Publicidade, transparência e abertura na administração pública*

Publicity, transparency and openness in public administration

*João Gaspar Rodrigues***

RESUMO

Este trabalho ocupa-se do princípio republicano da publicidade e de seus corolários constitucionais dentro da atividade administrativa, à luz da recente Lei de Acesso à Informação e das diretrizes constitucionais. Para o funcionamento fluido de uma sociedade aberta, todo escaninho estatal está sujeito às luzes da publicidade. O conceito de que a transparência na administração pública é essencial para que possa funcionar de forma mais responsável e eficaz está ganhando importância crescente na teoria do direito administrativo.

PALAVRAS-CHAVE

Publicidade — transparência — abertura — administração pública — Lei de Acesso à Informação — democracia — estado de direito

* Artigo recebido em 26 de fevereiro de 2013 e aprovado em 22 de março de 2013.

** Promotor de Justiça. Especialista em direito penal e processo penal pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Mestre em direito pela Universidade de Coimbra. Ministério Público do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: gasparrodrigues2012@bol.com.br.

ABSTRACT

This paper deals with the republican principle of advertising and its corollaries within the constitutional administrative activity, in light of the recent Access to Information Act and the constitutional guidelines. For the smooth functioning of an open society throughout bin state is subject to the lights of publicity. The concept of transparency in the public administration is essential for it to function more responsibly and effectively is gaining increasing importance in the theory of administrative law.

KEY-WORDS

Publicity — transparency — opening — public administration — Law on Access to Information — democracy — rule of law

1. Introdução

A publicidade dos negócios públicos é um atributo essencial de um regime democrático-constitucional institucionalizado e possibilita a qualquer um a faculdade de acompanhar e criticar eventuais vícios ou falhas. A ninguém interessa, numa sociedade democrática aberta e bem constituída, assuntos de gabinete, secretos, discutidos a portas fechadas, sem que o público tome conhecimento e possa fiscalizá-los.

N. Bobbio¹ define o governo da democracia como o governo do poder público em público, denominando o segredismo das esferas oficiais como “o criptogoverno”, no qual a publicidade dos atos do poder representa o verdadeiro momento de transição do Estado moderno: de Estado absoluto em estado de direito. No meio democrático, o segredo de Estado (amparado em “razões de Estado”) é uma exceção regulada por leis que não admitem uma interpretação extensiva e amplificante.

A queda do comunismo e dos regimes totalitários no último quartel do século XX resultou numa condenação moral da “cultura do sigilo” e da falta de acesso às informações públicas por parte do corpo de cidadãos (*demos*). Isso influenciou as novas democracias em inserir nas Constituições o direito

¹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 84.

de acesso às informações públicas como direito fundamental e desenvolver toda uma legislação regulamentadora.

Ao espírito moderno é evidente que um governo de tipo democrático exige, como indispensável condição de saúde política, um constante suprimento de informação exata sobre os negócios públicos a todos os cidadãos e, por consequência, uma vigorosa manutenção do interesse público. Uma sadia estrutura política de governo exige informação abundante, rápida e verdadeira do que se está passando no Estado, bem como franca e livre discussão dos problemas públicos. Essa informação geral servirá para unir os cidadãos em torno de objetivos harmônicos e habilitá-los a querer como um só corpo.

O Estado tem uma função precípua que independe de inscrição em qualquer Constituição: facilitar a ação coletiva histórica esclarecendo os problemas que se lhe põem quanto à determinação dos objetivos de ação. Assim estimula o pensamento coletivo, recepciona-o e o devolve mais claro, informando os motivos da decisão tomada. Essa circularidade participativa e informativa faz a coletividade passar de um estado de consciência política difusa a um estado de consciência mais nítido, uma comunidade de saber, criando uma ideia política comum e influenciando diretamente as deliberações públicas. É por essa forma que uma sociedade atinge o mais puro grau de consciência de si própria.

Não é preciso ressaltar que a “publicidade ou o acesso à informação”, a “participação do cidadão nas deliberações públicas” e o “acesso à justiça” constituem a base intangível do que se convencionou chamar de *democracia participativa*. E por isso mesmo, entre o direito à informação e os direitos de participação democrática, estabelece-se uma verdadeira relação simbiótica. Apenas os cidadãos providos de informações podem participar de debates públicos e encaminhar suas próprias posições.

O conceito de que a transparência na administração pública é essencial para que possa funcionar de forma mais responsável e eficaz está ganhando importância crescente na teoria do direito administrativo.² Também não foge à percepção moderna que a supervisão do Executivo e da administração pública pelo Judiciário e Legislativo vem se revelando insuficiente. Atualmente, os especialistas debruçam-se sobre a “teoria da administração pública aberta” (*theory of open public administration*), em que é salientada a importância da

² BUGARIC, Bojan. Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal*, v. 22, n. 3, p. 483-521, 2004. p. 489.

participação da sociedade na adoção de políticas públicas e no acesso a todas as informações sobre as atividades administrativas.

Neste trabalho, abordamos o princípio republicano da publicidade e seus corolários constitucionais dentro da atividade administrativa por reconhecer que é no campo do direito administrativo onde a transparência apresenta suas maiores exigências.³ Isso, todavia, não implica admitir que nas atividades legislativas, jurisdicionais ou políticas não incidam os referidos princípios. Ao contrário, para o funcionamento fluido de uma sociedade aberta, todo escaninho estatal está sujeito às luzes da publicidade, mas, por uma questão metodológica, apreendemos um aspecto de incidência da publicidade para melhor dissecá-lo sob o lume da democracia administrativa⁴ e do espírito republicano.

2. Administração aberta e déficit democrático

O modelo tradicional de administração pública está calcado no princípio da legalidade, o que significa que a administração só pode operar dentro de parâmetros estabelecidos por lei. O controle desse princípio é feito pelo órgão de representação (Legislativo) e pelo Judiciário. Mas hoje em dia reconhece-se que esse controle institucional externo sobre a administração pública não é mais eficiente e, por conta disso, principalmente, verifica-se um crônico déficit democrático no funcionamento da administração.

Além do crônico déficit democrático, vários outros fatores têm contribuído para reformas profundas na administração pública: globalização, democratização, revolução da informação e uma insatisfação pública com os serviços administrativos em geral (por conta da falta de maior abertura, transparência e eficiência). Em conjunto, todos esses fatores aumentam a necessidade de trazer o funcionamento da administração pública mais para o domínio público.

A doutrina juspublicista vem procurando soluções para eliminar ou pelo menos reduzir esse déficit democrático que ameaça a legitimidade da

³ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 653; PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1997. p. 68; BULOS, Uadi Lamego. *Constituição federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 563.

⁴ MANGANARO, Francesco. *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*. Disponível em: <www.astrid-online.it/Malamminis/Note-e-con/Manganaro_F_L-evoluzione-del-principio-di-trasparenza-amministrativa_pross_pubb_nov09.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2011.

administração pública. Várias teorias ou modelos tentam trazer alento à questão: maior detalhamento e abrangência da legislação (na tentativa de reduzir a discricionariedade administrativa), discricionariedade técnica, maior controle judicial e a teoria da administração pública aberta (*theory of open public administration*).

A teoria da administração aberta prega a importância da participação da sociedade na adoção de políticas públicas e no acesso a todas as informações sobre as atividades administrativas. Combinada com um maior controle judicial, a teoria da administração aberta pode proporcionar um ambiente administrativo mais aberto, transparente, responsável e eficiente. Obviamente, não se pode falar na aplicação de um determinado modelo em prejuízo dos outros, mas numa aplicação das várias teorias de forma combinada sob o pálio de uma teoria predominante.

O princípio da abertura, como refere Bugaric,⁵ é mais amplo que o princípio da transparência, pois este se refere à acessibilidade das informações públicas, enquanto aquele abrange várias formas de cooperação ativa e comunicação entre a administração e o público.

*“The concept that openness in the public administration is essential if it to function more responsibly and effectively is gaining increasing importance in the theory of administrative law”.*⁶

3. Publicidade e transparência: distinção

Os termos “publicidade” e “transparência” são tratados, normalmente, como sinônimos. Mas há uma diferença que não é apenas morfológica, mas também política e histórica. A publicidade remonta a discussões políticas e à tomada de decisões em público, como acontecia na ágora ateniense e no fórum romano. A transparência é um termo moderno que requer uma administração pública diáfana, garantindo o acesso do público à informação e permitindo um controle por parte do público. A transparência é legitimada pelo estado de direito, enquanto a publicidade tem sua fonte na democracia.⁷

⁵ Bugaric, *Openness and transparency in public administration*, op. cit., p. 487.

⁶ *Ibid.*, p. 489. Tradução livre: “O conceito de que a transparência na administração pública é essencial para que possa funcionar de forma mais responsável e eficaz está ganhando importância crescente na teoria do direito administrativo”.

⁷ Esse fundamento da publicidade é ressaltado por Bobbio, quando diz: “Para poder viver e reforçar-se, uma democracia necessita da máxima extensão da relação de confiança recíproca

Ao longo deste estudo, embora reconhecendo e admitindo as diferenças entre os dois termos, utilizaremos o princípio da publicidade para abranger todos os casos.

4. A função democratizadora do direito de acesso à informação

Prega-se a necessidade de participação do cidadão na tomada de decisões administrativas, mas sem acesso a todas as informações da administração pública cria-se uma espécie de assimetria de dados: de um lado, o órgão administrativo possuidor de todos os dados e informações e, de outro, o cidadão, chamado a participar, mas sem um completo esclarecimento ou uma compreensão plena. Com essa retenção (ou “empoderamento”) absurda de dados, dificulta-se o raciocínio político do povo. O acesso à informação coloca o cidadão em pé de igualdade com a administração pública e aí se revela parte da força democratizadora da transparência e da publicidade.

Como diz Gerhard Leibholz,⁸ somente se os cidadãos ativos chamados à decisão política possuem todo o conhecimento das realidades pertinentes, poderão contribuir à formação da vontade política na democracia mediante a formação de um juízo político razoável.

O acesso à informação dá aos cidadãos controle democrático sobre o trabalho das autoridades, facilitando a descoberta de diferentes formas de irregularidades, atos ilegais e corrupção. Ao mesmo tempo, confere aos cidadãos os recursos políticos suficientes para lhes permitir participar de maneira plena, como cidadãos iguais (com igual acesso aos dados e informes públicos), da tomada de todas as decisões coletivas às quais estão obrigados.

Em excelente estudo político comparativo, Gabriel Almond e G. Bingham Powell⁹ sustentam que o controle popular sobre os líderes políticos é o mito sustentador da democracia. O sistema democrático afirma que “o povo” pode transmitir seus desejos aos titulares de cargos políticos e pode, a intervalos

entre os cidadãos, e portanto da eliminação, tão completa quanto possível, da estratégia da simulação e do engano (o que quer dizer também a redução, tão grande quanto possível, do espaço do segredo)”. BOBBIO, Norberto. *Elogio da serenidade e outros escritos morais*. 2. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 2011. p. 98-99.

⁸ LEIBHOLZ, Gerhard. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Tradução de Eloy Fuente. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1971. p. 248.

⁹ ALMOND, Gabriel A.; POWELL JR., G. Bingham. *Comparative politics: a developmental approach*. Boston; Toronto: Little Brown, 1966. p. 186.

regulares, eleger novos representantes se o trabalho não estiver sendo executado adequadamente. Mas, sem um conhecimento preciso das ações dos representantes e sem uma compreensão do relacionamento entre essas ações e os objetivos populares, é impossível uma articulação de interesses e um exercício de controle político que tenham significação.

Para que haja um processo democrático perfeito e, em decorrência, um governo democrático perfeito, é necessário o cúmulo de algumas condições como participação efetiva, igualdade de voto, controle da agenda política, inclusividade e *compreensão esclarecida* por parte do corpo de cidadãos (*demos*). Esta última condição tem na publicidade e no acesso à informação seu principal canal de abastecimento.

Suponhamos, e a hipótese é fornecida por Robert A. Dahl,¹⁰ que o cidadão “P” seja pobre e o cidadão “R” seja rico. “P” e “R” podem ter “oportunidades iguais” de participar nas decisões coletivas, no sentido de que ambos são legal e formalmente habilitados para tal. No entanto, como “R” tem muito mais acesso do que “P” a dinheiro, informação, publicidade, organizações, tempo e outros recursos políticos, não somente “R” provavelmente irá participar mais do que “P”, mas também sua influência sobre as decisões terá muito mais peso do que a de “P”. O acesso à informação, em particular, se realmente quiser garantir “oportunidade igual” a todos, deve levar em consideração as diferenças entre os seus destinatários (pobreza, analfabetismo, exclusão digital etc.).

E como, tecnicamente, garantir que as diferenças entre os destinatários sejam asseguradas? Através das tecnologias da informação (TI) todos os cidadãos podem ter acesso a informações sobre assuntos públicos quase imediatamente numa forma e num nível (linguagem acessível, por exemplo) apropriados para cada cidadão em particular. Esses meios também podem oferecer a cada cidadão as oportunidades de inserir questões nessa agenda de informações veiculadas ao público (*interatividade*), gerando um *demos* atento, com compreensão ampla e participativo.

A publicidade, como parece óbvio, também é um eficiente instrumento para o controle do poder exercido por grupos de pressão e propagandistas políticos. O esforço para controlar o exercício dessa força oculta consiste apenas em ordenar que ela seja tornada pública. Quando fazemos uma lei

¹⁰ DAHL, Robert Alan. *A democracia e seus críticos*. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 181.

nos Estados Unidos, diz Carl J. Friedrich,¹¹ obrigando os agentes estrangeiros a se registrarem e a desvendar a origem de seus recursos, estamos usando exatamente esse instrumental da publicidade para reduzir a força oculta que tais agentes possuem. A lei não proíbe que as pessoas sejam agentes dos governos da Inglaterra, da Alemanha ou da Rússia. Ela apenas diz que quem é agente deve-se registrar como tal e esclarecer de onde lhe vem o dinheiro. Isso é feito para que se torne claro que uma vez que se saiba que um senhor Miller é agente de Moscou, e que recebe 10 mil dólares do governo russo, as pessoas tomarão suas precauções quando lidarem com ele, e haverá mesmo aquelas que se recusarão frontalmente, e dessa maneira a lei reduz eficazmente a influência do agente.

Uma sociedade dotada de livre acesso à informação e esclarecida sobre todos os fatos e operações da administração, em condições iguais, goza de muito maior capacidade de escolha do que uma sociedade sujeita à ignorância e ao segredo oficial. Além disso, uma sociedade assim esclarecida não necessita ser tutelada pelo Estado (estatismo) ou por uma autoridade paternal para escolher entre dois cursos de ação, um dos quais levaria a más consequências, pois a boa e livre informação afastaria o meio errado.

5. Visibilidade do poder e o controle do seu exercício

De acordo com as lições de Bobbio,¹² a visibilidade do poder e a possibilidade de controlar seu exercício constitui um dos princípios fundamentais do estado de direito. A controlabilidade do poder decorre diretamente do seu exercício visível. Mas a publicidade, por si só, não impede o erro nem estimula o acerto se o público não prestar atenção ao que se faz.

E é por isso, pela eventual falta de engajamento do público e sua vigilância constante, que a vitória do poder visível sobre o poder invisível jamais se completa plenamente: o poder invisível resiste aos avanços do poder visível, inventa modos sempre novos de se esconder e de ver sem ser visto.

Numa democracia, quanto mais visível uma instituição, mais poder detém. Diferentemente do que ocorre nos regimes de exceção (a exemplo

¹¹ FRIEDRICH, Carl J. *Uma introdução à teoria política*. Tradução de Leonidas Xausa e Luiz Corção. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 132.

¹² Bobbio, *Elogio da serenidade e outros escritos morais*, op. cit., p. 83; id., *Estado, governo, sociedade*. Para uma teoria geral da política. 9. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1987. p. 30.

da ditadura totalitária), como ensina Arendt,¹³ em que a única regra é que, quanto mais visível uma agência governamental, menos poder detém; e, quanto menos se sabe da existência de uma instituição, mais poderosa ela é. O verdadeiro poder começa onde o segredo começa.

A representação política não pode ser entendida, conceitualmente, se não for à luz da publicidade. Carl Schmitt¹⁴ ressalta esse elemento conceitual ao dizer que a representação não pode ter lugar senão na esfera do público. Não há representação política nenhuma que se desenvolva em segredo e entre duas pessoas; nenhuma representação que seja “assunto particular”. Um Parlamento apenas tem caráter representativo enquanto existe a crença de que sua atividade se desenvolve sob as luzes da publicidade. Sessões secretas, acordos e deliberações secretas de qualquer comitê ou grupo parlamentar poderão ser tão significativos e importantes do ponto de vista político-partidário, mas nunca terão um caráter representativo. É possível aceitar que a atividade parlamentar que se desenvolve à luz do dia é apenas uma formalidade vazia e que as decisões, substancialmente, são tomadas em segredo e longe do público. Pode até ser que, agindo assim, o Parlamento cumpra algumas funções úteis, mas deixa de ser representante da unidade política do povo.

A visibilidade do poder e a possibilidade do seu controle, portanto, integram a essência de uma democracia representativa.

6. Estrutura constitucional e legal

Em relação à atividade administrativa, o princípio da publicidade está expressamente previsto no art. 37, *caput* e §3º, inc. II, da Constituição Federal:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência. (...)

¹³ ARENDT, Hannah. *Le système totalitaire*. Les origines du totalitarisme. Tradução do inglês por Jean-Loup Bourget, Robert Davreu e Patrick Lévy. Paris: Éditions du Seuil, 2005. p. 188.

¹⁴ SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Tradução de Francisco Ayala. Madri: Alianza Editorial, 2009. p. 208.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II — o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

O art. 216, §2º da Constituição Federal também prevê que: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

No art. 5º, inciso XXXIII da Constituição brasileira, vem a expressão da publicidade como uma exigência de transparência integral do poder público: “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”.

E em sua acepção menos genérica, no art. 5º, inc. XXXIV, alínea “b”, garante-se a todos, independentemente do pagamento de taxas: “(b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”.

O direito de petição e de obtenção de certidões é considerado um meio para garantir o acesso à informação.

O art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal é regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18.11.2011 (que revogou a Lei nº 11.111, de 5.5.2005). Ainda há a Lei nº 8.159, de 8.1.1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados (cujos arts. 22, 23 e 24 foram revogados pela Lei nº 12.527, de 18.11.2011); o Decreto nº 4.553, de 27.12.2002, que dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da administração pública federal; o Decreto nº 4.073, de 3.1.2002, que regulamenta a Lei nº 8.159, de 8.1.1991; a Lei nº 9.507, de 12.11.1997, que regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*; e o Decreto nº 7.724, de 16.5.2012, que regulamenta a Lei nº 12.527/2012.

Outros países também positivaram em suas Constituições o direito à publicidade ou o direito de acesso à informação:

Constituição da Costa Rica (1949): “O livre acesso aos departamentos administrativos para fins de obtenção de informações sobre assuntos de interesse público é garantido. Segredos de Estado estão excluídos desta disposição” (art. 30).

1. Constituição da Bélgica: “Todo mundo tem o direito de consultar um documento administrativo e de ter uma cópia feita, exceto nos casos e condições previstas pelas leis, decretos ou decisões referidas no art. 134” (art. 32).

2. Constituição da Finlândia: “Documentos e gravações na posse das autoridades são públicos, a menos que sua publicação tenha sido por razões imperiosas restringida por uma lei. Todo mundo tem o direito de acesso aos documentos públicos e gravações” (art. 12, 2).

3. Constituição grega (1975, art. 10):

1. Toda pessoa, por sua própria conta ou em conjunto com outras, terá o direito, observando a legislação vigente, de apresentar petições escritas às autoridades públicas, que estarão obrigadas a tomar medidas imediatas conforme as disposições vigentes e a dar uma resposta escrita e fundamentada ao peticionário conforme a lei.

(...)

3. O pedido de informação obriga às autoridades competentes a respondê-lo, tal como a lei o estabeleça.

Constituição portuguesa (1976): “Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas” (art. 268.2).

Constituição espanhola (1978): “La La ley regulará: b) el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas” (art. 105, “b”).

Constituição colombiana (1991): Art. 74: “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”.

Constituição peruana (1993, art. 2. 5):

A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

Constituição equatoriana (art. 81):

El Estado garantizará el derecho a acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimientos de interés general, que preserve los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales.

(...)

No existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley.

Constituição da Eslovênia: “*Except in such cases as are provided by law, everyone has the right to obtain information of a public nature in which he has a well founded legal interest under law*” (art. 39).

E ainda podem ser listadas inúmeras outras Constituições: Polônia (art. 61), Romênia (art. 31), África do Sul (art. 32), Chile (art. 8º), Nicarágua (art. 26).

Atualmente, mais de 80 países já adotaram leis que regulamentam o direito de acesso à informação pública. Na maioria dos países desenvolvidos o tema já não é novidadeiro, como na Suécia, cuja legislação data de 1766, Finlândia desde 1951, Estados Unidos desde 1966, Noruega em 1970 (Freedom of Information Act).

7. Atributos da publicidade

7.1 Relatividade

Nada no direito é absoluto¹⁵ e não há direito absoluto à luz da Constituição.¹⁶ E os princípios da publicidade e da transparência compartilham

¹⁵ DONIZETTI, Elpidio. *Curso didático de direito processual civil*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 361.

¹⁶ O Supremo Tribunal Federal (STF) já demonstrou a inexistência de direitos absolutos em nosso ordenamento jurídico: “Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse

dessa natureza relativa (as restrições constitucionais e legais os relativizam), comportando exceções válidas dentro da administração pública. E, como diz Y. Dror,¹⁷ eles têm de ser considerados em relação com outros direitos e deveres. E, em caso de conflito, é necessário sopesar corretamente o “valor-custo-benefício” dos direitos a serem realizados (ou concretizados).

O princípio da publicidade, como todos os outros princípios e valores, assume caráter face às conflitantes considerações de valores, podendo, em certas situações, ser restringido. Existem outros princípios que podem ter mais significação dentro de certas e determinadas circunstâncias.

O inciso XXXIII, do art. 5º, da Constituição Federal restringe a publicidade de algumas informações por medida de segurança da sociedade e do Estado. Informações que possam atingir esses bens têm caráter sigiloso.

Além da segurança da sociedade e do Estado, outros limites ou restrições se impõem à publicidade e à informação como “o respeito aos direitos ou à reputação dos demais” ou “a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas” (art. 13.2, Convenção Americana sobre Direitos Humanos — Pacto de San José da Costa Rica, ratificada pelo Brasil em 25.9.1992 e promulgada através do Decreto nº 678, de 6.11.1992, publicado no *Diário Oficial* de 9.11.1992).

A publicidade também deve respeitar informações relacionadas à intimidade, vida privada, honra e imagem de pessoas (CF, art. 5º, X), impondo a lei que

o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais (...) (e) terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo (e) poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem (Lei n. 12.527/2012, art. 31, §1º, incs. I e II).

público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela Constituição Federal” (MS n. 23.452/RJ, rel. min. Celso de Mello).

¹⁷ DROR, Yehezkel. Transparency and openness of quality democracy. In: OPENNESS AND TRANSPARENCY IN GOVERNANCE: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES, THE SECOND NISPACEE CIVIL SERVICE FORUM, oct. 1999, Maastricht, The Netherlands. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006507.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2012.

Como ensina Bugarić,¹⁸ a experiência tem demonstrado que o maior problema na prática é a diferenciação entre o princípio geral do livre acesso e suas exceções. A Noruega, por exemplo, tem em preparação uma nova lei de liberdade de informação precisamente porque suas exceções foram definidas de forma demasiado vaga.

As diversas legislações utilizam duas formas para distinguir informações acessíveis ao público e informações não acessíveis. Algumas leis utilizam uma definição positiva e colocam na lei tudo que é tido como informação pública; enquanto outras usam uma definição negativa, segundo a qual toda informação é acessível ao domínio público, salvo as exceções previstas.

Entre o público e o privado surgem tensões a exigir um trabalho de sopesamento de valores ou de bens jurídicos que aparecem, quase sempre, em aparente conflito. Esse conflito cria incerteza quanto à licitude de divulgar informações que estão no limiar do público/privado,¹⁹ mas, acima de tudo, serve para realçar o caráter relativo da publicidade.

7.2 Extensão conglobante

A publicidade atinge não apenas o ato já pronto e acabado ou em formação, mas também os seus fundamentos e os procedimentos utilizados para alcançá-lo. Este princípio decorre, diretamente, da probidade que deve nortear as autoridades e os agentes públicos num meio democrático, e funciona, também, como uma garantia de probidade em todos os atos estatais. Se os agentes são probos e seus atos revestidos de presunção de probidade, não há justificativa plausível para que não sejam públicos e dados à publicidade. Em tais circunstâncias, a publicidade é um prêmio e um claro reconhecimento do servidor cumpridor de seus deveres e um freio aos agentes propensos a descumprir seus deveres.

A Constituição chilena, por exemplo, consagra claramente esse entendimento:

El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

¹⁸ Bugarić, Openness and transparency in public administration, op. cit., p. 497.

¹⁹ EGAÑA, José Luis Cea. Vida pública, vida privada y derecho a la información: acerca del secreto y su reverso. *Revista de Derecho*, v. III, n. 1-2, p. 13, 1992.

Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional (art. 8º).

Com a publicidade pretende-se que os atos dos órgãos e das instituições públicas, os fundamentos em que se sustentam e os procedimentos de acordo com os quais são adotados sejam notórios, patentes ou manifestos e não secretos, ocultos ou escondidos.²⁰ Busca-se um governo visível, controlável e responsável, que proclame aos quatro cantos seus atos e os disponibilize ao público como numa “casa de cristal”.

A transparência administrativa não se restringe apenas às informações contidas em arquivos, registros e documentos, mas também àquelas referentes ao inteiro desenvolvimento da atuação e gestão administrativas (função, atribuições, procedimentos, esquemas organizacionais, recursos humanos, financeiros e materiais).²¹ Também não se restringe apenas ao suporte físico (registros, arquivos, ficheiros etc.), estendendo-se aos meios eletrônicos ou informáticos (bases de dados, expedientes eletrônicos, ficheiros automatizados etc.).

A Lei nº 12.527/2012, em seu art. 7º, inc. §3º, diz que “o direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo”. É uma clara opção do nosso legislador. Desde que o ato decisório tenha apreciado todos os pontos ou argumentos esgrimidos nos atos anteriores que levaram à decisão, entendemos que o princípio da publicidade/transparência foi assegurado.

²⁰ GONZÁLEZ, Miguel Angel Fernandez. *El principio constitucional de publicidad*. Disponível em: <www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/el_principio_constitucional_de_publicidad.pdf>. Acesso em: 24 out. 2011.

²¹ LOBO, Ernesto Jinesta. *Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa*. *Ivstita*, Ano 17, n. 201-202, 2003. Disponível em: <www.ernestojinesta.com>. Acesso em: 5 nov. 2011.

7.3 Conteúdo plural ou bifronte

A publicidade, a par de suas restrições, é um dever de conteúdo plural²² porque tem duas vertentes: o dever de informar e o dever de calar. O dever de calar exterioriza-se por duas formas: o **dever de segredo** que trata de assuntos específicos e concretos aos quais se confere o caráter de reservados e o **dever de sigilo** que expressa um dever pessoal de discrição no *manuseio* dos dados, de forma a impedir danos aos cidadãos e ao poder público.

Tende-se num meio massivo a encarar com desconfiança o segredo e o sigilo, mesmo quando são legítimos. E essa desconfiança pode se voltar contra a própria democracia, como prova a história. O movimento totalitário que resultou nos governos totalitários (nazismo e bolchevismo) usava suas técnicas de propaganda de massa explorando tudo o que fosse oculto, tudo o que fosse mantido em silêncio, independentemente do valor intrínseco ou do caráter legítimo ou não.²³ E a massa passava a acreditar ser a verdade tudo aquilo que, até então, fora mantido sob sigilo (com os acréscimos e conclusões da propaganda totalitária), emprestando apoio aos inimigos que corroíam a democracia de dentro para fora (com seus próprios mecanismos).

A eficácia desse tipo de propaganda, ressalta Arendt,²⁴ evidencia uma das principais características das massas modernas. Não acreditam em nada visível, nem na realidade da sua própria experiência; não confiam em seus olhos e ouvidos, mas apenas em sua imaginação, que pode ser seduzida por qualquer coisa ao mesmo tempo universal e congruente em si. O que convence as massas não são os fatos, mesmo que sejam fatos inventados, mas apenas a coerência com o sistema do qual esses fatos fazem parte.

7.4 Caráter informativo

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas publicitárias dos órgãos públicos deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que

²² PEREZ, Jesús Gonzalez. *Corrupción, ética y moral en las administraciones públicas*. Madrid: Thomson, 2006. p. 93-94.

²³ Arendt, *Le système totalitaire*, op. cit., p. 106.

²⁴ Ibid., p. 107.

caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (CF, art. 37, §1º). É uma exigência decorrente dos princípios da impessoalidade e da moralidade.

O caráter informativo ou educativo da publicidade pressupõe que a divulgação dos atos seja feita de forma clara e de fácil compreensão pelo público em geral, independentemente de seu grau de cultura. Implica uma simplificação da linguagem administrativa, como ensina F. Manganaro: “La trasparenza non è solo rispetto delle regole procedurali, ma anche comprensibilità dell’azione amministrativa da parte del cittadino comune”.²⁵

A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração e a redação das leis, traça algumas diretrizes para obter clareza, precisão e ordem lógica na confecção das diversas leis. A preocupação é favorecer a compreensão dos destinatários (os cidadãos em geral). Essas regras, *mutatis mutandis*, podem ser adotadas na confecção de outros atos do Estado visando conferir à publicidade o inafastável caráter informativo ou educativo.

No art. 11 da referida Lei são estampadas regras preciosas:

I — Para a obtenção de clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;
- d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;
- e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II — Para a obtenção de precisão:

- a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

²⁵ Manganaro, *L’evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, op. cit.

- b) expressar a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
- d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;
- e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;
- f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;
- g) indicar, expressamente, o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes;

III — Para a obtenção de ordem lógica:

- a) reunir sob as categorias de agregação — subseção, seção, capítulo, título e livro — apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;
- b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;
- c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no *caput* do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;
- d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

7.5 *Caráter instrumental*

A publicidade ou o direito de acesso às informações administrativas não é um fim si mesma, mas um meio, um instrumento que existe para viabilizar ou garantir a realização de outros valores sociais aptos a estimular o desenvolvimento (material e espiritual) individual e coletivo da comunidade; é condição *sine qua non* para o exercício de outros direitos fundamentais: direito à informação (CF, art. 5º, inc. XIV), direito de participação política, direito de expressão e opinião.

7.6 Legitimidade ativa universal

Quem pode solicitar informações aos órgãos públicos? Pelo texto constitucional não há dúvidas: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral...” (art. 5º, inc. XXXIII). A legitimidade ativa decorrente do exercício do princípio da publicidade é universal, toca a todos e a cada um de nós.

O direito constitucional comparado, de forma generalizada, como revelam Pérez e Makowiak,²⁶ suprime o requisito do interesse subjetivo na legitimidade ativa para solicitar a informação constante em órgãos públicos. As disposições constitucionais contemporâneas, sem exceção, legitimam a: “Toda pessoa...” (Grécia), “os cidadãos...” (Portugal e Espanha), “todas as pessoas...” (Colômbia), “solicitar sem expressão de causa...” (Peru), “todo mundo tem o direito...” (Bélgica), “todo mundo tem o direito de acesso...” (Finlândia).

E nem poderia ser de outra forma, sob pena de inviabilizar garantias constitucionais como a ação popular. Reza a Constituição (art. 5º, inc. LXXIII) que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa...”. Sem ter acesso às informações dos órgãos públicos, como o cidadão poderá aquilatar se houve lesão ao patrimônio público ou à moralidade administrativa? Atento à dificuldade, o legislador determinou que, para instruir a inicial da ação popular, o cidadão pode requerer aos órgãos públicos (e outras entidades equiparadas) as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas (Lei nº 4.717, de 29.6.1965, art. 1º, §4º).

8. Classificação

8.1 Publicidade oficial (publicação)

É a publicação dos atos administrativos no órgão oficial a fim de que possam produzir efeitos. A publicação (ou divulgação) oficial não é

²⁶ PÉREZ, Efrain; MAKOWIAK, Jessica. *El derecho de acceso a la información en Europa y América Latina: un enfoque constitucional*. Disponível em: <<http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/10/DERECHOACCESO.htm>>. Acesso em: 1º nov. 2011.

elemento formativo, mas requisito de eficácia do ato, sendo importante para a análise de nulidade, anulabilidade ou convalidação. Com a publicação o objetivo é, simplesmente, tornar público e cumprir as regras procedimentais (possibilitando um conhecimento ficto e as presunções daí decorrentes²⁷), não há a preocupação de informar, de maneira clara e compreensível, ao público.

Falta a esse tipo de publicidade a visibilidade real e a inteligibilidade geral da ação administrativa.

8.2 Publicidade ampla

É o dever de prestar informações do poder público, tal como previsto no inciso XXXIII, do art. 5º, da Constituição Federal. Aqui estão presentes todas as características que conferem a amplitude necessária à publicidade: caráter informativo (inteligibilidade), conteúdo plural, extensão conglobante e legitimidade ativa universal.

A publicidade em sentido amplo, por sua vez, se divide em publicidade proativa²⁸ e reativa. A primeira consiste na obrigação dos órgãos públicos, por iniciativa própria, publicar e tornar acessível a todos as informações sobre suas atividades, medidas e políticas. A publicidade ampla reativa ou passiva é o direito dos cidadãos de solicitar aos órgãos públicos qualquer tipo de informação (independente da existência de qualquer motivo a ser demonstrado)²⁹ e, em consequência, receber uma resposta, imediatamente ou dentro de prazo fixado em lei.

²⁷ Um exemplo dessas presunções é a derivada do princípio da obrigatoriedade da lei. A publicidade da lei, mediante sua veiculação pela Imprensa Oficial (Diário Oficial) e pela mídia eletrônica, igualmente oficial, permite ao poder público exigir o cumprimento das leis. Com essa publicidade há a presunção absoluta (*juris et de jure*) de que seus destinatários a conhecem, não podendo se escusar de seu cumprimento, mediante alegação de ignorância (desconhecimento de sua existência) ou erro (conhecimento incompleto ou distorcido do seu texto). COLUCCI, Maria da Glória. *A presunção absoluta de conhecimento da lei e a linguagem jurídica*. 2009. Disponível em: <<http://rubicandarascalucci.blogspot.com/2009/08>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

²⁸ Também designada de “transparência ativa”, tal como previsto no Decreto nº 7.724/2012, art. 7º e ss.

²⁹ NOVELINO, Marcelo. *Direito constitucional*. São Paulo: Método, 2008. p. 365.

8.3 Publicidade estrita

É o direito de obtenção de certidões em repartições públicas para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (CF, art. 5º, inc. XXXIV, alínea “b”).

9. O dever de prestar informações

O direito à informação é um atributo cuja titularidade pertence a todo ser humano, sem exceção ou restrição arbitrária alguma. Esse direito abarca, simultaneamente, o livre exercício (sem censura prévia) das três faculdades essenciais seguintes: *buscar notícias*, acedendo às fontes públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras, abertas a todos; *transmitir ou difundir* as mensagens com tais notícias em qualquer forma e através de qualquer meio de comunicação; por último, a faculdade de *receber* ditas mensagens. Direito a investigar, direito a informar e direito a informar-se são, em resumo, a face do direito à informação,³⁰ cujo reverso é o dever de prestar a informação.

O direito à informação e o correlato dever de prestar informações da administração pública são o corolário do princípio da publicidade. De acordo com o art. 2º da Lei nº 9.507/97, é exercido mediante requerimento³¹ dirigido ao órgão ou entidade depositária do registro ou banco de dados, e deve ser deferido ou indeferido no prazo de 48 horas, com comunicação da decisão ao interessado em 24 horas, bem como a indicação do dia e hora em que tomará conhecimento da informação, a qual será prestada de forma gratuita (arts. 3º e 21).

Em caso de negativa ou omissão da autoridade administrativa em prestar as informações, é assegurado ao interessado o *habeas data*, previsto no art. 5º, inciso LXXII, da CF, que pode ser ajuizado: I — para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público; II — para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo

³⁰ Egaña, Vida pública, vida privada y derecho a la información, op. cit., p. 15.

³¹ Não se exigem grandes formalidades para esse requerimento, como número de expediente ou de protocolo, nomes completos, data exata etc., pois é difícil para o cidadão ter a informação precisa da documentação contida nos arquivos dos órgãos públicos. Exigir especificidades no requerimento seria uma forma de burlar a norma constitucional (art. 5º, inc. XXXIII).

sigiloso, judicial ou administrativo; III — para a anotação nos assentamentos do interessado, de contestação ou explicação sobre dado verdadeiro mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável.

10. Restrições à publicidade ou formas de reserva de acesso à informação

As restrições à publicidade se apresentam como necessárias numa sociedade democrática, sendo orientadas por direitos sociopolíticos supraindividuais como segurança nacional, da sociedade ou do Estado (no âmbito público) ou direitos personalíssimos como honra, intimidade ou vida privada (no âmbito privado). Entre as várias opções para alcançar esse objetivo, deve ser eleita aquela que restrinja em menor escala o direito protegido. Ou seja, a restrição deve ser proporcional ao interesse que a justifica e deve ser apta a alcançar o objetivo legítimo, interferindo o mínimo possível no efetivo exercício do direito.³²

O segredo, como exceção e justificado por direitos sociopolíticos supraindividuais ou personalíssimos, é parte de todo o sistema jurídico legítimo. Pode ocorrer, todavia, de o segredo não ser legítimo, deixando de ser um instrumento de eficácia de decisões públicas para ser uma finalidade em si. Ao se tornar ilegítimo por essa forma, o sigilo passa a ser um elemento de puro poder, pois quem se ampara no segredo sabe dos demais o que estes ignoram daquele, reforçando assim, por tal desigualdade, a capacidade de ação, de submissão pelo temor ou de ludíbrio mediante ocultação³³ de dados, informações e conhecimento.

Embora usados de forma indiscriminada e confundidos na mesma acepção pelo senso comum e até por especialistas da área jurídica, há uma relevante diferença entre os termos “segredo” e “sigilo”. Segredo é a substância, o conteúdo ou o dado que não pode ser revelado; o sigilo é a forma de proteção do segredo, sujeita, inclusive, a gradações que implicam a maior ou menor obrigação (compromisso) de não divulgação do segredo.

Abaixo apresentamos algumas formas legítimas de reserva de acesso à informação.

³² González, *El principio constitucional de publicidad*, op. cit.

³³ Egaña, *Vida pública, vida privada y derecho a la información*, op. cit., p. 18.

10.1 Segurança da sociedade e do Estado

Na esfera administrativa, a publicidade e o dever de prestar informações podem ser restringidos, a teor do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal — que estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral —, quando “imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado”.

O preceito constitucional é regulamentado pela Lei nº 12.527/2011, que no art. 4º prevê, como impedimento de acesso aos documentos públicos, *exclusivamente* as hipóteses em que o sigilo seja ou permaneça imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. O art. 4º da Lei nº 8.159, de 8.1.1991 (que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos), reproduz o mesmo comando.

É fácil considerar como exemplo de recusa legítima de prestar informações uma situação na qual o administrado pretende obter, da polícia, informes sobre a quantidade de armas disponibilizada à instituição, qual estratégia adotada para a distribuição do policiamento pela cidade, quantos policiais se encontram em exercício durante os turnos da manhã e da noite e outras informações que não devem ser repassadas a qualquer interessado sob pena de comprometer a segurança pública³⁴ ou a “segurança da sociedade”.³⁵

A segurança do Estado pode ser traduzida em ameaças à soberania, à integridade territorial ou às relações internacionais do país; segurança e operacionalidade do pessoal, equipamento, material e instalações das Forças Armadas e de segurança; estratégias de negociações ou procedimentos em matéria de segurança na transmissão de dados e informações envolvendo outros Estados estrangeiros ou organizações internacionais.

De acordo com o Decreto nº 7.724/2012 (art. 25), são passíveis de classificação as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: I — pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II — prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País; III — prejudicar ou pôr em risco informações fornecidas

³⁴ PIRES, Luis Manuel Fonseca. O princípio constitucional da publicidade da Administração Pública: o dever de informar e o direito de proteção à imagem e à intimidade à luz da teoria dos papéis sociais. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 4, p. 151-164, 2009. p. 154.

³⁵ A Lei nº 7.170, de 14.12.1983 (Lei de Segurança Nacional), art. 21, diz constituir crime: “Revelar segredo obtido em razão de cargo, emprego ou função pública, relativamente a planos, ações ou operações militares ou policiais contra rebeldes, insurretos ou revolucionários”.

em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; IV — pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; V — oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; VI — prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; VII — prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; VIII — pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; IX — comprometer atividades de inteligência, de investigação ou de fiscalização em andamento, relacionadas com prevenção ou repressão de infrações.

A confidencialidade é indiscutivelmente procedente em certas atuações de órgãos públicos, sejam estes políticos, judiciais, controladores, militares ou policiais. Tal sucede com o segredo do sufrágio que emite o cidadão como parte do corpo eleitoral; a reserva nas deliberações governativas e parlamentares que incidem sobre a segurança nacional; o sigilo dos planos de defesa do país; o estudo e a eficaz aplicação de medidas monetárias, financeiras, sanitárias e outras que devem ser silenciadas para não prejudicar os efeitos com elas objetivados; a discrição diplomática; a confidencialidade nas indagações judiciais e policiais no processo penal; o hermetismo das operações de inteligência.³⁶

10.2 Direitos ou reputação das pessoas, segurança nacional, ordem pública, saúde ou moral públicas

Apesar de ampla, a publicidade não pode ser ilimitada ou absoluta. Além da segurança da sociedade e do Estado, outros limites ou restrições se impõem à publicidade e à informação como “o respeito aos direitos ou à reputação dos demais”, “a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas” (art. 13.2, Convenção Americana sobre Direitos Humanos — Pacto de San José da Costa Rica, ratificada pelo Brasil em 25.9.1992 e promulgada através do Decreto nº 678, de 6.11.1992, publicado no *Diário Oficial* de 9.11.1992).

³⁶ Egaña, Vida pública, vida privada y derecho a la información, op. cit., p. 14.

10.3 Intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas

Está inscrito na Constituição Federal que a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas são invioláveis (art. 5º, inc. X). Ou seja, o imperativo da publicidade deve respeitar esses bens protegidos constitucionalmente.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regulamenta a parte final do art. 5º, XXXIII, estabelece que

o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais (...) (e) terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo (e) poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem (art. 31, §1º incs. I e II).

Se na vida pública predomina o direito à informação, na vida privada prevalece o direito à intimidade. No âmbito privado protege-se a intimidade como atributo personalíssimo inalienável, sobre o qual não cabe a publicidade, porque esta em tal caso busca satisfazer a simples curiosidade pública, sem propósitos de informação legítima.

Se a liberdade dos antigos consistia no direito de participar da vida pública (com seu bônus e ônus), a liberdade dos modernos consiste no direito de refugiar-se na vida privada (na esfera de intimidade), sem ser molestado por ninguém (*to be let alone* ou *diritto di essere lasciato soli*).

Existem algumas situações previstas em lei em que não poderá haver oposição ao acesso às informações pessoais. São elas:

I — prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II — realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III — cumprimento de ordem judicial;

IV — defesa de direitos humanos; ou

V — proteção do interesse público e geral preponderante.

No Brasil, infelizmente, não há um marco normativo que proteja a privacidade e a intimidade em contraposição à publicidade. Em países como a Bélgica, há lei específica sobre a proteção à privacidade (Lei de 11.12.1998; Decreto de 13.2.2001). A noção de “respeito” sugere que a privacidade não goza de proteção absoluta, mas tem um espaço onde não pode sofrer a ingerência da sociedade ou do Estado.

10.4 Promoção pessoal do administrador

Há ainda uma restrição peculiar da publicidade feita em prol dos princípios da moralidade e da impessoalidade em que: “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (CF, art. 37, §1º).

11. Cuidados na aplicação dos princípios (ou as patologias na aplicação exagerada de transparência e publicidade)

O professor da Universidade Hebraica de Jerusalém, Yehezkel Dror,³⁷ em precioso estudo (*Transparency and openness of quality democracy*), diz que transparência e abertura administrativas são princípios sérios, mas não podem cativar ou subjugar o pensamento. Eles são comparáveis ao que o grego antigo chamava *pharmacon*, que é um produto que, se tomado em doses corretas, cura, mas se ingerido em grandes quantidades, transforma-se em veneno. Se aplicadas com cuidado, transparência e abertura são recomendações válidas, tanto substancial quanto instrumentalmente. No entanto, é um erro crasso pensar que sempre será melhor quanto maior for a transparência e a abertura.

Dror destaca e propõe uma abordagem relativista para a expansão da transparência, da publicidade e da abertura administrativas.

Transparência e publicidade formam um instrumento que favorece a eficiência e a eficácia, forçando o governo a ser mais cuidadoso para com o escrutínio público. Todavia, os requisitos de eficiência e eficácia não são

³⁷ Dror, *Transparency and openness of quality democracy*, op. cit.

automaticamente servidos por mais transparência ou maior publicidade ou abertura. Existe o perigo de os administradores públicos serem influenciados pela exigência constante (e às vezes irracional) de maior transparência, agindo de acordo com as formalidades legais, de maneira a se proteger de críticas, em vez de, substancialmente, servir o público.

O catedrático indica quatro passos para a aplicação correta dos referidos princípios: 1. a natureza da transparência e da abertura como valores e como instrumentos deve ser esclarecida; 2. algumas patologias da transparência e da abertura devem ser diagnosticadas, a fim de serem evitadas; 3. algumas precondições para se aumentar a transparência e a abertura precisam ser exploradas; 4. o aumento da transparência e da abertura deve ser pensado e repensado dentro de um contexto maior de uma “democracia de qualidade”.

Em países com democracia em processo de consolidação há uma clara tendência em aumentar a publicidade e a transparência. No entanto, nestes países também a prudência é necessária para evitar que esforços plenamente justificados para superar tradições antidemocráticas de governança e arraigados hábitos burocráticos não sejam baldados pela superdosagem dos princípios aludidos.

A aplicação desses princípios de forma expansiva e irrefletida gera algumas consequências indesejáveis que o professor Dror chama de “patologias”.

A principal patologia é deixar que um “sopro de bolhas” (necessidades artificiais, “factoides”, pressão midiática) possa dominar conquistas substantivas. Democracias recentes têm uma forte tendência de colocar ênfase na “construção da imagem” (*image building*), por conta da influência difusa dos meios de comunicação social e da concorrência entre as diversas instituições por legitimidade e espaço político. As dosagens de transparência e de publicidade, ao invés de servir às conquistas substanciais da cidadania, prestam-se ao subalterno trabalho institucional e corporativo de “engenharia de imagem”.

Essa patologia pode levar a outras formas graves, como a *dupla manutenção de registros* (espécie de “caixa dois”), com documentos previamente preparados para serem expostos ao público em contraste com o material “real” (mantido em segredo pela cortina da transparência). Isso não é apenas intrinsecamente errado, mas tem efeitos contagiosos por legitimar práticas corruptas.

Outra séria patologia é a repressão do trabalho administrativo correto e que envolve, necessariamente, a adoção de alternativas impopulares e a crítica de ideias politicamente agradáveis. Como há um real risco de que essas medidas ou ações cheguem às luzes da publicidade e sejam usadas como

arma contra o governo na arena política, então a natural reação é tentar inibir o discurso administrativo franco e o trabalho sério dos servidores públicos, com graves consequências para a qualidade dos serviços prestados pela administração.

Esses são apenas alguns dos expedientes que o poder invisível utiliza para resistir ao poder visível. Observa N. Bobbio³⁸ que a vitória do poder visível sobre o poder invisível jamais se completa plenamente: o poder invisível resiste aos avanços do poder visível, inventa modos sempre novos de se esconder e de ver sem ser visto.

12. Princípio do acesso parcial

Quando um documento contiver as informações solicitadas juntamente com outras informações abarcadas pelas restrições de acesso previstas em lei, o agente público tem de separar a informação sigilosa da que pode ser livremente cedida, mas não poderá negar o acesso a toda a informação.

A Lei nº 12.527/2011 prevê esse princípio quando dispõe que: “Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo” (art. 7º, §2º).

13. Classificação segundo o grau de sigilo

Os dados ou informações sigilosos são classificados em ultrassecretos, secretos e reservados, em razão do seu teor ou dos seus elementos intrínsecos. Na classificação dos documentos é utilizado, na medida do possível, o critério menos restritivo.

Na vigência da Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, existiam quatro níveis de sigilo (ultrassecreto, secreto, confidencial e reservado) e os prazos máximos eram maiores. Com o novo regime implantado pela Lei nº 12.572/2012, houve a redução dos quatro níveis para três níveis de sigilo, com a redução dos prazos máximos de guarda dessas informações (com clara inspiração na legislação finlandesa e norte-americana).

³⁸ Bobbio, *Estado, governo, sociedade*, op. cit., p. 30.

O grau de sigilo tem de ser expressamente qualificado por uma autoridade pública competente, com fundamento em lei que fixe os parâmetros dentro dos quais cabe a classificação. Não pode a escala de sigilo depender da discricionariedade do servidor que tem a guarda dos dados e deve ser fixada previamente ao pedido de informações.

13.1 Dados ultrassecretos

São passíveis de classificação como ultrassecretos, dentre outros, dados ou informações referentes à soberania e à integridade territorial nacionais, a planos e operações militares, às relações internacionais do país, a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico de interesse da defesa nacional e a programas econômicos, cujo conhecimento não autorizado possa acarretar dano excepcionalmente grave à segurança da sociedade e do Estado.

Têm competência para classificar no grau ultrassecreto as seguintes autoridades (Lei nº 12.527/2011, art. 27; Decreto nº 4.553, de 27.12.2002, art. 6º): o presidente da República; o vice-presidente da República; os ministros de Estado (e autoridades com as mesmas prerrogativas); os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e os chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior.

Em casos excepcionais, a competência dessas autoridades pode ser delegada a agente público em missão no exterior. A subdelegação é proibida.

O prazo de duração da classificação em ultrassecreto é de 25 anos. Após esse prazo, os dados podem ser abertos ao conhecimento público.

O documento ultrassecreto é considerado, por sua natureza, documento sigiloso controlado (DSC) submetido a medidas adicionais de controle como: identificação dos destinatários em protocolo e recibo próprios, quando da difusão; lavratura de termo de custódia e registro em protocolo específico; lavratura anual de termo de inventário, pelo órgão ou entidade expedidores e pelo órgão ou entidade receptores; e lavratura de termo de transferência, sempre que se proceder à transferência de sua custódia ou guarda.

13.2 Dados secretos

Podem ser classificados como secretos, dentre outros, dados ou informações referentes a sistemas, instalações, programas, projetos, planos ou

operações de interesse da defesa nacional, a assuntos diplomáticos e de inteligência e a planos ou detalhes, programas ou instalações estratégicos, cujo conhecimento não autorizado possa acarretar dano grave à segurança da sociedade e do Estado.

Além das autoridades que podem classificar dados ou informações no grau ultrassecreto, podem classificar, no âmbito da administração pública federal, como secreto, as autoridades que exerçam funções de direção, comando, chefia ou assessoramento.

O prazo de duração da classificação em secreto é de até 15 anos. Após esse prazo, os dados podem ser abertos ao conhecimento público.

13.3 *Dados reservados*

São tidos como reservados os dados ou as informações cuja revelação não autorizada possa comprometer planos, operações ou objetivos neles previstos ou referidos.

Podem classificar em tal grau de sigilo as autoridades com competência para os dados ultrassecretos e secretos, e os servidores que exerçam funções de direção, comando ou chefia, ou superior hierárquico, de acordo com o regulamento específico de cada órgão.

O prazo de duração da classificação em reservado é de até cinco anos. Após esse prazo, os dados podem ser abertos ao conhecimento público.

14. Informações referentes a violações dos direitos humanos

As informações sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas, de acordo com o novo marco normativo, não poderão ser objeto de classificação em qualquer grau de sigilo nem ter seu acesso negado.

Também as informações necessárias à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais não podem ser negadas. Todavia, o interessado com o seu pedido deve demonstrar o nexo entre as informações solicitadas e o direito a ser garantido.

Constitui falta disciplinar ou ato de improbidade administrativa qualquer agente público destruir ou subtrair, por qualquer modo, documentos relativos a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado. Se

tal conduta for praticada por pessoa natural ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público, estará sujeita a advertência, multa, rescisão do vínculo com o poder público, suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a dois anos e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a autoridade que aplicou a penalidade.

15. Conclusões

A transparência, como dissemos ao longo do estudo, é da essência de um regime democrático-constitucional, integrando o sistema de valores da democracia liberal e dos direitos humanos em que os atos do governo devem ser manifestos e visíveis, com debates abertos aptos a gerar em todos um padrão elevado de moralidade pública,³⁹ tendo qualquer cidadão o direito de saber o que está acontecendo no governo e, em decorrência, o direito de livremente criticar.

O poder da publicidade é a arma final de um Estado democrático⁴⁰ e condição para que a comunidade, na hora de exercer suas opções, esteja suficientemente informada, podendo observar e criticar tudo quanto estiver errado. Assim, pode-se afirmar que uma sociedade desprovida de informações, sem uma cidadania esclarecida, não é plenamente livre.

Apesar da positivação constitucional do princípio da publicidade e da transparência, escondem-se no horizonte político e administrativo ameaças bem visíveis:⁴¹ as exceções e as restrições. São tantas e tão indeterminadas do ponto de vista conceitual que, paradoxalmente, podemos vislumbrar um governo invisível esgrimindo, sem um controle rigoroso, um ror de atos ultrassecretos, secretos e reservados.

O problema não se localiza no sigilo em si, enquanto categoria instrumental e a serviço dos valores que o justificam, mas em sua disfuncionalidade, ao converter-se numa finalidade em si mesma. Embora num estado de

³⁹ NELSON, William. *On justifying democracy*. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1980. p. 129.

⁴⁰ LIPSON, Leslie. *A civilização democrática*. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1964. v. II, p. 597.

⁴¹ Há, para usar as palavras de Ernesto Jinesta Lobo, uma luta dialética entre a luz e a escuridão administrativas, entre o poder visível e invisível. Lobo, *Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa*, op. cit.

direito e democrático haja uma redução dos efeitos dessa disfuncionalidade, de qualquer modo não deixa de ser afetado, principalmente pelo fato de ser regido por critérios burocráticos que restringem a publicidade para fortalecer o conhecimento advindo com o “segredo do cargo”.⁴²

Somente onde a publicidade e a transparência reinam pode haver também responsabilidade dos governantes (administradores, legisladores, julgadores etc.) e a consciência da responsabilidade nos governados. Em tudo, democracia é, segundo seu princípio fundamental, um assunto de cidadãos emancipados, informados, não de uma massa ignorante, apática, dirigida apenas por emoções e desejos irracionais que, por governantes bem-intencionados ou mal-intencionados, sobre a questão do seu próprio destino, é deixada na obscuridade.⁴³

É óbvio que a publicidade, por si só, como acreditava J. Stuart Mill,⁴⁴ não impede o mal nem estimula o bem se o público não prestar atenção ao que se faz; mas sem publicidade, como poderia impedir ou animar o que não lhe permitem ver?

Feitas essas considerações, além das classificações e especulações ao longo desse estudo, algumas conclusões tópicas podem ser alinhadas:

I. A publicidade ou o direito de acesso à informação dos órgãos públicos constitui-se num direito fundamental de conteúdo plural, instrumental, relativo, informativo, de legitimidade ativa universal e de extensão conglobante.

II. As restrições à publicidade e à transparência são necessárias numa sociedade democrática, sendo delimitadas por direitos sociopolíticos supraindividuais como segurança nacional, da sociedade ou do Estado (no âmbito público) ou direitos personalíssimos como honra, intimidade ou vida privada (no âmbito privado). Também devem ser proporcionais ao interesse que as justifica e devem ser aptas a alcançar o objetivo legítimo, interferindo o mínimo

⁴² De acordo com Bobbio, “o poder é tanto mais eficaz quanto mais sabe, vê e conhece sem se deixar ver”, ou seja, o poder que oculta e se oculta (Bobbio, *O futuro da democracia*, op. cit., p. 105). A tendência de fazer segredo das coisas, de fazer delas um culto e um mistério, para assim obter vantagens sobre o comum dos homens, foi, ao longo da história, sempre muito forte no espírito humano (WELLS, H. G. *História universal*. 7. ed. Tradução de Anísio Teixeira. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968. v. II, p. 319). E a burocracia, que, segundo R. MacIver, é uma das mais comuns moléstias de toda administração, fortalece-se quando se resguarda nas muralhas do segredo (MACIVER, Robert Morrison. *The web of government*. Nova York: Macmillan Co., 1965. p. 241).

⁴³ HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução de Luiz Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998. p. 133.

⁴⁴ MILL, John Stuart. *Governo representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1964. p. 25.

possível no efetivo exercício do direito. Além disso, são reguladas por leis que não admitem uma interpretação extensiva e amplificante.

Nunca devem as restrições ou exceções à publicidade e à transparência ser adotadas para proteger a administração pública de críticas ou da exposição por uma atuação ruínosa, ou ainda para induzir uma determinada ideologia ou forma de pensar.

O sigilo, em todas as suas gradações (ultrassecreto, secreto e reservado), tem um caráter inextinguível, excepcional e restritivo, devendo ficar confinado aos casos especificados.

III. O direito à igualdade também é potencializado pelo princípio da publicidade e pelo dever de prestar informações, pois passa a existir um tratamento comum dos cidadãos em suas relações com a administração pública, todos tendo igual acesso aos dados e às informações, deixando de ser simples “administrados” (com suas singularidades perante a administração) e passando a ser “cidadãos”.

IV. Diante desse direito fundamental, o Estado obriga-se a abster-se de interferir no acesso à informação e, por outro lado, põe-se na contingência de facilitá-la através de políticas específicas (proporcionando, por exemplo, o acesso à informação aos setores mais pobres da sociedade e criando condições para uma participação esclarecida sobre o desenho de políticas públicas que afetam suas vidas).

V. A transparência administrativa pode proporcionar um controle difuso ou generalizado por parte dos cidadãos sobre a legalidade, eficiência e moralidade da ação administrativa, reforçando a democracia participativa. Além disso, pode eliminar crenças inveteradas no cidadão sobre o comportamento indevido da administração pública, estabelecendo uma relação de confiança.

Referências

ALMOND, Gabriel A.; POWELL JR., G. Bingham. *Comparative politics: a developmental approach*. Boston ; Toronto: Little Brown, 1966.

ARENDT, Hannah. *Le système totalitaire*. Les origines du totalitarisme. Tradução do inglês por Jean-Loup Bourget, Robert Davreu e Patrick Lévy. Paris: Éditions du Seuil, 2005.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. *Elogio da serenidade e outros escritos morais*. 2. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 2011.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*. Para uma teoria geral da política. 9. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BUGARIC, Bojan. Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal*, v. 22, n. 3, p. 483-521, 2004.

BULOS, Uadi Lamego. *Constituição federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 2000.

COLUCCI, Maria da Glória. *A presunção absoluta de conhecimento da lei e a linguagem jurídica*. 2009. Disponível em: <<http://rubicandarascalucci.blogspot.com/2009/08>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

DAHL, Robert Alan. *A democracia e seus críticos*. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DONIZETTI, Elpidio. *Curso didático de direito processual civil*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DROR, Yehezkel. Transparency and openness of quality democracy. In: OPENNESS AND TRANSPARENCY IN GOVERNANCE: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES, THE SECOND NISPACEE CIVIL SERVICE FORUM, oct. 1999, Maastricht, The Netherlands. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006507.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2012.

EGAÑA, José Luis Cea. Vida pública, vida privada y derecho a la información: acerca del secreto y su reverso. *Revista de Derecho*, v. III, n. 1-2, p. 13-23, 1992.

FRIEDRICH, Carl J. *Uma introdução à teoria política*. Tradução de Leonidas Xausa e Luiz Corção. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

GONZÁLEZ, Miguel Angel Fernandez. *El principio constitucional de publicidad*. Disponível em: <www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/el_principio_constitucional_de_publicidad.pdf>. Acesso em: 24 out. 2011.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução de Luiz Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

LEIBHOLZ, Gerhard. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Tradução de Eloy Fuente. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1971.

LIPSON, Leslie. *A civilização democrática*. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1964. v. II.

LOBO, Ernesto Jinesta. Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa. *Ivstita*, ano 17, n. 201-202, 2003. Disponível em: <www.ernestojinesta.com>. Acesso em: 5 nov. 2011.

MACIVER, Robert Morrison. *The web of government*. Nova York: Macmillan Co., 1965.

MANGANARO, Francesco. *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*. Disponível em: <www.astrid-online.it/Malamminis/Note-e-con/Manganaro_F_L-evoluzione-del-principio-di-trasparenza-amministrativa_pross_pubb_nov09.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2011.

MILL, John Stuart. *Governo representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1964.

NELSON, William. *On justifying democracy*. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1980.

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

PEREZ, Jesús Gonzalez. *Corrupción, ética y moral en las administraciones públicas*. Madri: Thomson, 2006.

PÉREZ, Efrain; MAKOWIAK, Jessica. *El derecho de acceso a la información en Europa y América Latina: un enfoque constitucional*. Disponível em: <<http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/10/DERECHOACCESO.htm>>. Acesso em: 1º nov. 2011.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1997.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. O princípio constitucional da publicidade da Administração Pública: o dever de informar e o direito de proteção à imagem e à intimidade à luz da teoria dos papéis sociais. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 4, p. 151-164, 2009.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Tradução de Francisco Ayala. Madri: Alianza Editorial, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2000.

WELLS, H. G. *História universal*. 7. ed. Tradução de Anísio Teixeira. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968. v. II.