

Controle Social E O Acesso À Informação: A Responsabilidade Administrativa Do Poder Público Em Face Da Lei Nº 12.527/11 No Combate A Corrupção

Social control and access to information: the administrative liability of public power in the face of law no. 12.527/11 in combating of corruption

Marcus Vinícius Silva Coelho¹

Resumo: O Brasil teve que se readequar quanto à publicidade dos atos dos poderes públicos, tendo em vista o processo histórico que o país enfrentou de 1964 a 1985, contudo o tema da transparência ganhou destaque a partir da Constituição Federal de 1988 que estabeleceu o acesso à informação como direito fundamental dos indivíduos, intensificou a publicidade como dever da Administração Pública e estendeu o controle de gestão para sociedade participar dos processos decisórios de políticas públicas. A partir da Constituição, foram publicadas várias leis, decretos e portarias que trataram de questões relacionadas à transparência governamental e ao acesso a informações públicas.

Palavras-chave: publicidade, controle social, democracia, corrupção.

Abstract: Brazil had to readjust itself regarding the publicity of acts of the public powers, considering the historical process that the country faced from 1964 to 1985, however the subject of transparency gained prominence after the Federal Constitution of 1988 that established the access to the information as a fundamental right of individuals, intensified publicity as a duty of the Public Administration and extended the management control to society to participate in the decision-making processes of public policies. From the Constitution, several laws, decrees and ordinances were published that dealt with issues related to governmental transparency and access to public information.

Keywords: advertising, social control, democracy, corruption.

Introdução

Em relação aos outros países, o Brasil implantou uma nova legislação a respeito do acesso a informação pouco que tardia, pois o primeiro país a ser implantado foi a Suécia em 1766, já os Estados Unidos aprovaram a Lei de Liberdade de

¹ Bacharel em direito pela Faculdade UniEvangélica - Centro Universitário de Anápolis. Especialista em Direito Público com Ênfase em Gestão Pública e capacitação para o Magistério Superior, pela Faculdade Damásio Educacional. Atualmente é Professor na Faculdade Evangélica de Rubiataba-GO (AEE) na graduação, no qual, ministra a disciplina de Direito Empresarial e Professor convidado da Faculdade Evangélica de Rubiataba-GO (AEE) na pós-graduação de Direito e Processo do Trabalho. Advogado militante nas áreas de direito empresarial, administrativa e eleitoral.

Informação em 1966, o que demonstra que vários países desenvolvidos já tinham este pensamento de entregar a sociedade às informações públicas.

Enquanto o Brasil passava por um processo de redemocratização com a implantação da ditadura militar, todas as informações que eram produzidas estavam sob a tutela do estado, no qual, o mesmo ficava encarregado de assegurar a sigilosidade dessas informações. No período anterior à constituição de 1988 imperava o segredo na presença da sociedade.

O legislador sempre tentou assegurar que o Estado tinha autonomia a respeito das informações produzidas por ele, sendo que, a tomada de decisões eram próprias do agente político. Pois os mistérios governamentais eram considerados essenciais para duração do poder, para defesa nacional e conceituado como interesse público.

O êxito revolucionário após 1988 resultou na edificação de um Estado Democrático de Direito, personificado pela separação de poderes, pela soberania do povo, pela autonomia, pelo sufrágio universal, dos direitos fundamentais e pelo princípio da publicidade como um dever da Administração Pública.

A gestão do controle da administração pública tem como diretrizes indispensáveis, a adoção dos princípios administrativos para que se concretize uma gestão transparente. Diante disso, a readequação do país em face do princípio da publicidade foi essencial para que aprovasse uma lei específica com o tema: transparência pública.

Após a aprovação da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação, o país avança em mais um fator, no qual foi dado um controle social perante a gestão pública. Contudo, antes desta legislação entrar em vigor o país já tinha institutos normativos que introduziam a transparência pública.

A Lei de acesso à informação representa uma transformação no pensamento governamental em sobre o tema transparência pública, pois preceitua que o acesso é regra e o sigilo uma exceção. Importante salientar que a informação é tutelada por diversas legislações, sendo um direito fundamental protegido pela declaração de direitos humanos.

O controle social realizado pela população se faz mister em qualificar a gestão pública e elaborar métodos de ciência quando estamos tratando do tema que

assola nosso país: Corrupção. Cediço é que na época que estamos vivenciando, o gestor público está cada vez mais exposto ao controle da sociedade, o que é benéfico para uma gestão transparente.

Todavia, cada ano que se passa é visível a intensão de quem está no poder, na tentativa de burlar a normatização e tentar esconder os gastos públicos, pois conforme se denota, vários escândalos tiveram uma grande dimensão pela mídia, sendo feitas várias denúncias da sociedade aos órgãos de controle externo.

O que não se pode olvidar é a sigilosidade de documentos públicos, pois estes devem estar à disposição tanto dos órgãos de controle, quanto da sociedade em geral, justamente para evitar o desvio de verbas e excesso de gastos públicos, uma vez que, estes gastos são reflexos das contribuições realizadas pela população.

Outrossim, deve-se relacionar a corrupção com a transparência pública, sendo o controle social no combate um mecanismo no combate a corrupção, algumas operações dos órgãos de controle confirmam a tese, sendo elas: Operação Ararath (Governo do Estado do Mato Grosso) (2013), Caso Siemens (e Caso Alstom) (2013), Operação Lava Jato (Operação da PF, no mega esquema de corrupção da Petrobras, considerado o maior esquema de corrupção do País) (2014), entre outras.

Apenas no anos de 2017 e 2018 foram mais de 20 mega escândalos de corrupção, envolvendo desde ex-presidentes da repúblicas, até senadores, governadores, deputados estaduais, deputados federais, prefeitos, órgãos e entidade filantrópicos, entre outros.

Após a ação penal 470 (caso mensalão) o Brasil desencadeou uma série de problemas relacionados a corrupção, sendo que mais de um terço dos deputados federais estavam sendo investigados pelos órgãos de controle externo.

Portanto, o presente artigo abordará a relação entre a transparência pública como mecanismo no combate à corrupção, podendo ser exercido de forma ilimitada como um instrumento do controle social exercido pelo sociedade na fiscalização do gestor.

1. Do Segredo Ao Princípio Da Publicidade

1.1 Aspectos históricos do acesso à informação no Brasil

Até que fosse promulgada a atual lei de acesso à informação, Lei 12.527/2011, o Brasil passou por um período em que sua legislação privilegiava o segredo nos documentos públicos da Administração perante a sociedade. Os aspectos históricos no país foram cruciais para uma evolução no direito de acesso às informações públicas.

Conforme Ramiro Sales (2014) a primeira previsão no Brasil do direito à informação foi na Carta de 1934, no Capítulo II, tratando dos direitos e das garantias fundamentais, em seu artigo 113 § 35² que proporcionava o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, assim como das informações que se referissem, a expedição de certidões ou esclarecimentos acerca dos negócios públicos.

Porém, este direito era mitigado, pois conforme o texto constitucional da época apenas os que se sentiam lesados poderiam requerer informações a respeito. A sociedade brasileira, não poderia solicitar quaisquer informações que eram generalizadas. Conforme Silva (2007, p.62) “o marco deste texto foi a expedição de certidões para defesa de direitos pessoais, no qual se apresenta o princípio do processo administrativo”.

Em 1937 com a implementação do Estado Novo imposto por Vargas, o direito de acesso foi retirado do texto constitucional, pelo autoritarismo do governo da época. Apenas na Constituição de 1946, retomou este direito em seu artigo 141 § 36³, que garantia tanto para os brasileiros quanto aos estrangeiros que residiam no país o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a informação sobre despachos aos interessados e a expedição de certidões requeridas para esclarecimento de negócios administrativos.

Novamente o legislador tenta introduzir o direito à informação pública aos brasileiros, ressaltando também aos estrangeiros esta garantia. No mesmo texto constitucional, assegurava a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, a

² A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se refiram, e a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo, ou reserva.

³ Conforme a Constituição de 1946, em seu artigo 141 § 36 preceituava que a lei resguardasse:

I - o rápido andamento dos processos nas repartições públicas;

II - a ciência aos interessados dos despachos e das informações a que eles se refiram;

III - a expedição das certidões requeridas para defesa de direito;

IV - a expedição das certidões requeridas para esclarecimento de negócios administrativos, salvo se o interesse público impuser sigilo.

liberdade, a segurança individual e à propriedade⁴, expressando assim o princípio da isonomia, no que se diferencia do texto da Constituição de 1934 que não previa os estrangeiros nem o direito fundamental a vida.

O primeiro texto a tratar de documentos com caráter sigiloso foi o Decreto do Poder Executivo Federal nº 27.583, de 14 de Dezembro de 1949, que era um regulamento chamado de Salvaguarda das Informações que interessam à Segurança Nacional, foi assinado pelo General de Brigada João Valdetaro de Amorim e Melo que na época era Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional.

O texto tinha caráter militar, restringia desde planos de guerras até qualquer documento de material impresso ou escrito referentes ao aperfeiçoamento de pesquisa. O governo tinha a necessidade de tutelar os documentos pessoais, quanto aos do próprio estado que eram produzidos.

Na ditadura militar, que foi imposta em 1º de abril de 1964, a capacidade de acessar informações administrativas foi retirada por completo, havendo previsão apenas da emissão de certidões para esclarecimentos de situações pessoais ou defesa de direitos, no qual delimitava a Constituição de 1967 em seu artigo 150 § 34⁵, mas mesmo com a emenda Constitucional de 1969 este artigo não foi alterado.

Já em 11 de março de 1967, Humberto de Alencar Castelo Branco presidente neste período, editou um novo decreto (Decreto nº 60417/1967) que substituía o anterior, aprovando um novo Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. Diante disso, poucas mudanças foram realizadas, classificaram apenas os graus de sigilosidades, como: o confidencial, o secreto, o reservado e o ultra secreto, conforme parágrafos 1º ao 4º do Decreto⁶. De acordo com Gonçalves (2014, p. 123):

A influência do militarismo em relação ao segredo na Administração Pública, já presente no Decreto nº. 27.583/1949 que estendeu de informações sigilosas para a Administração Pública, consolida-se com o decreto 67. O modelo era de fácil compatibilização, já que, à época, imperava um modelo de administração hierárquico e burocrático. (...) A ditadura buscava manter uma aparência de legalidade, na tentativa de manter o sigilo através das obscuras “razões de segurança nacional”.

⁴ A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade.

⁵ A lei assegurará a expedição de certidões requeridas às repartições administrativas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações.

⁶ Segundo a necessidade do sigilo e quanto à extensão do meio em que pode circular, são quatro os graus de sigilo e as suas correspondentes categorias de classificação: ultrasecreto; secreto; confidencial e reservado.

Uma das principais mudanças no cenário brasileiro foi introduzir a lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967, a chamada Lei de Imprensa que sob a vigência da Constituição de 1967, instituída durante a ditadura militar, regulamentava a liberdade de manifestação do pensamento e de informação.

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos lançado pela Assembleia Geral da ONU em 1966, garantiu o direito à liberdade de opinião e expressão, no qual o Brasil teve que se readequar e mudar o pensamento das autoridades da época, para que o país contemplasse tal direito.

Segundo Juliano Heinen (2014), deve-se ter atenção especial no que se refere ao intenso autoritarismo e à falta de profissionalismo por vezes inseridos naqueles que se colocam e são sujeitos de relações jurídico-administrativas, como se o cidadão, por exemplo, fosse apenas um destinatário de medidas administrativas e legislativas, herança dos anos de clientelismo e cordialismo.

O direito à informação foi restringido até a carta de 1988, alguns chefes do poder Executivo tentaram introduzir uma base do direito de informar-se no que fora necessário, resguardando que a Administração teria que controlar todos os documentos públicos, e até mesmo os privados, denominando um Estado que o segredo era regra.

Com a promulgação da Carta Política de 1988, várias inovações em termo de legislação (como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Processo Administrativo, a Lei do Habeas Data e a Lei de Arquivos) adentraram em vigor, prevendo que governos divulgassem, dados orçamentários, financeiros, os atos administrativos e as informações a respeito dos interessados.

Sendo assim, houve um avanço significativo nos termos de informação pública com a nova Constituição, no qual consagra como basilar os princípios da administração pública no artigo 37⁷, dado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1988. De acordo com Costa (2003, p.69) “a carência no Brasil de instrumentos legais sobre o direito à informação não se restringe à omissão ou ao mau tratamento do assunto nas constituições brasileiras.”

⁷ 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.

A observância do princípio da publicidade é indispensável para um Estado Democrático de direito, caso o legislador não houvesse cuidado em introduzir tal princípio, todos os atos do gestor público seriam obscuros e dificultariam o controle social, impedindo ações fiscalizadoras por parte dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, retrocedendo para um Estado fechado e restrito. Para Bobbio (2000, p.42)

a exigência de publicidade dos atos do governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos dos de quem detém o poder e assim controla-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle.

Tal princípio está ligado com o inciso XXXIII, do art. 5º da Constituição Federal, no qual preceitua que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”. Sendo assim, este princípio apenas atribui o direito da sociedade receber as informações, contudo, não vincula o Estado a entregar, necessitando de uma legislação específica para complementação deste dispositivo.

O princípio da publicidade não autoriza o gestor público vincular sua própria imagem às ações realizadas. Segundo Meirelles (2010, p. 97), “a publicidade como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos, como também, para promover o conhecimento da conduta interna de seus agentes”.

Neste mesmo entendimento, Marcelo Alexandrino e Vicente de Paulo (2008) não ligam a publicidade à validade do ato, mas sim à sua eficácia, ou seja, o ato só estará pronto a produzir efeitos na esfera exterior, quando for publicado. Em um Estado de Direito, não pode convalescer a existência de atos sigilosos ou confidenciais, pois este princípio se apresenta como regra na esfera administrativa.

Após audiências públicas do congresso e com intuito de regulamentação, promulgou-se a Lei 12.527/11, a chamada “Lei de Acesso à Informação”, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal.

O resultado da lei é o sinônimo de que o povo (toda sociedade) é o titular da coisa pública, e como tal tem a faculdade e o dever de fiscalizar a Administração Pública, para que a sua atuação resulte em benefício da coletividade, “pois o controle

social é o conjunto de meios de intervenção acionado pelos cidadãos ou grupos sociais com vistas a impedir e desestimular os comportamentos contrários às normas. (BOBBIO, 2000).”

2. O Direito De Acesso À Informação Pública Administrativa No Brasil

2.1 Informação: Um Direito De Todos E Dever Da Administração

O direito à informação é protegido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelo Pacto de Direitos Civis e Políticos e por Convenções Regionais de Direitos Humanos. Segundo Toby Mendel (2009) somente em 1988 após a promulgação da Carta de Ulisses Guimarães, na qual é revestida de soberania, cidadania e da valorização da pessoa humana, é fácil de captar que o acesso às informações públicas é regra e o sigilo uma exceção, ficando o Estado encarregado de acolher as demandas da sociedade.

O alcance à informação é previsto no inciso XXXIII do artigo 5º como uma garantia fundamental, no inciso II do § 3º do artigo 37, incluído pela Emenda Constitucional nº 19 de 1988, como uma condição da Administração Pública, e no § 2º do artigo 216 que dedica ao patrimônio cultural brasileiro, como um patrimônio da sociedade, cabendo a administração pública o controle da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

As informações relativas à atividade pública dos particulares quando integrantes da Administração são tuteladas pelo Estado, pois o mesmo tem como contrapartida a cessão de parte da liberdade e parte da autonomia do cidadão quando lhe é permitida. Porém, o Estado deve conceder a máxima divulgação a sociedade, pois conforme Rousseau (1999) “cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral; e recebemos, coletivamente, cada membro como parte indivisível do todo”.

Em sua melhor manifestação, o direito à informação, segundo Mendel (2009), é capaz de proporcionar importantes benefícios sociais. “Ele pode oferecer valioso embasamento para a democracia, alimentando a capacidade das pessoas de participar de forma efetiva e cobrar dos governos”. Exemplos do uso do direito à informação para expor a corrupção são abundantes e poderosos, indo desde casos de base até grandes escândalos de corrupção que derrubaram governos.

Consagrando tal princípio estampado no artigo 37 da Constituição, deve-se diferenciar transparência de publicidade. Para Filgueiras (2011, p.84) publicidade não se confunde com transparência, “esta última se refere à disponibilização de informações e processos relacionados às políticas públicas. A publicidade demanda, muitas vezes, a transparência, mas vai além por ser um princípio de autoridade”.

Assim, verifica-se que a transparência pública é atribuição da soberania popular, pois o oposto seria adotar a tese de que o poder detém exclusivamente por parte daquele que resguarda as informações. “O caráter das informações como instrumento é poder, tanto a informação que se oferta como aquela que se oculta não deixa de ser uma forma de reforçar a própria posição de poder a quem detém”. (CAMARGO, 2007, p.97)

Contudo, em se tratando de um princípio sediado na Constituição de 1988 e conforme o artigo 1º da Lei de acesso à informação, os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, Judiciário e do Ministério Público estão sujeitos a aplicabilidade da Lei de acesso à informação. No que tange a Administração Indireta as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Como sujeitos passivos impróprios as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização das ações de interesse público, por recursos públicos diretamente do orçamento, ou por meio de subvenções sociais, contratos de gestão, termo de parceria, convênios, acordos ou por meio de outros instrumentos congêneres devem seguir os preceitos da Lei.

Diante disso, todos os órgãos públicos descritos acima não ficaram isentos de cumprir o que determina a legislação, pois de acordo com Paulo Bonavides (2008), os princípios sediados na Constituição, por serem princípios, regem e encabeçam toda a hierarquia normativa do regime.

O objetivo primordial do legislador é entregar ao povo a coisa pública, sendo assim vai além da administração direta e indireta em todos os níveis da federação. A Constituição utiliza no artigo 37, a locução “Administração Pública” segundo ensina José Afonso da Silva (2001), a expressão ora mencionada, perfaz um conjunto orgânico, ao falar em Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Como atividade administrativa, quando determina sua submissão aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade. Alude ainda os princípios infraconstitucionais da finalidade, continuidade, indisponibilidade, autotutela, supremacia do interesse público, igualdade, motivação e razoabilidade.

Qualquer cidadão, independentemente de justificativa, pode acompanhar, solicitar e monitorar as atividades do Estado. A publicidade condicionada juntamente com a transparência nos atos de gestão são vetores para estimular o gestor público a traçar sua conduta pela legalidade. Diante disso, para Foucault (2012, p. 192) “quem está submetido a um campo de visibilidade, e sabe disso retoma por sua conta as limitações do poder”.

O fornecimento da informação é gratuito, salvo se houver necessidade de cópia de documentos (mesmo assim, estarão isentos aqueles cuja situação econômica não permita). Sob a tutela da Lei de acesso à informação, qualquer pessoa poderá requerer informação sem a obrigação de motivação, inclusive as relacionadas à remuneração recebida pelos servidores públicos em sentido amplo, que deverão ser atendidas de imediato, ou no prazo máximo de vinte dias⁸.

De acordo com a Controladoria Geral da União (2013), outra garantia que a Lei de acesso tutela é a divulgação, de forma clara, abrangente e objetiva, os dados referentes às competências e à estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público. O rol que se trata o artigo é exemplificativo, porém toda informação deve ser disposta ao público.

2.2 Transparência Ativa e Passiva na gestão pública

Segundo a Controladoria Geral da União (2011) deve-se subdividir a transparência em duas fontes: transparência ativa e passiva. Sendo a primeira com a

⁸Conforme o artigo 10 da Lei 12.527/11 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 (...)

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.

divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). E a segunda em ambiente físico, com atendimento ao cidadão, orientando-o e prestando as devidas informações sobre o acesso. Sobre o tema assevera Cunha Filho (2014, p. 254) que

a Lei de Acesso à Informação brasileira adotou as duas modalidades de transparência: a passiva (entendida como a transparência promovida por meio da solicitação de interessados) e a ativa (compreendida como aquela modalidade em que o Estado disponibiliza informações espontaneamente, independentemente de solicitação).

O órgão público que fornece a divulgação de suas informações por iniciativa própria, ainda que não tenha sido pedido é denominado de transparência ativa. Conforme a Controladoria Geral da União (2011) “a transparência é ativa quando parte do órgão público tem a iniciativa de avaliar e divulgar aquilo que seja de interesse da sociedade”.

Com o avanço da globalização a internet se faz um grande instrumento para prestação destas informações, devendo ser em sítio específico, de forma que qualquer pessoa mesmo sem profissionalização na área consiga visualizar os dados da Administração. Para Araújo (2012) dados abertos devem ser livremente acessados, redistribuídos e reutilizados, não devendo nenhuma restrição tecnológica.

Uma única restrição a publicidade em meio eletrônico foi mencionada pela atual legislação, no qual são os municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes, mantidos apenas as informações de caráter financeira e orçamentária.

De acordo com Gonçalves (2014) também deve ser divulgado em meio eletrônico os registros de despesas, qualquer dado sobre os procedimentos licitatórios, desde a publicação do edital até sua homologação e resultado, os contratos realizados, ações, projetos, obras de órgãos e entidades, também as perguntas e respostas que se fizerem necessário para ampliar o conhecimento da sociedade.

Para complementação, o Executivo Federal editou o Decreto nº 7.724/12, que condicionou a União outros dados a serem divulgados, como: a estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público, programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e quando existentes divulgar os indicadores de resultado e impacto, repasses ou transferências de recursos financeiros, execução orçamentária e financeira detalhada.

Outra informação que deve ser divulgada no qual perfaz muita polêmica é a remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo e emprego público, daqueles que estiverem na ativa e dos que já estão inativos. Nas lições de Robert Alexy (2011), deve-se proceder a necessária ponderação principiológica entre “publicização dos gastos públicos x intimidade.”

Porém, este tema foi pacificado no dia 23 de abril de 2015 pelo julgamento do Recurso Extraordinário 652.777, confirmando a constitucionalidade da publicação dos salários dos servidores públicos no portal da transparência do órgão. O Supremo Tribunal Federal decidiu por unanimidade e a decisão foi aplicada a 334 processos que aguardavam a definição da Corte desde 2011⁹, conforme jurisprudência:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES ALUSIVAS A SERVIDORES PÚBLICOS. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDORES PÚBLICOS. Possui repercussão geral a questão constitucional atinente à divulgação, em sítio eletrônico oficial, de informações alusivas a servidores públicos. Decisão: O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello, mas, no mérito, não reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, que será submetida a posterior julgamento. Não se manifestaram os Ministros Cezar Peluso, Joaquim Barbosa e Cármen Lúcia.

Por unanimidade e nos termos do voto do ministro relator Teori Zavascki, deu-se provimento ao recurso extraordinário (ARE 652.777 RG/SP) do município de São Paulo, fixando-se a tese de que é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias.

A denominação para a página de acompanhamento real das despesas é chamado de Portal da Transparência, que de acordo com a Lei Complementar nº. 131/09 “a transparência deve ser assegurada mediante liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real de informações”. Para Vitor César

⁹ Decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, na REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 652.777 de São Paulo que trata de controvérsia relativa à responsabilidade civil do Estado por dano moral decorrente de publicação da remuneração de servidor público em sítio eletrônico oficial. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/2015/04/stf-confirma-constitucionalidade-da-divulgacao-de-salarios-na-internet> acessado em 04 de abril de 2017 às 19h35

(2014) o instrumento levou os poderes públicos brasileiros a criar estes portais, que disponibilizam informações sobre o órgão público desejado.

Diante disto, de acordo com a Controladoria Geral da União (2011, p.15) “a transparência ativa gera benefícios tanto para o cidadão, que com o acesso prévio à informação não precisa acionar os órgãos e entidades públicas e esperar o tempo necessário para a resposta”. Quanto maior o número de informações disponibilizadas, menos será a busca de pedidos de informação.

Sobre o tema deve destacar a transparência passiva, que de acordo com Márcio Camargo (2014) se realiza no momento que o órgão público é requisitado pela sociedade para entregar a informação solicitada que pode ser de interesse coletivo ou individual, desde que estas não sejam classificadas como sigilosas.

A legislação infraconstitucional não restringe ninguém de solicitar informações, porém deve-se fazer o pedido inicial, apresentado mediante ofício ou formulário padrão contendo o nome do requerente, o número de documentação de identificação válido e endereço físico e eletrônico do requerente para recebimento das respostas. “Assim, a legitimidade para formular um pedido de acesso é universal, não se tendo maiores restrições nesse sentido. Aliás, a solicitação não se restringe a quem é cidadão, ou seja, a quem detém pleno gozo e a capacidade eleitoral ativa”. (HEINEN, 2014, p. 147).

O pedido pode ser feito tanto por pessoa jurídica quanto física e a Lei de acesso assegura gratuidade na solicitação, devendo o requerente ressarcir a Administração apenas no que se refere aos custos da reprodução dos documentos. Quanto ao prazo, o órgão responsável deve entregar a informação em até 20 dias, podendo ser prorrogado por mais 10 dias, mediante justificativa, no qual dará ciência ao solicitante os motivos pelo qual necessita de mais tempo para busca das informações solicitadas.

Outra garantia que a Lei 12.527/11 resguarda é que cada órgão deve criar o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), que é composto por uma equipe de servidores para assegurar e prestar as informações necessárias aos solicitantes, bem como informar sobre o andamento e tramitação de documentos e este espaço físico é pelo qual o cidadão protocoliza seus requerimentos.

Há que se destacar uma divergência doutrinária entre Juliano Heinen e Márcio Camargo Cunha Filho, pois a primeira afirma que o SIC é um serviço de

Atendimento ao Consumidor (SAC)¹⁰, já a segunda contraria esta ideia ressaltando que o SAC foi regulamentado pelo Decreto nº 6.523/2008¹¹ e possui características próprias, diferenciando do Sistema de informação pautado na Lei de acesso à informação.

Todavia, é consolidado nas duas doutrinas que a criação e instalação do sistema de informação físico são normas para serem cumpridas tanto no Município, no Estado quanto na União, e as instituições públicas são as mesmas do artigo 1º da Lei 12.527/11, ressaltando também que deverá ser criado tanto na sede central quanto nas unidades descentralizadas, agregando a teoria do órgão adotada pelo Brasil.

A teoria do órgão perfaz a ideia de que a pessoa jurídica manifesta sua vontade através de unidades descentralizadas que integram a própria administração. Para Justen (2005, p. 92) “órgão é parte do corpo da entidade e por isso as suas manifestações de vontade são consideradas como sendo da respectiva entidade”.

Segundo Márcio Camargo e Vítor César (2014) a identificação deve ser obrigatória, por meio de sinalização oficial e deve ser divulgada e acessível ao cidadão por meio telefônico, eletrônico e presencial, resguardando o princípio da celeridade. De acordo com Maria Sylvia Zanella di Pietro (2007) atos administrativos tem por finalidade atender ao interesse público, sempre predominante sobre o particular.

3. A Importância Da Sociedade No Controle Social E Seu Papel No Combate À Corrupção

A formação do Brasil como um país livre e democrático provém de uma série de lutas e manifestações, perante isto, o controle social deve ser o foco principal como instrumento de controle externo, pois de acordo com Paludo (2013), o controle social fortalece o controle formal-legal realizado pelos órgãos competentes e leva o cidadão a participar ativamente da vida pública, não só fiscalizando a atuação dos governos e combatendo à corrupção, mas também como forma de reduzir a distância entre o discurso e o desempenho do Governo e as reais necessidades dos cidadãos e da comunidade.

¹⁰ Heinen (2014, p.146) afirma em sua doutrina que “o formulário, ainda, deverá estar disponível, da mesma maneira, junto ao SAC de órgãos e entidades”. Já Cunha Filho (2014, p.120) “entende que a necessidade de criação de um canal específico e padronizado de recebimento de demandas de acesso à informação – os chamados Serviços de Informação ao Cidadão (SICs)”.

¹¹Regulamenta a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para fixar normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor - SAC.

Cediço é que desde as Ordenações do Reino, o Brasil já era explorado direta e indiretamente por formas de suborno, mesmo após a independência da Coroa Portuguesa, na República brasileira já havia casos de corrupção, aliciamento e troca de favores. Indo além, na última década, a palavra corrupção vem se tornando cada vez mais comum no cotidiano do brasileiro.

A existência da democracia contemporânea ergueu-se na retaguarda de uma sequência de acontecimentos políticos adversos, como ditaduras e golpes, que levaram o eleitor a sazonar-se sobre a relevância da conquista de instituições democráticas e transparentes, em que pese ser ameaçado de forma contínua.

O cidadão tem a faculdade e o dever de fiscalizar a gestão pública em conjunto com as organizações públicas e as não governamentais, para que sua atuação resulte em benefício da coletividade, “pois o controle social é o conjunto de meios de intervenção acionado pelos cidadãos ou grupos sociais com vistas a impedir e desestimular os comportamentos contrários às normas, ou restabelecer as condições de conformação (BOBBIO, 1998).”

A palavra corrupção tem como acepção a descrição de Filgueras (2008-a, p. 353), no qual, vislumbra que “não há, na tradição do pensamento político ocidental, consenso a respeito do que vem a ser corrupção”. A concepção da palavra corrupção no país, tende a alinhar-se com as definições de autores da Ciência Política, uma vez que, Matthew Taylor e José Álvaro Moisés (2013, p. 214) ao tratar sobre o tema, referem-se que a corrupção está inserida “em todas as esferas da vida pública brasileira, caracterizando um quadro relativamente fora de controle, ou seja, de natureza endêmica, em relação ao qual, o sistema político não foi ainda capaz de desenvolver anticorpos institucionais eficazes”.

Diante disso, existe um exército de fiscalizadores de prontidão para atuar de maneira resoluta no controle social das políticas públicas, sendo qualquer pessoal da sociedade, nesta vertente à medida que o acesso à informação passe a ser concretamente uma realidade institucionalizada no cenário brasileiro.

Verifica-se que existem diversas organizações de defesa dos direitos da criança, da mulher, dos negros, dos índios, preocupadas com a saúde pública ou envolvidas na agenda mais transversal de combate à corrupção têm sua atuação limitada pela frequente ausência de disponibilização ampla e irrestrita de informações.

Ademais, ainda com a ausência de uma estrutura institucional específica de acesso à informação, existe uma atuação consolidada das organizações não-governamentais, no sentido de utilizar as informações que se encontram disponíveis para fiscalizar os governos em suas áreas de interesse.

Desta forma, se os agentes políticos, tais como senadores, deputados e vereadores tivessem dispositivos para exigir de forma mais rápida e eficiente registros do governo, se promotores e procuradores não dependessem de decisões judiciais para ter acesso a informações guardadas em repartições públicas e se integrantes de uma comunidade recebessem dados dos órgãos públicos tão logo os requisitassem, a *accountability*¹² seria fortificada, e os desvios de governantes poderiam ser reduzidos de forma drástica. (GUILHERME CANELA E SOLANO NASCIMENTO, 2009)

Conclusão

Fora apontado ao longo deste artigo algumas questões mais atuais e mais polêmicas acerca da Lei de Acesso à Informação. Neste viés, compreendendo o que apenas a transparência não é suficiente para o aprofundamento do regime democrático, devendo ter uma sintonia entre o gestor público, o servidor e o agente político.

Fato pelo qual o Brasil passou por um processo que o sigilo era regra, e teve que readaptar muito rapidamente. Neste diapasão, fazendo uma comparação com países europeus, enquanto o nosso país estava libertando escravos em 1888, a Suíça já estava integrando o controle social na administração. Diante disso, percebe-se que não é coincidência dizer que o referido país sempre se coloca em um dos menos corruptos do mundo.

Uma dimensão concreta do direito à informação é a sua relação com o acesso as informações sobre violações de direitos humanos, com efeito à verdade,

¹² Com um significado divergente de alguns autores como: Davies, Sarturi e Espinoza, para João Cordeiro (2013) o significado da palavra abrange uma questão além do controle, fiscalização, responsabilização, pois a *accountability* é o que leva alguém a tomar para si a responsabilidade diante de um desafio e gerar respostas com resultados, jamais inventando desculpas nem apontando culpados quando algo de errado ocorre. É uma grande virtude, algo nobre, um valor inato em todo ser humano. É um estado de alerta que desenvolve nossa percepção – e uma percepção aguçada e ampliada faz com que nossas escolhas e decisões sejam cada vez melhores.

relacionando à vida e a integridade da população, relacionando a coletividade ao direito da sociedade, em seu conjunto, de ser informada acerca de sua história.

Outro fator que serve de impedimento para o pleno exercício do direito à verdade é o próprio transcurso do tempo, que, aliado a uma política de gestão da informação historicamente insatisfatória e a uma legislação que fomentava o sigilo, que atua como fato a inibir a utilização da Lei de acesso como mecanismo de reconstrução do passado.

Os anseios por levantar informações sobre o passado, contudo, frequentemente encontram obstáculos pelo processo histórico que o país vivenciou perante isto a negativa da verdade ou sua má utilização gera responsabilidades a quem detém da informação.

A Lei de Acesso à informação perfaz um conjunto de deveres que administração deve seguir para que a população conheça como está sendo aplicado o erário público, trazendo assim benefícios sociais e econômicos, levando a sociedade a participar e tomar decisões junto com os gestores. Fato pelo qual, caso não seja seguido devidamente às regras impostas, tanto o servidor público quanto o agente político poderá ser responsabilizado de seus atos.

Contudo, mister se faz levantar que o acesso à informação está inteiramente ligado a transparência público, sendo que, se a sociedade está informada sobre os gastos dos governantes, a probabilidade de não haver desvios públicos é maior, pois os gastos também estão sob a tutela da população, que fiscaliza os órgãos governamentais para que não haja excesso de gastos desnecessários.

Neste diapasão, relacionar a fiscalização com a democracia é crucial para verificação do efeito controle social pela sociedade, pois “a democracia (DR) é o regime político no qual os cidadãos (inicialmente uma pequena porcentagem da população) concentram seu poder democrático na eleição dos decisores políticos”. (BOAVENTURA SANTOS, 2016, p.119)

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2 ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2011.

ARAÚJO, Giovana Benevides Sales. Manual da Lei de acesso à informação pública: a implementação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, e alguns aspectos polêmicos. Curitiba: Edição do autor, 2012.

BOBBIO, Norberto. Estado governo; por uma teoria geral da política. 14 ° edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política: a filosofia e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BONAVIDES, Paulo. A quinta geração dos direitos fundamentais. Doutrina Nacional, 2008.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília. 2011. Disponível em: <
<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em 15 fev. 2017.

_____. Controladoria-Geral da União. **Coletânea de Acesso à informação.** Brasília. 2014. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/coletanea-acesso_informacao.pdf>. Acesso em: 22 de fev. 2017.

_____. Controladoria-Geral da União. **Guia de implementação de portal da transparência.** 1ª. ed. Brasília. 2013. Disponível em: <<http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/guia-implantacao-portal-transparencia.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas, Liberdade de informação, direito de informação verdadeira e poder econômico. São Paulo: Memória Jurídica, 2007.

CANELA, Guilherme e NASCIMENTO, Solano. Acesso à informação e controle social das políticas públicas; coordenado por Guilherme Canela e Solano Nascimento . Brasília, DF : ANDI ; Artigo 19, 2009.

CORDEIRO, João. Accountability: a evolução da responsabilidade pessoal nas empresas: o caminho da execução eficaz. São Paulo: Évora, 2013.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; Xavier, Vítor César Silva. Lei de acesso à informações: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FILGUERAS, Fernando, Leonardo Avtrizer...(et al.)(org).Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFGMG, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**; tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 1999.

GARELLI, Franco in: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1983.

GONÇALVES, Ramiro Sales. **O Direito de Acesso à Informação Pública Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

JUSTEN, Marçal Filho. **Curso de Direito Administrativo**. ed. Rio de Janeiro: RT, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

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

NUNES, Márcio Tadeu Guimarães. **Lei de acesso à informação: Reconstrução da verdade histórica, ambientes regulatórios e do direito à intimidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

PALUDO, Augustinho. **Administração pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Pereira, Moacir. **O direito à informação na constituinte**. São Paulo: Global, 1987. Disponível em:
https://books.google.com.br/books/about/A_democratiza%C3%A7%C3%A3o_da_comunica%C3%A7%C3%A3o.html?id=7WlPAAAAMAAJ&hl=pt-BR. Acesso em: 22 out. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.