
O DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: A PERSPECTIVA DO DIREITO COMPARADO, A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI N. 12.257/2011 E OS SEUS REFLEXOS PARA A ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA NO BRASIL

*THE BASIC HUMAN RIGH T TO FREEDOM OF INFORMATION:
A COMPARATIVE LEGAL SURVEY, THE IMPLEMENTATION OF
THE 12527 ACT AND ITS CONSEQUENCES FOR DEMOCRATIC
ACCOUNTABILITY IN BRAZIL*

Camila Gomes Peres

Procuradora Federal

Especialista em Direito Público e Tributário

SUMÁRIO: Introdução; 1 O reconhecimento do acesso à informação como direito humano fundamental: uma perspectiva do direito comparado; 2 O acesso à informação pública no cenário brasileiro e a implementação da Lei n. 12.257/2011; 3 O direito de acesso à informação pública e a contribuição para a accountability democrática no Brasil; 4 Conclusões; Referências.

RESUMO: Nos últimos anos, diversos países aprovaram Leis de Acesso à Informação Pública, com o intuito de reconhecer o direito à informação como um direito humano fundamental e consolidá-lo como um dos grandes mecanismos de fortalecimento do regime democrático. Em novembro de 2011, o Brasil tornou-se o 89º país a adotar uma Lei de Acesso à Informação Pública. A Lei 12.527 entrou em vigor após 180 dias da sua publicação e pretende ser um importante instrumento de transparência, de gestão democrática e de combate à corrupção, uma vez que oferece as condições para que os cidadãos deixem de ser espectadores e passem a fazer parte da tomada de decisões dos governos, bem como contribuam para a responsabilização dos gestores pelos desvios que ocorrerem. Tais aspectos são relevantes para desenvolver a accountability democrática no Brasil. O presente trabalho visita a evolução do cenário internacional e nacional que elevaram o direito à informação ao status de direito humano fundamental, e impulsionaram a elaboração da Lei n. 12.257/2011. Analisa os principais avanços trazidos pelo diploma legal, considerado o marco regulatório da transparência pública, e a sua potencial contribuição para a accountability democrática no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à Informação Pública. Direito Humano Fundamental. Lei n. 12.257/2011. Transparência. Accountability Democrática.

ABSTRACT: In the last few years, many countries have enacted freedom of information laws with the objective of recognizing the right to information as a fundamental human right and consolidate it as one of the major mechanisms for strengthening the democratic regime. In November 2011, Brazil became the 89th country in the world with a Freedom of Information Act (FOIA). The 12527 Act came into force 180 days after its publication and aims to be an important tool for transparency, democratic governance and combating corruption, because it provides the conditions for citizens to stop being spectators and become part of decisions of governments, and the gestors accountable for deviations that occur. These aspects are relevant to improve democratic accountability in Brazil. This study visit the international and national scene that raised the right information to the status of fundamental human rights, and promoted the development of FOIA. Analyzes the main advances brought by statute, considered the regulatory framework of public transparency, and its potential contribution to democratic accountability in Brazil.

KEYWORDS: Freedom of Information. Fundamental human right. The 12527 Act. Transparency. Democratic accountability.

INTRODUÇÃO

Em consonância com a forte e crescente tendência internacional de aprovação de leis de acesso à informação, e em sintonia com a necessidade de promover a gestão transparente e democrática, o Brasil se tornou o 89º país a aprovar uma legislação regulamentando o direito de acesso à informação pública, que é previsto no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal.

A Lei de Acesso à Informação - Lei n. 12.257/2011 - foi promulgada em de 18 de novembro de 2011, e entrou em vigor em maio de 2012, inaugurando uma nova etapa no processo de consolidação do regime democrático, ampliando as possibilidades de participação cidadã e fortalecendo os instrumentos de controle institucional da atuação estatal.

É considerada o marco regulatório da transparência pública no Brasil, pois ao dispor sobre a transparência ativa e passiva e regular os procedimentos de acesso à informação pública reconhece ser este direito essencial para a consolidação dos demais direitos fundamentais e para o exercício pleno da democracia, que envolve a participação política e o exercício do controle social da gestão governamental.

O dever de transparência relaciona-se à ideia de accountability, palavra de origem inglesa e sem tradução para o português, mas que pode ser associada à obrigação dos governantes de prestar contas de suas ações e de por elas se responsabilizarem perante a sociedade.

Os conceitos de transparência e accountability apresentam-se como centrais para a definição contemporânea de democracia.

Atentos a essa relação, os doutrinadores Abrúcio e Loureiro¹ constroem o conceito de “accountability democrática”, que abrange além do processo eleitoral e das regras intertemporais, os mecanismos de controle institucional. Consubstanciam-se em controle parlamentar, controle judicial, controle administrativo-financeiro das ações estatais, controle dos resultados da administração pública e controle da sociedade.

Fabiano Angélico² ressalta, contudo, que a transparência não reforçará automaticamente a accountability democrática. Isto porque não basta os dados estarem visíveis se tiverem pouca ou nenhuma

1 ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *Finanças Públicas, Democracia e Accountability: Debate Teórico e o Caso Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper12.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2014.

2 ANGÉLICO, Fabiano. *Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil* (dissertação). São Paulo: FGV, 2012. (Dissertação, mestrado em Administração Pública e Governo), p. 25.

utilidade: Eles devem ser além de visíveis, inferíveis. Em outras palavras, a informação deve ter qualidade e utilidade.

Revela-se, assim, a importância deste debate no Brasil, já que muitos órgãos públicos que se dizem transparentes possuem uma atuação meramente voltada à disponibilização de dados brutos, não colaborando, dessa forma, com a accountability democrática.

Angélico³ ainda destaca a importância da participação dos setores da sociedade engajados com temas de interesse mais geral, como a boa governança, a promoção de direitos fundamentais e o combate à corrupção para que a lei não se torne mais um instrumento a favor do interesse de grupos privados, que detêm condições materiais de utilizá-la para obter vantagens econômicas, a aprofundar o já desigual acesso aos recursos governamentais.

Neste contexto, é pertinente analisar a evolução do acesso à informação como direito humano fundamental no direito comparado e no direito interno, a fim de estabelecer as bases jurídicas e o escopo da lei de acesso à informação. Com tal cenário delineado, cumpre verificar as possíveis contribuições da Lei n. 12.257/2011 para a transparência pública e a accountability democrática no Brasil, dois conceitos centrais na definição contemporânea de democracia.

1 O RECONHECIMENTO DO ACESSO À INFORMAÇÃO COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL: UMA PERSPECTIVA DO DIREITO COMPARADO

O primeiro fundamento que possibilitou o reconhecimento internacional do direito à informação foi a garantia da liberdade de expressão e informação. A primeira noção de “liberdade de informação” foi cunhada pela ONU em 14 de dezembro de 1946, quando em Assembléia Geral adotou-se a Resolução 59, que disse: “A liberdade de informação constitui um direito humano fundamental e [...] a pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a ONU”.⁴

A mesma garantia foi posteriormente ratificada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), sem seu artigo 19, adotada pela Assembléia Geral da ONU em 1948:

3 ANGÉLICO, Fabiano. *Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil* (dissertação). São Paulo: FGV, 2012. (Dissertação, mestrado em Administração Pública e Governo), p. 25.

4 Resolução n. 59 da ONU, de 14 de dezembro de 1946.

Todos têm o direito a liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferência e de buscar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e sem limitações de fronteiras.⁵

Por força do direito internacional consuetudário tal preceito passou a vincular os Estados signatários.

Em termos similares aos da DUDH, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ICCPR), um tratado com força de lei, foi adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966 e, em julho de 2007, foi ratificado por 160 Estados.

Tais instrumentos internacionais de direitos humanos não enunciaram de modo específico o direito de acesso à informação mantido por órgãos públicos, mas reconheceram uma noção profunda de fluxo de informações e ideias na sociedade, garantindo não apenas o direito de transmitir, mas também de buscar e receber informações e ideias, possibilitando a evolução do seu conteúdo à luz das necessidades contemporâneas.

A partir da definição dos padrões internacionais do direito à informação, com declarações mais enfáticas e o reconhecimento por diversos organismos internacionais responsáveis pela proteção dos direitos humanos da necessidade de uma legislação assecuratória do direito à informação de posse de órgãos públicos⁶, foi-se consolidando a ideia de que o acesso à informação mantida por órgãos públicos constitui-se um direito humano fundamental.

Esse conceito foi refinado, no ano de 2004, quando três mandatários especiais de organismos internacionais para a liberdade de expressão – o Relator Especial da ONU para a Liberdade de Opinião e Expressão, o Representante da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) para Liberdade da Mídia e o Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre Liberdade de Expressão - emitiram Declaração Conjunta, conceituando o direito à informação como direito

5 Resolução da Assembleia Geral da ONU 217 A (III), 10 de dezembro de 1948.

6 Alguns exemplos: 1) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003 (artigos 10 e 13): Cada Estado-parte deverá [...] tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública [...] procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter [...] informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública [...]. 2) Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão de 2000: O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito 3)- Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos da OEA, de 1977 (artigo 19): Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza [...].

humano fundamental que deve ser efetivado em nível nacional através de legislação abrangente, baseada no princípio da máxima divulgação, de acordo com um sistema estrito de exceções.⁷

Na linha de ratificar a necessidade de transparência nos órgãos governamentais, foi assinada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, incorporada ao ordenamento brasileiro pelo Decreto 5.687 de 2006. A carta traz dispositivo que determina que cada Estado Parte deve buscar a adoção de sistemas destinados a promover a transparência e a prevenir conflitos de interesse (art. 7). Também trata especificamente da Informação Pública, estatuidando o compromisso dos Estados Partes a adotar medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (art. 10). E dispõe sobre a participação da sociedade na luta contra a corrupção (art. 13)⁸.

O reconhecimento do direito à informação e a necessidade de uma legislação que o assegure também foram acolhidos pelos três principais sistemas regionais de direitos humanos – o da Organização dos Estados Americanos (OEA), do Conselho da Europa e o da União Africana.⁹

Em 1969, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, a qual, no artigo 13, garante a liberdade de expressão nos países-membros, em termos semelhantes aos instrumentos da ONU^{10,11}. Posteriormente, no ano de 2000, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA aprovou a Declaração Interamericana de Princípios sobre Liberdade de Expressão, que estabelece o direito de acesso à informação pública e mais uma vez ressalta que o acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental de todo indivíduo¹².

Em atenção a estes princípios, desde o ano de 2003, a Assembléia Nacional da OEA vem adotando resoluções sobre o acesso à informação pública. Estas resoluções enfatizam a obrigação dos Estados-membros de “respeitar e promover o respeito ao acesso à informação pública de todos”, considerado “um requisito para o próprio exercício da democracia”. As resoluções também conclamam os Estados a “promover a adoção de

7 MENDEL, Toby. *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009. MENDEL, op. cit., p. 09.

8 NUNES, Roberta Bastos Cunha Nunes. Linha da Transparência. In: *Seminário Transparência na Justiça Federal: Alcance e Limites*, 2013, Brasília. Disponível em: <www.cjf.jus.br/cjf/LinhadoTempo_Bibliografia.pdf/at_download/file>. Acesso em: 23 set. 2014.

9 MENDEL, op. cit., p. 10

10 NUNES, op. cit.

11 O pacto foi incorporado ao ordenamento brasileiro em 1992, pelo Decreto 678.

12 NUNES, op. cit.

uaisquer disposições legislativas ou outras necessárias para assegurar o reconhecimento e a efetiva aplicação [do direito].”¹³

A mesma assembléia, no ano de 2006, encomendou ao seu Departamento de Direito Internacional a elaboração de um projeto de Lei Modelo sobre Acesso à Informação, com ampla participação de órgãos governamentais e entidades da sociedade civil. Esse modelo normativo visou proporcionar o marco jurídico necessário para garantir a participação cidadã em um sistema democrático, o fortalecimento da prestação de contas, a confiança nas instituições governamentais e a garantia dos direitos humanos¹⁴.

Por sua vez, a União Europeia (CdE), no ano 2000, adotou uma Carta de Direitos Fundamentais, a qual estipula, no artigo 42, que qualquer cidadão da União, e qualquer pessoa física ou jurídica residente ou com sede em um Estado-membro, tem direito de acesso aos documentos do Parlamento, do Conselho e da Comissão Europeus. O reconhecimento do direito à informação em referida carta sugere que ele seja visto como um direito fundamental dos Estados da União Europeia, já que a Carta baseia-se nas tradições constitucionais dos Estados-membros¹⁵.

Na União Africana, por outro lado, ainda são necessários instrumentos mais eficazes para a consolidação do direito à informação. Não obstante, em outubro de 2002, a Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos adotou uma Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão na África, que claramente apóia o direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos, e afirma que os mesmos não detêm informações para si, mas atuam como guardiães do bem público, de modo que todos têm o direito de acesso à informação, sujeito somente a regras claramente definidas, estabelecidas por lei¹⁶.

Cumprir destacar, de todo modo, que uma das mais celebradas Leis de Acesso à Informação foi produzida na Índia, com alto grau de envolvimento da sociedade civil na campanha pela aprovação da lei e por sua implementação. A lei indiana, assim como a brasileira, cobre todos os órgãos públicos, dos três poderes e de todas as esferas administrativas¹⁷.

13 MENDEL, op. cit., p. 10.

14 NUNES, Roberta Bastos Cunha Nunes. Linha da Transparência. In: *Seminário Transparência na Justiça Federal: Alcance e Limites*, 2013, Brasília. Disponível em: <www.cjf.jus.br/cjf/LinhadoTempo_Bibliografia.pdf/at_download/file>. Acesso em: 23 set. 2014.

15 MENDEL, op. cit., p. 13.

16 Ibid., op. cit., p. 13.

17 ANGÉLICO, Fabiano. *Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil* (dissertação). São Paulo: FGV, 2012. (Dissertação, mestrado em Administração Pública e Governo), p. 72.

Some-se ao reconhecimento do direito à informação pelos tratados e organismos internacionais iniciativas como o “Open Government Partnership”, projeto da “Tides Foundation”, organização sediada nos Estados Unidos da América, que juntamente com oito governos fundadores, dentre eles o Brasil, lançou a Declaração para o Governo Aberto. Desde então, já foram obtidas a assinatura de quarenta e sete outros governos. A declaração é um esforço global que prega a transparência, os governos efetivos e auditáveis, com instituições que conferem poderes aos cidadãos, o combate à corrupção e a instituição de novas tecnologias que fortaleçam a governança¹⁸.

Todo esse cenário internacional favorável à proteção do direito à informação foi paulatinamente acolhido pelo Brasil. Acrescente-se a importância dos compromissos internacionais assumidos pelo país, que impulsionavam a elaboração de uma legislação assecuratória, culminando na promulgação da Lei de Acesso à Informação.

2 O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO CENÁRIO BRASILEIRO E A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 12.527/2011

Após um sombrio período de ditadura militar brasileira (1964 a 1985), marcada pela violação dos direitos humanos fundamentais, promulgou-se a Constituição Federal de 1988, que representou um grande avanço em todas as áreas, e notoriamente no que diz respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana. Por isso é que a Carta Magna recebeu de Ulysses Guimarães o apelido de “Constituição cidadã”, por privilegiar a ordem democrática.

Em um regime democrático, é essencial a participação da sociedade nas decisões que a afetam, fiscalizando representantes, observando suas atuações, bem como se manifestando de forma consciente e fundamentada. Assim, mostrou-se ser necessário oferecer um amplo acesso à informação aos cidadãos, para que pudessem atuar, em conjunto com os seus representantes, na construção de um contínuo processo democrático.

Nesse contexto, o direito à informação foi previsto pela Carta Constitucional no art. 5º, inciso XXXIII, o qual assegura a todos os cidadãos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas

18 NUNES, Roberta Bastos Cunha Nunes. Linha da Transparência. In: *Seminário Transparência na Justiça Federal: Alcance e Limites*, 2013, Brasília. Disponível em: <www.cjf.jus.br/cjf/LinhadoTempo_Bibliografia.pdf/at_download/file>. Acesso em: 23 set. 2014.

no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O inciso XXXIV deste mesmo artigo assegura, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, e a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

Doutra parte, o artigo 37 elenca a publicidade como um dos princípios basilares da atuação da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Finalmente, destaque-se o artigo 216, que determina caber à Administração Pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem

Vê-se, portanto, a deliação do quadro constitucional de proteção do direito de acesso à informação pública. Não obstante, a Carta Cidadã restringiu-se a instituir o acesso a informações públicas, deixando a cargo do legislador infraconstitucional a regulamentação deste direito essencial à manutenção da ordem democrática.

Antes que a Lei de Acesso à Informação fosse promulgada, várias importantes iniciativas foram adotadas, contribuindo para a criação de um contexto favorável à vindoura e ambiciosa lei.

Um marco relevante para o fortalecimento institucional da publicidade e gestão democrática foi a criação da Controladoria-Geral da União, por meio da Lei 10.683/2003, com a redação dada pela Lei 11.204/2005. Entre suas competências incluem-se a função de incrementar a transparência da gestão no âmbito da Administração Pública federal, com foco no combate à corrupção.

No mesmo ano, promulgou-se a Lei 11.111/2005, que regulamentou a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do artigo 5º da Constituição, determinando que o acesso aos documentos públicos de interesse particular, coletivo ou geral será ressalvado exclusivamente nas hipóteses em que o sigilo seja ou permaneça imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Esta lei estipulou as hipóteses em que os documentos públicos poderão ser classificados como sigilosos¹⁹.

Sobreveio então a Lei Complementar 131, conhecida como “Lei da Transparência”, acrescentando dispositivos à Lei Complementar 101

19 NUNES, Roberta Bastos Cunha Nunes. Linha da Transparência. In: *Seminário Transparência na Justiça Federal: Alcance e Limites*, 2013, Brasília. Disponível em: <www.cjf.jus.br/cjf/LinhadoTempo_Bibliografia.pdf/at_download/file>. Acesso em: 23 set. 2014.

(“Lei da Responsabilidade Fiscal), a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O artigo 48 do diploma estipulou meios de assegurar a transparência, tais como o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Preconizou, ainda, dentre outros mecanismos, a liberação ao conhecimento da sociedade, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Garantiu, por fim, a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes à despesa e à receita dos entes da Federação.²⁰

Todavia, ainda se fazia necessária uma regulamentação unitária do direito de acesso à informação. Após longo período de tramitação, a Lei n. 12.257 foi sancionada em 18 de novembro de 2011. Sem dúvida alguma, foi um marco regulatório e um importante passo para a efetivação da transparência pública.. Ela dispõe sobre 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 lei foi festejada por diversos setores engajados tanto com a garantia dos direitos básicos quanto com a melhoria da transparência e da accountability governamentais²¹.

Aplaudiu-se seu caráter abrangente. Isto porque ela se aplica a todos os governos municipais (5.600 cidades), estaduais (27 governadores) e presidente da República. Também se aplica aos Poderes Judiciário e Legislativo, em todos os seus níveis. Por fim, ficam também submetidas à lei de acesso as empresas de capital estatal ou misto e as ONGs que recebam dinheiro público. Poucas leis foram produzidas com espectro tão amplo como o brasileiro²².

O princípio da publicidade máxima é consagrado no artigo 3º, inciso I, e se apresenta como um preceito geral. O sigilo é exceção. Por tal princípio, quando não for possível acesso integral à informação, ficará assegurado acesso à parte não sigilosa. Ademais, estabeleceu como direito do cidadão ser orientado sobre os procedimentos de consecução

²⁰ NUNES, op. cit.

²¹ SOUZA, Regina Luna Santos. *Acesso à informação e organizações públicas abertas: o próximo passo na construção da gestão democrática*. Disponível em: <<http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxxvii/santodes.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2014.

²² Ibid.

do acesso, bem como o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação.

Outro princípio em destaque na legislação é o da abertura de dados, um estímulo à disponibilização em formato aberto. Isto é um aspecto inovador, que pode ser notado no artigo 8º, §3º, incisos II e III. Pela leitura de tais disposições, vê-se que 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, utilizando-se de todos os meios e instrumentos legítimos para tanto. Ressalte-se que é obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). Assim, fica claro que os órgãos públicos não devem permanecer inertes, devem ser proativos quanto à divulgação de informações.

Conclui-se, portanto, que o diploma visa assegurar duas formas de transparência. A primeira, transparência ativa, é dever do próprio ente público. Os órgãos deverão disponibilizar conteúdos mínimos, como estrutura organizacional, endereços, horários e locais de atendimento ao público, despesas, repasses e transferências de recursos financeiros, procedimentos licitatórios, contratos celebrados, dados sobre programas, ações, projetos, obras, e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade²³.

A segunda consiste na transparência passiva, motivada pelo pedido de informação do cidadão, prevista nos artigos 10 a 14. Os dispositivos asseguram que o pedido de informação prescinde de justificação, devendo apenas conter sua especificação e a identidade do requerente. A resposta deve ser oferecida no prazo máximo de vinte dias, prorrogáveis por mais dez mediante justificativa expressa e ciência ao solicitante. O serviço de busca e fornecimento de informações deve ser gratuito, salvo no caso de cópia de documentos.

Importante ressaltar que a lei baseia-se em um sistema estrito de restrições. As informações podem ser classificadas em três níveis – ultrassecreto, secreto e reservado – com prazos de sigilo de, respectivamente, 25, 15 e 5 anos. Findo esse prazo, renovável apenas uma vez, a informação é automaticamente tornada pública²⁴.

23 RODRIGUES, Vanessa Andrade. *Direito Fundamental de Acesso a informações públicas: análise do direito comparado e da Lei n. 12.257/2011*. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cadernovirtual/search/authors/view?firstName=Vanessa%20Andrade&middleName=&lastName=Rodrigues&affiliation=&country=>>. Acesso em: 26 set. 2014.

24 BRASIL. Congresso Nacional. *Lei N° 12.527, de 18 de Novembro de 2011*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 26 set. 2014.

As informações passíveis de classificação são aquelas que podem pôr em risco a defesa e a soberania nacionais e planos ou operações estratégicas das Forças Armadas; que possam prejudicar a condução de negociações ou as relações internacionais do país, se as informações foram fornecidas em caráter sigiloso por outros estados e organismos internacionais; pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde de terceiros; oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do país; prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico; pôr em risco a segurança de instituições ou altas “autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares, e comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento”²⁵.

As restrições de acesso incluem ainda o sigilo de justiça, segredos industriais e as informações pessoais relacionadas à intimidade, a vida privada, honra e imagem.

Há abertura absoluta no que concerne à proteção e violação dos direitos humanos. O art. 16 disciplina que não poderá ser negado o acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. 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 acesso²⁶.

O agente público que se recusar a fornecer informações, retardar o acesso a elas ou fornecer dados incorretos deliberadamente comete infração administrativa, e poderá ser responsabilizado com uma pena que vai desde a suspensão até a responder a processo por improbidade administrativa²⁷.

Cada órgão federal deve designar uma autoridade interna para assegurar o cumprimento das normas de acesso, monitorar sua implementação, recomendar medidas de aperfeiçoamento e procedimentos e orientar suas unidades sobre o disposto na legislação²⁸.

O otimismo em que lançada a Lei de Acesso à Informação garantiu que a sua regulamentação através do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, não sofresse qualquer tentativa, por parte da burocracia, de diminuir seu alcance ou de retardar seu cumprimento.

A aprovação da Lei de Acesso a Informação Pública foi, sem dúvida, uma vitória significativa, ainda que tardia, para a transparência pública.

25 Art. 23 da Lei nº 12.527/2011.

26 Art. 16 da Lei nº 12.527/2011.

27 Art. 32 da Lei nº 12.257/2011.

28 Art 40 da Lei nº 12.257/2011.

3 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E A CONTRIBUIÇÃO PARA A ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA NO BRASIL

As publicações de leis de acesso à informação pública em diversos países foram motivadas em especial pelas crescentes discussões acerca da necessidade de transparência governamental, capaz de permitir de acordo com uma perspectiva democrática o maior envolvimento da sociedade na tomada de decisões políticas.

Esse tipo de legislação é uma espécie de “marco regulatório” da transparência. O Brasil tornou-se o 89º país a contar com uma lei geral de acesso à informação pública, a Lei n. 12.257/2011, sancionada em novembro de 2011.

Angélico²⁹ destaca que estudos a respeito das leis de acesso à informação indicam que um país dotado de legislação específica sobre o acesso a dados detidos pelos governos tende a ser mais aberto do que países que não possuem diploma legal deste tipo.

Contudo, o conceito de transparência não se encerra na mera publicidade dos dados. Envolve também a forma como a informação é compreendida (qualidade da informação) e o seu uso na gestão democrática governamental, para fins de responsabilização, prestação de contas e, se for o caso, sanções (accountability).

Andreas Schedler, citado por Angélico, defende que um sistema transparente deve apresentar duas características, pelo menos, a “visibilidade” e a “inferibilidade”. É dizer que o regime realmente transparente deve preocupar-se não só com a publicidade das informações, mas também em disponibilizá-las de maneira tal que possam ser úteis às formulações de inferências mais precisas.³⁰

Ao disponibilizar informações com “baixo nível de compreensão” corre-se o risco de acabar por servir mais a grupos privados, que acessam e recolhem a informação para auferir vantagens, por terem recursos materiais para processá-la e para formatar e disseminar suas conclusões ou pelo uso das conclusões para obter vantagens econômicas, sem compartilhar essas conclusões com um grupo mais ampliado da sociedade. Neste caso, a Lei de Acesso poderia funcionar como um reforço ao já desigual acesso a recursos (materiais e simbólicos) governamentais.

Doutra parte, a disponibilização de informações paupáveis e de melhor compreensão contribuem para a deselitização das políticas públicas

29 ANGÉLICO, Fabiano. *Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil* (dissertação). São Paulo: FGV, 2012. (Dissertação, mestrado em Administração Pública e Governo), p. 14.

30 Ibid. p. 25.

e permite que grupos mais vulneráveis e envolvidos em temas de interesse mais geral, como a boa governança, a promoção dos direitos e o combate à corrupção, possam ter um acesso ampliado às decisões do governo.

Nesse sentido, o direito de acesso à informação passa a ser visto não apenas como um direito em si mesmo, mas também um instrumento de promoção de outros direitos, como os direitos sociais, os direitos culturais e principalmente, o direito ao regime democrático.

A transparência articula-se também com a defesa dos direitos humanos na medida em que traz à luz as violações ocorridas em períodos de exceção por meio de crimes violentos contra a pessoa humana, torturas, contribuindo assim para a responsabilização e punição desse tipo de comportamento.

Não por acaso, no mesmo dia em que foi sancionada a Lei de Acesso à Informação no Brasil formalizou-se também a criação da Comissão da Verdade (Lei n. 12.528), com a missão de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas entre 1946 e 1979³¹.

Há de se destacar que as leis de acesso à informação pública também são consideradas um dos mecanismos mais poderosos e eficientes para o combate à corrupção, pois permitem à sociedade verificar o funcionamento da máquina estatal, criando a possibilidade de que desvios sejam apontados e julgados, materializando a responsabilização dos governos.

Para a Unesco, o direito à informação é “peça-chave nas engrenagens da Sociedade do Conhecimento”. O órgão da ONU defende que o acesso a informações públicas leva ao “empoderamento da população” e, conseqüentemente, a uma “participação qualificada na vida da cidade”, o que conduz à proteção e promoção dos direitos humanos³².

A transparência pública é, pois, um requisito fundamental para que exista o controle dos órgãos dos poderes públicos entre si, o controle dos resultados da administração pública e o controle da sociedade sobre as decisões políticas a serem tomadas. Vê-se aí, portando, uma estrita ligação entre os conceitos de informação, transparência e accountability.

Ana Maria Campos, em seu artigo intitulado “Accountability: quando poderemos traduzí-la para o português?” esclarece que até hoje não há tradução do termo inglês para a língua portuguesa³³.

31 NUNES, op.cit.

32 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas*: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã. Abr. 2010. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/politica-brasileira-de-acesso-a-informacoes-publicas-garantia-democratica-do-direito-a-informacao-transparencia-e-participacao-cidada-2013-unesco-e-cgu>>. Acesso em: 26 set. 2014.

33 CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: Quando poderemos traduzí-la para o português?. Disponível em: <http://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/rap8_0.pdf> Campos. Acesso em: 26 set. 2014.

O uso do verbo no futuro é proposital, já que a autora conclui que o termo *accountability* só poderá ser traduzido para o português quando: a sociedade brasileira se organizar para exercer o controle político do governo, o aparato governamental tornar-se mais descentralizado e transparente e quando valores tradicionais forem substituídos por valores sociais emergentes³⁴.

Não obstante o termo “*accountability*” ainda seja tema de pesquisa e controvérsia, Fabiano Angélico, pesquisador da Fundação Getúlio Vargas, defende que o conceito inicial aponta para um regime eficaz de responsabilização, prestação de contas e - se for o caso - sanções³⁵.

Nesse sentido, sustenta que a frequente tradução do termo como “prestação de contas” é insuficiente para alcançar o significado que também inclui a noção de responsabilidade dos eleitos, de transparência e de fiscalização.

A *accountability*, portanto, envolve três tipos de obrigação: obrigação de se abrir ao público (informação e transparência), obrigação de se explicar e justificar suas ações (controle) e subordinação à possibilidade de sanções (responsabilização).

Abrúcio e Loureiro relacionam cada uma das facetas da *accountability* ao conceito atual de democracia.³⁶

Relembrem os autores que desde o pós-guerra, a definição de democracia pode ser sinteticamente entendida pela busca de três ideais, tomados como princípios orientadores. Primeiro: o governo deve emanar da vontade popular, que se torna a principal fonte da soberania, o que encerra uma ideia de autogoverno. Segundo: os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se perante ele, pelos atos ou omissões cometidos no exercício do poder. E terceiro: o Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos.

A consecução destes ideais pressupõe a responsabilização política ininterrupta do Poder Público em relação à sociedade, o que vem a ser exatamente o conceito de *accountability*. Sustentam, portanto, a existência de três importantes formas de *accountability* democrática voltadas ao cumprimento dos princípios orientadores da democracia. São elas: o processo eleitoral, garantidor da soberania popular; o controle institucional durante os mandatos, que fornece os mecanismos de

34 CAMPOS, op. cit.

35 ANGÉLICO, Fabiano. *Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil* (dissertação). São Paulo: FGV, 2012. (Dissertação, mestrado em Administração Pública e Governo), pag. 39.

36 ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *Finanças Públicas, Democracia e Accountability: Debate Teórico e o Caso Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper12.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2014.

fiscalização contínua dos representantes eleitos e da burocracia com responsabilidade decisória; e as regras estatais intertemporais, que visam garantir a continuidade dos direitos dos indivíduos e da coletividade independentemente do governo de ocasião. Esta última forma se refere, portanto, tanto à liberdade negativa como aos direitos públicos difusos.

Especificamente quanto ao controle institucional durante os mandatos, destacam-se, atualmente, cinco instrumentos da *accountability*, que envolvem tanto as relações horizontais, travadas entre os poderes públicos entre si e os órgãos de fiscalização, como relações verticais, entre o governo e a sociedade.

O primeiro deles consistiria no controle parlamentar, exercido pelo Legislativo sobre o Executivo. O segundo traduz-se pelo controle judicial, exercido pelo Judiciário e pelo Ministério Público para garantir o império da lei à Administração Pública. Outro instrumento é o controle administrativo-financeiro das ações estatais, exercido pelos Tribunais de Contas ou auditorias independentes.

Estes são os três controles procedimentais clássicos na busca da responsabilização dos governantes, essencialmente horizontais e baseados em normas burocráticas.

A grande novidade em termos de *accountability*, salientam Abrucio e Loureiro (2004), é a utilização de mecanismos de controles dos resultados da administração pública. Trata-se de responsabilizar o Poder público conforme o desempenho dos programas governamentais, o que pode ser feito por feito por órgãos autônomos do próprio governo, ou por agências independentes organizadas e financiadas pela sociedade civil e, ainda, pelas instituições que tradicionalmente têm realizado o controle administrativo-financeiro.

Por fim, o controle da sociedade é uma forma de *accountability* vertical, que não se esgota na eleição. Na verdade, depende, em linhas gerais, das mesmas condições que garantem a qualidade da democracia representativa: informação e debate entre os cidadãos, instituições que viabilizem a fiscalização, regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos frente à maioria desorganizada, bem como o respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos. Ele pode ser exercido por meio de mecanismos de consulta popular (como o plebiscito), de conselhos consultivos e/ou deliberativos no campo das diversas políticas públicas (saúde, educação, etc.), da figura do Ombudsman – quando este tem autonomia, ou de parcerias não governamentais na provisão de serviços públicos.

Para todos os tipos de controles durante o mandato, a informação é essencial. É necessário haver transparência e visibilidade dos atos do Poder público, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas,

não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização.

Não apenas o controle social depende de informação pública, mas, também, o controle de resultados da administração pública. Os órgãos fiscalizadores precisam informar à sociedade de que forma funcionam suas fiscalizações para que se possa verificar se as funções fiscalizadoras do Estado estão sendo cumpridas.

Perceba-se que mesmo a accountability horizontal pode ser impulsionada pela transparência pública, uma vez que a pressão social pode ativar a atuação de um órgão público em relação a outro³⁷.

O grande objetivo da Lei n. 12.257/2011 é, portanto, consolidar o princípio da transparência dos atos públicos e servir de instrumento à fiscalização e responsabilização do governo em relação à sociedade.

Para cumprir a missão de concretizar os benefícios potenciais à democracia, a lei garantidora do direito à informação dependerá essencialmente da qualidade das informações disponibilizadas e da capacidade da sociedade em utilizá-las.

Como bem destaca Angélico³⁸:

A percepção de que o caminho entre transparência e accountability democrática é longo e tortuoso – e pode mesmo haver pouca relação entre um conceito e outro – é reforçado quando se discute a questão da formação da agenda: o fato de um acontecimento ter se tornado público devido à transparência pode não levar a qualquer reposta dos governos. A resposta a eventuais demandas surgidas da disponibilização de informações poderá ocorrer, ou não, a depender da capacidade dos diferentes atores em capturar a atenção da sociedade e dos governos e em exigir destes últimos uma resposta.

Percebe-se, portanto, que o acesso à informação pública facilitado pela Lei n. 12.257/2011 poderá contribuir positivamente para a accountability democrática no país, desde que haja uma atuação transparente dos órgãos governamentais, com a disponibilização de informações relevantes e oportunas, em um formato que possa ser inferido e utilizado pelos diversos setores da sociedade, em especial aqueles engajados em interesses gerais, como a boa governança e a defesa dos direitos humanos fundamentais.

37 ANGÉLICO, op. cit., p. 39

38 Ibid., p. 113.

4 CONCLUSÃO

A partir da análise histórica da evolução do conceito de acesso à informação, entendido inicialmente como uma faceta de liberdade de expressão até ser alçado ao status de direito humano fundamental, é possível afirmar que com a Lei nº 12.527/2011, o Brasil se insere no rol de países que reconhecem que o livre fluxo de informações públicas é condição para a democracia plena e fundamental para o efetivo respeito aos direitos humanos.

O diploma legal além de se apresentar como um marco regulatório do direito de acesso à informação, mostra-se também como marco da transparência pública, na medida em que detalha a maneira como ocorre esse acesso, estimula a transparência ativa e passiva e possibilita o aumento da participação popular na gestão governamental e no controle institucional dos atos estatais.

Demonstrou-se que existe uma relação positiva entre transparência com direitos humanos, boa governança e combate à corrupção, na medida em que se amplia o acesso qualificado da sociedade às decisões e atuação do governo.

Além disso, que a transparência é requisito fundamental para que exista o controle dos órgãos dos poderes públicos entre si, dos resultados da administração pública e das decisões políticas a serem tomadas, o que está intimamente relacionado ao conceito de accountability, termo em inglês sem tradução para o português que envolve exatamente as noções de informação, controle e responsabilização.

Identificou-se três formas de accountability voltadas ao cumprimento dos princípios orientadores da democracia, sendo elas o processo eleitoral, o controle institucional durante os mandatos e as regras estatais intertemporais. Ao que se pode atribuir o nome de accountability democrática, segundo os doutrinadores Abrúcio e Loureiro³⁹.

Contudo, a análise implementada permitiu concluir que não se pode afirmar que o acesso à informação contribuirá necessariamente para a accountability democrática, já que não basta que os dados estejam disponíveis, eles ser além de visíveis, inferíveis. É dizer, é necessário que haja qualidade das informações, para que elas possam ser utilizadas não apenas por grupos privados, detentores de condições materiais para processá-los, mas também por setores mais vulneráveis da sociedade, engajados com os temas gerais relacionados à boa governança.

Nesse aspecto, a participação da sociedade assume importância ímpar, uma vez que deve exigir, interpretar e utilizar informações de

39 BRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *Finanças Públicas, Democracia e Accountability*: Debate Teórico e o Caso Brasileiro. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper12.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2014..

qualidade para o exercício do controle social sobre a atuação dos entes estatais e para a responsabilização pelos desvios que ocorrerem.

Concluiu-se, portanto, que o acesso à informação pública facilitado pela Lei n. 12.257/2011 poderá contribuir positivamente para a accountability democrática no país, desde que haja uma atuação transparente dos órgãos governamentais, com a disponibilização de informações relevantes e oportunas, em um formato que possa ser inferido pelos diversos setores da sociedade, possibilitando a fiscalização e a responsabilização ininterrupta do Poder Público.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *Finanças Públicas, Democracia e Accountability: Debate Teórico e o Caso Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper12.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2014.

ANGÉLICO, Fabiano. *Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil (dissertação)*. São Paulo: FGV, 2012. 133p. (Dissertação, mestrado em Administração Pública e Governo)

BRASIL. Constituição: *República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. *Lei no 12.527, 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. Diário Oficial da União, 18 novembro 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 26 set. 2014.

_____. *Lei Nº 11.111, de 05 de Maio de 2005*. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, 05 de maio de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm>. Acesso em: 01 mar. 2012.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *A CGU*. [200-]a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/>>. Acesso em: 26 set. 2014.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: Quando poderemos traduzí-la para o português?*. Disponível em: <http://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/rap8_0.pdf> Campos>. Acesso em: 26 set. 2014.

FILGUEIRAS, Fernando. *Transparência, publicidade e accountability*. Disponível em: <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/transparencia_publicidade_e_accountability.pdf>. Acesso em: 24 set. 2014.

MENDEL, Toby. *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*. 2 ed. Brasília: Unesco, 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã*. Abr. 2010. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/politica-brasileira-de-acesso-a-informacoes-publicas-garantia-democratica-do-direito-a-informacao-transparencia-e-participacao-cidada-2013-unesco-e-cgu>>. Acesso em: 26 set. 2014.

NUNES, Roberta Bastos Cunha Nunes. Linha da Transparência. In: *Seminário Transparência na Justiça Federal: Alcance e Limites*, 2013, Brasília. Disponível em: <www.cjf.jus.br/cjf/LinhadoTempo_Bibliografia.pdf/at_download/file>. Acesso em: 23 set. 2014.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 24 set. 2014.

RODRIGUES, Vanessa Andrade. *Direito Fundamental de Acesso a informações públicas: análise do direito comparado e da Lei n. 12.257/2011*. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cadernovirtual/search/authors/view?firstName=Vanessa%20Andrade&middleName=&lastName=Rodrigues&affiliation=&country=>>>. Acesso em: 26 set. 2014.

SOUZA, Regina Luna Santos. *Acesso à informação e organizações públicas abertas: o próximo passo na construção da gestão democrática*. Disponível em: <<http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/santodes.pdf>>. Acesso em: 26 de set. de 2014.

UNESCO. *Direito a Informação: peça-chave nas engrenagens da Sociedade do Conhecimento*. CGU. 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Documentos/Apresentacoes/12reuniao/Apresentacao-Conselho-da-transparencia-Vincent-Defourny-0405102.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2014.