



O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Tatiele Gisch Kuntz¹
Isabel Gunevald²

Resumo: O direito de acesso à informação, sobretudo, à informação pública, já previsto no texto constitucional da Carta de 1988, ganha grande destaque com a publicação da Lei 12.527/2011, também denominada de Lei de Acesso à Informação, a qual, além de promover avanços e regulamentar essa importante garantia constitucional, constitui-se como um marco propulsor da transparência pública e da consolidação da democracia. Nessa perspectiva, considerou-se oportuno a elaboração de um breve estudo, a fim de se verificar como o direito de acesso à informação pública pode ser compreendido como um importante instrumento de controle social no combate à corrupção. Para isso, optou-se por uma abordagem qualitativa do tema. Concluiu-se, por conseguinte, que a corrupção é um fenômeno que deve ser combatido pela sociedade e que o acesso transparente à informação pública constitui-se como um mecanismo de controle das ações praticadas pela Administração Pública, contribuindo para o fortalecimento do sistema democrático e para a inibição dos atos corruptivos.

Palavras-Chave: Direito de acesso a informação. Transparência pública. Controle social. Corrupção.

Abstract: The right of access to information, particularly to public information, as provided for in the Charter of the Constitution of 1988 gained great prominence with the publication of Law 12. 527 / 2011, also known as the access to information act, which, in addition to promoting advances and regulate this important constitutional

¹ Mestranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), linha de pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social. Integrante do grupo de pesquisa de “Direito Tributário e Financeiro”, coordenado pelo Prof. Dr. Hugo Thami Rodrigues. Pós-graduada em Direito Público. Advogada. E-mail: tatiele.g.k@gmail.com

² Mestranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), linha de pesquisa em Políticas Públicas e Inclusão Social. Integrante do grupo de pesquisa “Comunitarismo e políticas públicas”, coordenado pelo Prof. João Pedro Schmidt. Pós-graduada em Direito Tributário e MBA Executivo em Gestão Estratégica da Inovação Tecnológica e Propriedade Intelectual. Coordenadora do Núcleo de Inovação e Transferência de Tecnologia da UNISC. E-mail: isabelgru@hotmail.com

guarantee, constitutes a milestone driver of public transparency and consolidation of democracy. From this perspective, it was considered appropriate to draw up a brief study in order to see how the right of access to public information can be understood as an important instrument of social control in combating corruption. For this, we opted for a qualitative approach to the subject. It was concluded therefore that corruption is a phenomenon that must be tackled by society and transparent access to public information is constituted as a control mechanism of action practiced by the Public Administration, contributing to the strengthening of the democratic system and for the inhibition of corruptive acts.

Keywords: Right of access to information. Public Transparency. Social Control. Corruption.

1. INTRODUÇÃO

No sistema jurídico brasileiro é bastante recente o estabelecimento de mecanismos de acesso à informação, visto que até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o direito à informação pública, que hoje possui status de garantia fundamental, sequer era cogitado, pois o que imperava era o sigilo quase absoluto dos atos praticados pelos órgãos governamentais.

Contudo, a efetiva regulamentação, assim como os procedimentos, prazos e demais estipulações a serem observadas pelo Estado, com a finalidade de se garantir o direito constitucional de acesso às informações públicas, somente vieram a se concretizar com a publicação da Lei nº 12.527/2011, igualmente chamada de Lei de Acesso à Informação, que é considerada um marco decisivo para o fortalecimento da transparência.

Nessa seara, o presente artigo objetiva analisar como o direito de acesso à informação pública, assegurado pela Constituição e regulamentado pela Lei nº 12.527/2011, pode ser compreendido como um importante instrumento de controle social no combate à corrupção.

A corrupção, nesse contexto, é vista como uma patologia que precisa ser combatida pela sociedade, que tem o direito de exigir transparência na divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, como condição fundamental para a efetivação da democracia e cidadania. Nessa conjuntura, o presente estudo visa

responder a seguinte indagação: O direito de acesso a informação pública pode ser compreendido como um importante instrumento de controle social no combate à corrupção?

Diante desse cenário, o presente estudo se justifica, pois o direito de acesso à informação pública, sobretudo a informação transparente, deve ser visto como um aliado dos cidadãos no enfrentamento desse fenômeno que é a corrupção.

Para exame do proposto, realizou-se um estudo de cunho qualitativo visando a interpretação e análise dos dados por meio da pesquisa bibliográfica e documental. Utilizou-se, ainda, o método dedutivo, o qual parte de argumentos gerais para particulares.

Assim, a reflexão que segue, no primeiro momento, será centrada em um sucinto apanhado acerca do direito de acesso à informação como garantia fundamental de qualquer ser humano. Após, passa-se a apreciação da Lei nº 12.527/2011, como norma regulamentadora desse direito constitucional, a qual também é abordada como um importante marco na transparência pública. Por fim, faz-se uma breve explanação de como a informação pública, transparente, pode ser considerada um mecanismo de controle social no combate à corrupção, bem como sua contribuição para a consolidação da democracia.

2. O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO GARANTIA FUNDAMENTAL

A evolução dos direitos fundamentais está intimamente ligada ao desenvolvimento da sociedade, visto que possui raízes pautadas no ser humano e no reconhecimento deste como detentor de direitos.

Nessa senda, cumpre lembrar que o conceito de direitos fundamentais difere do conceito de direitos humanos, pois, segundo Sarlet (2009, p. 29):

[...] em que pese sejam ambos os termos ('direitos humanos' e 'direitos fundamentais') comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo 'direitos fundamentais' se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão 'direitos humanos' guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional).

Em síntese, pode-se afirmar que os direitos humanos são direitos inerentes à existência da pessoa e que devem ser firmados por todos os povos, enquanto os direitos fundamentais são direitos institucionalmente garantidos por meio da positivação constitucional de regras e princípios, cabendo a sua tutela aos tribunais internos.

No que se refere à informação, segundo Bonavides (2009), tal tutela é elencada como um direito de quarta geração ou dimensão por estar diretamente ligada à globalização política.

No mesmo sentido, Novelino (2008, p.229) ressalta que:

[...] tais direitos foram introduzidos no âmbito jurídico pela globalização política, compreendem o direito à democracia, informação e pluralismo. Os direitos fundamentais de quarta dimensão compendiam o futuro da cidadania e correspondem à derradeira fase da institucionalização do Estado social sendo imprescindíveis para a realização e legitimidade da globalização política.

No âmbito internacional, o acesso à informação, como direito fundamental, é reconhecido por importantes convenções, declaração e tratados, destacando-se, aqui, a previsão contida no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim como o disposto nos artigos 10 e 13 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção:

Art.19: 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 informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Art.10: Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública. [...] Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas: a) A instauração de procedimentos ou regulamentações [...] b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública.

Art. 13: Cada Estado Parte adotará medidas adequadas[...]para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa.

No Brasil, apesar de, atualmente, muitos desses documentos internacionais, já terem sido ratificados, a preocupação do ordenamento jurídico com essa temática, somente ganha relevância com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nela, o acesso à informação foi elevado ao patamar de direito fundamental, passando a possuir previsão específica no texto constitucional (BERTAZZI, 2011).

Não é sem sentido que o acesso à informação tenha galgado maior relevância justamente no período de redemocratização do nosso país. Ocorre que, como ressalta Martins (2011), o acesso à informação é fundamental para que o cidadão possa efetivamente participar do Poder Público, escolhendo os seus representantes e influenciando nos processos decisórios das políticas públicas.

Nessa seara, a Carta de 1988 consagra de duas maneiras distintas o direito de acesso à informação. A primeira destina-se a garantir o direito individual, conforme se observa da leitura do artigo 5º, incisos IV e IX³. Já a segunda, objetiva assegurar a dimensão coletiva, que pode ser dividida, ainda, em direito à informação, consoante disposto nos artigos 5º, inciso XIV, e 220, *caput*,⁴ e em direito de acesso à informação pública, segundo preceitua o artigo 5º, inciso XXXIII, bem como os artigos 37, §3º, inciso II e 216, §2º⁵ (SOUZA, 2012).

Sob esse enfoque, Silva (2012, p. 263) expõe que:

[...] No mesmo artigo 5º, XIV e XXXIII, já temos a dimensão coletiva do direito à informação. O primeiro declara assegurado a todos o acesso à informação. É o interesse geral contraposto ao interesse individual da manifestação de opinião, idéias e pensamentos, veiculados pelos meios de comunicação social. Daí porque a liberdade de informação deixara de ser mera função individual para tornar-se função social.

Sendo assim, verifica-se que os titulares do direito individual à informação “não necessitam que alguém lhe preste algo, mas, pelo contrário, só necessitam que outrem não os embarace, não os turbe. Isto é, requerem, para seu gozo e exercício,

³ Art.5º[...] IV- é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; [...] IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

⁴ Art.5º[...] XIV- é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; Art.220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

⁵ Art.5º[...]XXXIII- 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; Art.37,§3º[...] II- o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; Art.216,§2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

um comportamento omissivo de terceiros”, ao passo que, os sujeitos titulares do direito coletivo de acesso à informação pública, “cuja fruição depende de uma prestação alheia para ocorrer”, necessitam que “a norma constitucional haja desenhado uma conduta de outrem (geralmente do Estado) [...]” (MELLO, 2009, p.23).

Ainda, importante ressaltar que a Constituição Federal buscou proteger e garantir, também, o acesso à informação no âmbito do Poder Judiciário ao dispor em seu artigo 93, inciso IX, que os julgamentos realizados pelos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, incumbindo à lei limitar a presença de terceiros, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade no sigilo não prejudique o interesse público à informação.

Desta feita, Greco (1974, p. 38) leciona que "por informação se entende o conhecimento de fatos, de acontecimentos, de situações de interesse geral e particular que implicam, do ponto de vista jurídico, duas direções: a do direito de informar e a do direito de ser informado".

De forma semelhante, preconizam Araújo e Nunes Junior (2004, p. 120) que:

O direito de ser informado, compreendido como o direito de receber informações, não pode ser entendido sem algumas restrições exegéticas. É que só se pode investir alguém no direito de receber informações quando simultaneamente atribuir-se a outrem o dever de informar. Nessa matéria, a Constituição Federal foi terminante ao atribuir exclusivamente ao Poder Público (art. 5º, XXXIII, e 37, caput) o dever de informar. Assim sendo, pode-se concluir que o direito de ser informado assume dois sentidos. Primeiro, o direito de receber as informações veiculadas sem interferência estatal, numa interface com o direito de informar. Segundo, o direito de ser mantido constantemente informado sobre os negócios e atividades públicas.

Assim sendo, com base na perspectiva exposta acima, o presente estudo se delimitará ao direito coletivo de acesso à informação pública, que “é um dos instrumentos jurídicos mais importantes colocados à disposição da cidadania para que esta possa proceder ao controle social da atividade administrativa do Estado” (SIRAQUE, 2009, p. 210).

Nesse ínterim, faz-se imperioso frisar que a própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, enumera a cidadania como um dos fundamentos e objetivos que devem embasar a República e, segundo ensinamentos de Silva (2000, p. 142):

Consiste na consciência de pertinência à sociedade estatal como titular dos direitos fundamentais, da dignidade como pessoa humana, da integração

participativa no processo do poder, com a igual consciência de que essa situação subjetiva envolve também deveres de respeito à dignidade do outro e de contribuir para o aperfeiçoamento de todos.

Nesse sentido, percebe-se que entendido de forma técnica o termo cidadania significa “exercício de direito de participação da vontade política do Estado e o controle da Administração” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010, p. 1017).

Assim, a cidadania é participação efetiva e consciente dos cidadãos no processo de poder, participação essa, que somente pode ser alcançada, se preservado o direito de acesso às informações públicas.

Feito esse breve apanhado acerca do direito de acesso à informação, passa-se a análise da Lei nº 12.527/2011, que buscou regulamentar e tutelar esse direito fundamental.

3. A LEI Nº 12.527/2011 COMO NORMA REGULAMENTADORA DO DIREITO CONSTITUCIONAL DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS

O direito de acesso à informação pública, embora previsto no texto constitucional desde 1988, somente passou a ter tratamento adequado, no âmbito da legislação infraconstitucional, com a publicação da Lei nº 12.527/2011, também denominada de Lei de Acesso à Informação ou LAI.

A referida norma, ao regulamentar o artigo 5º, inciso XXXIII, assim como os artigos 37, §3º, inciso II e 216, § 2º da Constituição Federal, assegurou a qualquer cidadão, sem precisar apresentar o motivo, o direito de acesso às informações e documentos públicos, que não estejam protegidos pelo sigilo.

Nessa senda, conforme se denota do próprio artigo 8º da mencionada Lei, aos entes públicos foi atribuído o dever de promover a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidos, independentemente de requerimentos.

De semelhante modo, o artigo 3º, incisos I e IV, da Lei nº 12.527/2011, dispõe nos seguintes termos:

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; [...] IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública [...] (texto digital)

Assim sendo, observa-se que a Lei de Acesso à Informação trata o sigilo como exceção, e não como regra, ou seja, a transparência é vista como “a democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas” (TRISTÃO, 2000, p.1).

Nessa perspectiva, Vieira (2013, p.11) entende que a mencionada norma "avança no conceito de transparência para considerá-la não só uma forma de inibir a prática de más condutas e prevenir a corrupção, mas também como ferramenta poderosa para a melhoria da gestão pública e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos".

Portanto, partindo-se desse pressuposto, verifica-se a estreita relação existente entre democracia e informação, "no sentido de que uma não pode existir sem a outra e o conceito de uma comporta o conceito da outra" (FERRARI, 2000, p. 166), ou seja, a transparência da gestão pública é um mecanismo de grande importância e relevância, devendo ser utilizada como instrumento de fortalecimento da democracia.

Pereira (2005, p.14) acrescenta, ainda, a confiança como outro fator indispensável à consolidação da democracia:

No debate que envolve o fortalecimento da democracia é fundamental ter como referência o nível de confiança que a população deposita nas instituições públicas e nos seus dirigentes. Assim, a credibilidade das instituições e dos agentes públicos transforma-se num elemento fundamental para a legitimidade do sistema político. Nesse contexto, o esforço governamental para controlar a corrupção é uma medida indispensável no processo de recuperação da legitimidade das instituições.

Ainda, Carvalho (1999, p.53), preconiza que:

[...] Em um sistema democrático, onde o poder público repousa no povo, que o exerce por representantes eleitos ou diretamente, sobreleva a necessidade de cada membro do povo fazer opções políticas sobre a vida nacional. Não só no processo eleitoral, mas por meio de plebiscitos ou referendos, o povo exerce seu poder político. Para poder optar, para poder decidir com consciência, indispensável que esteja interado de todas as circunstâncias e conseqüências de sua opção e isso só ocorrerá se dispuser de informações sérias, seguras e imparciais de cada uma das opções, bem como da existência delas. Nesse sentido, o direito de informação exerce um papel notável, de grande importância política, na medida em que assegura o acesso a tais informações.

Nesse mesmo sentido, Di Pietro (2009, p. 202) entende que o princípio da transparência é decorrente do maior dos princípios, o princípio democrático, o qual exige um governo visível e “um poder transparente para o público”.

Nessa linha, bem como objetivando ratificar a importância da relação entre o direito de acesso à informação e obrigatoriedade da transparência pública, autora (2009, p. 202) vai além ao diferenciar os princípios da publicidade e da transparência:

Na realidade, a ideia de transparência é mais ampla do que a publicidade. A transparência também não é sinônimo de publicidade. Ela tem um sentido muito mais amplo, porque abrange os princípios da publicidade, da motivação, da participação, do devido processo legal; nela se insere o direito à informação, o direito à obtenção de certidão, o direito de acesso ao processo. A transparência garante a visibilidade das ações do governo. Permite a fiscalização do exercício do poder pelo cidadão, pois, para exercer o direito de petição, para denunciar irregularidades, para propor ação popular, ele precisa conhecer as decisões e as respectivas motivações. Permite o exercício do direito de defesa e do contraditório. Permite o controle pelos poderes instituídos: controle interno, pela própria Administração Pública, e controle externo, pelos Poderes Judiciário e Legislativo, este último com o auxílio do Tribunal de Contas.

Portanto, com base nesse posicionamento, não basta que o Estado dê publicidade aos seus atos, já que a transparência, necessária e indispensável a qualquer estado democrático, não se efetiva por qualquer forma de divulgação da informação.

Nas palavras de Cavalcante (2008, p. 19):

Publicidade e clareza são elementos básicos na formação do conceito de transparência. Note-se que, mesmo que amplamente divulgada, a informação não será transparente se incompreensível ao grande público. Em contrapartida, também não será transparente uma ação de simples entendimento ao público médio, sem que a ela seja dada publicidade. A transparência, assim, depende desses fatores, bem como da relevância, confiabilidade e oportunidade

É isso que se observa, também, da leitura conjunta dos artigos 5º e 8, § 2º⁶, da LAI, os quais, objetivando otimizar o princípio da publicidade e garantir a

⁶ Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. 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.[...] § 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).

transparência, dispõem que é dever dos Entes Públicos, mediante linguagem compreensível e clara, garantir a divulgação de informações por meio da internet, bem como por outros meios legítimos de que dispuser.

No entanto, não obstante a Lei nº 12.527/2011 possuir como regra a publicidade e, sobretudo, o dever de transparência nos atos da administração pública, faz-se necessária uma breve abordagem das hipóteses em que a própria norma restringe esse acesso, as quais, conforme referido, devem ser vistas como exceções.

A primeira delas encontra-se estampada na parte final do artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e se refere aos casos cuja necessidade de “sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. No entanto, que casos seriam esses?

Para Valim (2015, p. 43) seriam os estampados no artigo 23 da Lei nº 12.527/2011, apesar do entendimento de que a supracitada norma “procura diminuir a aguda indeterminação do conceito” expresso no texto Constitucional, bem como estabelecer “uma classificação das informações sigilosas em três categorias – ultrassecreta, secreta ou reservada”, que se encontram dispostas no artigo 24, §1º⁷ e possuem prazos máximos de restrição.

A segunda hipótese diz respeito ao tratamento das informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem, bem como as liberdades e garantias individuais, as quais, consoante prevê o artigo 31 da Lei de Acesso à Informação, terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, aos agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem.

Já a terceira encontra-se prevista no artigo 22 da Lei nº 12.527/2011 e se refere ao “segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público”.

⁷ 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

Desde modo, o que se denota é a preocupação da Lei de Acesso à Informação em estabelecer e limitar o significado do termo sigilo, pois “deixar o carimbo de sigilo nas mãos de quem deve ser controlado ou fiscalizado seria o mesmo que deixar a raposa controlando o galinheiro ou acreditar que as pessoas que exercem o poder político tenham a capacidade de autolimitar-se”. (SIRAQUE, 2009, p.213).

Tecidas essas considerações acerca da importância da Lei nº 12.527/2011, como norma regulamentadora do direito constitucional de acesso à informação pública transparente, faz-se oportuno o estudo de como a informação pode ser um importante mecanismo de controle social da corrupção.

4. A INFORMAÇÃO COMO MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL DA CORRUPÇÃO

O termo corrupção é derivado do latim *corruptio* e possui denotação no sentido de decomposição, desmoralização, putrefação, deterioração, ato, processo ou efeito de corromper (LEAL, 2013).

Segundo Silva (1996, p. 6):

Corrupção é uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência ilegal de renda dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de quaisquer tipos de *pay-offs*, condicionados estes pelas regras do jogo e, portanto, pelo sistema de incentivos que delas emergem.

Ainda, a corrupção pode ser vista como um “comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública”, com o qual o corrupto visa atender seus interesses de natureza pecuniária ou melhorar seus status (KLITGAARD, 1994, p.40).

Nessa seara, Avritzer e Filgueiras (2011, p. 12) observam que “conceito de corrupção não se reduz apenas a seus aspectos econômicos, uma vez que deve ser analisado como um fenômeno político”.

Assim sendo, para os autores (2011, p.7), a corrupção, no trato da *res publica*⁸, “influencia a legitimidade dos governos, a capacidade de governar e até mesmo a visão genérica da população sobre o país no qual ela vive”, se constituindo como um obstáculo para concretização dos valores democráticos.

Nessa mesma linha, são os ensinamos de Leal (2013, p. 18):

Há uma dimensão simbólica do que significa a corrupção em termos de valores democráticos que independe dos seus efeitos práticos e quantitativo-financeiros, ou mesmo os que dizem com sua consumação de benefício ou não – modalidade da tentativa, pois estão em jogo as bases normativo-princípiosológicas fundantes das relações sociais e da confiança nas instituições representativas – públicas e privadas.

Portanto, o dimensionamento econômico dos prejuízos causados pelos atos corruptivos não seria o fator mais relevante, pois os próprios atos, por si só, já implicam na transgressão de direitos (LEAL, 2013).

No Brasil, o fenômeno da corrupção não é algo novo, tendo em vista que, segundo o referido autor, desde a Constituição do Império de 1824 já havia previsão de responsabilização dos Ministros de Estado caso ficasse evidenciado qualquer ato de dissipação de bens públicos, seja por suborno ou concussão, ainda que esses estivessem agindo a mando do Imperador.

Assim, observa-se que a corrupção se manifesta como um sério problema estrutural da sociedade e do sistema político brasileiro (PEREIRA, 2005), tanto que, conforme visto, desde o século XIX, o tema vem recebendo atenção normativa, seja em nível constitucional ou infraconstitucional.

Nesse íterim, segundo o entendimento de Lopes (2007, p.15):

podemos detectar boa parte das condições que fazem do país um ambiente propício à corrupção: tradição democrática em formação, poucos mecanismos de controle da atividade governamental, poucas políticas de accountability e poucas iniciativas de promoção do acesso à informação pública. Aliada a essa instabilidade, não há como deixar de citar também a existência de uma percepção hegemônica de que a corrupção é um fenômeno generalizado e dominante, o que torna o tema “transparência” ainda mais importante.

No entanto, Leal (2013, p. 88) faz uma ressalva ao afirmar que “o fenômeno da corrupção não é originalidade brasileira, para muito além disto, afigura-se como fenômeno globalizado”.

⁸ Conforme Silva (1994), a expressão *res pública* designa, justamente, a coisa pública, ou seja, a coisa do povo para o povo.

Nessa perspectiva, da corrupção como um fenômeno que atinge o centro das relações sociais, causando perda da confiança nas instituições e, sobretudo, transgressões de garantias fundamentais, que o direito à informação pública transparente deve ser visto como um importante mecanismo de controle social dos atos corruptivos.

A Constituição Federal, em seu artigo 1º, parágrafo único, prescreve que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, texto digital).

Portanto, percebe-se que o poder ao qual a Carta de 1988 faz referência, se desdobra em dois aspectos. O primeiro diz respeito ao poder político, também denominado de participação popular. O segundo trata do direito de controle das atividades do Estado, igualmente chamado de controle social (SIRAQUE, 2009)

Segundo o referido autor (2009, p.90), o termo controle pode ser conceituado como “o ato de vigiar, vistoriar, inspecionar, examinar, guiar, fiscalizar, restringir, conter algo, velar por algo ou a seu respeito, inquirir e colher informações”.

Assim sendo, para Faria (2012, p. 232), “a função de controle é de suma importância para o aprimoramento da administração pública”, constituindo-se como um instrumento democrático de grande relevância com o qual se objetiva “à limitação do poder e à busca de eficiência, por meio da fiscalização, avaliação e monitoramento das ações governamentais”.

Ainda, de acordo com a autora, é por meio do exercício do controle que a corrupção e outras ilicitudes podem ser combatidas.

Avritzer e Filgueiras (2011, p.20) classificam como controle público não estatal aquele que é exercido pela sociedade:

A ideia de um controle público não estatal da corrupção parte do pressuposto de um processo de democratização que absorva as dimensões participativa, de debate público e editorial inerente a uma democracia [...] O controle público não estatal é o exercício apropriado da publicidade, em que o cidadão comum seja capaz de controlar a ação dos agentes públicos com base nos princípios e nos valores morais da democracia. É uma forma de controle sustentada no interesse público e que está assentada nos processos deliberativos e discursivos realizados na esfera pública.

Não obstante, para que seja possível o controle social das atividades do Estado, conforme estudado anteriormente, faz-se necessário que os cidadãos

tenham acesso às informações públicas e, especialmente, que essas sejam divulgadas da forma mais transparente possível.

A respeito do tema, Pereira (2003, p. 44) leciona que “a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democrática as relações entre o Estado e a sociedade civil”.

Nessa perspectiva, Avritzer e Filgueira (2011) vão além ao afirmarem que, apesar da transparência ser um elemento de extrema importância para a construção da publicidade da informação, ela não pode ser um fim em si mesmo para a Administração Pública, que deve, ainda, gerar oportunidades de envolvimento e de participação da sociedade no planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação de suas ações, a fim de que a democracia seja, efetivamente, fortalecida.

Esse é o mesmo entendimento esposado por Lopes (2007, p.8) quando assevera que o Estado não deve, apenas, “prover acesso à informação pública ao cidadão, mas também estimular sua participação ativa na tomada de decisões e na formulação de políticas, incluindo a própria construção da informação pública”.

Assim sendo, a ideia de um controle social da corrupção “sustenta-se em uma noção mais ampla de legitimidade democrática”, em que os processos participativos são as bases para a construção da ideia de público (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p.21).

Diante de tudo que foi exposto, verifica-se que a corrupção é um fenômeno que deve ser combatido pela sociedade e que o direito de acesso à informação pública, transparente, deve ser utilizado como mecanismo de controle social dos atos praticados pela Administração Pública, de modo a ensejar, paulatinamente, a inibição dos atos corruptivos.

5. CONCLUSÃO

Considerado como direito de quarta geração ou dimensão, o acesso à informação, reconhecido, no âmbito internacional, como garantia fundamental desde a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos no ano de 1948, somente passa a ser objeto de relevância e tutela no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação da Carta de 1988.

No entanto, apesar da previsão constitucional, a regulamentação e efetivação desse importante direito, especialmente no que se refere ao acesso à informação pública, só veio a ocorrer no ano de 2011, com a Lei 12.527. Dentre as contribuições relevantes da mencionada norma, pode-se citar a estipulação de prazos para obtenção de informações junto aos órgãos públicos, o dever de divulgação e publicidade, independentemente de requerimentos, dos atos praticados pela Administração, o uso de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação e a realização de audiência ou consultas públicas, como incentivo à participação popular.

Portanto, observou-se que a Lei de Acesso à Informação trouxe mudanças significativas de paradigma em relação à transparência pública, ou seja, o sigilo passou a ser a exceção.

Nessa seara, verificou-se que o acesso transparente à informação pública constitui-se um importante mecanismo de controle social dos atos praticados pela Administração Pública, contribuindo para o fortalecimento do sistema democrático e para a inibição dos atos corruptivos.

Por fim, constatou-se que embora o acesso à informação pública transparente não seja, por si só, suficiente no combate à corrupção e tão pouco seja garantia de um correto funcionamento do Estado, mostra-se um fator indispensável para que haja a efetiva concretização da cidadania e da própria democracia.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2004.

AVRITZER, Leonardo.; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e controles democráticos no Brasil*. Brasília, DF: Cepal-Ipea, 2011

BERTAZZI, Danilo Marasca. O projeto de lei de acesso à informação e seu impacto sobre os servidores públicos. In: ARTICLE 19. *Leis de acesso a informação: dilemas da implantação*, 2011. p. 25-39. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/estudos-trazem-dilemas-da-implementacao-da-lei-de-acesso>>. Acesso em: 01 jun.2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm >. Acesso em: 01 jun. 2015.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 06 jun 2015.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 19ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho. *Direito de informação e liberdade de expressão*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

CAVALCANTE, Roberto Jardim. *Transparência do orçamento público brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o orçamento-cidadão*. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Alcance do princípio da publicidade das funções públicas: transparência e sigilo*. In: MORAES, Alexandre de. (Coord.). *Os 20 anos da constituição da república federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009

FARIA, Nadia Rezende. *O papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social no Brasil*. In: Concurso nacional de monografias Conselheiro Henrique Santillo: Esaf, 2012. p. 204-259. Disponível em: <www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/.../1-lugar-tema-2>. Acesso em: 05 jun. 2015

FERRARI, Vincenzo. *Mídia e Direito à Informação*. In: GERMAN, Christiano.; GUIMARÃES, César.; JUNIOR, Chico. *Informação e Democracia*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2000.

GRECO, Albino. *La libertà di stampa nell' ordinamento giuridico Italiano*. Roma: Bulzoni Editores, 1974.

KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1994.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso a informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. *Cadernos Finanças Públicas*, Brasília, n. 8, p. 5-40, dez. 2007. Disponível em: <www.esaf.fazenda.gov.br/...publicas.../arquivo.2013-04-18.4951615613>. Acesso em: 07 jun. 2015.

MARTINS, Paula Lúcia. Acesso à informação: *Um direito fundamental e instrumental*. Acervo, Rio de Janeiro, v. 24, nº 1, p. 233-244, jan/jun 2011. Disponível em:

<<http://www.revistaacervo.an.gov.br/seer/index.php/info/article/view/476/399>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. São Paulo: Método, 2008.

PEREIRA, Matias José. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. *REGE Revista de Gestão*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rege/article/view/36514>>. Acesso em: 07 jun. 2015.

_____. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. *Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo, v.4, n.1, p. 39-58, jan/jun.2003. Disponível em:< <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/RAM/article/view/35/35>>. Acesso em: 08jun.2015

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malheiros Editores, 2012.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. A economia política da corrupção. *Estudos Econômicos da Construção*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 1-22, 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1957/TD60.pdf?sequence=1>>. Acesso em:05 jun.2015

SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. *O acesso à informação na legislação brasileira*. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 33, p. 161-181, abr.,2012

TRISTÃO, Gilberto. *Transparência na administração pública*. VII Congresso Internacional CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Lisboa, Portugal, 2002.

VALIM, Rafael. *O direito fundamental de acesso à informação pública*. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antônio Carlos; BAÇATIÇA, Josephina (in memoriam) (Coord.). *Acesso à informação pública*. Belo Horizonte: Forum, 2015.

VIEIRA, Vânia Lucia Ribeiro. *Efeitos da Lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011 nas compras públicas*. In: Congresso Consad De Gestão Pública, 6, 2013, Brasília. Anais. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/929>>. Acesso em: 03 jun. 2015