito de acesso. Ao mesmo tempo, quase todos os Estados dispõem de um cabedal de leis sobre o sigilo, muitas das quais não se enquadram nos padrões discutidos acima, sobretudo no que tange as exceções. Eles têm, portanto, a obrigação de instaurar algum mecanismo para solucionar este problema*". Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>> p. 41. Acesso em 20 nov. 2013.

²⁴⁴ O princípio da proteção para os denunciantes é o conceito do estabelecimento de proteção aos denunciantes que levarem a público informações sobre atos ilícitos. Esse princípio é um estímulo ao combate à corrupção, por estimular a denúncia das irregularidades apuradas pelos solicitantes de informações.

²⁴⁵ Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf>>, acesso em: 20 nov. 2013.

²⁴⁶ Nesse sentido, deve ser aplicado a todas "as organizações intergovernamentais, incluindo as Nações Unidas, instituições financeiras internacionais, bancos regionais de desenvolvimento e agências bilaterais e multilaterais, que devem liderar pelo exemplo e por meio do suporte a outros esforços de construção de uma cultura de transparência".

²⁴⁷ Nesse sentido, devem ser incorporados às leis, regulamentos, tratados, convenções, etc., internacionais e regionais, e, em nível local, à legislação nacional e subnacional, que deverão, ainda, respeitar os princípios: *a. O acesso à informação é a norma, o segredo é a exceção; b. O direito de acesso à informação deve ser extensivo a todos os braços do Estado incluindo os Poderes Executivo, Judiciário em todos os níveis (federal, central, regional e local) e a todas as divisões das agências internacionais listadas acima; c. O direito ao acesso à*

- O direito de acesso à informação também se aplica a atores não estatais²⁴⁸;

Diante desses parâmetros, parece que a LAI brasileira (em que pese a demora para ser editada) veio para figurar entre as melhores leis sobre o direito de acesso à informações existentes no mundo.

E na linha do que se disse quando se apresentou a lei, o assunto parece realmente ter sido prioridade para o Governo Federal. Segundo consta das cartilhas oficiais disponibilizadas pelo Governo Federal, a elaboração da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI) teve origem em debates no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão vinculado à Controladoria Geral da União (CGU), tendo sido elaborado um Plano de Ação Único durante a tramitação do Projeto de Lei no Congresso, em que a Casa Civil da Presidência da República assumiu a coordenação de todas as ações relativas à implementação da LAI juntamente com a Controladoria Geral da União, que ficou responsável pelo monitoramento e apoio direto aos demais órgãos e entidades.

E o resultado desse esforço parece ter sido bastante positivo. Para ilustrar esse

informação deve ser estendido a atores não-estatais que: recebam fundos públicos ou benefícios (direta ou indiretamente); desempenhem funções públicas, incluindo a prestação de serviços públicos e explorem recursos públicos, incluindo recursos naturais; d. O direito de acesso à informação deve incluir o direito de pedir e receber informação, e uma obrigação positiva das instituições públicas em disseminar informações relacionadas à sua função central; e. O direito de requisitar informações é independente de um interesse pessoal naquela informação e não deve exigir a necessidade de prover uma justificativa ou razão; f. O instrumento ou lei deve incluir procedimentos desenhados a fim de assegurar a completa implementação e a facilidade do uso deste mesmo instrumento ou lei, excluindo obstáculos desnecessários (tais como custos, linguagem, forma ou maneira de realizar a requisição) e incluindo uma obrigação afirmativa em auxiliar o solicitante da informação, além da exigência para que a informação requerida seja entregue dentro de um período específico e razoável de tempo; g. As exceções ao acesso à informação devem ser explicitadas de maneira muito particular, especificadas na lei, e limitadas apenas àquelas situações permitidas pela legislação internacional. Todas as exceções devem estar sujeitas à anulação em função do interesse público, o que implica a liberação de documentos antes protegidos pelo sigilo sempre que o benefício público da liberação superar o dano potencial ao interesse público; h. O ônus da prova para justificar uma recusa em ofertar uma dada informação deve sempre recair sobre o detentor da informação; i. O instrumento deve determinar total abertura, depois de um razoável período de tempo, de qualquer documento que foi classificado como secreto ou confidencial, por razões excepcionais, à época de sua criação; j. O instrumento deve incluir claras penalidades e sanções por não cumprimento por autoridades públicas; k. Ao requerente deve ser garantido o direito de apelar, a uma autoridade independente com poderes de reverter a situação, diante de qualquer decisão, qualquer falha de prover informação ou diante de qualquer outra violação do direito de acesso à informação. Essa autoridade deve, preferencialmente, ser uma agência intermediária, tal como uma agência de informação ou um ombudsman especializado, isto na primeira instância, mas o requerente sempre deve poder apelar ao Poder Judiciário.

Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov/publicacoes/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf>> p. 67/68. Acesso em: 20 nov. 2013.

²⁴⁸ Isto é, que recebam fundos públicos ou benefícios (direta ou indiretamente), desempenhem funções públicas, incluindo a prestação de serviços públicos, e explorem recursos públicos, incluindo recursos naturais. Nesses casos, o acesso fica restrito ao uso dos fundos, benefícios, atividades ou recursos. Ademais, a todos deve ser franqueado o acesso às informações em poder de grandes corporações privadas, sempre que a informação for requisitada para o exercício ou proteção de qualquer direito humano, conforme estabelecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

entusiasmo, nos valeremos de um quadro comparativo elaborado por Fernando Canhadas em sua tese após a análise das LAIs da Espanha, Itália, Alemanha, França, Reino Unido, Hungria, Eslovênia, México, Suíça, Canadá, Estados Unidos e Chile.

Os quesitos avaliados pelo autor foram a presença (ou não) de dispositivos nas legislações nacionais de acesso à informação desses países que versassem sobre: (i) transparência ativa; (ii) transparência material; (iii) restrições ao acesso das informações por interesses privados (intimidade, privacidade, direitos fundamentais relativos a honra, etc.); (iv) desnecessidade de apresentação de motivos nos pedidos de acesso às informações; e (v) previsão de recursos em caso de negativa ao pedido de acesso.

Veja-se, então, o resultado dessa análise:

País	Transparência Ativa	Transparência material	Restrições por interesse público?	Restrições por interesse privado?	Desnecessidade de motivação	Recursos contra a negativa
Espanha-Anteprojeto	Sim – art. 3.1	Sim – art. 3.4	Sim – arts. 9º e 10	Sim – arts. 10 e 11	Sim – art. 14.3	Sim – arts. 20 e ss.
Itália – Capítulo V da Lei 241 de 7 de agosto de 1990	Não há previsão	Não há previsão	Sim – arts. 23 e 24	Sim – art. 24.2.d	Não – art. 25.2	Sim – art. 25.4.
Alemanha – Lei de 5 de setembro de 2005	Sim – Seção 11	Sim – Seção 11.2	Sim – Seção 3	Sim – Seções 5 e 6	Não – Seção 7.1	Sim – Seção 9
França – Lei 78-753, de 17 de julho de 1978.	Não	Não	Sim – art. 6º, inciso I	Sim – art. 6º, inciso II	Sim	Sim – art. 25
Reino Unido – FOIA de 30 de novembro de 2000	Não	Não	Sim – arts. 23 a 39	Sim – arts. 40 a 43	Sim	Sim – arts. 57 e ss.
Hungria – Lei XIII de 1992	Não	Sim – art. 20.1	Sim – art. 19.3	Sim – art. 3	Sim	Sim – art. 21
Eslovênia – LAI de 22 de março de 2003	Sim – art. 10	Sim – art. 5.4	Sim – art. 6	Sim – art. 6	Sim – art. 17.3	Sim – art. 27
México – Lei de 11 de junho de 2002	Sim – arts. 7º e 9º	Sim – artigo 7º	Sim – arts. 13 e 14	Sim – arts. 14, 18 e 20	Sim – art. 40, inciso IV	Sim – art. 49
Suíça – Lei de 17 de dezembro de 2004	Não	Não	Sim – arts. 3º e 7º	Sim – arts. 7º e 9º	Sim	Sim – art. 16
Canadá	Sim – art. 5º	Não	Sim – arts. 13 a 19	Sim – arts. 19 e 20	Sim	Sim – art. 41
Estados Unidos da América – FOIA Act 5, U.S.C. § 552	Sim – item ‘‘ , 2.E	Sim – item ‘ ’, 5’	Sim – itens ‘b’ e ‘c’	Sim – item ‘ ’	Sim	Sim - item ‘a’ 4.6.a.1
Chile – Lei 20.285 de 20 de agosto 2008	Sim – arts. 7º a 9º	Sim – art. 7º	Sim – art. 21	Sim – art. 21	Sim – art. 11, ‘g’	Sim – arts. 24 e ss.

Figura 2²⁴⁹

Nos padrões da tabela acima, elaborada por Canhadas, se fossemos classificar a LAI brasileira, a resposta seria afirmativa para todos os quesitos, chegando-se a seguinte conformação, também apresentada pelo autor:

²⁴⁹ CANHADAS, F. A. M. **O Princípio da Transparência na Administração Pública**: A Transparência obrigatória, a Transparência permitida, e a Transparência proibida. 2012. Tese de Doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), p. 106.

País	Transparência Ativa	Transparência material	Restrições por interesse público?	Restrições por interesse privado?	Desnecessidade de motivação	Recursos contra a negativa
Brasil – Lei 12.527/11	Sim – arts. 3º, II e 8º	Sim – art. 5º e 8º, § 3º	Sim – arts. 7º, § 1º, 23 e 24	Sim – art. 31	Sim – art. 10, § 3º	Sim – arts. 15 e ss.

Figura 3²⁵⁰

Ao que tudo indica, portanto, estamos muito bem servidos quanto à legislação de acesso à informação. E isso não é só importante do ponto de vista da regulamentação do direito fundamental de acesso às informações garantido a todos os cidadãos, há também, não se pode esquecer, outra importante consequência advinda dessa exigência de transparência contida na LAI. Trata-se, também, de medida protetiva ao Estado, pois busca fomentar o controle social e os demais controles sobre a atividade administrativa.

Com efeito, os procedimentos e informações relativos ao Estado são divulgados, não só para conhecimento pelo público, mas, sobretudo, para propiciar um maior controle social acerca das atividades administrativas, o que, como se viu, está intimamente relacionado ao aumento de eficiência da máquina estatal e à diminuição da corrupção, por inibir as práticas ilícitas na gestão dos bens públicos.

Sendo assim, se de um lado fala-se em direito fundamental de acesso à informação, de outro há um nítido interesse público na transparência como meio de fomento ao controle social sobre o próprio Estado. A transparência regulamentada pela LAI, pois, é requisito essencial para eficácia do controle do poder, além de representar, na linha do que se sustentou ao longo do trabalho, um elemento indissociável da noção (e imprescindível para o fortalecimento) do Estado Democrático de Direito.

4.6 Balanço crítico da Lei de Acesso à Informação

A participação popular na gestão e no controle da Administração, consoante analisamos ao longo do trabalho, são inerentes ao Estado Democrático de Direito. E, para que haja participação efetiva, é necessário que se tenha transparência nas atividades do Estado, pois só assim a sociedade poderá tomar conhecimento da forma de gestão da coisa pública.

O acesso às informações de posse do Estado constitui-se, dessa maneira, como um fundamento para a consolidação (e porque não dizer, fortalecimento) da democracia, justamente por viabilizar uma de suas principais características, a participação social na

²⁵⁰ CANHADAS, F. A. M. **O Princípio da Transparência na Administração Pública**: A Transparência obrigatória, a Transparência permitida, e a Transparência proibida. 2012. Tese de Doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), p. 306.

tomada de decisões da Administração Pública.

Não existe democracia plena se a informação (e, portanto, o poder) está concentrado na mão de poucos indivíduos. Assim, o acesso à informação é considerado um elemento crucial para facilitar e permitir a participação dos indivíduos nas atividades administrativas.

Ainda, é fato que a participação popular é um importante instrumento de fomento ao controle social incidente na Administração (outra característica inerente à democracia), pois, ao aproximar a sociedade do Estado, desperta o interesse dos cidadãos pela transparência e, conseqüentemente, pela realização do controle social sobre o exercício da função administrativa. Conforme concluem Evandro T. Homercher e Sandro Bergue²⁵¹,

o princípio da transparência tem na participação popular a sua dimensão social. Se a participação do cidadão nas decisões públicas mostra-se cada vez mais ampla, esta determina, pela lógica que lhe é subjacente, o incremento cada vez maior da transparência nas ações públicas.

A transparência da máquina Estatal, nesse sentido, é pressuposto para efetivação da participação popular. Mais do que isso, sem transparência não se pode falar em participação popular efetiva, pois, estaria faltando o "*seu elemento fundante essencial*". A propósito, veja-se, conforme ressaltou Canhadas, o círculo virtuoso formado entre a transparência e a participação popular (democracia participativa e república):

a transparência estimula e viabiliza o implemento da participação popular e, esta fortalecida, enaltece a democracia. E uma república mais forte sempre levará a uma transparência mais sólida e menos suscetível a restrições inconstitucionais²⁵².

O acesso à informação, regulamentado pela LAI, ademais, ainda relacionando-se com fins do Estado Democrático de Direito, especialmente no que se refere ao processo eleitoral (parte fundamental desse modelo de Estado), deve ser considerado como direito essencial dos cidadãos. É muito importante (e necessário!) que existam mecanismos que proporcionem ao eleitorado (sociedade) conhecimento (informação) para que possam escolher melhor os seus líderes.

Aliás, essas assimetrias informacionais vinculadas ao exercício do poder constituem

²⁵¹ HOMERCHER, T. E.; BERGUE, S. Políticas Públicas e Transparência: reflexões multidisciplinares, **Interesse Público**, a. XIII, n. 68, Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 416 *apud* CANHADAS, F. A. M. **O Princípio da Transparência na Administração Pública**: A Transparência obrigatória, a Transparência permitida, e a Transparência proibida. 2012. Tese de Doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), p. 204.

²⁵² CANHADAS, F. A. M. **O Princípio da Transparência na Administração Pública**: A Transparência obrigatória, a Transparência permitida, e a Transparência proibida. 2012. Tese de Doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), p. 204.

verdadeira ameaça à democracia, especialmente por não haver interesse dos governantes na disseminação de informações contrárias aos seus interesses. Nesse sentido, a garantia de acesso por meio de leis que determinam a divulgação de informações estabelecendo procedimentos e responsabilidades em caso de descumprimento, como o fez a LAI, são de igualmente importância para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, apoiado sob os pilares do controle e da responsabilidade.

Ademais disso, além de permitir que as escolhas se deem de maneira mais qualificada, ainda nas perspectivas da sociedade e da democracia, é fato que o cidadão bem informado tem melhores condições de concretizar os seus direitos fundamentais. Com efeito, o acesso a esses direitos prescinde do conhecimento de sua existência. A transparência, assim, não deve ser observada somente sob o enfoque de abertura da Administração Pública, mas também como postura da sociedade em relação ao Estado. Isso significa que o cidadão, por meio do seu direito de acesso às informações, se converte em um dos atores do jogo democrático, especialmente para fins de materialização dos direitos fundamentais previstos na Constituição.

A divulgação de informações, outrossim, também (intimamente) se relaciona com a realização dos controles incididos sobre as atividades públicas. Afinal, como controlar se não houver transparência e conhecimento das ações dos Administradores Públicos? O agir transparente do Estado, nesse contexto, propicia, estimula e fortalece não só a realização do controle social, como também os demais tipos de controle incidentes sobre a Administração, a exemplo do realizado pelo legislativo, pelo TCU, pelo judiciário, pelo MP e porque não dizer, pela própria Administração (autocontrole).

A título de exemplo dessa contribuição da LAI, cite-se o caso da "inefetividade" do controle efetuado pelo legislativo em razão das resistências legais e, principalmente, políticas, que contribuem para manter o sigilo sobre aquilo que não se pretende revelar. A lei, ao instituir a disponibilização obrigatória de informações (transparência ativa) pelo governo, funciona como forma de ultrapassar essa barreira política e de interesse (ou melhor, a falta dele) dos governantes e garantir a qualquer membro do Legislativo e do Ministério Público (e não só deles) o acesso às informações públicas, contribuindo, assim, para a realização dos controles.

Vale destacar, ainda, no que se refere ao controle jurisdicional, que a LAI também implementa significativa mudança. Eis que a prática de atos administrativos sigilosos, antes

considerados apenas inconstitucionais (entre muitas outras razões, por violarem os princípios republicano e da moralidade administrativa), agora passam, mais do que nunca, a serem considerados também ilegais.

Aliás, a LAI representou uma mudança de paradigmas na análise dos atos administrativos. Agora, por força de lei, a regra passou a ser a plena transparência na gestão pública, figurando o sigilo como exceção. Essas mudanças, conforme destacou Canhadas, para efeito de controle jurisdicional, *é significativa, especialmente por permitir o acesso dos meios de controle difuso ao Superior Tribunal de Justiça, já que não se trata mais de matéria estritamente constitucional*²⁵³.

Nesse contexto, ainda, não se poderia deixar de mencionar a importância da divulgação das informações para a sociedade civil. O cidadão, fonte e destino de todo poder emanado no texto constitucional, deve poder controlar e fiscalizar a persecução dos objetivos estampados na Carta Magna. Essa possibilidade de participação na gestão e no controle da Administração, como se viu, é inerente ao conceito de Estado Democrático de Direito.

Nada mais natural, portanto, que todo os dados, procedimentos e informações relativas à Administração sejam divulgadas ao público, não só para dar-lhes conhecimento, mas, sobretudo, para propiciar que a fiscalização (controle social) seja feita diretamente por esses que são os verdadeiros legitimados a exercer o Poder. É fato que os representantes que recebem a função delegada dos representados devem responder ao povo que lhes confiou essa representação e prestar contas das atividades do governo.

E é exatamente da percepção de que não seria suficiente demandar nos ordenamentos e que os governantes agissem com honestidade e fossem responsivos com a sociedade, que surgiram os mecanismos de fiscalização e contenção do poder. O controle social, nesse sentido, atuando ao lado dos demais controles oficiais, funciona como mais uma (importante) ferramenta na tentativa de impedir que ações ilegais e contrárias ao interesse público sejam praticadas por nossos governantes. Assim, novamente a LAI pontua, pois foi ela que tornou o acesso às informações uma realidade institucionalizada no cenário brasileiro.

No que se refere aos princípios regedores das atividades da Administração Pública, a começar pela eficiência, podemos constatar que certamente a divulgação de informações contribui para aumentá-la. A uma, porque a transparência das ações administrativas

²⁵³ CANHADAS, F. A. M. **O Princípio da Transparência na Administração Pública**: A Transparência obrigatória, a Transparência permitida, e a Transparência proibida. 2012. Tese de Doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), p. 279.

proporciona a participação social na tomada de decisões do poder público, aproximando a sociedade do Estado e, conseqüentemente, otimiza a forma de utilização dos recursos públicos (justamente por poder melhor definir as prioridades). A duas, porque o controle social e todos os demais controles incidentes sobre a Administração (otimizados pela transparência) impactam a eficiência, na medida em que incentivam uma atuação mais ética na gestão dos recursos públicos, coibindo a prática de atos ilegais e desestimulando as condutas ilícitas. Tudo isso, sem dúvidas, contribui para uma atuação mais proba e produtora do Estado, sendo essa, pois, a essência da eficiência.

Quanto à impessoalidade e à moralidade, a transparência da forma como prevista na LAI, preza por um acesso amplo e irrestrito às informações. Essa maneira de divulgação contida na lei privilegia a impessoalidade, ao impedir que o acesso ocorra de forma anti-isonômica ou privilegiada, isto é, privilegiando-se determinado interesse privado em detrimento do interesse público maior de, por meio da transparência, propiciar um amplo controle sobre o exercício da função administrativa.

No que se refere à moralidade, conforme destaca Canhadas, verificada a intenção do agente de praticar atos ilícitos, especialmente com relação à ocultação intencional de informações e dados que deveriam ser públicos, revelada estará não apenas a má-fé e a violação à legalidade, mas também grave violação à moralidade²⁵⁴. Vale destacar, nesse sentido, que a violação à moralidade é fato que autoriza a propositura de ação popular. Essa é mais uma arma da qual poderá dispor o administrado para garantir o seu direito de acesso às informações sobre a custódia dos órgãos públicos.

Ainda, assim como ocorre com a eficiência, é intuitivo conceber que o aumento da fiscalização tende a diminuir a corrupção. A transparência nas ações do governo, além de propiciar uma melhor atividade fiscalizatória, também possui a importante função de inibir as ações ilegais tão arraigadas em nossos procedimentos de gestão do dinheiro público.

Com efeito, a necessidade de acesso à informação sob a gestão de órgãos públicos como ferramenta de combate à corrupção já possui hoje amplo reconhecimento, tendo sido, inclusive, assunto da publicação anual da Transparência Internacional em 2003²⁵⁵. Essa, portanto, é mais uma das grandes conquistas da LAI.

²⁵⁴ Nesse sentido, CANHADAS, F. A. M. **O Princípio da Transparência na Administração Pública: A Transparência obrigatória, a Transparência permitida, e a Transparência proibida**. 2012. Tese de Doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), p. 196-197.

²⁵⁵ Disponível em: <http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr_2003>. Acesso em 19 nov. 2013.

É de se notar, nesse sentido, que ao direito do indivíduo de acessar informações públicas corresponde um dever da Administração de divulgar informações e, dessa forma, agir com transparência. E é justamente o cumprimento desse dever que contribui, sobremaneira, para aumentar a *accountability* e diminuir a corrupção.

Um acesso público à informação que ocorra de maneira restrita e pobre, alimenta a corrupção na medida em que o sigilo permite determinar as prioridades na gestão pública no interesse de poucos ao invés de muitos²⁵⁶. Conforme se extrai do livro, "*access to information: a key to democracy*",

*Knowledge is power, and transparency is the remedy to the darkness under which corruption and abuse thrives. Democracy depends on a knowledgeable citizenry whose access to a broad range of information enables them to participate fully in public life, help determine priorities for public spending, receive equal access to justice, and hold their public officials accountable*²⁵⁷

Valendo-nos de uma observação de Louis Brandeis, integrante da Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos, citado no relatório da UNESCO sobre a liberdade de informação no mundo, pode-se resumir a importante contribuição da LAI para a diminuição da corrupção: "*um pouquinho de luz do sol é o melhor desinfetante*"²⁵⁸.

Parece-nos, assim, que será uma questão de tempo para que a ideologia subjacente à LAI tome a mentalidade das pessoas. É difícil rodar as engrenagens de um novo sistema, mas, ao que tudo indica, a LAI aponta para um resultado que tende a ser extremamente positivo, especialmente porque a lei parece surgir como ferramenta multifuncional no sistema de controles existentes em nossa legislação, ao tratar o controle como um sistema integrado e não insular, adequando-se aos vários tipos de controle ao mesmo tempo. Esse parece ser um excelente remédio para lidar com a complexidade da sociedade contemporânea.

A LAI, portanto, é detentora de um enorme potencial, sendo, talvez, uma das melhores regulamentações acerca de direitos fundamentais do nosso ordenamento.

²⁵⁶ Nesse sentido, "*Access to information: a key to democracy*". Disponível em: <http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr_2003>. Acesso em 19 nov. 2013.

²⁵⁷ THE CARTER CENTER. **Access to Information: a Key to Democracy**. 2002. Disponível em: http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/ati_key_to_democracy.pdf. Acesso em: 11 nov. 2013, p. 5.

²⁵⁸ Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>>, p. 5. Acesso em 20 nov. 2013.

CONCLUSÕES

A partir do que foi delineado nos capítulos anteriores, faz-se possível trilhar as seguintes conclusões:

1. A afirmação do Estado Democrático de Direito, ao longo do tempo, passou por profundas formulações. O Estado de Direito, em sua acepção liberal, preocupou-se, primordialmente, em conter o poder do soberano e concretizar as liberdades individuais. Em sua dimensão social, assumiu o Estado uma postura participativa e ativa na busca de implementar a igualdade material entre os indivíduos, a partir da efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Faltava-lhe, porém, o conteúdo democrático.
2. Democratizar o Estado de Direito significa acrescentar às características essenciais desse modelo de Estado, a universalização do sufrágio universal e a "*democratização da sociedade*", através da extensão da "*legitimação pelo consentimento/participação a todos os núcleos da vida social onde se tomem decisões de interesse coletivo*"²⁵⁹. Nesse sentido, a democracia que se põe à prática contemporânea conta com a participação direta dos cidadãos na tomada de decisão da Administração Pública e no exercício da fiscalização e controle das atividades administrativas.
3. O princípio da legalidade, nesse contexto, recebe uma nova significação, deixando de apresentar-se de maneira meramente formal para ganhar robustez, como valor substancial, em que o administrador público submete-se ao Direito e aos valores e ideais do texto Constitucional.
4. Num tal contexto, o administrador não é mais visto como escravo de uma lei meramente semântica, mas participe de uma ordem jurídica justa. O controle, assim, baseado nessa legalidade mais ampla e ideologizada, perpassa não a mera execução dos ditames legais, mas também dos princípios constitucionais consagrados no Estado Democrático de Direito, aumentando-se, substancialmente, o controle exercido sobre as atividades administrativas.
5. Mas como controlar e participar se não houver transparência e conhecimento das ações dos administradores públicos? O tema da transparência ganhou destaque no Brasil a partir da promulgação da Constituição de 1988, especialmente a partir da previsão, em seu art.

²⁵⁹ MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 209.

5º, XXXIII, do direito de acesso à informação como direito fundamental. Contudo, a despeito da previsão Constitucional, a regulamentação desse acesso só foi realizada quase 24 (vinte e quatro) anos depois, por meio da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei Federal 12.527/2011.

6. Essa lei mudou o paradigma do agir administrativo, determinando que a transparência é regra e o sigilo, exceção. Com efeito, a democracia, como "*regime do poder visível*", é o "*modelo ideal do governo público em público*", consoante informa Bobbio (BOBBIO, 2000). Uma Administração com atuação verdadeiramente transparente e responsiva, conforme a estabelecida na LAI, proporciona melhorias em inúmeros aspectos do Estado Democrático de Direito contemporâneo e, conseqüentemente, na atuação da Administração Pública.

7. Assim, uma política ampla de divulgação de acesso a informações permite que os cidadãos compreendam melhor as decisões tomadas em seu nome e exerçam um controle social mais efetivo sobre as atividades administrativas. De fato, a participação significativa nos processos democráticos requer que os participantes estejam suficientemente informados. Quanto maior a transparência e a disponibilização de informações por parte dos atores públicos, maiores os impactos dos controles e a participação popular nas tomadas de decisão da Administração Pública, resultando em maior eficiência e em menor corrupção da máquina administrativa.

8. A disponibilização de informações, ainda, apresenta-se com uma importante ferramenta para que os cidadãos exerçam (melhor) os seus direitos. Isso porque o acesso amplo à informação permite que o administrado tome conhecimento e compreenda as políticas relacionadas à concretização de seus direitos mais básicos. Dotados desse conhecimento, os cidadãos poderão efetuar mudanças que lhes permitirão melhorar suas vidas.

9. A lei em debate parece possuir várias virtudes, tanto no que se refere à concretização da participação popular e do controle realizado pela população como no que se refere ao aumento de eficiência da máquina administrativa e na diminuição da corrupção.

10. De fato, valendo-se de instrumentos comparativos, é possível atestar que a LAI brasileira figura entre as melhores leis de acesso à informação do mundo, tanto em sofisticação quanto em fomento da transparência.

11. A LAI não faz propaganda enganosa de suas virtudes para o sistema. Ao contrário, tem potencial para cumprir todos os objetivos para os quais foi criada, especialmente os relacionados (i) à consolidação do regime democrático; (ii) ao aprofundamento da democracia participativa; (iii) ao fortalecimento da cidadania; (iv) ao combate à corrupção; e (v) à consolidação do acesso amplo como regra e do sigilo como exceção.

12. Acredita-se que a LAI veio a robustecer esse novo contexto da Administração Pública democratizada, especialmente no que se refere à efetivação do controle social, tão relacionado com os instrumentos de participação típicos da nossa forma atual de democracia (democracia participativa).

13. A efetividade do controle social depende, antes de tudo, de uma cidadania ativa, ou seja, de educação do cidadão para a democracia. De nada adianta uma legislação repleta de incentivos e ferramentas para execução de um bom controle social, se a população não estiver preparada para fazê-lo.

14. Realizar o controle é ter interesse sobre o tema de gestão dos recursos públicos; conhecimento sobre o mecanismo de funcionamento do controle; possibilidade de exercer juízo crítico sobre o material (números, dados, etc.) apresentados pela Administração Pública; e postura ativa quanto à realização de denúncias junto aos órgãos competentes.

15. É dizer: o cidadão, além de exercitar o seu direito de escolher os seus representantes, deve exercer também o seu direito de acompanhar e fiscalizar como esse poder conferido aos seus representantes está sendo executado, supervisionando e avaliando a tomada de decisões administrativas. Essa mudança cultural representa um dos grandes desafios para o sucesso da Lei de Acesso à Informação no Brasil.

16. O momento atual é de quebra de paradigmas. O instrumental foi fornecido. Agora é preciso que a população e os governantes comunguem esforços para banirem os segredos da atuação administrativa, com vistas ao combate à corrupção, implementando, paulatinamente, a ideia de transparência e de controle social forte sobre o Estado.

17. Mas é preciso reconhecer que a postura transparente da Administração não perde seu sentido ainda que somente uma pequena minoria faça efetivamente uso da informação divulgada pela Administração Pública. Conforme ressalta, Karl-Peter Sommermann, citado na recente tese de doutoramento de Fernando Canhadas, *"a mera obrigação de explicar a atuação administrativa aos cidadãos, ainda que sejam poucos, muda a postura e pode contribuir a uma motivação mais fundamentada dos projetos. Desde a perspectiva dos*

*particulares, a possibilidade de conseguir uma informação diferenciada e ao mesmo tempo compreensível pode aumentar a confiança na racionalidade do processo de formação da vontade*²⁶⁰”.

18. Outro lado que igualmente importa na modalidade ativa da transparência é o fato de que ela, por si só, possui o condão de coibir no nascedouro as ações ilegais (desvio de poder) por parte dos administradores e de todas as demais pessoas físicas e jurídicas integrantes do rol dos sujeitos submetidos à transparência, pois, sabedores de que as informações serão divulgadas, as ilegalidades e os favorecimentos são temidos, de modo que os agentes praticantes de atos ilícitos, em geral, serão indubitavelmente coibidos, ante a evidente chance de serem “descobertos” por meio da divulgação.

19. O necessário controle das autoridades públicas e de suas decisões e a efetiva participação popular nas atividades administrativas, pressupostos do Estado de Democrático de Direito contemporâneo, só podem ocorrer, efetivamente, com a garantia concreta do direito de acesso às informações públicas.

20. Como bem retratou o Ministro Marco Aurélio em seu recente discurso de posse junto ao Tribunal Superior Eleitoral, sobre as inúmeras críticas acerca da legislação nacional, o fato é que *"no Brasil, não precisamos de mais leis, mas sim de homens que observem as existentes"*²⁶¹.

²⁶⁰ La Exigencia de una Administración Transparente en la Perspectiva de los Principios de Democracia y del Estado de Derecho, In: MACHO, G. Derecho Administrativo de la Información y Administración Transparente. Madri: Marcial Pons, 2010, p. 24-25 *apud* CANHADAS, F. A. M. **O Princípio da Transparência na Administração Pública**: A Transparência obrigatória, a Transparência permitida, e a Transparência proibida. 2012. Tese de Doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

²⁶¹ Trecho retirado da página 6 do Discurso de Posse na presidência do Tribunal Superior Eleitoral, proferido pelo Ministro Marco Aurélio, em 19 de novembro de 2013. Disponível em < <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-discurso-de-posse-min-marco-aurelio-presidencia-tse-1384973904894> >. Acesso em: 21 nov. 2013.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello. Sobre a Organização de Poderes em Montesquieu - Comentários ao capítulo VI do Livro XI de “O Espírito das Leis”, **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 868, p. 53-68, 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

_____. A concepção pós-positivista do princípio da legalidade, **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, abril/junho, 2004.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (Pensamento Crítico, 63).

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto Nº 7.724**, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em 20 nov. 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 21 nov. 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 22 nov. 2013.

CANHADAS, Fernando Augusto Martins. **O Princípio da Transparência na Administração Pública: A Transparência obrigatória, a Transparência permitida, e a Transparência proibida**. 2012. Tese de Doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

_____. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. A Natureza Jurídica da Responsabilidade do Estado Decorrente de Omissão em Políticas Públicas. In: SANTOS, Bruno Grego; BERNARDO, Leandro Ferreira; FRACALOSS, William (orgs.). **Temas Avançados da Advocacia Pública III – Direito Administrativo e Políticas Públicas**. Maringá: Vivens, 2013.

_____. Controle jurisdicional da Administração Pública, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 50, n. 199, julho/setembro, 2013.

_____. O princípio da alternância no regime democrático, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 49, n. 196, outubro/dezembro, 2012.

_____. O princípio da *non reformatio in pejus* e o controle de legalidade no processo administrativo. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). **Direito público em evolução: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar**. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 389-404.

DÍAZ, Elías. **Estado de derecho y sociedad democrática**. Madrid: Taurus, 1975. (Cuadernos para el diálogo)

DROMI, Roberto. **Derecho administrativo**. 8. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2000.

ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da Administração Pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GOMES, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

MEDAUAR, Odete. **A Processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

_____. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo, 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: Um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MIRAGEM, Bruno. **A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática – Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SUNFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

THE CARTER CENTER. **Access to Information: a Key to Democracy**. 2002. Disponível em: http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/ati_key_to_democracy.pdf. Acesso em: 11 nov. 2013.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

Sites consultados:

www.cgu.gov.br

<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf>

<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/anteprojeto-lei-protecao-dados-pessoais.pdf>

http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/Apresentacao_Pesquisa_Cultura_Acesso_09-12-11-.pdf

http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SumarioExecutivo_1anoLAI.pdf

<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/1RelatorioLAI.pdf>

<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/CartilhaAcessoAInformacao.pdf>

<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>

<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/guia-de-fontes.pdf>

http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SUMARIO_FINAL.pdf

https://docs.google.com/forms/d/145GVUPsxqcvsDB1bo0r6M3qaS__LDQ6Onj49d-J8ltQ/viewanalytics?pli=1

http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/04/Acesso_à_informação_para_a_garantia_de_direitos_humanos.pdf

http://www.cartercenter.org/news/current_qa/access_to_information.html

www.portaldatransparência.gov.br

www.stf.jus.br

www.tcu.gov.br

https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2666/1/controle_social_reformando_a.pdf

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055022.PDF>

<http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/article/viewFile/886/1069>

http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_legitimidade_democratica, acessado em 17 novembro 2013

<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-14-ABRIL-2008-FABRICIO%20MOTTA.PDF>

<http://jus.com.br/artigos/7786/estado-de-direito/2>

<http://www.pesquisedireito.com/artigos/constitucional/ed-x-edd>

<http://jus.com.br/artigos/9241/estados-liberal-social-e-democratico-de-direito>

<http://jus.com.br/artigos/14935/tres-momentos-do-estado-de-direito/1>

<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-discurso-de-posse-min-marco-aurelio-presidencia-tse-1384973904894>

ANEXOS

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.

[Mensagem de veto](#)

[Vigência](#)

[Regulamento](#)

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.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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](#).

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no **caput** refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

CAPÍTULO II

DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

§ 1º O acesso à informação previsto no **caput** não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.

§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.

§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.

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.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 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).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do [art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000](#), e do [art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008](#).

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no [art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#) (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

CAPÍTULO III

DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Do Pedido de Acesso

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no **caput**, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

§ 5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.

§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no **caput** todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da [Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983](#).

Art. 13. Quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original.

Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original.

Art. 14. É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia.

Seção II

Dos Recursos

Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.

Art. 17. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando.

§ 2º Indeferido o recurso previsto no **caput** que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.

Art. 18. Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos

âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.

Art. 19. (VETADO).

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público informarão ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público.

Art. 20. Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#), ao procedimento de que trata este Capítulo.

CAPÍTULO IV

DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Disposições Gerais

Art. 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.

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais 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 que tenha qualquer vínculo com o poder público.

Seção II

Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no **caput**, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

§ 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.

§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

§ 5º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e

II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.

Seção III

Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas

Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.

Art. 26. As autoridades públicas adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.

Parágrafo único. A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotará as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta Lei.

Seção IV

Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência: [\(Regulamento\)](#)

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

- a) Presidente da República;
- b) Vice-Presidente da República;
- c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e
- e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.

§ 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.

§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.

Art. 28. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterá, no mínimo, os seguintes elementos:

I - assunto sobre o qual versa a informação;

II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;

III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e

IV - identificação da autoridade que a classificou.

Parágrafo único. A decisão referida no **caput** será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.

Art. 29. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à sua desclassificação ou à redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 24. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º O regulamento a que se refere o **caput** deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.

§ 2º Na reavaliação a que se refere o **caput**, deverão ser examinadas a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação.

§ 3º Na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção.

Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:

I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;

II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;

III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no **caput** para consulta pública em suas sedes.

§ 2º Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.

Seção V

Das Informações Pessoais

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

CAPÍTULO V

DAS RESPONSABILIDADES

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.

§ 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no **caput** serão consideradas:

I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou

II - para fins do disposto na [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.

§ 2º Pelas condutas descritas no **caput**, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas [Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950](#), e [8.429, de 2 de junho de 1992](#).

Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - rescisão do vínculo com o poder público;

IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e

V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

§ 1º As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurado o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias.

§ 2º A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV.

§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista.

Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 35. (VETADO).

§ 1º É instituída a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:

I - requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;

II - rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7º e demais dispositivos desta Lei; e

III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1º do art. 24.

§ 2º O prazo referido no inciso III é limitado a uma única renovação.

§ 3º A revisão de ofício a que se refere o inciso II do § 1º deverá ocorrer, no máximo, a cada 4 (quatro) anos, após a reavaliação prevista no art. 39, quando se tratar de documentos ultrassecretos ou secretos.

§ 4º A não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no § 3º implicará a desclassificação automática das informações.

§ 5º Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observado o mandato de 2 (dois) anos para seus integrantes e demais disposições desta Lei. [\(Regulamento\)](#)

Art. 36. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos.

Art. 37. É instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivos: [\(Regulamento\)](#)

I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e

II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.

Art. 38. Aplica-se, no que couber, a [Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997](#), em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.

Art. 39. Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 (dois) anos, contado do termo inicial de vigência desta Lei.

§ 1º A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no **caput**, deverá observar os prazos e condições previstos nesta Lei.

§ 2º No âmbito da administração pública federal, a reavaliação prevista no **caput** poderá ser revista, a qualquer tempo, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os termos desta Lei.

§ 3º Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no **caput**, será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente.

§ 4º As informações classificadas como secretas e ultrassecretas não reavaliadas no prazo previsto no **caput** serão consideradas, automaticamente, de acesso público.

Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;

III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e

IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.

Art. 41. O Poder Executivo Federal designará órgão da administração pública federal responsável:

I - pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II - pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

III - pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30;

IV - pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei.

Art. 42. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 43. O inciso VI do art. 116 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 116.

.....

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

.....” (NR)

Art. 44. O Capítulo IV do Título IV da Lei nº 8.112, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 126-A:

“Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.”

Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III.

Art. 46. Revogam-se:

I - a [Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005](#); e

II - os [arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991](#).

Art. 47. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.

Brasília, 18 de novembro de 2011; 190^o da Independência e 123^o da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardoso

Celso Luiz Nunes Amorim

Antonio de Aguiar Patriota

Miriam Belchior

Paulo Bernardo Silva

Gleisi Hoffmann

José Elito Carvalho Siqueira

Helena Chagas

Luís Inácio Lucena Adams

Jorge Hage Sobrinho

Maria do Rosário Nunes

Este texto não substitui o publicado no DOU de 18.11.2011 - Edição extra

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012

Vigência

Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do **caput** do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, **caput**, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Este Decreto regulamenta, no âmbito do Poder Executivo federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, conforme o disposto na [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#), que dispõe sobre o acesso a informações previsto no [inciso XXXIII do caput do art. 5º](#), no [inciso II do § 3º do art. 37](#) e no [§ 2º do art. 216 da Constituição](#).

Art. 2º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal assegurarão, às pessoas naturais e jurídicas, o direito de acesso à informação, que será proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e as diretrizes previstas na [Lei nº 12.527, de 2011](#).

Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - informação - dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - dados processados - dados submetidos a qualquer operação ou tratamento por meio de processamento eletrônico ou por meio automatizado com o emprego de tecnologia da informação;

III - documento - unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

IV - informação sigilosa - informação submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, e aquelas abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo;

V - informação pessoal - informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem;

VI - tratamento da informação - conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VII - disponibilidade - qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VIII - autenticidade - qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

IX - integridade - qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

X - primariedade - qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações;

XI - informação atualizada - informação que reúne os dados mais recentes sobre o tema, de acordo com sua natureza, com os prazos previstos em normas específicas ou conforme a periodicidade estabelecida nos sistemas informatizados que a organizam; e

XII - documento preparatório - documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.

Art. 4º A busca e o fornecimento da informação são gratuitos, ressalvada a cobrança do valor referente ao custo dos serviços e dos materiais utilizados, tais como reprodução de documentos, mídias digitais e postagem.

Parágrafo único. Está isento de ressarcir os custos dos serviços e dos materiais utilizados aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da [Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983](#).

CAPÍTULO II

DA ABRANGÊNCIA

Art. 5º Sujeitam-se ao disposto neste Decreto os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

§ 1º A divulgação de informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no [art. 173 da Constituição](#), estará submetida às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar sua competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários.

§ 2º Não se sujeitam ao disposto neste Decreto as informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado obtidas pelo Banco Central do Brasil, pelas agências reguladoras ou por outros órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos.

Art. 6º O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica:

I - às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça; e

II - às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma do [§1º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011](#).

CAPÍTULO III

DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos [arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011](#).

§ 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o **caput**.

§ 2º Serão disponibilizados nos sítios na Internet dos órgãos e entidades, conforme padrão estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República:

I - **banner** na página inicial, que dará acesso à seção específica de que trata o § 1º; e

II - barra de identidade do Governo federal, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a [Lei nº 12.527, de 2011](#).

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;

III - repasses ou transferências de recursos financeiros;

IV - execução orçamentária e financeira detalhada;

V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, **jetons** e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; e

VIII - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do [art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011](#), e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC.

§ 4º As informações poderão ser disponibilizadas por meio de ferramenta de redirecionamento de página na Internet, quando estiverem disponíveis em outros sítios governamentais.

§ 5º No caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no [art. 173 da Constituição](#), aplica-se o disposto no § 1º do art. 5º.

§ 6º O Banco Central do Brasil divulgará periodicamente informações relativas às operações de crédito praticadas pelas instituições financeiras, inclusive as taxas de juros mínima, máxima e média e as respectivas tarifas bancárias.

§ 7º A divulgação das informações previstas no § 3º não exclui outras hipóteses de publicação e divulgação de informações previstas na legislação.

Art. 8º Os sítios na Internet dos órgãos e entidades deverão, em cumprimento às normas estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atender aos seguintes requisitos, entre outros:

- I - conter formulário para pedido de acesso à informação;
- II - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- III - possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- IV - possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- V - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- VI - garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade; e
- VIII - garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

CAPÍTULO IV

DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA

Seção I

Do Serviço de Informação ao Cidadão

Art. 9º Os órgãos e entidades deverão criar Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, com o objetivo de:

- I - atender e orientar o público quanto ao acesso à informação;

II - informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e

III - receber e registrar pedidos de acesso à informação.

Parágrafo único. Compete ao SIC:

I - o recebimento do pedido de acesso e, sempre que possível, o fornecimento imediato da informação;

II - o registro do pedido de acesso em sistema eletrônico específico e a entrega de número do protocolo, que conterà a data de apresentação do pedido; e

III - o encaminhamento do pedido recebido e registrado à unidade responsável pelo fornecimento da informação, quando couber.

Art. 10. O SIC será instalado em unidade física identificada, de fácil acesso e aberta ao público.

§ 1º Nas unidades descentralizadas em que não houver SIC será oferecido serviço de recebimento e registro dos pedidos de acesso à informação.

§ 2º Se a unidade descentralizada não detiver a informação, o pedido será encaminhado ao SIC do órgão ou entidade central, que comunicará ao requerente o número do protocolo e a data de recebimento do pedido, a partir da qual se inicia o prazo de resposta.

Seção II

Do Pedido de Acesso à Informação

Art. 11. Qualquer pessoa, natural ou jurídica, poderá formular pedido de acesso à informação.

§ 1º O pedido será apresentado em formulário padrão, disponibilizado em meio eletrônico e físico, no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades.

§ 2º O prazo de resposta será contado a partir da data de apresentação do pedido ao SIC.

§ 3º É facultado aos órgãos e entidades o recebimento de pedidos de acesso à informação por qualquer outro meio legítimo, como contato telefônico, correspondência eletrônica ou física, desde que atendidos os requisitos do art. 12.

§ 4º Na hipótese do § 3º, será enviada ao requerente comunicação com o número de protocolo e a data do recebimento do pedido pelo SIC, a partir da qual se inicia o prazo de resposta.

Art. 12. O pedido de acesso à informação deverá conter:

I - nome do requerente;

II - número de documento de identificação válido;

III - especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida; e

IV - endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida.

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I - genéricos;

II - desproporcionais ou desarrazoados; ou

III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do **caput**, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados.

Art. 14. São vedadas exigências relativas aos motivos do pedido de acesso à informação.

Seção III

Do Procedimento de Acesso à Informação

Art. 15. Recebido o pedido e estando a informação disponível, o acesso será imediato.

§ 1º Caso não seja possível o acesso imediato, o órgão ou entidade deverá, no prazo de até vinte dias:

I - enviar a informação ao endereço físico ou eletrônico informado;

II - comunicar data, local e modo para realizar consulta à informação, efetuar reprodução ou obter certidão relativa à informação;

III - comunicar que não possui a informação ou que não tem conhecimento de sua existência;

IV - indicar, caso tenha conhecimento, o órgão ou entidade responsável pela informação ou que a detenha; ou

V - indicar as razões da negativa, total ou parcial, do acesso.

§ 2º Nas hipóteses em que o pedido de acesso demandar manuseio de grande volume de documentos, ou a movimentação do documento puder comprometer sua regular tramitação, será adotada a medida prevista no inciso II do § 1º.

§ 3º Quando a manipulação puder prejudicar a integridade da informação ou do documento, o órgão ou entidade deverá indicar data, local e modo para consulta, ou disponibilizar cópia, com certificação de que confere com o original.

§ 4º Na impossibilidade de obtenção de cópia de que trata o § 3º, o requerente poderá solicitar que, às suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a integridade do documento original.

Art. 16. O prazo para resposta do pedido poderá ser prorrogado por dez dias, mediante justificativa encaminhada ao requerente antes do término do prazo inicial de vinte dias.

Art. 17. Caso a informação esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em outro meio de acesso universal, o órgão ou entidade deverá orientar o requerente quanto ao local e modo para consultar, obter ou reproduzir a informação.

Parágrafo único. Na hipótese do **caput** o órgão ou entidade desobriga-se do fornecimento direto da informação, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para consultar, obter ou reproduzir a informação.

Art. 18. Quando o fornecimento da informação implicar reprodução de documentos, o órgão ou entidade, observado o prazo de resposta ao pedido, disponibilizará ao requerente Guia de Recolhimento da União - GRU ou documento equivalente, para pagamento dos custos dos serviços e dos materiais utilizados.

Parágrafo único. A reprodução de documentos ocorrerá no prazo de dez dias, contado da comprovação do pagamento pelo requerente ou da entrega de declaração de pobreza por ele firmada, nos termos da [Lei nº 7.115, de 1983](#), ressalvadas hipóteses justificadas em que, devido ao volume ou ao estado dos documentos, a reprodução demande prazo superior.

Art. 19. Negado o pedido de acesso à informação, será enviada ao requerente, no prazo de resposta, comunicação com:

I - razões da negativa de acesso e seu fundamento legal;

II - possibilidade e prazo de recurso, com indicação da autoridade que o apreciará; e

III - possibilidade de apresentação de pedido de desclassificação da informação, quando for o caso, com indicação da autoridade classificadora que o apreciará.

§1º As razões de negativa de acesso a informação classificada indicarão o fundamento legal da classificação, a autoridade que a classificou e o código de indexação do documento classificado.

§ 2º Os órgãos e entidades disponibilizarão formulário padrão para apresentação de recurso e de pedido de desclassificação.

Art. 20. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão.

Parágrafo único. O Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil classificarão os documentos que embasarem decisões de política econômica, tais como fiscal, tributária, monetária e regulatória.

Seção IV

Dos Recursos

Art. 21. No caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da

ciência da decisão, à autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão, que deverá apreciá-lo no prazo de cinco dias, contado da sua apresentação.

Parágrafo único. Desprovido o recurso de que trata o **caput**, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade máxima do órgão ou entidade, que deverá se manifestar em cinco dias contados do recebimento do recurso.

Art. 22. No caso de omissão de resposta ao pedido de acesso à informação, o requerente poderá apresentar reclamação no prazo de dez dias à autoridade de monitoramento de que trata o [art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011](#), que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento da reclamação.

§ 1º O prazo para apresentar reclamação começará trinta dias após a apresentação do pedido.

§ 2º A autoridade máxima do órgão ou entidade poderá designar outra autoridade que lhe seja diretamente subordinada como responsável pelo recebimento e apreciação da reclamação.

Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.

§ 1º A Controladoria-Geral da União poderá determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimentos.

§ 2º Provido o recurso, a Controladoria-Geral da União fixará prazo para o cumprimento da decisão pelo órgão ou entidade.

Art. 24. No caso de negativa de acesso à informação, ou às razões da negativa do acesso de que trata o **caput** do art. 21, desprovido o recurso pela Controladoria-Geral da União, o requerente poderá apresentar, no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os procedimentos previstos no Capítulo VI.

CAPÍTULO V

DAS INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS EM GRAU DE SIGILO

Seção I

Da Classificação de Informações quanto ao Grau e Prazos de Sigilo

Art. 25. São passíveis de classificação as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País;

III - prejudicar ou pôr em risco informações fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

IV - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

V - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

VI - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VII - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional, observado o disposto no inciso II do **caput** do art. 6º;

VIII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

IX - comprometer atividades de inteligência, de investigação ou de fiscalização em andamento, relacionadas com prevenção ou repressão de infrações.

Art. 26. A informação em poder dos órgãos e entidades, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada no grau ultrassecreto, secreto ou reservado.

Art. 27. Para a classificação da informação em grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e

II - o prazo máximo de classificação em grau de sigilo ou o evento que defina seu termo final.

Art. 28. Os prazos máximos de classificação são os seguintes:

I - grau ultrassecreto: vinte e cinco anos;

II - grau secreto: quinze anos; e

III - grau reservado: cinco anos.

Parágrafo único. Poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, observados os prazos máximos de classificação.

Art. 29. As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente da República, Vice-Presidente e seus cônjuges e filhos serão classificadas no grau reservado e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

Art. 30. A classificação de informação é de competência:

I - no grau ultrassecreto, das seguintes autoridades:

a) Presidente da República;

b) Vice-Presidente da República;

c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;

d) Comandantes da Marinha, do Exército, da Aeronáutica; e

e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau secreto, das autoridades referidas no inciso I do **caput**, dos titulares de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II do **caput** e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível DAS 101.5 ou superior, e seus equivalentes.

§ 1º É vedada a delegação da competência de classificação nos graus de sigilo ultrassecreto ou secreto.

§ 2º O dirigente máximo do órgão ou entidade poderá delegar a competência para classificação no grau reservado a agente público que exerça função de direção, comando ou chefia.

§ 3º É vedada a subdelegação da competência de que trata o § 2º.

§ 4º Os agentes públicos referidos no § 2º deverão dar ciência do ato de classificação à autoridade delegante, no prazo de noventa dias.

§ 5º A classificação de informação no grau ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I do **caput** deverá ser ratificada pelo Ministro de Estado, no prazo de trinta dias.

§ 6º Enquanto não ratificada, a classificação de que trata o § 5º considera-se válida, para todos os efeitos legais.

Seção II

Dos Procedimentos para Classificação de Informação

Art. 31. A decisão que classificar a informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada no Termo de Classificação de Informação - TCI, conforme modelo contido no Anexo, e conterá o seguinte:

I - código de indexação de documento;

II - grau de sigilo;

III - categoria na qual se enquadra a informação;

IV - tipo de documento;

V - data da produção do documento;

VI - indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação;

VII - razões da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 27;

VIII - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, observados os limites previstos no art. 28;

IX - data da classificação; e

X - identificação da autoridade que classificou a informação.

§ 1º O TCI seguirá anexo à informação.

§ 2º As informações previstas no inciso VII do **caput** deverão ser mantidas no mesmo grau de sigilo que a informação classificada.

§ 3º A ratificação da classificação de que trata o § 5º do art. 30 deverá ser registrada no TCI.

Art. 32. A autoridade ou outro agente público que classificar informação no grau ultrassecreto ou secreto deverá encaminhar cópia do TCI à Comissão Mista de Reavaliação de Informações no prazo de trinta dias, contado da decisão de classificação ou de ratificação.

Art. 33. Na hipótese de documento que contenha informações classificadas em diferentes graus de sigilo, será atribuído ao documento tratamento do grau de sigilo mais elevado, ficando assegurado o acesso às partes não classificadas por meio de certidão, extrato ou cópia, com ocultação da parte sob sigilo.

Art. 34. Os órgãos e entidades poderão constituir Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos - CPADS, com as seguintes atribuições:

I - opinar sobre a informação produzida no âmbito de sua atuação para fins de classificação em qualquer grau de sigilo;

II - assessorar a autoridade classificadora ou a autoridade hierarquicamente superior quanto à desclassificação, reclassificação ou reavaliação de informação classificada em qualquer grau de sigilo;

III - propor o destino final das informações desclassificadas, indicando os documentos para guarda permanente, observado o disposto na [Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991](#); e

IV - subsidiar a elaboração do rol anual de informações desclassificadas e documentos classificados em cada grau de sigilo, a ser disponibilizado na Internet.

Seção III

Da Desclassificação e Reavaliação da Informação Classificada em Grau de Sigilo

Art. 35. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, para desclassificação ou redução do prazo de sigilo.

Parágrafo único. Para o cumprimento do disposto no **caput**, além do disposto no art. 27, deverá ser observado:

I - o prazo máximo de restrição de acesso à informação, previsto no art. 28;

II - o prazo máximo de quatro anos para revisão de ofício das informações classificadas no grau ultrassecreto ou secreto, previsto no inciso I do **caput** do art. 47;

III - a permanência das razões da classificação;

IV - a possibilidade de danos ou riscos decorrentes da divulgação ou acesso irrestrito da informação; e

V - a peculiaridade das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.

Art. 36. O pedido de desclassificação ou de reavaliação da classificação poderá ser apresentado aos órgãos e entidades independente de existir prévio pedido de acesso à informação.

Parágrafo único. O pedido de que trata o **caput** será endereçado à autoridade classificadora, que decidirá no prazo de trinta dias.

Art. 37. Negado o pedido de desclassificação ou de reavaliação pela autoridade classificadora, o requerente poderá apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da negativa, ao Ministro de Estado ou à autoridade com as mesmas prerrogativas, que decidirá no prazo de trinta dias.

§ 1º Nos casos em que a autoridade classificadora esteja vinculada a autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista, o recurso será apresentado ao dirigente máximo da entidade.

§ 2º No caso das Forças Armadas, o recurso será apresentado primeiramente perante o respectivo Comandante, e, em caso de negativa, ao Ministro de Estado da Defesa.

§ 3º No caso de informações produzidas por autoridades ou agentes públicos no exterior, o requerimento de desclassificação e reavaliação será apreciado pela autoridade hierarquicamente superior que estiver em território brasileiro.

§ 4º Desprovido o recurso de que tratam o **caput** e os §§1º a 3º, poderá o requerente apresentar recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão.

Art. 38. A decisão da desclassificação, reclassificação ou redução do prazo de sigilo de informações classificadas deverá constar das capas dos processos, se houver, e de campo apropriado no TCI.

Seção IV

Disposições Gerais

Art. 39. As informações classificadas no grau ultrassecreto ou secreto serão definitivamente preservadas, nos termos da [Lei nº 8.159, de 1991](#), observados os procedimentos de restrição de acesso enquanto vigorar o prazo da classificação.

Art. 40. As informações classificadas como documentos de guarda permanente que forem objeto de desclassificação serão encaminhadas ao Arquivo Nacional, ao arquivo permanente do órgão público, da entidade pública ou da instituição de caráter público, para fins de organização, preservação e acesso.

Art. 41. As informações sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de classificação em qualquer grau de sigilo nem ter seu acesso negado.

Art. 42. Não poderá ser negado acesso às informações necessárias à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. O requerente deverá apresentar razões que demonstrem a existência de nexo entre as informações requeridas e o direito que se pretende proteger.

Art. 43. O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam credenciadas segundo as normas fixadas pelo Núcleo de Segurança e Credenciamento, instituído no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, sem prejuízo das atribuições de agentes públicos autorizados por lei.

Art. 44. As autoridades do Poder Executivo federal adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações classificadas em qualquer grau de sigilo.

Parágrafo único. A pessoa natural ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o Poder Público, executar atividades de tratamento de informações classificadas, adotarás providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações.

Art. 45. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará anualmente, até o dia 1º de junho, em sítio na Internet:

I - rol das informações desclassificadas nos últimos doze meses;

II - rol das informações classificadas em cada grau de sigilo, que deverá conter:

a) código de indexação de documento;

b) categoria na qual se enquadra a informação;

c) indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação; e

d) data da produção, data da classificação e prazo da classificação;

III - relatório estatístico com a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos e indeferidos; e

IV - informações estatísticas agregadas dos requerentes.

Parágrafo único. Os órgãos e entidades deverão manter em meio físico as informações previstas no **caput**, para consulta pública em suas sedes.

CAPÍTULO VI

DA COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS

Art. 46. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, instituída nos termos do [§ 1º do art. 35 da Lei nº 12.527, de 2011](#), será integrada pelos titulares dos seguintes órgãos:

- I - Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá;
- II - Ministério da Justiça;
- III - Ministério das Relações Exteriores;
- IV - Ministério da Defesa;
- V - Ministério da Fazenda;
- VI - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- VII - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;
- VIII - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- IX - Advocacia-Geral da União; e
- X - Controladoria Geral da União.

Parágrafo único. Cada integrante indicará suplente a ser designado por ato do Presidente da Comissão.

Art. 47. Compete à Comissão Mista de Reavaliação de Informações:

I - rever, de ofício ou mediante provocação, a classificação de informação no grau ultrassecreto ou secreto ou sua reavaliação, no máximo a cada quatro anos;

II - requisitar da autoridade que classificar informação no grau ultrassecreto ou secreto esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral, da informação, quando as informações constantes do TCI não forem suficientes para a revisão da classificação;

III - decidir recursos apresentados contra decisão proferida:

a) pela Controladoria-Geral da União, em grau recursal, a pedido de acesso à informação ou às razões da negativa de acesso à informação; ou

b) pelo Ministro de Estado ou autoridade com a mesma prerrogativa, em grau recursal, a pedido de desclassificação ou reavaliação de informação classificada;

IV - prorrogar por uma única vez, e por período determinado não superior a vinte e cinco anos, o prazo de sigilo de informação classificada no grau ultrassecreto, enquanto seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional, à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, limitado ao máximo de cinquenta anos o prazo total da classificação; e

V - estabelecer orientações normativas de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da [Lei nº 12.527, de 2011](#).

Parágrafo único. A não deliberação sobre a revisão de ofício no prazo previsto no inciso I do **caput** implicará a desclassificação automática das informações.

Art. 48. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações se reunirá, ordinariamente, uma vez por mês, e, extraordinariamente, sempre que convocada por seu Presidente.

Parágrafo único. As reuniões serão realizadas com a presença de no mínimo seis integrantes.

Art. 49. Os requerimentos de prorrogação do prazo de classificação de informação no grau ultrassecreto, a que se refere o inciso IV do **caput** do art. 47, deverão ser encaminhados à Comissão Mista de Reavaliação de Informações em até um ano antes do vencimento do termo final de restrição de acesso.

Parágrafo único. O requerimento de prorrogação do prazo de sigilo de informação classificada no grau ultrassecreto deverá ser apreciado, impreterivelmente, em até três sessões subsequentes à data de sua autuação, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações da Comissão.

Art. 50. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações deverá apreciar os recursos previstos no inciso III do **caput** do art. 47, impreterivelmente, até a terceira reunião ordinária subsequente à data de sua autuação.

Art. 51. A revisão de ofício da informação classificada no grau ultrassecreto ou secreto será apreciada em até três sessões anteriores à data de sua desclassificação automática.

Art. 52. As deliberações da Comissão Mista de Reavaliação de Informações serão tomadas:

I - por maioria absoluta, quando envolverem as competências previstas nos incisos I e IV do **caput** do art.47; e

II - por maioria simples dos votos, nos demais casos.

Parágrafo único. A Casa Civil da Presidência da República poderá exercer, além do voto ordinário, o voto de qualidade para desempate.

Art. 53. A Casa Civil da Presidência da República exercerá as funções de Secretaria-Executiva da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, cujas competências serão definidas em regimento interno.

Art. 54. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações aprovará, por maioria absoluta, regimento interno que disporá sobre sua organização e funcionamento.

Parágrafo único. O regimento interno deverá ser publicado no Diário Oficial da União no prazo de noventa dias após a instalação da Comissão.

CAPÍTULO VII

DAS INFORMAÇÕES PESSOAIS

Art. 55. As informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem detidas pelos órgãos e entidades:

I - terão acesso restrito a agentes públicos legalmente autorizados e a pessoa a que se referirem, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de cem anos a contar da data de sua produção; e

II - poderão ter sua divulgação ou acesso por terceiros autorizados por previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que se referirem.

Parágrafo único. Caso o titular das informações pessoais esteja morto ou ausente, os direitos de que trata este artigo assistem ao cônjuge ou companheiro, aos descendentes ou ascendentes, conforme o disposto no [parágrafo único do art. 20 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002](#), e na [Lei nº 9.278, de 10 de maio de 1996](#).

Art. 56. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

Art. 57. O consentimento referido no inciso II do **caput** do art. 55 não será exigido quando o acesso à informação pessoal for necessário:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, vedada a identificação da pessoa a que a informação se referir;

III - ao cumprimento de decisão judicial;

IV - à defesa de direitos humanos de terceiros; ou

V - à proteção do interesse público geral e preponderante.

Art. 58. A restrição de acesso a informações pessoais de que trata o art. 55 não poderá ser invocada:

I - com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades, conduzido pelo Poder Público, em que o titular das informações for parte ou interessado; ou

II - quando as informações pessoais não classificadas estiverem contidas em conjuntos de documentos necessários à recuperação de fatos históricos de maior relevância.

Art. 59. O dirigente máximo do órgão ou entidade poderá, de ofício ou mediante provocação, reconhecer a incidência da hipótese do inciso II do **caput** do art. 58, de forma fundamentada, sobre documentos que tenha produzido ou acumulado, e que estejam sob sua guarda.

§ 1º Para subsidiar a decisão de reconhecimento de que trata o **caput**, o órgão ou entidade poderá solicitar a universidades, instituições de pesquisa ou outras entidades com notória experiência em pesquisa historiográfica a emissão de parecer sobre a questão.

§ 2º A decisão de reconhecimento de que trata o **caput** será precedida de publicação de extrato da informação, com descrição resumida do assunto, origem e período do conjunto de documentos a serem considerados de acesso irrestrito, com antecedência de no mínimo trinta dias.

§ 3º Após a decisão de reconhecimento de que trata o § 2º, os documentos serão considerados de acesso irrestrito ao público.

§ 4º Na hipótese de documentos de elevado valor histórico destinados à guarda permanente, caberá ao dirigente máximo do Arquivo Nacional, ou à autoridade responsável pelo arquivo do órgão ou entidade pública que os receber, decidir, após seu recolhimento, sobre o reconhecimento, observado o procedimento previsto neste artigo.

Art. 60. O pedido de acesso a informações pessoais observará os procedimentos previstos no Capítulo IV e estará condicionado à comprovação da identidade do requerente.

Parágrafo único. O pedido de acesso a informações pessoais por terceiros deverá ainda estar acompanhado de:

I - comprovação do consentimento expresso de que trata o inciso II do **caput** do art. 55, por meio de procuração;

II - comprovação das hipóteses previstas no art. 58;

III - demonstração do interesse pela recuperação de fatos históricos de maior relevância, observados os procedimentos previstos no art. 59; ou

IV - demonstração da necessidade do acesso à informação requerida para a defesa dos direitos humanos ou para a proteção do interesse público e geral preponderante.

Art. 61. O acesso à informação pessoal por terceiros será condicionado à assinatura de um termo de responsabilidade, que disporá sobre a finalidade e a destinação que fundamentaram sua autorização, sobre as obrigações a que se submeterá o requerente.

§ 1º A utilização de informação pessoal por terceiros vincula-se à finalidade e à destinação que fundamentaram a autorização do acesso, vedada sua utilização de maneira diversa.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações pessoais de terceiros será responsabilizado por seu uso indevido, na forma da lei.

Art. 62. Aplica-se, no que couber, a [Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997](#), em relação à informação de pessoa, natural ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de órgãos ou entidades governamentais ou de caráter público.

CAPÍTULO VIII

DAS ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS

Art. 63. As entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos para realização de ações de interesse público deverão dar publicidade às seguintes informações:

I - cópia do estatuto social atualizado da entidade;

II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e

III - cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo federal, respectivos aditivos, e relatórios finais de prestação de contas, na forma da legislação aplicável.

§ 1º As informações de que trata o **caput** serão divulgadas em sítio na Internet da entidade privada e em quadro de avisos de amplo acesso público em sua sede.

§ 2º A divulgação em sítio na Internet referida no §1º poderá ser dispensada, por decisão do órgão ou entidade pública, e mediante expressa justificação da entidade, nos casos de entidades privadas sem fins lucrativos que não disponham de meios para realizá-la.

§ 3º As informações de que trata o **caput** deverão ser publicadas a partir da celebração do convênio, contrato, termo de parceria, acordo, ajuste ou instrumento congênere, serão atualizadas periodicamente e ficarão disponíveis até cento e oitenta dias após a entrega da prestação de contas final.

Art. 64. Os pedidos de informação referentes aos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres previstos no art. 63 deverão ser apresentados diretamente aos órgãos e entidades responsáveis pelo repasse de recursos.

CAPÍTULO IX

DAS RESPONSABILIDADES

Art. 65. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

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

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

III - agir com dolo ou má-fé na análise dos pedidos de acesso à informação;

IV - divulgar, permitir a divulgação, acessar ou permitir acesso indevido a informação classificada em grau de sigilo ou a 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 classificada em grau de sigilo 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.

§ 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no **caput** serão consideradas:

I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou

II - para fins do disposto na [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios estabelecidos na referida lei.

§ 2º Pelas condutas descritas no **caput**, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas [Leis nº 1.079, de 10 de abril de 1950](#), e [nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#).

Art. 66. A pessoa natural ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o Poder Público e praticar conduta prevista no art. 65, estará sujeita às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - rescisão do vínculo com o Poder Público;

IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a dois anos; e

V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a autoridade que aplicou a penalidade.

§ 1º A sanção de multa poderá ser aplicada juntamente com as sanções previstas nos incisos I, III e IV do **caput**.

§ 2º A multa prevista no inciso II do **caput** será aplicada sem prejuízo da reparação pelos danos e não poderá ser:

I - inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais) nem superior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), no caso de pessoa natural; ou

II - inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) nem superior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais), no caso de entidade privada.

§ 3º A reabilitação referida no inciso V do **caput** será autorizada somente quando a pessoa natural ou entidade privada efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e depois de decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV do **caput**.

§ 4º A aplicação da sanção prevista no inciso V do **caput** é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública.

§ 5º O prazo para apresentação de defesa nas hipóteses previstas neste artigo é de dez dias, contado da ciência do ato.

CAPÍTULO X

DO MONITORAMENTO DA APLICAÇÃO DA LEI

Seção I

Da Autoridade de Monitoramento

Art. 67. O dirigente máximo de cada órgão ou entidade designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da [Lei nº 12.527, de 2011](#);

II - avaliar e monitorar a implementação do disposto neste Decreto e apresentar ao dirigente máximo de cada órgão ou entidade relatório anual sobre o seu cumprimento, encaminhando-o à Controladoria-Geral da União;

III - recomendar medidas para aperfeiçoar as normas e procedimentos necessários à implementação deste Decreto;

IV - orientar as unidades no que se refere ao cumprimento deste Decreto; e

V - manifestar-se sobre reclamação apresentada contra omissão de autoridade competente, observado o disposto no art. 22.

Seção II

Das Competências Relativas ao Monitoramento

Art. 68. Compete à Controladoria-Geral da União, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto:

I - definir o formulário padrão, disponibilizado em meio físico e eletrônico, que estará à disposição no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades, de acordo com o § 1º do art. 11;

II - promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação;

III - promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

IV - monitorar a implementação da [Lei nº 12.527, de 2011](#), concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 45;

V - preparar relatório anual com informações referentes à implementação da [Lei nº 12.527, de 2011](#), a ser encaminhado ao Congresso Nacional;

VI - monitorar a aplicação deste Decreto, especialmente o cumprimento dos prazos e procedimentos; e

VII - definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da [Lei nº 12.527, de 2011](#).

Art. 69. Compete à Controladoria-Geral da União e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto, por meio de ato conjunto:

I - estabelecer procedimentos, regras e padrões de divulgação de informações ao público, fixando prazo máximo para atualização; e

II - detalhar os procedimentos necessários à busca, estruturação e prestação de informações no âmbito do SIC.

Art. 70. Compete ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto:

I - estabelecer regras de indexação relacionadas à classificação de informação;

II - expedir atos complementares e estabelecer procedimentos relativos ao credenciamento de segurança de pessoas, órgãos e entidades públicos ou privados, para o tratamento de informações classificadas; e

III - promover, por meio do Núcleo de Credenciamento de Segurança, o credenciamento de segurança de pessoas, órgãos e entidades públicos ou privados, para o tratamento de informações classificadas.

CAPÍTULO XI

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 71. Os órgãos e entidades adequarão suas políticas de gestão da informação, promovendo os ajustes necessários aos processos de registro, processamento, trâmite e arquivamento de documentos e informações.

Art. 72. Os órgãos e entidades deverão reavaliar as informações classificadas no grau ultrassecreto e secreto no prazo máximo de dois anos, contado do termo inicial de vigência da [Lei nº 12.527, de 2011](#).

§ 1º A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no **caput**, deverá observar os prazos e condições previstos neste Decreto.

§ 2º Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no **caput**, será mantida a classificação da informação, observados os prazos e disposições da legislação precedente.

§ 3º As informações classificadas no grau ultrassecreto e secreto não reavaliadas no prazo previsto no **caput** serão consideradas, automaticamente, desclassificadas.

Art. 73. A publicação anual de que trata o art. 45 terá início em junho de 2013.

Art. 74. O tratamento de informação classificada resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações desses instrumentos.

Art. 75. Aplica-se subsidiariamente a [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#), aos procedimentos previstos neste Decreto.

Art. 76. Este Decreto entra em vigor em 16 de maio de 2012.

Brasília, 16 de maio de 2012; 191ª da Independência e 124ª da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardozo

Celso Luiz Nunes Amorim

Antonio de Aguiar Patriota

Guido Mantega

Miriam Belchior

Paulo Bernardo Silva

Marco Antonio Raupp

Alexandre Antonio Tombini

Gleisi Hoffmann

Gilberto Carvalho

José Elito Carvalho Siqueira

Helena Chagas

Luis Inácio Lucena Adams

Jorge Hage Sobrinho

Maria do Rosário Nunes

Este texto não substitui o publicado no DOU de 16.5.2012 - Edição extra e retificado em 18.5.2012

ANEXO

GRAU DE SIGILO:

(idêntico ao grau de sigilo do documento)

TERMO DE CLASSIFICAÇÃO DE INFORMAÇÃO	
ÓRGÃO/ENTIDADE:	
CÓDIGO DE INDEXAÇÃO:	
GRAU DE SIGILO:	
CATEGORIA:	
TIPO DE DOCUMENTO:	
DATA DE PRODUÇÃO:	
FUNDAMENTO LEGAL PARA CLASSIFICAÇÃO:	
RAZÕES PARA A CLASSIFICAÇÃO: (idêntico ao grau de sigilo do documento)	
PRAZO DA RESTRIÇÃO DE ACESSO:	
DATA DE CLASSIFICAÇÃO:	
AUTORIDADE CLASSIFICADORA	Nome:
	Cargo:

AUTORIDADE RATIFICADORA (quando aplicável)		Nome:
		Cargo:
	DESCCLASSIFICAÇÃO em ____/____/_____ (quando aplicável)	Nome:
		Cargo:
	RECLASSIFICAÇÃO em ____/____/_____ (quando aplicável)	Nome:
		Cargo:
	REDUÇÃO DE PRAZO em ____/____/_____ (quando aplicável)	Nome:
		Cargo:
	PRORROGAÇÃO DE PRAZO em ____/____/_____ (quando aplicável)	Nome:
		Cargo:
_____ ASSINATURA DA AUTORIDADE CLASSIFICADORA		
_____ ASSINATURA DA AUTORIDADE RATIFICADORA (quando aplicável)		
_____ ASSINATURA DA AUTORIDADE responsável por DESCCLASSIFICAÇÃO (quando aplicável)		
_____ ASSINATURA DA AUTORIDADE responsável por RECLASSIFICAÇÃO (quando aplicável)		
_____ ASSINATURA DA AUTORIDADE responsável por REDUÇÃO DE PRAZO (quando aplicável)		
_____ ASSINATURA DA AUTORIDADE responsável por PRORROGAÇÃO DE PRAZO (quando aplicável)		