

A EFETIVAÇÃO DO EXERCÍCIO DE CIDADANIA NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

THE EFFECTIVENESS OF EXERCISE OF CITIZENSHIP IN THE ACCESS TO INFORMATION ACT

LUIZ EUGENIO SCARPINO JR¹; SEBASTIÃO SÉRGIO DA SILVEIRA²

Resumo: A Constituição Federal consagra o exercício dos direitos políticos como valor fundamental do indivíduo. Neste contexto, surge a ativa participação cidadã a qual não se restringe apenas no exercício do sufrágio. O controle social pelo cidadão advém da noção de “accountability” – sendo uma via de mão dupla entre Administração e administrados. Instrumentos jurídicos como a Lei de Acesso à Informação trazem maior transparência aos atos de gestão e de aplicação dos recursos públicos, facilitando-se o questionamento de atos públicos, aparentemente revestidos pela legalidade, mas de moral pública duvidosa. Pretende-se assim demonstrar que a noção de cidadania é alimentada pela transparência dos atos públicos – facilitada pela lei de acesso à informação - ensejando a retroalimentação à garantia da legalidade e da moralidade pública.

Palavras-chave: Cidadania. Lei de Acesso à Informação. Moralidade Pública.

Abstract: The Brazilian constitutional system provides for the exercise of political rights as a fundamental value of the individual. In this context arises the active citizen participation which is not restricted in the exercise of suffrage. Social control by the citizen derives from the notion of accountability - as a means of interaction between Administration and administered. Legal instruments such as the Access to Information Act bring greater transparency to the management and use of public resources, facilitating the questioning of public acts, apparently clothed in legality, but of dubious public morals. The aim is to demonstrate that the notion of citizenship is powered by the transparency of public acts - facilitated by the Access to Information Act - occasioning the feedback to ensure the legality and public morality.

Key-words: Citizenship. Access to Information Act. Public morality.

Introdução

Com a Constituição Federal de 1988, surge o Estado Democrático de Direito e com ele a consagração de princípios e garantias fundamentais, bem como os direitos políticos como valor fundamental do indivíduo.

¹ Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania/UNAERP; Pós Graduado em Gerente de Cidade/FAAP, Gestão Jurídica de Empresas/UNESP, Direito Eleitoral/UNISUL; Graduando em Administração Pública/UFSJ; Professor UNAERP/Graduação, FAAP/Pós-Graduação; Advogado. Email: luiz@scarpino.adv.br

² Mestre e Doutor pela PUC-SP, Pós Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Professor e Coordenador do Programa de Mestrado em Direito da UNAERP; Professor Doutor do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP); Promotor de Justiça no Estado de São Paulo. Email: sebastiao_silveira@hotmail.com.

Neste contexto, com a inserção dos direitos políticos acessíveis a qualquer indivíduo da sociedade, inicia-se o exercício da cidadania, a qual não se restringe apenas na realização do sufrágio.

A cidadania será um atributo dos cidadãos integrados na sociedade que demanda a participação consciente e responsável, zelando para que seus direitos (individuais e coletivos) não sejam violados.

A partir do exercício da cidadania, o indivíduo passa a observar a utilização dos bens públicos, começa a controlar os atos da administração pública. Para o exercício deste controle, a CF estabeleceu que o administrador público deve observar o princípio da moralidade administrativa, que é considerado pressuposto de validade dos atos administrativos.

Com o exercício do controle social pelo cidadão advém da noção de “accountability”, o qual é uma via de mão dupla entre Administração e administrados.

Instrumentos jurídicos tais como a Lei de Acesso à Informação têm a finalidade de trazer maior transparência aos atos de gestão e de aplicação dos recursos públicos, facilitando-se o questionamento de atos públicos, aparentemente revestidos pela legalidade, mas de moral pública duvidosa.

Com isso, pretende-se demonstrar que a noção de cidadania e a busca pelo controle do administrador público são alimentados pela transparência dos atos públicos, facilitada pela lei de acesso à informação e que enseja a retroalimentação à garantia da moralidade pública.

1. A cidadania no contexto constitucional na defesa dos atos administrativos

A Constituição Brasileira, no seu artigo 1º, enumera que o Brasil é um “Estado de Democrático de Direito”. E, neste Estado de Direito, o indivíduo tem assegurada pela Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB certa gama de interesses relativos à propriedade, à liberdade dentre outros. Entre seus ordenamentos e princípios se manifesta a vontade de dar ao povo a soberania e a autonomia.

Desta forma, a constituição consagra os valores fundamentais do indivíduo, traçados como suas liberdades, direitos políticos, vida, saúde, dentre outros, e restou necessária a proteção jurídica para assegurar o convívio em sociedade, pois, são direitos oponíveis ao Estado e que visam inibir a sua atuação.

Neste contexto, surge a cidadania como o instrumento autorizador destes direitos políticos do indivíduo, a qual tem a característica de exercer o direito de sufrágio, e conforme orientação de MORAES (1999, p. 217) “é a essência do direito político, expressando-se pela

capacidade de eleger e ser eleito”, razão pela qual se tornou um grande passo no alcance da soberania e autonomia da nação.

A cidadania é palavra que deriva de cidade e não indica somente a qualidade daquele que habita a cidade, mas mostra a efetividade dessa residência, o direito político que lhe é conferido para que possa participar da vida política de onde reside³. É expressão que identifica a qualidade da pessoa que, estando na posse de plena capacidade civil, também se encontra investida no uso e gozo e seus direitos políticos.

Assim DALLARI (2004, p. 22) explica que:

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo.

A expressão “cidadania” tem origem na Roma antiga e servia para designar a condição social, política e jurídica de uma pessoa, implicando a possibilidade de plena participação na vida social, inclusive no governo. Entretanto, o *status civitas* era discriminatório e servia para indicar que a pessoa pertencia a classe superior da sociedade.

Na França, por meados do século XVIII, na Revolução Francesa onde eram combatidas as injustiças sociais, iniciou-se a utilizar a expressão “cidadão” para indicar que já não haveria nobres e todas as pessoas poderiam participar plenamente da vida social e influir sobre o governo em condições de igualdade.

Ademais, o conceito de cidadania não se restringe somente a área política, e conforme orientação de SILVA (2000, p. 348 e 349), “a cidadania está aqui num sentido mais amplo do que o de titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal (art. 5º, LXVII)”.

Significa também que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular, onde o conceito de soberania (art. 1º, parágrafo único) se conecta com os direitos políticos (art. 14), como base essencial do regime democrático.

Contudo, entende GARCIA (2004, p. 137), para que o indivíduo enquanto membro de uma sociedade política possa exercer sua liberdade como direito fundamental, é necessário que esta liberdade redunde a nível político na cidadania. Assim, o poder do Estado e cidadania, autoridade e liberdade representam o eterno binômio da dimensão social, jurídica e política do ser humano.

³ Thomas Hobbes entende que a existência da sociedade se define pela vontade, pelo pacto de muitos homens, com a busca da paz, explicada pelo medo: o temor forma e conforma a cidade onde habitam os súditos. Neste contexto, ao explicar o que é ser súdito, Hobbes contrapõe o poder e o direito de comando, o qual consiste em que cada cidadão transfira toda a sua força e poder àquele homem ou conselho, uma vez que ninguém pode transferir seu poder de forma natural, fazer isso nada mais é que abrir mão do seu direito de resistência. E diz-se que todo o cidadão, assim como toda a pessoa civil subordinada, é súdito daquele que detém o comando supremo (GARCIA, 2004, pp. 126-128).

Portanto, a cidadania afigura-se como a identidade política do indivíduo, prevista no inciso II, do art. 1º da CF, no título Dos Princípios Fundamentais, como expressão política da liberdade em seu mais amplo significado que alcança a participação no exercício do poder, do governo e da autoridade pública.

Pode-se contextualizar que a cidadania corresponde a um feixe de privilégios, decorrentes da condição da titularidade da coisa pública, pois, ao criar o poder ao mesmo tempo estabelece seus limites.

Nas palavras de GARCIA (2004, p.148), a plenitude do princípio em matéria do direito público, assume radical universalidade, quando se trata de matéria constitucional, pois define as liberdades públicas e organiza o poder à vista de sua promoção e proteção mediante organização estatal.

A gama de direitos e garantias da cidadania deverá conter dentro do ordenamento jurídico, a possibilidade do cidadão, titular do poder do Estado, promover a alteração ou revogação de lei ou deixar de atender à lei ou qualquer ato que atentem contra a ordem constitucional ou aos direitos e garantias fundamentais, nos termos do parágrafo único do artigo 1º da CF.

Completando este entendimento, corresponde ao *status civitas* decorrente dos direitos fundamentais no qual se insere o próprio mandamento do §2º, do artigo 5º da CF. Em verdade, o regime dos direitos fundamentais consagrados na CF abrange a possibilidade de direitos fundamentais implícitos, que decorrem do regime e princípios adotados pela própria CF.

Assim, a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade: todos aqueles que possuem o status são iguais em direitos e obrigações.

Neste diapasão, também deve ser definida como um processo social pelo qual os indivíduos e grupos sociais se ocupam reivindicando, expandindo ou perdendo direitos, se constituindo em um arcabouço de direitos, prerrogativas e deveres que configuram um sistema de reciprocidades determinantes da natureza das relações entre os indivíduos entre si e com o Estado. Seu enraizamento na vida coletiva como sentimento, cultura e sistema de referências valorativas torna-se medida fundamental do grau de democratização alcançado por uma dada sociedade. Sua configuração política normativa mais ampla se expressa através de um conjunto de valores morais e regras jurídicas e sociais que sustentam as relações de reciprocidade e de interdependência entre os indivíduos e os diversos grupos sociais na concretude da ação coletiva.

É a qualidade do cidadão de poder exercer o conjunto de direitos e liberdades políticas, sócio-econômicas de seu país, estando sujeito a deveres que lhe são impostos. Relaciona-se, portanto, com a participação consciente e responsável do indivíduo na sociedade, zelando para que seus direitos não sejam violados.

2. O controle da moralidade administrativa

Os princípios assumem grande importância na atividade de aplicação da norma, uma vez que atuam como verdadeiros mecanismos de interpretação e aplicação destas.

Desta forma, o princípio da moralidade administrativa exige que o administrador público observe determinados valores, os quais assumem certa peculiaridade em razão da natureza de sua atividade.

Nesta esteira, a administração pública deve pautar-se pelos princípios constitucionalmente firmados no art. 37, e demais incisos, além dos demais princípios fundamentais.

Tais princípios consubstanciam-se em fundamentos da ação administrativa e que, nos dizeres de MEIRELLES (1999, p. 81 e 82) “são os sustentáculos da atividade pública”. Repeli-los é desvirtuar a gestão da coisa pública e esquecer o que há de mais elementar para a boa guarda e cuidado dos interesses sociais.

Isso ocorre porque o erário público é constituído de bens pertencentes a todos e, assim o lícito é de interesse coletivo e tudo o que se indispuer contra a alçada de aplicabilidade destes princípios fere a constituição, transmutando-se em ilícito e ilegal sendo danosa a toda a população.

Segundo MENDES (2013, p. 822) a moralidade administrativa reconhecida como princípio jurídico apenas significa a atribuição a determinado ato formalmente jurídico de uma dimensão ética.

São assertivas as críticas de GRAU (2011, p. 284) quando assenta que o princípio da moralidade deve ser encontrado na própria regra, sendo que o caso concreto deva ser fundado na *eticidade* (ética da legalidade), sob “pena de dissolução do próprio sistema”, resvalando naquilo que STRECK denomina de *pamprincipiologismo* (2014, p. 99).

No entendimento de MELLO (2000, p.89):

A administração pública deve atuar na conformidade de princípios éticos, dentro da lealdade e da boa-fé, uma vez que não bastará o cumprimento da estrita legalidade, devem-se respeitar também os princípios éticos de razoabilidade e justiça, uma vez que a moralidade constitui pressuposto de validade de todo o ato emanado da administração pública.

Ademais, a ideia de moralidade administrativa nasceu vinculada ao controle ao desvio de poder, e diante disso, entende-se que a moralidade administrativa estabelece pressuposto de validade de todo o ato da Administração Pública, bem solucionado à luz da teoria dos motivos determinantes (MELLO, 1981, p. 75).

Para se atender efetivamente à norma, devem os agentes administrativos colimar os seus fins, paralelamente aos princípios éticos nela implícitos. Como CRETELA (1999, p. 133) assevera, ao analisar o caso concreto poderá se observar que a moralidade pode ser encontrada em traços disfarçados pela legalidade, sob o “espírito da lei” ou sob a capa dos “princípios gerais do Direito”.

De fato, a Constituição quando consagrou o princípio da moralidade administrativa como vetor de atuação da administração pública, também consagrou a necessidade de proteção à moralidade, bem como a responsabilização de quem fere tal princípio constitucional.

A conduta em desrespeito ao princípio da moralidade enumera MORAES (1999, p. 295) que:

A conduta do administrador público em desrespeito ao princípio da moralidade enquadra-se nos denominados atos de improbidade, previstos pelo art. 37, § 4º, da Constituição Federal, e sancionados com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível, permitindo ao Ministério Público a propositura de ação civil pública por ato de improbidade, com base na Lei nº 8.429/92 para que o Poder Judiciário exerça o controle jurisdicional sobre lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

No Estado de Direito, os atos dos administradores públicos auferem seu fundamento de validade na norma, uma vez que tem por finalidade sempre a consecução do bem comum. Em razão disso, é possível se dizer que a legalidade e a moralidade se integram e se complementam.

A moralidade limita e direciona a atividade administrativa, e torna imperativo que os atos da administração pública não contenham os valores que escoam dos direitos fundamentais dos administrados, o que permitirá a valorização e o respeito à dignidade da pessoa humana.

BOBBIO (2002, p. 10) já exaltava que as forças morais impedem as instituições de degenerar, inclusive ressaltando que “o fundamento de uma boa república, mais até do que as boas leis, é a virtude dos cidadãos”.

Portanto, além de restringir o arbítrio e preservar a manutenção dos valores essenciais a uma sociedade justa e solidária, a moralidade habilita os administrados ao direito subjetivo de exigir do Estado uma máxima eficiência e que sua atividade esteja direcionada sempre a consecução do bem comum.

3. A Lei de Acesso à Informação e cidadania ativa

A Constituição como norma explicitadora das promessas da função social do Estado, mesmo que não cumpridas à risca (STRECK, 2014, p. 48), desperta constantemente a sua força normativa (HESSE, 1991, p. 27), quando realça o seu substrato nuclear, notadamente no exercício do controle social dos atos públicos, cuja participação do indivíduo é elementar à garantia das liberdades públicas (TAVARES, 2013, p. 420).

De fato, a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei 12.517 de 18 de novembro de 2011, é novo paradigma em termos de Administração Pública. Traz e efetiva a transparência dos atos públicos mediante o direito do cidadão em acessar quaisquer informações públicas, mesmo àquelas que não sejam de interesse pessoal ao cidadão. A norma constitucional a que se refere o art. 5º, XXXIII já garantia o direito ao acesso a informação de interesse coletivo, todavia, não o previa a forma pelo qual isso seria garantido, gerando a possibilidade de desrespeito ou embaraço ao efetivo atendimento à norma constitucional.

MEIRELLES (1981, p. 502) destacava antes mesmo da Constituição Brasileira de 1988 a capacidade do cidadão em cuidar da coisa pública:

Podemos agora sustentar, em face dos meios constitucionais postos à disposição dos administrados (ação popular e representação contra ilegalidades), que a fiscalização da conduta dos governantes, que antes era um privilégio das corporações legislativas, na atualidade se estendeu ao próprio cidadão, que hoje em dia tem um direito subjetivo ao governo honesto. A probidade administrativa dos agentes do poder é um direito do povo, daí a razão por que o controle da legalidade da administração foi ampliado até o mais simples cidadão.

Esta inovação veio a avançar sobre a já sedimentada e acessível possibilidade do direito à informação pessoal, e mesmo no que tange ao direito de certidão, que já era garantido expressamente pela CF, no art. 5º, inc. XXXIV, "b". Na disposição constitucional, existe direta previsão de que o cidadão tenha pleno direito a solicitar de quaisquer órgãos públicos informações a seu respeito (art. 5º, XXXIV, "a") ou mesmo, naquelas em que detém interesse jurídico. Com relação às informações de ordem pessoal, o remédio constitucional assegurado seria o "habeas data" (art.5º, LXXII, "a"). No que tange à informação no qual tenha interesse jurídico, destaca-se, inclusive, a possibilidade do cidadão fiscalizar a Administração Pública, para propor, se for o caso, a ação popular, Mandado de Segurança

coletivo (se representar algum dos legitimados jurídicos). Nestes casos, àquele que pretender informação da Administração Pública, deveria tão somente requisitar o seu teor, informando as razões pelas quais faria uso dessa informação ou documento.

Diferentes autores (MORAES, 2002, p. 287; DI PIETRO, 2000, p. 76; MEIRELLES, 1981, p. 501) destacam o direito do cidadão em perquirir a defesa de interesses coletivos mediante a obtenção de documentos públicos, sendo este já um direito garantido constitucionalmente.

Juridicamente, far-se-ia possível antes da LAI ao órgão público recusar o fornecimento de documentos ou certidão feita mediante petição que não contivesse qualquer fundamentação ou justificativa para amparar a solicitação. Havia uma margem de discricionariedade para denegar ou retardar a solicitação, consoante excerto abaixo trazido de decisão do E. Tribunal de Justiça de São Paulo (SÃO PAULO, 2011):

Não tendo o legislador pátrio criado o direito apenas às informações pessoais ou particulares do requerente, não compete à Administração Pública impor restrições que inviabilizem o exercício do direito garantido constitucionalmente, desde que devidamente fundamentada a pretensão.

Não que a Administração Pública tivesse ampla liberdade decisória para negar o acesso à informação ou documentos, dentro de suas prerrogativas discricionárias. No entender de BINENBOJM (2008, p. 39) a juridicidade administrativa é passível de controle e avaliação pelo Poder Judiciário, no qual conjugará os interesses coletivos e fundamentais envolvidos.

Com a LAI não mais se faz necessário justificar as razões pelas quais se usará o documento. Apenas se solicita, com ou sem fundamentação da pretensão. Acessa-se à informação pública, com ou sem interesse direto, para uso científico, jornalístico, pessoal ou até mesmo, para promoção de ações de cunho político.

Atualmente, basta a identificação do solicitante e a especificação da informação/documento (art. 10, caput), sendo previsto que, não é apenas dispensável a justificativa, como são "vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público" (art. 10, §3o). Foi um excelente avanço.

A LAI traz em seu bojo o direito de cidadão à transparência, à publicidade - lida aqui em sua acepção ampliada. Tradicionalmente, tem-se que a publicidade dos atos públicos tem seu alcance para validade do ato administrativo (MELLO, 2001, p. 331.). Aqui, a publicidade quer ser chegada às últimas consequências, coligando a informação pela informação, a compartimentação das ações públicas, dos salários pagos a servidores, como se investe (ou se desperdiça) o dinheiro público - fruto de sacrifício de todos.

Mister destacar que a *accountability* é um mecanismo que conduz à implementação da representação, pois força os “representantes a agirem no melhor interesse público” (HIRANO, 2007). Assenta-se que, busca-se o controle social, e “possibilita que os cidadãos questionem os atos de seus representantes, punindo-os a qualquer tempo e não somente na ocasião das eleições” (HIRANO, 2007).

Neste ponto a *accountability* atinge sua forma de exteriorização, a sua eficácia, a forma de se chegar ao cidadão, de forma efetiva e direta- caso ele assim o queira- possibilitando a ele exercer a cidadania, cobrar os atos de seus governantes, pressionar por políticas, questionar gastos injustificados, elogiar as condutas de seus mandatários. Se o poder é do povo, exercido por seus representantes, nada mais justo para construção sadia de um legítimo espaço democrático que o cidadão transcenda as amarradas burocráticas nos quais a Administração Pública pode legalmente se escamotear. A LAI é sinal dos tempos, da rápida comunicação, da sociedade da informação, numa fase pós-moderna.

O processo de transparência dos atos públicos sofre um *enforcement* da pressão social, que redundam em leis como a LAI, a ponto de que, no futuro, não seja necessário buscar as informações mediante requerimentos, solicitação de cópias ou deslocamento à sede física do órgão governamental, elas estarão todas disponíveis nos portais- locais estes que hospedarão de fato o mundo governamental ao alcance de um clique, o *e-government*, tanto palco de prestação de serviços públicos virtuais, bem como de rápida e acessível consulta, e quiçá, palco de discussões virtuais, audiências públicas, recebimento e processamento de sugestões, coleta de melhorias.

Mister citar que, ao lado da Lei de Acesso à Informação ora abordada, tem-se a conhecida alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar n. 101/2000), a conhecida Lei da Transparência (Lei Complementar n.131, de 27 de maio de 2009), no qual obriga a todos os órgãos públicos, incluindo prefeituras, de manter um fácil e acessível portal da transparência, com dados básicos para acesso à população.

Menciona-se que dita alteração na LRF deu nova redação ao artigo 48, para assegurar a transparência mediante o “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (parágrafo único, inciso I). Do mesmo modo, determinou ao pleno conhecimento e acompanhamento social, em tempo real, das informações completas quanto à execução orçamentária e financeira nos sítios oficiais ou outros meios eletrônicos de acesso público (parágrafo único, inciso II, art. 48, LRF).

Dita lei chegou ao seu termo para atendimento – de 4 (quatro) anos - (art. 73-B, LRF) nas cidades de menor porte (até cinquenta mil habitantes), as quais remontam a 4.957 em todo o Brasil..

Levantamento feito pela Confederação Nacional dos Municípios apontou que das 1690 cidades consultadas com até 50.000 habitantes, 37% não disponibilizaram as informações exigidas pela legislação (GAMA, 2013).

Denotam-se as dificuldades técnicas à implantação da Lei da Transparência tanto a questões culturais ("jeitinho brasileiro") quanto à falta de preparo técnico das Administrações de menor porte, notadamente pela ausência de profissionais qualificados para realização das não tão complexas adaptações demandadas na Lei e investimentos de natureza tecnológica.

Vale dizer que o não atendimento da implantação do Portal da Transparência levará às sanções da LRF quanto ao não repasse de recursos federais e estaduais por meio de convênios (art. 73-C).

Ditas dificuldades são indicativos às futuras dificuldades que se terá na correta e efetiva implantação da LAI, visto que demandam adequações não apenas de ordem moral e legal (dar maior publicidade aos atos públicos), mas também de ordem técnica e material (criação de espaços para atendimento ao público, compilação de dados, preparo técnico para rápido e tempestivo atendimento aos requerimentos e pedido de informações).

Gregory MICHENER (2013) faz um paralelo entre a lei da Transparência e a LAI, apontando que a “infraestrutura da transparência” no Brasil carece de melhor organização e coordenação, o que demandaria a reunião das autoridades fiscalizatórias (Controladorias, Ministérios Públicos, Tribunais de Contas) e as autoridades administrativas em prol de uma “unidade de ação da transparência”. Segundo este professor de Administração Pública, a transparência demanda monitoramento e tem custos políticos, apontando que a sociedade civil dever-se-ia fazer fortemente presente para criar um ambiente de pressão às lideranças locais objetivando a concretude dos mecanismos democráticos exteriorizados nestas legislações.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2013), reconhece-se a experiência do Portal da Transparência:

A criação dos Portais de Transparência dos diversos entes estatais, nos diferentes níveis de governo, tem proporcionado a experimentação social da relação cidadão-Estado e o exercício do controle social dos gastos públicos em novas perspectivas.

O efetivo controle social é realizado, primeiramente, pela acessibilidade de informações e transparência dos atos públicos. Despindo-se o véu das travas burocráticas, que, quando concebidas por Weber objetivavam melhorar as rotinas e não torná-las com um

fim em si mesmo (PEREIRA, 1996) - a participação social far-se-á amplificada, facilitada, dinamizada e factibilizável.

A LAI traz como diretrizes que a publicidade é preceito de regra geral e sigilo sendo a exceção (art. 3, I); que as informações de interesse público devem ser divulgadas independentemente de solicitação (art. 3, II); que a Administração Pública fomentará o desenvolvimento da cultura de transparência (art. 3, IV) e se buscará, com tudo isso, o controle social da Administração Pública.

Questões relacionadas à segurança da sociedade ou do Estado (art. 23) podem ser negadas, total ou parcialmente. Todavia, no que concerne à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamental não será negado o acesso (art. 21).

Maximiza-se o direito constitucional de livre acesso às informações que sejam de interesse coletivo (art. 5o., XXXIII). Se é garantido constitucionalmente o direito à informação de interesse coletivo (como o são todos fatos e atos da Administração Pública não revestidas de sigilo) como um direito fundamental (pois este direito se insere no épico art. 5o, dentro do Cap. I, Título II - "Dos direitos e garantias fundamentais"), logo, o art. 21 da LAI materializa o que já o era no espectro constitucional, inviabilizando a negativa estatal no seu fornecimento.

Portanto, a disciplina normativa da LAI é assente para trazer o amplo controle estatal ao alcance de todos.

Quiçá se admita a negativa a acesso de informações no que tange a apuração de irregularidades a que o titular das informações estiver envolvido, mesmo que se tente impedir sob a alegação de que isto afetaria a vida privada, honra e imagem da pessoa (art. 31, § 4o).

Vale dizer que o valor constitucional do direito à preservação da vida privada, honra e imagem a que se refere o inciso X, do art. 5º, mesmo sendo um direito fundamental, cede seu alcance em face do interesse público para investigar possíveis ilegalidades, prevalecendo aqui, na aparente colisão de valores constitucionais (ALEXY, 2012, p. 99), o direito à informação a que se refere o inciso XXXIII, muito bem exteriorizado na LAI.

Tudo isso vem a contribuir para facilitar o verdadeiro exercício da cidadania.

Até porque, o direito de informação, à transparência fortalece a razão de ser do princípio democrático do Estado brasileiro. Para o Ministro Gilmar MENDES (BRASIL, 2013):

O princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em conexão direta com o princípio democrático.

O princípio da publicidade pode ser considerado, inicialmente, como apreensível em duas vertentes: (1) na perspectiva do direito à informação (e de acesso à informação), como garantia de participação e controle social dos cidadãos (a partir das disposições relacionadas no art. 5º, CF/88), bem como (2) na perspectiva da atuação da Administração Pública em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no art. 37, caput, e artigos seguintes da CF/88).

A Constituição Federal de 1988 é exemplar na determinação de participação cidadã e publicidade dos atos estatais. Destacam-se, por exemplo, o direito de petição e de obtenção de certidões, de garantia do habeas data, de realização de audiências públicas e da regra de publicidade de todos os julgamentos do Poder Judiciário (art. 93, IX, CF/88).

Nesse sentido, a Constituição abriu novas perspectivas para o exercício ampliado do controle social da atuação do Estado, com destacada contribuição da imprensa livre, de organizações não-governamentais e da atuação individualizada de cada cidadão.

Com muita razão o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2013) reconhece a evolução das comunicações como facilitador do exercício da cidadania:

Ao mesmo tempo, os novos processos tecnológicos oportunizaram um aumento gradativo e impressionante da informatização e compartilhamento de informações dos órgãos estatais, que passaram, em grande medida, a serem divulgados na Internet, não só como meio de concretização das determinações constitucionais de publicidade, informação e transparência, mas também como propulsão de maior eficiência administrativa no atendimento aos cidadãos e de diminuição dos custos na prestação de serviços.

O controle da moralidade administrativa, do arquétipo comportamental esperado do homem público, coadunado aos valores - e não apenas na fria e estreita compreensão das normas jurídicas - é tarefa da coletividade e de seus aparatos estatais.

Neste ponto, a ativa cidadania não dispensa rigorosos controles públicos, internos e externos ao próprio órgão governamental. Ao contrário. Tais controles devem ser encarados num processo multidimensional, o qual figurem os *stakeholders* sociais, inclusive as instituições públicas destinadas a tanto (Tribunais de Contas, Controladorias, Ministérios Público, etc).

A alteração na LRF promovida pela Lei Complementar n. 131, no qual acrescentou o artigo 73-A destaca a possibilidade e legitimidade de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar à respectiva Corte de Contas e ao Ministério Público o desatendimento à própria Lei.

Se a Constituição Federal já assegurava ao cidadão, em seu plano individual, fiscalizar, zelar e propor ação popular em nome do interesse coletivo, que não seja apenas lesivo ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, mas, também, quanto à defesa da moralidade administrativa (art. 5º., LXXIII).

Já na égide da LAI, a Corte Constitucional Brasileira entende como constitucional a divulgação do salário de servidores públicos em sítio oficial, a conferir algum dos argumentos do Ministro Ayres BRITO (BRASIL, 2012):

Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano.

Prossegue o Ministro BRITTO (BRASIL, 2012) destacando a importância da publicidade e transparência:

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.

A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública.

Por fim, o próprio Supremo Tribunal, destaca o então Presidente BRITTO deu exemplo e expôs de forma irrestrita a remuneração dos servidores da Casa e os subsídios dos Ministros (BRASIL, 2012):

Por fim, registro que, quando da entrada em vigor da recente Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação Pública), esta nossa Corte decidiu “divulgar, de forma ativa e irrestrita, os subsídios dos ministros e a remuneração dos servidores do quadro de pessoal do Supremo Tribunal Federal, assim como os proventos dos ministros aposentados, dos servidores inativos e dos pensionistas”. O que se deu na quarta sessão administrativa, realizada em 22 de maio de 2012, por unanimidade. Decisão que, já em sede jurisdicional, manteve, ao deferir o pedido formulado pela União na SL 623.

Mister apontar que toda e qualquer inovação legislativa, notadamente que vise expor e trazer mais transparência da máquina pública é sim importante. Mesmo que tenha sido apontado pelo professor Rogério Gesta LEAL (CONPEDI, 2013) de que não bastam novas leis - mesmo sendo elas importantes - que realmente importa é a amplificação da participação social, e sua forma de interferir ativamente no processo democrático.

Aponta-se a feliz coincidência quanto a contemporaneidade (promulgadas no mesmo dia 18 de novembro de 2011) entre a criação da LAI (Lei 12.517) e que criou a Comissão Nacional da Verdade (Lei nº 12.528) quanto a demonstrar a evolução democrática do estado brasileiro.

Bons ventos assopram quando se observa iniciativas tais como a instituída pela Controladoria Geral da União ao efetivar o Portal do “Acesso à Informação”⁴ (BRASIL, 2014), no qual é possível buscar informações, via internet, de quaisquer órgãos públicos federais, sem maiores obstáculos, com resposta via e-mail e acompanhamento da solicitação no próprio portal. Certamente, iniciativas semelhantes deverão ser replicadas pelos demais entes federados, favorecendo a aproximação cidadã, e quem sabe, derrocar uma visão turva na participação política que ruma à uma alienação do povo (LOEWENSTEIN, s.d.) sobre os atos públicos.

A maturação democrática brinda ao fato de que, agora, “os mandatários do povo usarão vestes transparentes nas ações governamentais, sujeitos ao controle social” (SCARPINO, 2012).

Afinal, o exercício ativo da cidadania decorre da prática, como ponto de partida (HABBERMAS, 1997, p. 121) não podendo ser tomada como um conceito ou ideal, senão em sua verdadeira concretude a partir da participação dos cidadãos nos atos públicos. Assente-se assim o contributo da LAI para o verdadeiro exercício da cidadania.

Considerações Finais

A Lei de Acesso à Informação (LAI) é sinal dos novos tempos, da rápida comunicação, da sociedade da informação, numa fase pós-moderna e enquanto instrumento concretizador da prescrição constitucional no aprimoramento da transparência dos atos públicos.

A reaproximação cidadão-Estado demanda deste último providências inequívocas no estabelecimento de um *accountability*, gerando reflexivos *inputs* e *outputs*.

Tais procedimentos favorecem o exercício da cidadania, em uma expressão ativa, cobrando os atos de seus governantes, pressionando por políticas, questionando gastos injustificados, notadamente, no estreito controle e verificação da prescrição da moralidade administrativa.

⁴ Confira no sítio: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao/index.asp>.

Um ferramental aprimorado, tais como os possibilitados em sítios governamentais, induzem à acessibilidade de informações, tendo como reflexo o efetivo controle social. Tais avanços – que ainda demanda implementação mais eficazes nos municípios e Estados - inegavelmente prestam um papel relevante na consolidação da democrática brasileira.

Referências Bibliográficas

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. SILVA, Virgílio Afonso da (trad.). 2ed. São Paulo: Melhoramentos, 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 20ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**, 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Portal do Acesso à Informação. Disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/index.asp>, acesso em 19.02.2014.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, SS 4661 Extn-terceira - DISTRITO FEDERAL, Rel. Ministro Presidente Ayres Britto, julgamento em 20/09/2012, publicação no DJe-188, divulg. 24/09/2012, public. 25/09/2012

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO 2143 / RS - RIO GRANDE DO SUL, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 16 de maio de 2013, DJe-095 DIVULG 20/05/2013 PUBLIC 21/05/2013.

CONPEDI, **Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**, XXII, mai-jun.2013. Curitiba. Painel III: Patologias corruptivas: por um Brasil mais justo.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. 2ed. São Paulo: Moderna, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 12^a ed., São Paulo: Atlas, 2000.

GAMA, Paulo. **Norma sobre transparência empaca em cidades pequenas**. Folha de São Paulo, Poder, 29.5.2013, Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/05/1286468-norma-sobre-transparencia-empaca-em-cidades-pequenas.shtml>, acessado em 1.6.2013).

GARCIA, Maria. **Desobediência Civil: direito fundamental**. 2ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**, Sergio Antonio Fabris, Porto Alegre, 1991.

HIRANO, Ana Carolina Yoshida. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. 2007. 250p. Tese (Doutorado em Ciências

Políticas) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas na Universidade de São Paulo, 2007. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/pt-br.php>, acesso em 4.6.2013.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de La Constitución*. Barcelona: Ariel, [s.d.].

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 4ed. Revista dos Tribunais, 1981.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Ato Administrativo e Direitos dos Administrados**. São Paulo, RT, 1981.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 8ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2013.

MICHNER, Gregory. **Cumprimento da lei exige ação coordenada dos órgãos públicos**. Folha de São Paulo, Poder, 29.5.2013, Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/05/1286472-analise-cumprimento-da-lei-exige-acao-coordenada-dos-orgaos-publicos.shtml>, acessado em 1.6.2013.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**, 1ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 6ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Atlas, 1999.

NOBBIO, Norberto. **Elogio da Serenidade e outros Escritos Morais**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996. Disponível em <http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/11/Bresser1.pdf>, acesso em 2.6.2013.

São Paulo. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 1ª Câmara da Seção de Direito Público, Apelação nº 0005542-34.2010.8.26.0459, Relatora Desembargadora Regina Capistrano, julgado em 13 de setembro de 2011.

SCARPINO JUNIOR, Luiz Eugenio. **A nova lei da transparência**. Jornal Gazeta de Ribeirão, publicado em 17/05/2012, p.2, disponível em www.scarpino.adv.br/publicacoes.php?pages=3, acessado em 1.6.2013.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 15ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2000.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermêutica Jurídica e(m) crise: Uma exploração hermêutica da construção do direito**, 11 ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2014.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**, 4 ed., Saraiva , São Paulo 2013.