

## TUTELA JUDICIAL DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

### *TUTELA JUDICIAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN*

**Fernanda Sell de Souto Goulart<sup>1</sup>**

**Jaqueline Moretti Quintero<sup>2</sup>**

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Democracia; 2. Democracia Participativa; 3. Acesso à informação pública como direito universal; 4. O acesso à informação pública no Brasil; 5. A lei nº 12.527/2011; 6. Acesso à informação e o STF; Considerações Finais; Referências das Fontes Citadas.

#### **RESUMO**

O presente artigo faz refletir sobre à tutela judicial do direito de acesso à informação no Brasil. Também abordará o acesso à informação em outros países, bem como em organismos internacionais, que entendem tal direito como universal. Far-se-á uma breve abordagem da Lei nº 12.527/2011 que teve origem em debates no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Analisar-se-á, ainda, como o Supremo Tribunal Federal vem se posicionando a respeito da tão discutida “lei da transparência”. Utiliza-se o método indutivo como base lógica para o desenvolvimento da pesquisa e o cartesiano na fase de tratamento dos dados.

**Palavras-chave:** Democracia; Acesso à informação pública; Tutela Judicial.

#### **RESUMEN**

El presente artículo hace reflejar sobre la tutela judicial del derecho del acceso a la información en Brasil. También abordará el acceso a la información en otros países, así como en organismos internacionales, que entiendan tal derecho como universal. Se hará una breve abordaje de la Ley n. 12.527/2011 que tuvo origen en debatir en el ámbito del Consejo de Transparencia Pública y Combate a la Corrupción. Se analizará, aún, como el Supremo Tribunal Federal viene se posicionando a respecto de la tan discutido “ley de transparencia”. Se utiliza el

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI e Professora do Curso de Direito da UNIVALI

<sup>2</sup> Aluna do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica – CMCJ da UNIVALI; Linha de Pesquisa: Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade. E-mail: jaquemoretti@hotmail.com

método indutivo como base lógica para el desarrollo de la pesquisa y el cartesiano en la fase de tratamiento de datos.

**Palabras clave:** Democracia; Acceso a la información pública; Tutela Judicial.

## **INTRODUÇÃO**

O direito de acesso à informação pública constitui-se em um dos fundamentos da democracia, pois permite aos indivíduos participarem de modo efetivo das tomadas de decisões que os afetam.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, XXXIII, prevê que:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.<sup>3</sup>

Atualmente, quase uma centena de países pelo mundo disciplinam em suas legislações acerca do acesso à informação. Além desses, órgãos internacionais também preveem a obrigatoriedade da informação pública, o que faz do direito à informação um direito universal.

No Brasil, o acesso à informação foi regulamentado pela Lei Federal 12.527, sancionada em 18 de novembro de 2011 pela Presidenta da República. Seguramente, trata-se de um marco para a transparência pública no Brasil pois estabelece o princípio de que o acesso é a regra e o sigilo a exceção, cabendo à Administração Pública atender aos pleitos dos cidadãos.

### **1. DEMOCRACIA**

Diversas são as concepções de democracia ao longo dos séculos, desde sua primeira aceção na Grécia antiga.

---

<sup>3</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

Conforme assinala Samantha Chantal Drowolski, é na Atenas do século V a.C. que a ideia do governo do Estado pelo conjunto dos cidadãos não apenas se manifesta de modo consistente, como se torna objeto de análise e de reflexão em confronto com outros sistemas de organização da polis. Remonta deste período histórico a origem do termo democracia do grego, *demokratía*, resultado da união de *demos* (povo) e *krátos* (poder)<sup>4</sup>.

Para Pinto Ferreira<sup>5</sup>, “a democracia é o regime político baseado na vontade popular, expressa nas urnas, com uma técnica de liberdade e igualdade, variável segundo a história, assegurando o respeito às minorias”.

Clóvis de Souto Goulart afirma:

É claro que toda a concepção de democracia não poderá prescindir da ideia de povo no governo. Porém, para nós, a democracia é muito mais a realização de uma filosofia de vida do que uma forma estereotipada de governo. A participação do povo no governo, na condição de titular do poder político, representa uma consequência necessária, uma circunstância indissolúvelmente ligada à consecução dos ideais de liberdade e igualdade<sup>6</sup>.

A palavra democracia pode ser traduzida como um meio para a realização dos valores essenciais da convivência humana, através da participação dos cidadãos diretamente na gerência dos atos estatais. Repousa ela, assim, sobre dois princípios fundamentais: o princípio da soberania e o princípio da participação popular, que conjugados tendem a realização dos valores da igualdade e da liberdade<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. **O pêndulo da democracia contemporânea: entre soberania popular e direitos humanos, uma via pluralista para a construção social do sentido da constituição**. Tese de doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, 2004. p.13.

<sup>5</sup> FERREIRA, Pinto. **Manual de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 207.

<sup>6</sup> GOULART, Clóvis de Souto. **Parlamentarismo: regime natural de governo democrático**. Florianópolis: Fundação Nereu Ramos, 1979. p. 59.

<sup>7</sup> DIAS, Luiz Claudio Portinho. **A democracia participativa brasileira**. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 27, 23 dez. 1998. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/61>>. Acesso em: 28 jul. 2013.

## 2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Diversas naturezas possuem os instrumentos entregues ao povo para se tornar membro efetivo e participante da sociedade em que vive. Políticos, sociais ou jurisdicionais, todos eles se destinam à mesma finalidade de submeter o administrador ao controle e à aprovação do administrado. Como bem observa Eduardo K. Carrion:

Quando se fala em controle social da administração pública, procura-se sugerir a idéia de um controle ao mesmo tempo político e social, a exemplo dos últimos referidos. Não apenas um controle de legalidade, mas principalmente um controle de mérito, de eficácia, de conveniência e de oportunidade do ato administrativo.<sup>8</sup>

Especialmente a partir do início do século XX, quando a prática da democracia semidireta propagou-se na Europa, a maioria dos autores contestava a eficácia desse tipo de intervenção, baseando-se no fato de que, nos países onde era aplicada, importantes inovações políticas tinham sido rejeitadas pelo povo.

Dessa forma constitui-se um óbice real ao desenvolvimento político. A desinformação dos cidadãos, aliada à complexidade técnica das questões, seria um fator a mais para dificultar a prática da intervenção do povo nas decisões políticas.

Entretanto, vários autores que se ocupam da questão têm procurado mostrar que os mecanismos de participação direta ampliam a possibilidade de discussão de temas de interesse público, fornecendo a educação política dos cidadãos:

In sum, the initiative and referendum can increase popular participation in and responsibility for government, provide a permanent instrument of civic education and give popular talk the reality and discipline of power that it needs to be effective.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> CARRION, Eduardo Kroeff Machado. **Apontamentos de Direito Constitucional**. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 1997, p. 83/84.

<sup>9</sup> BARBER, Benjamin R. **Strong Democracy**. Califórnia: Califórnia University Press, 1984, p. 284.

Ao ponderar-se os prós e os contras da democracia, deve-se reconhecer devidamente que o fascínio pela governança participativa apareceu e reapareceu, com certa consistência, em diferentes partes do mundo. Não foi certamente uma força irresistível, mas em muitas partes do mundo desafiou, de maneira persistente, a crença irrefletida no autoritarismo como objeto inamovível.<sup>10</sup>

Desta feita, deve ficar claro o papel central da argumentação pública para a compreensão da justiça. Esse reconhecimento leva a uma ligação entre a ideia de justiça e a prática da democracia, uma vez que na filosofia política contemporânea a ideia de que a democracia é mais bem-vista como “governo por meio do debate” ganhou ampla aceitação.<sup>11</sup>

Há, naturalmente, a visão mais antiga e mais formal da democracia que a caracteriza principalmente com relação às eleições e à votação secreta, em vez da perspectiva mais ampla do governo por meio do debate. Contudo, na filosofia política contemporânea, a compreensão da democracia ampliou-se enormemente, de modo que já não seja vista apenas com relação às demandas por exercício universal do voto secreto, mas, de maneira muito mais aberta, com relação àquilo que John Rawls chama de exercício da razão pública.<sup>12</sup>

Em contextos democráticos os mecanismos de participação direta abrem ampla possibilidade de intervenção do povo nas decisões políticas. Este é o resultado da prática da democracia semidireta em vários países. Benevides lembra que qualquer instituição de índole democrática pode ter sua função desviada: os partidos políticos, os parlamentos, o voto, podem encobrir a existência de um regime autoritário. Diz a autora:

“O que importa é observar e discutir a aplicação de tais mecanismos em regimes democráticos, onde supõe-se a liberdade de expressão, de informação, de discussão e, portanto, de escolha real. A manipulação e o controle total nas ditaduras tornam inviável considerar seus referendos como institutos democráticos.”

---

<sup>10</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das letras, 2011. p. 357.

<sup>11</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das letras, 2011. P. 358.

<sup>12</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das letras, 2011. p. 358.

A consolidação dos institutos de participação direta em vários países, especialmente nos Estados Unidos e na Suíça, confirma as possibilidades da democracia semidireta. Hoje são poucos os países relativamente estáveis do ponto de vista político que não utilizam alguma das formas de participação direta. A questão é distribuir o controle e a competência para convocação das consultas populares, permitindo, principalmente, a possibilidade de realização de consultas através da iniciativa dos cidadãos.

Não basta, portanto, adotar os mecanismos de participação direta. É preciso, através de regras claras, não permitir sua utilização indevida, ou o bloqueio pelos poderes constituídos.

### **3. ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO DIREITO UNIVERSAL**

Princípio, costumeiramente, presente em Estados democráticos de direito é o princípio da publicidade. Tal preceito afirma que a informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo haver restrição apenas em casos específicos. Assim sendo, toda a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O acesso a estes dados constitui-se em um dos fundamentos da consolidação da democracia, pois possibilita a participação de modo efetivo dos cidadãos na tomada de decisões que os afeta.

Em todo o mundo, cada vez mais o acesso à informação pública têm sido reconhecido como um direito. Cerca de 90 países possuem leis que o regulamentam.

A primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre acesso foi a Suécia, em 1766. Já os Estados Unidos aprovaram sua Lei de Liberdade de Informação, a FOIA (Freedom of Information Act), em 1966, que têm recebido diferentes emendas buscando adequação à passagem do tempo. Na América Latina, a Colômbia foi pioneira ao estabelecer, em 1888, um Código que franqueou o acesso a documentos de Governo. Já a legislação do México, de

2002, é considerada uma referência, tendo previsto a instauração de sistemas rápidos de acesso, a serem supervisionados por órgão independente. Chile, Uruguai, entre outros, também aprovaram leis de acesso à informação.<sup>13</sup>

O acesso à informação como direito fundamental também é reconhecido por vários organismos da comunidade internacional.

Em 1946, com a Resolução 59, a Organização das Nações Unidas, por exemplo, reconheceu a "liberdade de informação" como um direito, assim dispendo: "*A liberdade de informação constitui um direito humano fundamental e a pedra de toque de todas as liberdades que se dedica a ONU*"<sup>14</sup>.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 19 dispõe: "*Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir formações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras*".

Na Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, nos artigos 10 e 13, está disposto:

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 (...).

A Declaração Interamericana de princípios de liberdade de expressão, em seu item 4 assim dispõe: "*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*".

---

<sup>13</sup> CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à Informação Pública**: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiais-interesse/cartilhaacessoainformacao.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2013.

<sup>14</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 59**.

O artigo 19 do Pacto Internacional dos direitos civis e políticos afirma que: "*Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...)*".

A criação de um direito de acesso à informação em posse de órgãos públicos é o motivo fundamental para a adoção de uma lei de direito à informação. Toby Mendel afirma que:

Os princípios encontrados em diferentes leis – muitos dos quais de ocorrência frequente – incluem os seguintes: promoção da transparência, prestação de contas e eficiência no governo; controle da corrupção; fomento à participação pública; aumento da capacidade da população de esquadrihar o exercício do poder público; promoção de uma cultura favorável à democracia e aos direitos humanos e ao estado de direito; aperfeiçoamento da gestão de registros públicos; e o desenvolvimento do esclarecimento público e da cidadania bem informada.<sup>15</sup>

Assim posto, pode-se verificar a importância do acesso à informação pública em diversos países e organismos internacionais como garantia da democracia participativa.

#### **4. O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

A transparência não é assunto novo no Brasil. Várias leis e políticas já contemplaram, de modo variado, esta questão.

Na história, embora durante o regime militar brasileiro tenha sido cerceado de forma muito contundente o direito de acesso à informação pública, a promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um grande avanço na ordem democrática brasileira.

---

<sup>15</sup> MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2 ed. Brasília: Unesco, 2009.



Conforme já visto, o artigo 5º, inciso XXXIII na Constituição Federal de 1988 assegurou o direito de serem prestadas informações de natureza particular em poder do Estado, bem como o acesso à informação pública.<sup>16</sup>

Ainda, o artigo 37 da Constituição Federal dispõe que a Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá ao princípio da publicidade<sup>17</sup>. Gilmar Ferreira Mendes afirma que:

No plano jurídico-foral o princípio da publicidade aponta para a necessidade de que todos os atos administrativos estejam expostos ao público, que se pratiquem à luz do dia. Prepostos da sociedade, que os mantem e legitima no exercício das suas funções, devem os agentes públicos estar permanentemente abertos à inspeção social, o que só se materializa com a publicação/publicidade dos atos.<sup>18</sup>

A Carta Magna ainda prevê em seu artigo 216, parágrafo 2º, que *“cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”*.<sup>19</sup>

Entretanto, a Constituição Federal de 1988, tão somente instituiu o direito de acesso a informações públicas, deixando a necessidade de regulamentação deste direito.

A Lei 8.159/91 estabeleceu as diretrizes da política nacional de arquivos públicos e privados. Assegurou a todos o direito de acesso pleno a quaisquer documentos públicos, mas não disse como se daria tal acesso. Muito menos estabeleceu

---

<sup>16</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

<sup>17</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

<sup>18</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocência Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 836.

<sup>19</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

GOULART, Fernanda Sell de Souto; QUINTERO, Jaqueline Moretti. Tutela judicial do direito de acesso à informação. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

prazos para que os agentes do Estado forneçam informações quando solicitados.<sup>20</sup>

A rigor, a lei de arquivos serviu sobretudo para fazer uma ressalva a respeito do acesso a documentos públicos. Ficou estabelecido que o direito de acesso será pleno com exceção de papéis de caráter sigiloso, "cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado" ou exponha indevidamente a intimidade, a vida privada ou a imagem das pessoas. Na prática, portanto, essa lei apenas pavimentou o caminho para uma seqüência de decretos presidenciais estipularem as regras de sigilo de documentos públicos.<sup>21</sup>

A Lei 9.051 de 18 de maio de 1995 trata da expedição de certidões para a defesa de direitos ou esclarecimentos de situações, determinando que o prazo para a expedição desses documentos é de, no máximo, 15 dias nos órgãos da administração centralizada ou autárquica, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.<sup>22</sup>

Já o Decreto Presidencial 2.134 de 24 de janeiro de 1997 criava as "Comissões Permanentes de Acesso" mas já foi revogado pelo Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002 que regulamentou o art. 23 da Lei nº8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências.

A Lei Ordinária 9.507 regula o direito de acesso a informação constante de registro ou banco de dados de caráter público e o procedimento do habeas data.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **LEI No 8.159, DE 8 DE JANEIRO DE 1991**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm). Acesso em 29 de agosto de 2013.

<sup>21</sup> <http://www.informacaopublica.org.br/node/1083/>. Acesso em 29 ago 2013.

<sup>22</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **LEI No 9.051, DE 18 DE MAIO DE 1995**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9051.htm). Acesso em 29 de agosto de 2013.

<sup>23</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **LEI No 9.507, DE 12 DE NOVEMBRO DE 1997**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm). Acesso em 29 de agosto de 2013.

GOULART, Fernanda Sell de Souto; QUINTERO, Jaqueline Moretti. Tutela judicial do direito de acesso à informação. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitopolitica](http://www.univali.br/direitopolitica) - ISSN 1980-7791.

O Decreto Presidencial 2.910 de 29 de dezembro de 1998 estabelecia normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dava outras providências. Porém este decreto já foi revogado pelo Decreto nº4.553 de 27 de dezembro de 2002.

O Decreto Presidencial 2.942 já revogado, sobre arquivos públicos de caráter privado. Regulamentava a Lei nº8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

O Decreto Presidencial 4.073 de 03 de janeiro de 2002 sobre o CONARQ (Conselho Nacional de Arquivos) e o SINAR (Sistema Nacional de Arquivos). Determina a criação de Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos em cada órgão e entidade da Administração Pública Federal. Regulamenta os arts. 7, 11 e 16 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.<sup>24</sup>

O Decreto Presidencial 4.553 de 27 de dezembro de 2002 revoga o Decreto 2.134, de 24 de janeiro de 1997, e cria o conceito de sigilo eterno, pois permite a renovação indefinida do prazo máximo de 50 anos para a não-divulgação de determinados documentos. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Tal Decreto foi revogado pelo decreto 7.845 de 2012, que Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento.<sup>25</sup>

Ou seja, apesar de vasta legislação, no Brasil não havia garantia de acesso efetivo à informação pública. Assim, mesmo diante de legislação, o cidadão necessitava recorrer ao Judiciário para obter tal informação.

---

<sup>24</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **DECRETO Nº 4.073, DE 3 DE JANEIRO DE 2002**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4073.htm). Acesso em 29 de agosto de 2013.

<sup>25</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **DECRETO Nº 7.845, DE 14 DE NOVEMBRO DE 2012**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm#art60](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm#art60). Acesso em 29 de agosto de 2013.

## 5. A LEI Nº 12.527/2011

A lei 12.527 efetivou o direito previsto na Constituição de que todos têm a prerrogativa de receber dos órgãos públicos além de informações do seu interesse pessoal, também aquelas de interesse coletivo. Assim dispondo em seu artigo 3º:

Art. 3o Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o **direito fundamental de acesso** à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.(grifo nosso)<sup>26</sup>

Para garantir o acesso, a Lei, além de estipular procedimentos, normas e prazos, prevê a criação, em todos os órgãos e entidades do Poder Público, de um Serviço de Informações ao Cidadão (art. 9º, I). São incumbências desta unidade:

- a) Protocolizar documentos e requerimentos de acesso à informação.
- b) Orientar sobre os procedimentos de acesso, indicando data, local e modo em que será feita a consulta.
- c) Informar sobre a tramitação de documentos.

São estabelecidos prazos para que sejam repassadas as informações ao solicitante. A resposta deve ser dada imediatamente, se estiver disponível, ou

---

<sup>26</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **LEI 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 29 de agosto de 2013.

em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. No caso de negativa de acesso a informações, o cidadão pode interpor recurso à autoridade hierarquicamente superior àquela que emitiu a decisão. Persistindo a negativa, o cidadão poderá recorrer ao Ministro de Estado da área ou, em caso de descumprimento de procedimentos e prazos da Lei 12.527, à Controladoria Geral da União. Em última instância, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.<sup>27</sup>

A Lei 12.527 estabelece ainda que órgãos e entidades públicas devem divulgar informações de interesse coletivo, salvo aquelas cuja confidencialidade esteja prevista no texto legal. Isto deverá ser feito através de todos os meios disponíveis e obrigatoriamente em sítios da internet. Entre as informações a serem disponibilizadas estão os endereços e telefones das unidades e horários de atendimento ao público, dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras e respostas e perguntas mais frequentes da sociedade.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiais-interesse/cartilhaacessoainformacao.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2013.

<sup>28</sup> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

Contudo, a lei prevê exceções à regra de acesso para dados pessoais e informações classificadas por autoridades como sigilosas. Traz novas regras referentes à classificação da informação, que poderão ser classificadas como:

- a) Ultrassecretas: prazo de segredo de 25 anos, renováveis uma única vez;
- b) Secretas: prazo de segredo de 15 anos; e
- c) Reservadas: prazo de segredo de 5 anos.<sup>29</sup>

Note-se que não poderão ser objeto de restrição de acesso informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas.<sup>30</sup>

---

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

<sup>29</sup> Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

<sup>30</sup> Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

## 6. ACESSO À INFORMAÇÃO E O STF

A questão da publicidade de informações do Estado chegou ao Supremo Tribunal Federal. Muitos servidores discutem a constitucionalidade da divulgação de seus rendimentos, já que a Administração tem obrigação de divulgar dados de suas despesas (Art. 8º, da Lei 12.527/11).

Muitos são os argumentos utilizados pelos servidores. Entre eles estaria o de que a divulgação do rendimentos afrontaria princípios constitucionais da privacidade e da dignidade da pessoa humana. Além disso, as informações salariais poderiam criar um clima de insegurança não só para o servidor como para sua família.

Contudo, confira-se a ementa da SS 3.902-AgR/SP, de relatoria do Ministro Ayres de Brito:

EMENTA: SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS. 1. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. **Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade.** 2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os

---

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. 3. **A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado.** O “como” se administra a coisa pública a preponderar sobre o “quem” administra – falaria Norberto Bobbio -, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. 4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. 5. Agravos Regimentais desprovidos. Grifo nosso.

Como denota-se do julgado acima, para o Supremo Tribunal Federal não há que se falar em colisão de princípios constitucionais, embora aparentemente possa parecer.

De um lado faz-se presente o princípio da publicidade administrativa, que significa o dever estatal de divulgação dos atos públicos. De outra banda, fala-se, basicamente no direito que assistiria aos servidores de não ver divulgada sua remuneração bruta. Isso por implicar violação à sua intimidade e vida privada, além do perigo que representaria para sua segurança pessoal e familiar. Ainda mais, por tais informações serem disponibilizadas em rede mundial de computadores (internet).

Contudo, para o STF não cabe sequer falar em intimidade ou vida privada, pois os dados objetos da divulgação dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos. Além disso, a segurança pessoal ou familiar dos



servidores não estaria abalada, visto a proibição de divulgação de endereço pessoal, número de CPF e CI dos servidores. No mais, a Suprema Corte entende que este é o preço por exercer uma função pública, cujos rendimentos já são pré-determinados em edital de concurso para exercício da função.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com a promulgação da Lei 12.527/2011 o Brasil deu um grande passo no reconhecimento do acesso a informações públicas como condição para democracia e respeito aos direitos fundamentais.

Apesar do avanço, necessário se faz o estímulo ao cidadão no exercício do direito de acesso, pois somente através do conhecimento é que o indivíduo poderá questionar e participar ativamente na construção democrática do país.

Quanto às discussões acerca da colisão entre a publicidade de informações e a intimidade dos servidores, tem entendido a Suprema Corte brasileira de que prevalece a publicidade como regra básica do Estado Republicano de Direito. É dever de a Administração Pública manter seus dados totalmente transparentes, com exceção dos casos de sigilo já citados. Pois a negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria inadmissível situação de grave lesão à ordem pública.

## **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

BARBER, Benjamin R. **Strong Democracy**. Califórnia: Califórnia University Press, 1984, p. 284.

BRASIL. Congresso Nacional. **LEI No 8.159, DE 8 DE JANEIRO DE 1991**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm). Acesso em 29 de agosto de 2013.

GOULART, Fernanda Sell de Souto; QUINTERO, Jaqueline Moretti. Tutela judicial do direito de acesso à informação. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitopolitica](http://www.univali.br/direitopolitica) - ISSN 1980-7791.

BRASIL. Congresso Nacional. **LEI Nº 9.051, DE 18 DE MAIO DE 1995.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9051.htm). Acesso em 29 de agosto de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. **LEI Nº 9.507, DE 12 DE NOVEMBRO DE 1997.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm). Acesso em 29 de agosto de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. **DECRETO Nº 4.073, DE 3 DE JANEIRO DE 2002.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4073.htm). Acesso em 29 de agosto de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. **DECRETO Nº 7.845, DE 14 DE NOVEMBRO DE 2012.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm#art60](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm#art60). Acesso em 29 de agosto de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. **LEI 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 29 de agosto de 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

CARRION, Eduardo Kroeff Machado. **Apontamentos de Direito Constitucional.** Livraria do Advogado, Porto Alegre, 1997, p. 83/84.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à Informação Pública:** Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiais-interesse/cartilhaacessoainformacao.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2013.

DIAS, Luiz Claudio Portinho. **A democracia participativa brasileira.** Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 27, 23 dez. 1998 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/61>>. Acesso em: 28 jul. 2013.

GOULART, Fernanda Sell de Souto; QUINTERO, Jaqueline Moretti. Tutela judicial do direito de acesso à informação. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. **O pêndulo da democracia contemporânea:** entre soberania popular e direitos humanos, uma via pluralista para a construção social do sentido da constituição. Tese de doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, 2004. p.13.

FERREIRA, Pinto. **Manual de direito constitucional.** Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 207.

GOULART, Clóvis de Souto. **Parlamentarismo:** regime natural de governo democrático. Florianópolis: Fundação Nereu Ramos, 1979. p. 59.

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

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 836.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 59.**

SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** São Paulo: Companhia das letras, 2011. p. 357.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 836.

<http://www.informacaopublica.org.br/node/1083/>. Acesso em 29 ago 2013.