

O Direito Coletivo de Acesso à informação Pública: o papel da Controladoria-Geral da União.

The Collective Right of Access to Public Information: the role of the Comptroller General of the Union.

Marcelo Rodrigues Mazzei¹

Sebastião Donizete Lopes dos Santos²

Rita de Cássia Corrêa de Vasconcelos³

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo a análise do papel da Controladoria-Geral da União na execução e implementação da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação. Será abordado inicialmente o histórico da tutela do acesso à informação pública, tanto no aspecto internacional quanto no nacional. Após, serão analisados, de modo geral, alguns dos impactos gerados para a Administração Pública em razão da aplicação das normas da Lei nº 12.527/2011. Por fim, será analisado o papel da Controladoria-Geral da União na execução da Lei nº 12.527/2011.

Palavras-chaves: Acesso. Informação Pública. Direito Coletivo.

ABSTRACT

This study aims to analyze the role of the Controladoria-Geral da União in execution and implementation of Law nº. 12.527/2011, known as the Access to Information Act. Will initially approached the historic protection of access to public information, both in international as in national aspect. Following will be analyzed, in general, some of the impacts to public administration through the application of the rules of Law nº. 12.527/2011. Finally, we will analyze the role of the Controladoria-Geral da União in the implementation of Law nº. 12.527/2011.

Keywords: Access. Public Information. Collective Right.

¹ Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania e especialista em Processo Civil pela UNAERP; Procurador do Município de Ribeirão Preto-SP.

² Mestre em das Relações Sociais pela PUC-SP; Bacharel em Direito pela UNAERP; Participa do corpo docente da UNAERP.

³ Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa; Professora da UNAERP; Professora da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

1 INTRODUÇÃO

A informação sempre foi considerada como instrumento de poder. Por isso, historicamente, a informação sempre despertou grande interesse na maior parte dos governantes, que buscavam, em sua manipulação ou controle, a permanência de uma hegemonia política instaurada com vistas a evitar possível constrangimento político ou legal na hipótese da sua ampla divulgação. Nisso reside a importância do direito de acesso à informação pública.

O direito de acesso à informação pública se consubstancia em reflexo natural da aplicação do princípio republicano, em que há nítida separação entre a esfera pública (*res publica*) e a esfera privada. A caracterização do interesse público da informação analisada conduz à sua publicidade, já que a sua titularidade é metaindividual, sendo, portanto, de propriedade pública.

Com isso, tem-se que a natureza do direito de acesso à informação pública é nitidamente difusa, pertencente a toda população, sem qualquer distinção ou atribuição de propriedade a segmento.

O acesso à informação pública serve como instrumento para o exercício do controle social dos atos estatais. Essa ampla publicidade proporciona à sociedade civil a obtenção de dados que sustentam possíveis reivindicações nas mais diversas situações como, por exemplo, no controle da corrupção no setor público ou no campo das políticas públicas, em que a sociedade poderá interferir de forma dialógica em paridade com a Administração Pública, na escolha, execução ou na fiscalização de programas públicos voltados à consecução de direitos sociais. Ao comentar sobre o assunto, o jurista Fernando dos Reis Condesso destaca que “[...] hoy, el ciudadano quiere transparencia en el ejercicio de los poderes públicos y posibilidades de participación, compartir el liderazgo, con dirigentes gestores de propuestas y no soberanos iluminados e intocables, confiscadores del poder general”.⁴

Igualmente, por meio de uma maior transparência administrativa, além da função de instrumento para controle social da Administração, o acesso à informação pública origina uma maior legitimidade aos atos dos agentes públicos, respaldados pelo amplo conhecimento de seu conteúdo pela população interessada. Assim, o acesso à informação pública

⁴ CONDESSO, Fernando dos Reis. **Derecho a la información: Crisis del sistema político y transparencia de los Poderes Públicos**. Madrid: Editorial Dykinson, 2011. p. 16.

[...] constitui forte instrumento democrático que possibilita, entre outras coisas, uma melhor compreensão do funcionamento da Administração Pública ao cidadão, além de facilitar a participação na fiscalização dos atos administrativos.⁵

Ademais, o conhecimento por parte dos agentes públicos dos limites da transparência administrativa facilita o desenvolvimento de uma noção de *accountability*⁶, consistente no dever de prestação de contas por parte dos administradores no que diz respeito aos assuntos de interesse público com vistas a busca de um modelo ideal de boa administração.

É claro, entretanto, que o direito de acesso à informação pública não é absoluto, cedendo frente a situações em que o sigilo é imperativo à defesa da sociedade e do próprio Estado, além de outras restrições previstas eventualmente na Constituição Política ou na legislação infraconstitucional.

2 O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA PROTEÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

O surgimento da proteção legal do direito de acesso à informação coincide com o fomento de uma maior transparência administrativa, bem como do direito de liberdade de imprensa. Foi no ano de 1766, na Suécia, graças à iniciativa de Anders Chydenius, que surgiu o primeiro instrumento normativo de proteção ao direito de acesso à informação e à liberdade de imprensa (*Tryckfrihetsordningen*), dando origem ao desenvolvimento embrionário do princípio da publicidade na Administração Pública.⁷

A relutância dos governantes da época quanto à tutela do direito de acesso à informação é facilmente perceptível através do longo período existente entre a edição dos três primeiros instrumentos normativos sobre o assunto. Após a lei sueca de 1766, somente em 1888 surgiu, no mundo, o segundo instrumento normativo, criado na Colômbia, que permitia aos cidadãos o acesso a documentos públicos não sigilosos, como aponta Toby Mendel, que também comenta sobre a lei sueca:

⁵ MAZZEI, Marcelo Rodrigues; FERREIRA, Alexsandro Fonseca e GERAIGE NETO, Zaiden. O direito coletivo de acesso à informação pública: um estudo comparado entre a legislação brasileira e a colombiana. **A&C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 53, jul./set. 2013. p. 180.

⁶ O' DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. **Isonomia: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho**, nº 14, México, abril 2001. p. 07-31.

⁷ MANNINEN, Juha. Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act. In: **The World's First Freedom of Information Act – Anders Chydenius Legacy Today**. Kokkola: Anders Chydenius Foundation, 2006. p. 21/22.

A história das leis de direito a informação remonta à Suécia, onde, conforme observado acima, uma lei a esse respeito está em vigor desde 1766. Outro país com um extensor histórico de legislação sobre direito a informação é a Colômbia, cujo Código de Organização Política e Municipal de 1888 permitia aos indivíduos solicitar documentos sob o controle de órgãos governamentais ou contidos em arquivos do governo.⁸

A terceira lei sobre o assunto foi publicada na Finlândia em 1951 (*Act on Publicity of Official Documents*), com o objetivo de propiciar o controle social das autoridades públicas e possibilitar a formação de uma opinião pública para proteção de seus direitos e interesses. Note-se que o território que hoje compõe a Finlândia estava abrangido pela lei sueca de 1766, uma vez que era governado pela Suécia⁹. Posteriormente, em 1809, o território finlandês foi anexado à Rússia por meio do Tratado de *Fredrikshamm*. A Finlândia tornou-se independente somente em 1917, carregando consigo o histórico de abertura política e liberdade de imprensa e informação.

Após a lei finlandesa, muitos outros países criaram instrumentos normativos para a defesa do direito de acesso à informação pública. Entre esses países vanguardistas, John Mill Ackerman e Irma Sandoval destacam um grupo de países classificados de pioneiros históricos, já que desenvolveram leis de acesso à informação durante o século XX, mas antes do florescimento democrático ocorrido em muitos países no decorrer da década de 1980. Para os citados autores:

En primer lugar tenemos los pioneros históricos. Aquí incluimos a los diez países que aprobaron sus leyes antes de la ola mundial de democratización de los años ochenta. Estos son cuatro países nórdicos (Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega), cuatro ex colonias británicas (Canadá, Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos) y finalmente Francia y Colombia.¹⁰

A maior consagração do direito de acesso à informação no campo internacional, porém, somente veio ocorrer com a previsão no art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) da proteção ao direito à liberdade de opinião e expressão, o que incluiu o direito de receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente das fronteiras nacionais. Essa proteção também está prevista no art. 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) e no art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), também chamada de Pacto de San José da Costa Rica.

⁸ MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**, 2ª ed. Brasília, UNESCO, 2009. p. 26.

⁹ *op. cit.*, p. 138.

¹⁰ ACKERMAN, John Mill e SANDOVAL, Irma Eréndira. *Leyes de acceso a la información en el mundo*.

Cuadernos de transparencia. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, nº 07, 2005. P. 34.

Atualmente, segundo informações da organização civil *The Open Society Foundations*¹¹, o direito de acesso a documentos públicos é garantido constitucionalmente em pelo menos 59 países. Desses países, 25 são europeus e 16 são africanos. No continente americano, são 12 países, sendo 06 países na Ásia e na Oceania.

3 O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O direito de acesso à informação pública foi consagrado concretamente pela Constituição Federal de 1988.

Dentro do caráter republicano ao qual o Brasil aderiu (art. 1º da CF), o princípio da publicidade foi corretamente estabelecido como um dos princípios reitores da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF). Pertinente transcrever, pela importância, trecho do voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal José Antônio Dias Tóffoli no julgamento da ADIN nº 2.198/PB:

A publicidade é princípio informador da República democrática constitucionalizado pela Carta de 1988, e a ela se submetem todos os comportamentos estatais. Isso porque o caráter republicano do governo (*res publica*) e a cláusula segundo a qual “todo o poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único, CF/88) pressupõem que haja transparência nos atos estatais, a qual, por sua vez, se obtém mediante a mais ampla publicidade desses atos, possibilitando-se, assim, a todos os cidadãos que deles tomem conhecimento e, desse modo, os legitimem (...) Assim sendo, mostram-se elementares a exigência de transparência por parte do Estado e a possibilidade de controle dos atos estatais, não devendo os governos se furtarem à vigília do povo e da opinião pública, nem dos órgãos fiscalizadores.¹²

O art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal tipifica o direito de acesso à informação pública ao mesmo tempo em que estabelece as suas limitações, prevendo que todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo, que serão prestadas no prazo da lei sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Reforçando o teor da proteção contida no art. 5º, inciso XXXII, o art. 37, § 3º, inciso II prevê o direito de acesso dos usuários de serviços públicos a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, inciso X (inviolabilidade à intimidade e à vida privada) e inciso XXXIII (direito de acesso à informação pública).

¹¹ Disponível em: <<http://www.right2info.org/constitutional-protections-of-the-right-to>>. Acesso em: 23 jul. 2014. Informações atualizadas até setembro de 2013.

¹² BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de inconstitucionalidade. ADIN nº 2.198/PB. Tribunal Pleno. Relator Min. Dias Tóffoli, Brasília, 11 de abril de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4340310>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

Inserido no espectro de proteção ao direito de imprensa, o art. 220 da Constituição Federal assegura a livre manifestação de pensamento, criação, expressão e informação, sob qualquer forma, processo ou veículo. Ainda, é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística, não podendo nenhuma lei conter dispositivos que embarquem a plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, incisos IV, V, X, XIII e XIV.

No âmbito infraconstitucional, o direito de acesso à informação é atualmente regulado pela Lei nº 12.527/2011, que em seu art. 46 revogou expressamente a Lei nº 11.111/2005 e os artigos 22 a 24 da Lei nº 8.159/1991.

A Lei nº 8.159/1991, que trata da política nacional de arquivos públicos e privados, previa em seus artigos 22 a 24 a regulamentação do acesso e o sigilo dos documentos públicos. Esses artigos, por sua vez, foram regulamentados pelo Decreto nº 2.134/1997. O art. 23, § 1º da Lei nº 8.159/91 estabelecia como originariamente sigilosos os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. O prazo máximo de sigilo que era previsto para os documentos referentes à segurança da sociedade e do Estado era de 30 anos a contar da data de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado por uma única vez por igual período. Quanto aos documentos sigilosos referentes à honra e à imagem das pessoas a restrição era de no máximo de 100 anos a contar da sua data de produção.

A Lei nº 11.111/2005 regulamentava a parte final do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º da Constituição Federal. A mais importante disposição era relativa à criação da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, que tinha por finalidade decidir os prazos de sigilo, sobre a permissão de acesso ou manutenção do sigilo acerca das informações classificadas como sigilosas.

Por fim, importa ressaltar, pela pertinência, que o habeas data, remédio constitucional previsto no art. 5º, inciso LXXII, voltado para retificar dados ou assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de bancos de dados de entidades de caráter público, foi regulamentado pela Lei nº 9.507/97.

4 O PAPEL DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

A Controladoria-Geral da União exerce importante papel na execução e implementação da política de transparência administração implantada pela Lei nº 12.527/2011.

Dentro do âmbito do Poder Executivo Federal, cumpre destacar que a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (art. 17 da Lei nº 10.683/2003). A Controladoria-Geral da União (CGU) está dividida em quatro estruturas de atuação, integradas e organizadas entre si: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Corregedoria-Geral da União (CRG) e Ouvidoria-Geral da União (OGU). As competências da CGU foram definidas pela Lei nº 10.683/2003 e pelo Decreto nº 8.109/2013.

Especificamente na execução da Lei nº 12.527/2011, o primeiro papel exercido pela Controladoria-Geral da União é de servir como instância administrativa recursal.

Na esfera administrativa, no âmbito dos órgãos integrantes dos Poder Executivo Federal, o art. 16 da Lei nº 12.527/2001 estabelece que negado o acesso à informação, poderá o solicitante recorrer à Controladoria-Geral da União (CGU), que deliberará no prazo de cinco dias se o acesso à informação não classificada como sigilosa foi indevidamente negado; se a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicou a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação; se os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos na Lei nº 12.527/2011 não tiverem sido observados ou se foram descumpridos os prazos previstos na Lei.

O recurso administrativo somente será dirigido à (art. 16, § 1º) à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de cinco dias (art. 16, § 1º). Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União detém o poder de determinar ao órgão ou entidade do Poder Executivo Federal que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto na Lei nº 12.527/2011 (art. 16, § 2º).

Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, criada pelo art. 35, § 1º da Lei nº 12.527/2011, que tem a competência para decidir, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas.

Sem prejuízo da competência da Comissão Mista de Avaliação, na hipótese de indeferimento de pedido de desclassificação de sigilo de informação, poderá o solicitante, no caso de indeferimento de seu pedido pelas instâncias administrativas anteriores (depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando), recorrer ao Ministro de Estado da respectiva área onde a informação está inserida (art. 17 da Lei nº 12.527/2011). Quando houver indeferimento do pedido de desclassificação de sigilo de informação secreta ou ultrassecreta, caberá ainda recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informação na hipótese de indeferimento do recurso ao Ministro de Estado.

Quanto às especificidades do procedimento administrativo para acesso à informação em posse de órgãos ou entidades ligadas ao Poder Executivo Federal, será aplicada subsidiariamente a Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (art. 20 da Lei nº 12.527/2011).

O segundo importante papel desempenhado pela CGU, além de consistir em instância recursal administrativa do Poder Executivo Federal, é o fomento do debate quanto à melhoria da transparência administrativa, inclusive quanto aos demais entes federativos (Estados e Municípios). Exemplo disso é o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão ligado à Controladoria-Geral da União, criado pelo art. 17, § 1º da Lei nº 10.683/2003 e regulamentado pelo Decreto nº 4.923/2003, cuja finalidade é a criação de projetos voltados ao aperfeiçoamento da política de transparência na gestão dos recursos públicos e ao combate à corrupção.

Relevante também a função da Controladoria-Geral da União no que tange à instrumentalização dos demais entes federativos (Estados e Municípios), como auxílio para implantação das normas da Lei nº 12.527/2011. A CGU editou um manual de procedimentos para aplicação da Lei nº 12.527/2011 como apoio ao gestor público estadual e municipal¹³. A CGU também é responsável pela execução do programa “Brasil Transparente”, onde franqueia gratuitamente a utilização da tecnologia referente ao programa federal de acesso à

¹³ Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2014.

informação pública (*e-SIC*) aos Estados e Municípios, fornecendo o código fonte do programa e demais informações para implantação do sistema informatizado. Igualmente, a CGU possibilita a capacitação de funcionários públicos municipais e estaduais quanto à aplicação da Lei nº 12.527/2011, por orientação fornecida tanto pelo modo presencial quanto pelo modo virtual (à distância, por meio de teleconferência).

5 CONCLUSÃO

O direito de acesso à informação público surgiu como reflexo natural do princípio democrático, uma vez que existe a separação entre o público (*res publica*) e o privado. Em face de sua natureza nitidamente difusa, o direito de acesso à informação pública representa forte instrumento para o exercício do controle social dos atos públicos, além de propiciar maior legitimidade aos atos estatais. Essa legitimidade decorre naturalmente da prática de uma maior transparência administrativa, que é sustentada pela noção por parte dos agentes públicos da existência da ideia de *accountability*, consistente no dever de prestação de contas por parte dos administradores à sociedade no que diz respeito aos assuntos de interesse público, aprimorando o modelo atual de Administração Pública brasileira.

Note-se, entretanto, que como todo direito fundamental, o acesso à informação pública não é absoluto, cedendo frente às restrições constitucionais de publicidade, como quando o sigilo for imperativo à defesa da sociedade e do Estado ou frente aos demais direitos fundamentais, como o sigilo bancário e o direito à intimidade e à vida privada.

A Lei nº 12.527/2011 regulamenta atualmente o procedimento para o exercício do direito de acesso à informação pública. Dentro da sua sistemática, além de atuar como instância administrativa recursal quanto ao Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União desempenha outro importante papel consistente no aparelhamento e treinamento dos servidores públicos estaduais e municipais para implantação das normas da Lei nº 12.527/2011.

Com isso, a Controladoria-Geral da União se firma como importante órgão dessa fase inicial de mudança dentro do Poder Público nacional, voltado a implantar uma cultura de transparência administrativa com base nas diretrizes estabelecidas pela Lei nº 12.527/2011.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, John Mill e SANDOVAL, Irma Eréndira. Leyes de acceso a la información en el mundo. **Cuadernos de transparencia**. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, nº 07, 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de inconstitucionalidade. ADIN nº 2.198/PB. Tribunal Pleno. Relator Min. Dias Tóffoli, Brasília, 11 de abril de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4340310>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

CONDESSO, Fernando dos Reis. **Derecho a la información: Crisis del sistema político y transparencia de los Poderes Públicos**. Madrid: Editorial Dykinson, 2011.

MANNINEN, Juha. Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act. In: **The World's First Freedom of Information Act – Anders Chydenius Legacy Today**. Kokkola: Anders Chydenius Foundation, 2006.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues; FERREIRA, Alexsandro Fonseca e GERAIGE NETO, Zaiden. O direito coletivo de acesso à informação pública: um estudo comparado entre a legislação brasileira e a colombiana. **A&C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 53, jul./set. 2013. p. 177-194.

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

O' DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. **Isonomia: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho**, nº 14, México, abril 2001. p. 07-31.