

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DIANTE DO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES SIGILOSAS FORNECIDAS PELOS AGENTES PÚBLICOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Roochelly Hellyzia Moura Gomes de Lima Rodrigues¹
Humberto Lima de Lucena Filho²

RESUMO

Estuda-se a responsabilidade civil do Estado ante a coleta e gestão de informações de terceiros, sob uma visão dialética e análise de legislação e doutrina, com foco nas informações sigilosas. Demonstra-se que no Brasil, o acesso à informação foi regulado apenas agora, pela Lei 12.527 sancionada em 18 de novembro de 2011. Conclui-se que, sendo a teoria do risco administrativo de índole objetiva, a responsabilização do Estado prescinde de culpa, admitindo, porém, causas de exclusão da responsabilidade e o ajuizamento de ação regressiva contra o agente causador do dano nos casos de dolo ou culpa.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil. Agentes públicos. Informações sigilosas. Lei de Acesso à Informação.

LIABILITY OF STATE BEFORE THE ACCESS TO INFORMATION PROVIDED BY PRIVATE PUBLIC SERVANTS IN THE FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT

This study presents the liability of the state before the collection and management of third party information, in a dialectic and analysis of law and doctrine, focusing on sensitive information. It is shown that in Brazil, access to information was only now regulated by Law 12.527 enacted on November 18, 2011. It is concluded that, with the theory of administrative risk objective in nature, the accountability of state dispenses with guilt, admitting, however, grounds for exemption from liability and prosecution of recourse against the agent causing the damage in cases of fraud or negligence.

Keywords: Liability. Public officials. Sensitive information. Access to Information Act.

¹ Discente do Curso de Direito da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte – FARN
Email: roochellyhellyzia@hotmail.com

² Docente do Curso de Direito da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte – FARN
E-mail: betolucena@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

É comum nos órgãos da Administração Pública Federal as demandas judiciais que envolvem a responsabilidade civil em decorrência de ações ou omissões praticadas por seus agentes. Trata-se de uma temática prevista na legislação brasileira desde os tempos do Império e que, por suas peculiares, encontra amplo respaldo tanto na investigação doutrinária quanto em sede jurisprudencial.

Quando o assunto é fornecimento de informações, a situação é bem diferente. Apesar da mobilização crescente da sociedade civil brasileira exigindo maior transparência no poder público, e da Constituição Federal garantir aos cidadãos o direito à informação, o Brasil aprovou apenas agora sua Lei de Acesso à Informação.

Ante o expandido, este trabalho pretende abordar de forma sucinta, sem intenção de esgotar o tema, a responsabilidade civil do Estado em decorrência da coleta e gestão de informações de terceiros, com enfoque nas informações de cunho sigiloso, por parte dos agentes públicos, no âmbito da Administração Pública Federal, a fim de demonstrar na espécie, como se dá a obrigação de reparar o dano tanto para o Estado, como para o agente público.

Para tanto, far-se-á uma investigação de caráter teórico, qualitativo, com procedimento histórico-bibliográfico, utilizando-se as diversas fontes do direito, notadamente legislação e doutrina, bem como literatura especializada, a fim de identificar os aspectos concernentes à responsabilização do Estado e dos seus agentes com a coleta e o manejo de informações de terceiros, sobretudo às tipificadas no art. 5º, X, da Constituição Federal, e no Decreto nº 4553/2002. O método adotado em relação ao levantamento bibliográfico e dados estatísticos será o dialético, que promove o confronto de aspectos contraditórios.

O tema será dividido em dois aspectos: um referente à responsabilidade civil e o outro referente à gestão da informação. No primeiro serão fornecidos os conceitos elementares sobre a responsabilidade civil, para depois tratarmos da responsabilidade contratual, extracontratual, e por fim, da responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público.

Neste ponto, esclareceremos que a evolução da responsabilidade do Estado passou, historicamente, por diversas fases, desde a teoria da irresponsabilidade, consubstanciada na máxima *the king can do no wrong*, até a do risco administrativo, adotada hoje no Brasil e prevista no artigo 37, § 6º, da Carta Magna.

Noutro aspecto, tratar-se-á sobre as espécies de informação, sobretudo daquela revestida do caráter sigiloso.

Demonstrar-se-á que no Brasil, em que pese à existência do Decreto nº 4.553/02 que prevê a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, considerando como sigiloso o dado ou informação cujo conhecimento irrestrito ou divulgação possa acarretar risco à segurança da sociedade e do Estado e também aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, a garantia constitucional do direito à informação foi por tempo dificultada pela ausência de uma lei que a regulasse (BRASIL, 2002b).

Essa realidade, finalmente está mudando. O Senado Federal aprovou no último dia 25 de outubro o Projeto de Lei nº 41/2010, de 13 de maio de 2009, e a Presidenta da República sancionou-o promulgando a Lei nº 12.527/11 no dia 18 de novembro de 2011, que assegura o acesso amplo e irrestrito a informações e documentos produzidos pela Administração Pública, direta e indireta, nos três Poderes, em todos os entes da Federação.

A referida Lei estabelece procedimentos e prazos para efetivação do direito de acesso às informações públicas não classificadas como sigilosas, bem como prevê sanções aos agentes que se recusarem a fornecê-las. Dada à notória importância, destinar-se-á tópico específico para sua análise.

Expor-se-á ainda, a carência expressiva de estudos no tocante a aplicação da responsabilidade civil do Estado aos casos de fornecimento de informações privilegiadas pelos agentes públicos.

A imensa estrutura que dá suporte à Administração Pública justifica as falhas porventura existentes no serviço público. Entretanto, no concernente ao acesso à informação, há efetiva necessidade de melhorar o gerenciamento das informações, e, igualmente, de aperfeiçoar os gestores da informação, a fim de reduzir os danos

acarretados aos administrados, bem como as demandas judiciais pleiteando sua reparação, o que implicaria diretamente em um menor dano ao erário diante de eventuais indenizações.

2 A RESPONSABILIDADE CIVIL NO DIREITO BRASILEIRO: NOÇÕES PERTINENTES

A responsabilidade civil, também chamada de responsabilidade extracontratual, origina-se no Direito Civil, especificamente no direito das obrigações, pois a principal consequência da prática de um ato ilícito é a obrigação de reparar o dano patrimonial ou moral mediante indenização.

O Código Civil prevê como fonte de obrigação tanto a vontade humana, quanto a vontade do Estado (BRASIL, 2002a). A primeira é exercida através de contratos, declarações unilaterais de vontade e também de atos ilícitos. A segunda, por sua vez, consubstancia-se na lei.

No cenário jurídico, a responsabilidade civil estuda as formas de reparação e restituição ao *status quo ante*, nos casos em que resta comprovado o nexo de causalidade entre uma conduta danosa e o prejuízo sofrido pela vítima.

Para configurar a responsabilidade, portanto, é necessária a presença de um ato doloso ou culposo praticado pelo agente, do qual resulte um dano patrimonial e/ou moral, ou seja, deve haver um nexo de causalidade entre o dano e a conduta do agente, apurando-se, necessariamente a existência de culpa ou dolo. Não se se estenderá ao analisar tais pressupostos, já que isso não faz parte dos objetivos aqui lançados.

A lei, entretanto, estabelece algumas hipóteses em que a responsabilização prescinde totalmente de culpa, isto é, basta que haja relação de causalidade entre a conduta do agente e o dano.

Quando isso acontece, a responsabilidade é dita objetiva, seguindo a teoria do risco e o postulado de que todo dano é indenizável. Com isso, o dever de indenizar se satisfaz apenas com a comprovação do dano e do nexo de causalidade. Esta teoria, vale-se da máxima *ubi emolumentum, ibi onus*, ou seja, quem aufere os cômodos (lucros),

deve suportar os incômodos (riscos). Neste porte, toda pessoa que exerce alguma atividade, cria um risco de dano para terceiros GONÇALVES (2007).

Uma espécie vale registrar, não substitui a outra. Ambas conjugam-se e dinamizam-se. Sendo a teoria subjetiva insuficiente para atender as imposições do progresso, cumpre ao legislador e ao juiz, fixar especialmente os casos em que o dever de reparação será imposto independentemente da noção de culpa (*Idem*, 2007).

Antes, contudo, de analisar a responsabilidade do Estado pelo fornecimento de informações sigilosas no âmbito da Administração Pública Federal, há que se tratar, *a priori* acerca da definição, origem e evolução do instituto da responsabilidade civil de forma geral.

Nos ensinamentos de Rui Stoco (2004, p. 118):

A palavra responsabilidade vem do latim *respondere*, responder a alguma coisa, ou seja, a necessidade que existe de responsabilizar alguém por seus atos danosos. Essa imposição estabelecida pelo meio social regrado, através dos integrantes da sociedade humana, de impor a todos o dever de responder por seus atos traduz a própria noção de justiça existente o grupo social estratificado. Revela-se como algo inarredável da natureza humana. Do que se infere que a responsabilização é meio e modo de exteriorização da própria justiça e a responsabilidade é a tradução para o sistema jurídico do dever de não prejudicar o outro.

Todavia, nem sempre foi essa a concepção imposta para a reparação civil do dano. Ao contrário, o instituto em estudo é produto de uma acentuada evolução comportamental da sociedade. Nos primórdios a responsabilização era exercida de forma brutal, com a medição de forças entre o lesado e o causador do dano, com o predomínio da vingança privada.

Entretanto, por razões óbvias, essa vingança nem sempre pode ser exercida de forma direta e imediata. A reação, na maioria das vezes dava-se *a posteriori*, desequilibrando o ambiente inicial posto entre ofensor e ofendido. Isso acabou por ocasionar a necessidade de regulamentação da vingança, instituída mediante a pena do “olho por olho, dente por dente”, prevista na Lei das Doze Tábuas.

Para o povo romano, a Lei das Doze Tábuas era considerada “Carta Magna”, cuja ciência e aplicabilidade equivaliam ao próprio exercício da cidadania. O Poder Público exercia controle direto sobre a sociedade, a fim de reduzir os abusos e definir as hipóteses de retaliação.

Importando para o cenário atual, tinha-se uma espécie de responsabilidade objetiva, isto é, valorava-se apenas o nexo de causalidade entre a ação e o dano, pouco importando a culpa do agente.

Avançando gradativamente, fora instituída a composição voluntária dos conflitos, na qual abriu-se ao ofendido a faculdade de receber uma compensação econômica pelo dano suportado. Em outras palavras, transferiu-se o castigo físico pela prestação pecuniária. Não havia uma reparação para a vítima, mas sim, a criação de um dano para o ofensor, consistente no pagamento da pena, previamente fixada pela vítima, em dinheiro ou em objetos.

Em sequência, a resolução dos conflitos passou para a forma de composição obrigatória, na qual o legislador sancionou o uso da composição voluntária, proibindo a medição de forças físicas e, por conseguinte, determinou a aceitação da composição fixada pela autoridade.

A quinta e última forma de resolução de conflitos antes da Idade Média, a *Lex Aquilia De Damno*, tem sua importância voltada para o campo da responsabilização subjetiva, ao passo que introduziu a questão da subjetividade no âmbito da reparação. Havia a necessidade de comprovar o dolo na conduta, ou seja, de que o indivíduo tivesse agido com intenção de querer efetivamente causar um dano. Acaso não restasse devidamente configurado tal requisito, não haveria necessidade de reparar o dano.

Porém, foi na Idade Média que se estruturou a ideia de dolo e de culpa. Sob forte influência do direito francês, que aperfeiçoou as ideias romanas, estabelecendo princípios gerais de responsabilidade civil, e em consequência da eclosão das Revoluções Francesa e a Industrial, a responsabilidade ganhou espaço na doutrina com o surgimento de novas teorias a seu respeito.

A concretização desse avanço foi retratada no Código Napoleônico de 1804 que disseminou a responsabilidade civil, lançando distinções em torno da culpa e suas espécies.

Saltou-se, em considerável progresso, da irreparabilidade e da vingança privada para a responsabilidade civil com culpa, intitulada de responsabilidade civil subjetiva. Esse estágio, porém, não durou muito. Logo se passou a discutir a possibilidade de reparação civil independentemente da necessidade de comprovação de culpa.

Continua citando Alvino Lima, para quem:

O instituto da responsabilidade civil subjetiva não era capaz de resolver inúmeros casos que a civilização moderna criara e agravava, sendo necessário afastar-se o elemento moral para concentrar-se exclusivamente na necessidade de reparação do dano.

Ademais, o ideário do “Direito Social” pressupõe uma responsabilidade civil, com função diversa da do modelo liberal, privilegiando a repartição social do risco gerado pela atividade econômica e a certeza de sua efetiva reparação, em detrimento da punição do agente em conduta faltosa. Sobressalta, assim, o caráter objetivo da reparação civil, em casos cada vez mais freqüentes, dispensando-se a culpa como pressuposto indispensável ao surgimento da obrigação de indenizar.

Com esses fundamentos, surge a responsabilidade civil objetiva, que dispensa o elemento culpa para fins de reparação do dano e impõe aos agentes que se beneficiam da atividade causadora de risco o ônus decorrente.

Tal espécie encontrou previsão no direito brasileiro nos artigos 37, §6º da Constituição da República, que atribuiu ao Estado o dever de indenizar, objetivamente, aquele que sofre dano em decorrência de ato de seu agente (BRASIL, 1998), e 927, do Código Civil, que adotou a teoria do risco como fundamento da responsabilidade civil objetiva (BRASIL, 2002a).

Feito este breve esboço histórico, conclui-se que a responsabilidade civil consiste no fenômeno jurídico que nasce sempre que houver violação a um dever preexistente, e dessa violação resultar dano para outrem. Nesse sentido, orienta-se pelo princípio da causalidade adequada, com base no qual ninguém pode ser responsabilizado por aquilo a que não tiver dado causa, isto é, motivado direta e concretamente o dano.

Tal instituto possui basicamente dois objetivos: o de restabelecer o equilíbrio violado pelo dano e o de instituir uma espécie de sanção civil compensatória, com a punição do agente infrator, causador do dano, servindo, conseqüentemente, de mecanismo inibidor para à prática de novos danos.

Passa-se então, à análise detalhada da responsabilidade sob três focos, o contratual, o extracontratual e o da Administração Pública.

2.1 Responsabilidade Contratual

A responsabilidade é dita contratual, quando decorre do descumprimento de uma obrigação imposta num contrato e, por conseguinte, acarreta prejuízos a outrem.

O inadimplemento contratual gera o dever de reparar os danos advindos, bem como de indenizar as perdas e danos, consoante disposto nos artigos 389 e seguintes do Código Civil (BRASIL, 2002a).

Por ter origem na convenção, a responsabilidade contratual presume-se culposa, isto é, o lesado encontra-se em posição jurídica mais favorável, devendo apenas demonstrar o descumprimento, já que a culpa do inadimplente é presumida.

Nesse sentido, Sílvia Rodrigues (2002, pag. 09) afirma que a responsabilidade contratual cria obrigação de indenizar para aquele que não cumpriu sua parte no contrato, ocasionando prejuízo a outra parte, pois “na hipótese de responsabilidade contratual, antes de a obrigação de indenizar emergir, existe, entre o inadimplente e seu contratante, um vínculo jurídico derivado da convenção”.

Portanto, a responsabilidade contratual requer a existência de um contrato prévio entre as partes, cabendo ao prejudicado comprovar que a outra parte não o adimpliu e que o inadimplemento lhe causou dano.

Caso o inadimplente comprove que o não cumprimento se deu em decorrência de alguma das excludentes da responsabilidade, a saber, culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito e força maior, fica isento da obrigação de reparar o dano, conforme o artigo 393 do Código Civil (BRASIL, 2002a).

2.2 Responsabilidade Extracontratual

Quando a responsabilidade não deriva de contrato, mas sim da infração a um dever de conduta, diz-se que é extracontratual ou aquiliana.

O termo extracontratual é autoexplicativo, já o termo aquiliana remete à sua origem, na *Lex Aquilia*, que previa a responsabilização mesmo sem a existência de um contrato anterior, desde que provado o dano.

Venosa (2003, pag. 18/19) explica que a:

Lex Aquilia é o divisor de águas da responsabilidade civil. Esse diploma, de uso restrito a princípio, atinge dimensão ampla na época de Justiniano, como remédio jurídico de caráter geral; como considera o ato ilícito uma figura autônoma, surge, desse modo, a moderna concepção da responsabilidade extracontratual. O sistema romano de responsabilidade extrai da interpretação do *Lex Aquilia* o princípio pelo qual se pune a culpa por danos injustamente provocados, independentemente de relação obrigacional preexistente. Funda-se aí a origem de responsabilidade extracontratual. Por essa razão, denomina-se também responsabilidade aquiliana essa modalidade.

A obrigação de indenizar decorre da prática de um ato ilícito, cabendo ao lesado provar culpa ou dolo na conduta do agente causador do dano, podendo, ainda, abranger a responsabilização independente de culpa, baseada na teoria do risco.

2.3 Responsabilidade Civil das Pessoas Jurídicas de Direito Público

O Direito Público passou, devido à evolução do instituto da responsabilidade civil, a admitir discussões acerca de uma de suas categorias, a saber, a responsabilidade civil do Estado.

Esta preocupação, todavia, nem sempre imperou no universo jurídico.

Durante décadas os prejuízos decorrentes dos atos Estatais regeram-se pela teoria da irresponsabilidade civil, que, como a nomenclatura propriamente alude, não cogitava a possibilidade de o Estado responder civilmente pelos danos causados a terceiros.

No século XIX, deixando o campo da irresponsabilidade, o Estado sofreu grandes modificações no que se refere ao dever de reparar o dano. Essas mudanças estão atreladas ao surgimento de três teorias: teoria francesa da *faute du service*, teoria do risco administrativo e teoria do risco integral (DI PIETRO, 2002).

Atualmente a responsabilidade civil do Estado, ou responsabilidade civil da Administração Pública, como é designada por alguns doutrinadores, encontra-se consagrada no artigo 37, §6º da Constituição Federal, consistindo basicamente, na obrigação que é imposta ao ente público, para reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiro em decorrência de suas atividades ou omissões.

Para melhor compreensão, discorreremos adiante acerca da evolução do instituto em todos os seus estágios.

A responsabilidade civil do Estado teve início com a fase de irresponsabilidade, que assumiu notoriedade na época dos regimes absolutistas.

A princípio não se podia responsabilizar o Estado por atos dos seus agentes. Aplicava-se a máxima *the king can do no wrong*, importada do direito inglês e, com base na qual não era possível demandar contra o rei ou os funcionários da Coroa, já que eles não cometiam erros.

Os atos dos agentes públicos, na qualidade de atos do rei, não eram passíveis de responsabilização civil por parte do Estado, uma vez que não poderiam ser considerados lesivos aos súditos.

Ademais eram impostas várias barreiras para acionar diretamente ao funcionário que, no momento da responsabilização, passava a ser visto como ente a parte do Estado, devendo os administrados promover a ação em face deles e nunca contra o Estado. Diante da insolvência do funcionário, a ação de indenização quase sempre resultava frustrada.

Dias (*apud* Venosa 2008, p. 246) cita dois exemplos “prescrição breve e direito conferido ao funcionário de oferecer ao demandante determinada composição pecuniária”.

Venosa (2008, p. 246) prossegue:

Era completamente desconhecida no direito inglês a ação fundada em danos derivados de culpa dos funcionários. A vítima tinha de acionar o funcionário diretamente ou conformar-se com o prejuízo, se o funcionário pertencesse à categoria de *servants of the crown*, que gozavam de imunidade funcional (tais como juízes, autoridades alfandegárias, policiais e sanitárias). Possuía também a Coroa a prerrogativa de impedir a *petition of rights* do particular, embora quase nunca se utilizasse dessa faculdade.

Apesar de parecer estranho, (e até absurdo quando importado para o cenário atual), a estrutura sócio histórico cultural da Inglaterra permitia este tipo de conduta sem que praticamente houvessem danos sem reparação.

Diante do reconhecimento do Estado como uma unidade dotada de personalidade jurídica própria, apta a adquirir direitos e contrair obrigações, sua irresponsabilidade foi repensada, perdendo força esta teoria com o passar do tempo (PEREIRA, 1996).

Atualmente esta corrente encontra-se totalmente superada, inclusive na Inglaterra e nos Estados Unidos, últimos países a abandoná-la. No Brasil, registre-se, nunca se falou em irresponsabilidade civil do Estado.

Ultrapassada essa fase, instituiu-se a teoria da responsabilidade com culpa civil comum do Estado. Influenciada pelo liberalismo, esta corrente se propôs a equiparar o Estado ao indivíduo. Assim, ao Estado era imputado o dever de reparação nas mesmas hipóteses em que existe tal obrigação para o particular, cabendo ao prejudicado, o ônus de demonstrar a existência de dolo ou culpa na conduta do agente público.

O reconhecimento da responsabilidade civil do Estado, à margem de qualquer texto legislativo, teve por marco relevante o famoso aresto *blanco*, do Tribunal de Conflitos, proferido em 1º de Fevereiro de 1873, ainda, que nele se fixasse que a responsabilidade civil do Estado não é geral, nem absoluta, e que se regula por regras especiais (MELLO, 2008).

Continua seus ensinamentos afirmando que no aresto *blanco*, o Conselho de Conflitos do Estado Francês, no caso da menor *Agnes Blanco*, que foi atingida por um vagonete da Companhia Nacional de Manufaturamento de Fumo da França sofrendo lesão grave, decidiu que o Tribunal Administrativo era competente para julgar o caso, haja vista tratar-se de responsabilidade civil do Estado, decorrente de funcionamento do serviço público. Entendeu, ainda que a responsabilidade do Estado não pode reger-se pelos princípios do Código Civil, porque se sujeita às regras especiais que variam conforme as necessidades do serviço e a imposição de conciliar os direitos do Estado como direitos privados.

Com isso, pela primeira vez na história foi reconhecida a responsabilidade civil do Estado que passou em seguida, a ser discutida sob dois focos: o da teoria da falta do

serviço e o da teoria do risco, tendo como corolários duas correntes, a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral.

Na sequencia veio a teoria da culpa administrativa que constitui o primeiro estágio de transição entre a doutrina subjetiva e a doutrina objetiva atualmente adotada, ou seja, compreende a transição entre os princípios de direito civil e do direito administrativo.

Considera como caracterizadora da responsabilidade da administração a falta do serviço, objetivamente considerada, sem necessidade de incidência do elemento culpa.

Ocorre a culpa do serviço ou falta do serviço quando este não funciona, devendo funcionar funciona mal ou funciona atrasado (MELLO, 2008).

Portanto, a ausência do serviço, o serviço defeituoso ou o serviço tardio, configura a culpa administrativa, cabendo ao particular comprovar sua ocorrência para fazer jus à indenização.

No decorrer do tempo a teoria da responsabilidade subjetiva do Estado tornou-se insuficiente para regular certas situações. A lacuna, então foi preenchida pela concepção de culpa pregada pelas teorias publicistas que discutiam a necessidade ou não da culpa para configuração da responsabilidade civil do Estado, baseando-se na teoria do risco que trata esse elemento sob duas vertentes, a saber, risco integral e risco administrativo.

A teoria do risco administrativo baseia-se na própria natureza jurídica do Estado. O dever de reparar surge desde que exista dano, sem que para ele tenha concorrido o particular. Em outras palavras, decorre tão somente do fato do serviço.

Na lição de Sérgio Cavalieri Filho (2009, p. 115):

Importa em atribuir ao Estado a responsabilidade pelo risco criado pela sua atividade administrativa. Tendo em vista que essa atividade é exercida em favor de todos, seus ônus devem ser também suportados por todos, e não apenas por alguns. Consequentemente, deve o Estado, que a todos representa, suportar os ônus da sua atividade, independentemente de culpa dos agentes.

O papel do Estado enquanto prestador de serviço público é gerir, reger, governar e dirigir, da forma mais eficiente possível, a máquina administrativa. Descumprida essa finalidade e configurado o dano, cabe indenização, sobretudo, considerando-se que, dada

a sua própria posição jurídica de superioridade frente ao particular, os danos produzidos pela Administração assumem níveis bem mais elevados.

Esta teoria representa um avanço no que diz respeito ao direito público, eis que o foco voltou-se para prestação do serviço público.

Alguns doutrinadores, à exemplo de Meirelles (2002) entendem que o risco assumido é um risco moderado ou mitigado, posto que admite a exclusão da responsabilidade do Estado em algumas ocasiões específicas, quais sejam: culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior.

Com isso, é fundamental que haja o nexo de causalidade, ou seja, que se verifique uma relação de causa e efeito entre a conduta do agente e o dano. Inexistindo o nexo causal, ainda que haja prejuízo, não se cogita indenização.

Assim, verificado o dolo ou a culpa do agente, cabe ao Órgão Público ao qual esteja vinculado acioná-lo regressivamente a fim de recuperar tudo aquilo que despendeu com a indenização da vítima. A ação regressiva será tratada no próximo tópico.

Noutro porte têm-se a teoria do risco integral, a qual remonta à uma exacerbação da teoria anterior, conduzindo ao abuso e à iniquidade social (Meirelles, 2002).

Com base nela, a Administração responde invariavelmente pelo dano suportado por terceiro, ainda que decorrente de culpa exclusiva deste, ou até mesmo de dolo.

No Brasil a teoria do risco integral constitui exceção, só aceita em casos muito especiais a exemplo da responsabilização por danos decorrentes de substâncias nucleares, consoante dispõe o artigo 21, XXIII, da Constituição Federal e danos decorrentes de manipulação de material bélico (BRASIL, 1998).

3 O ACESSO À INFORMAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

3.1 O direito de acesso à informação

A informação sempre teve grande valor e poder de cobiça na sociedade. Tanto é que atualmente, é vista como o bem social mais valioso, notadamente pelo fato de que nunca foi tão fácil e rápido produzi-la, obtê-la e gerenciá-la a qualquer tempo e lugar.

Ao tratar-se de informação caímos num conceito relativo, isto porque dependendo do foco adotado, ela pode ter múltiplo significado. Aqui a informação será estudada como objeto de uma prestação, sendo por conseguinte, vista sob dois prismas, primeiro como um direito individualmente considerado, isto é, inerente ao ser humano como tal, e segundo, como ferramenta de acesso público.

Em âmbito individual, o acesso à informação constitui-se como direito público subjetivo, constituído em decorrência da aquisição da cidadania, afinal cada cidadão tem direito a formar seu livre convencimento através das informações que lhes são ofertadas.

O direito de acesso à informação é tido como um direito que antecede outros, isto porque a partir do momento em que é efetivado, depreende-se dele um conjunto de outros direitos.

Além de ser um direito de todo e qualquer indivíduo, o acesso à informação é um direito que pertence à coletividade. Assim, como ferramenta de acesso público, a informação tem natureza de *res publica*, sendo necessário o seu conhecimento pela sociedade que, como produto do Estado Democrático, legitima o exercício do poder.

O ordenamento jurídico brasileiro como um todo, estabelece que os cidadãos têm o direito de exigir informações, e o Estado o dever de provê-las. Diante disso, o direito à informação constitui um dos novos direitos do cidadão em face da Administração Pública, situando-se entre os direitos de 4ª geração, ou seja, aqueles direitos que se prestam a garantir a democracia. Constituem, em verdade, um processo que leva o povo das regiões metafísicas do contrato social à sede das constituintes investidas na soberania popular (BONAVIDES, 2006).

Conhecer as informações em poder do Estado permite o monitoramento da tomada de decisões pelos governantes, bem como, um controle social mais atento dificulta o abuso de poder e a implementação de políticas baseadas em motivações privadas. (CANELA e SOLANO, 2009).

Completam os autores afirmando que “decisões de políticas públicas tomadas com base em informações amplas e de qualidade terão resultados mais eficientes”.

Em âmbito coletivo, como visto, a informação tem natureza de bem público.

Segundo os ensinamentos de Venosa (2008, p. 95), os bens públicos têm caráter não distributivo, ou seja, são inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis.

Trata-se, portanto, de direito indisponível, tendo, além de natureza pública, caráter individual e coletivo simultaneamente.

Sendo assim, em que pese o direito de acesso às informações públicas ser um só, os interesses coletivos a ele ligados têm natureza transindividual, isto é, apresentam-se sob três diferentes formas: a) interesse individual homogêneo, aquele ligado a um indivíduo; b) interesses coletivos, assim entendidos aqueles cuja titularidade pertence a um grupo, categoria ou classe; e c) interesses difusos, aqueles nos quais não é possível determinar seus titulares, atingindo a uma classe indeterminada de pessoas.

Corroborando com essa perspectiva, o progresso nas tecnologias aumentou a capacidade da população em fiscalizar o Poder Público e participar dos processos de tomada de decisão. O resultado foi o aumento na demanda pelo respeito ao direito de acesso à informação (CANELA e SOLANO, 2009).

3.2 Espécies de informação

O direito à informação é um instrumento de significativa importância para o desenvolvimento do Estado e da participação social no exercício da cidadania.

Esse direito, entretanto, assume diferentes nortes quando se passa a analisar as diversas espécies de informação.

Considerando que a proteção constitucional à informação é relativa, tendo em vista que a norma inserta no inciso XXXIII, do artigo 5º da Constituição da República estabelece limites concernentes às informações cujo sigilo é relevante à segurança da sociedade e do Estado, num primeiro momento pode-se dividir as informações públicas em dois grandes grupos, a saber, informação pública (em sentido estrito, remetendo ao acesso de todos) e informação sigilosa. O primeiro grupo abarca todas as informações que não estejam incluídas no segundo.

A primeira norma criada com o intuito de regulamentar o tema foi a Lei 8.159 de 08 de janeiro de 1991, que instituiu a Política Nacional de arquivos públicos e privados. Nela foram reafirmados os direitos previstos constitucionalmente, bem como foram conceituados e diferenciados os arquivos em públicos e privados, e definidas as competências de cada ente federativo. Esta lei também estabeleceu as condições para a

imposição do sigilo e declarou que o acesso pode ser privado por até 30 anos, podendo tal prazo ser prorrogado uma única vez por mais 30 anos (BRASIL, 1991).

Em seguida foi publicado o Decreto 3.505 de 2000, que instituiu a política nacional de segurança das informações processadas nos órgãos e entidades da Administração Pública (BRASIL, 2000).

Para regular os diferentes tipos de sigilo foi expedido o Decreto presidencial 4.553/2002, que tratou precisamente dos documentos sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal (BRASIL, 2002b).

Com base nele, são considerados sigilosos os dados ou informações cujo conhecimento irrestrito ou divulgação possa acarretar risco à segurança da sociedade e do Estado, bem como, os necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Nesse sentido, os dados e informações sigilosas classificam-se em ultrassecretos, secretos, confidenciais e reservados, em razão do seu teor ou dos seus elementos intrínsecos.

Os ultrassecretos compreendem os 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;

Já os secretos referem-se 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;

Noutro porte, são confidenciais aqueles cujo interesse do Poder Executivo e das partes, devam ser de conhecimento restrito e cuja revelação não autorizada possa frustrar seus objetivos ou acarretar dano à segurança da sociedade e do Estado.

Por fim, são considerados reservados os dados ou informações cuja revelação não autorizada possa comprometer planos, operações ou objetivos neles previstos ou referidos.

O artigo 7º do Decreto estabelece os prazos de duração da classificação dos documentos, cuja contagem inicia-se a partir da data da sua produção. Os documentos ultrassecretos têm um prazo máximo de trinta anos, os secretos de vinte anos, os confidenciais de dez anos e os reservados um prazo máximo de cinco anos.

Apesar de regular a exceção, de maneira infralegal, é latente a importância deste Decreto. Pode-se afirmar que no tocante ao direito de acesso à informação, este foi o primeiro documento legal que demonstrou preocupação com a responsabilização do agente que fornece indevidamente informações.

Há previsão expressa nos artigos 37 e 65 no sentido de que todo aquele que tiver conhecimento de assuntos sigilosos fica sujeito às sanções administrativas, civis e penais decorrentes da eventual divulgação dos mesmos, bem como, toda e qualquer pessoa que tome conhecimento de documento de cunho sigiloso fica, automaticamente, responsável pela preservação do seu sigilo.

Assim, considerando a responsabilização objetiva do Estado, instituto notadamente corriqueiro atualmente, mostra o Decreto, aliado ao direito de regresso, constitucionalmente garantido, preocupação com a responsabilização tanto do agente público que fornece à informação, cujo caráter além de privilegiado é sigiloso, quanto com o terceiro que toma, por qualquer meio, conhecimento da informação e a divulga.

O último diploma a tratar da temática, foi a Lei 11.111/2005, que regulamentou estritamente o sigilo ao acesso à informação pública, criando a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas com poderes para decretar o sigilo eterno (BRASIL, 2005).

Consoante já demonstrado anteriormente, nosso ordenamento regulou a exceção, isto é, o sigilo, enquanto que as regras procedimentais para o exercício deste direito ficaram a mercê de regulação jurisdicional.

Finalmente, esse cenário está em processo de transformação, isto porque encontra-se no período de *vacatio legis* a Lei nº 12.527/11 que pretende dispor sobre o acesso a

informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do §2º do artigo 216 da Constituição Federal (BRASIL, 2011).

3.3 Tratamento Constitucional e Legal

A Constituição Federal de 1988 surgiu corando inúmeras inovações, sobretudo ao atribuir grandes proporções aos direitos fundamentais introduzidos pela Carta de 1824. Pelo *status* indispensável à realização e sobrevivência do homem, tais direitos assumem características de cláusulas pétreas. Seu disciplinamento fora concentrado nos setenta e sete incisos e dois parágrafos do artigo 5º, apesar de existirem outros espalhados pelo texto constitucional.

Com caráter notadamente social, a atual Constituição instituiu um Estado Democrático, destinado a assegurar, dentre outros, o exercício dos direitos sociais e individuais, onde os direitos fundamentais propõem-se a garantir muito mais que um simples direito, a saber, o pleno e efetivo exercício da cidadania.

A responsabilização do Estado encontrou previsão em seu artigo 37, §6º, ao estabelecer que o Estado responde civilmente pelos danos decorrentes dos atos de agentes públicos e privados que prestam serviço público em seu nome, mesmo que esses tivessem agido com dolo ou culpa, desde que comprovado o nexo de causalidade entre a conduta praticada e o dano sofrido pelo particular (BRASIL, 1998).

O afastamento dessa responsabilidade prescinde da quebra do nexo de causalidade mediante a verificação de que a lesão se deu devido à culpa exclusiva da vítima ou de caso fortuito ou força maior (MEDAUAR, 2004).

Ao disciplinar a responsabilidade do Estado na modalidade objetiva, o atual ordenamento reconheceu a desigualdade jurídica existente entre o particular e o Estado que, devido às prerrogativas que lhe são inerentes, tutela o interesse da coletividade, os quais, via de regra, tem prevalência ante os do particular.

Com a promulgação do Estado Democrático de Direito, ao Estado atribuiu-se o dever de promover o bem estar da população e agir sempre na mais restrita legalidade. Sendo assim, a partir do momento em que seus agentes excedem os limites da lei,

atuando irresponsavelmente, através da má utilização dos dados/informações que estão sob sua responsabilidade, há nítido risco de lesão ao particular.

Por ser um direito fundamental o direito de acesso à informação mereceu proteção explícita da Constituição Federal, elencada nos incisos XIV e XXXIII do seu artigo 5º.

Este estudo restringir-se-á a análise à previsão do inciso XXXIII. Com base nesse dispositivo, é direito de todos, o acesso a informações de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1998).

A proteção constitucional ao direito fundamental à informação estende-se também, para abranger tanto os atos de comunicar, de informar, quanto os de receber livremente as informações.

Slaibi Filho colaciona parecer do Consultor-Geral da República Saulo Ramos sobre o tema:

A nova Constituição, ao impor ao Estado o dever de assegurar à pessoa o direito de acesso às informações de interesse particular, coletivo ou geral, existentes em órgãos públicos, identificou um núcleo temático - matérias cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado - tornando-o absolutamente imune ao conhecimento de terceiros. Essa cláusula de reserva, que se radica no próprio texto constitucional, legitima o Congresso Nacional, mediante juízo político que também lhe pertence, a editar leis que, fundadas na necessidade de garantia do interesse público, possam, efetivamente, dispensar-lhe a tutela jurídica.

O acesso à informação pública não é apenas um direito resguardado pela Constituição Federal, mas sim um direito fundamental individual e coletivo que visa a instrumentalizar o exercício da cidadania, pilar da democracia. Tão essencial que mereceu especial atenção de leis e regulamentos de Direitos Humanos, encontrando previsão, dentre outros, nos artigos 19º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, no artigo 13º da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, no artigo 9º da Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos e no artigo 10º da Convenção Européia sobre Direitos Humanos.

Em que pese tal previsão, referido direito careceu por um longo período, de regulamentação unitária e sistemática. Por muito tempo, o tema ficou relegado à legislação infraconstitucional, e ainda é ao menos por enquanto.

Tratou-se apenas do sigilo que envolve o direito de acesso às informações públicas, ou seja, regulamentou-se a exceção e deixou-se a regra para depois, relegando-se tão somente ao Poder Judiciário a interpretação do que realmente é ou não *res publica*.

Em regra, as informações podem ser requeridas diretamente à entidade ou ao órgão depositário das mesmas. Caso não haja prestação adequada, esse direito fundamental, na maioria dos casos, só é efetivado após o entendimento do Poder Judiciário, conclamado a se manifestar através de *Habeas Data*, se as informações forem de interesse privado, ou de Mandado de Segurança, caso as informações sejam de interesse público.

Nas palavras de Segato (1999, p. 180), o *habeas data* importa-se com o “direito de saber, ter acesso, conhecer e retificar as informações pessoais, constantes de banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público, e que possam ser transmitidas a terceiros”.

A esse respeito reza o art. 5º inciso LXXII da Constituição Federal (BRASIL, 1988) *litteris*:

“Conceder-se-á *habeas data*:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas a pessoa do impetrante, constantes de registros ou bando de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.”

O *habeas data* compreende uma ação constitucional especial de caráter civil e rito sumário, cujo ajuizamento prescinde de negativa do fornecimento da informação em via administrativa, informações essas sempre relativas ao próprio impetrante, salvo no tocante aos dados do *de cujus*, hipótese em que poderão impetrá-lo os herdeiros e o cônjuge supérstite (WAMBIER, 1998).

A legitimidade ativa também se estende às pessoas jurídicas. A legitimidade passiva, por sua vez, recai nas entidades governamentais da administração direta e

indireta e instituições, entidades e pessoas jurídicas privadas, que prestam serviços para o público ou de interesse público (GALANTE, 2005. p. 69-70).

Contudo, tal remédio encontra-se em desuso atualmente. Na maioria dos casos, em que se busca a obtenção ou retificação de dados, utiliza-se o mandado de segurança, remédio também constitucional, que garante igualmente os objetivos, sem, contudo prescindir de prova testemunhal ou pericial, dando maior celeridade à tramitação processual.

Situação sobremaneira complexa ocorre, quando há o fornecimento de informações sigilosas, contexto ora estudado, isto porque, na espécie, os agentes públicos, com a devida autorização de acesso, abusam das informações que lhe são acessíveis em razão do ofício, mesmo que cravadas de sigilo, e as distribuem ou vendem a terceiros.

Trata-se de patente infração a dever funcional, com descumprimento do dever de sigilo. O direito de acesso à informação neste caso é mitigado em face do interesse público, não havendo que se falar em ofensa a princípio constitucional.

Ademais, segundo entendimento já consolidado na doutrina e jurisprudência, os direitos, as garantias e os princípios constitucionais não consistem em disposições absolutas, admitindo a ocorrência de situações de divergência entre si e, consequentemente, sua ponderação em cada caso concreto, e deverão sempre ceder ante ao interesse público.

Em casos como esse, em virtude da responsabilidade objetiva que lhe é atribuída, ao Estado é imputado o dever de reparação. Assim, ficando provada a prática de ato ilícito e a caracterização do dano decorrente de tal ato, deverá o Estado efetuar a devida reparação patrimonial ao lesado, ressalvado o direito de regresso contra o agente causador do dano, nos casos de dolo ou culpa.

3.4 Responsabilização do Agente Público

A Constituição de 1988, em seu artigo 37, §6º, ampliou o rol no que diz respeito ao conceito de agente público, estendendo a responsabilidade civil objetiva às pessoas

jurídicas de direito privado, prestadoras de serviços públicos, por concessão, permissão ou autorização (BRASIL, 1998).

A norma *retro* limita a responsabilidade, porquanto, o termo agente público engloba tanto as pessoas de direito público, a saber, a Administração Direta, as autarquias e fundações públicas de direito público, quanto às pessoas jurídicas de direito privado que exercem atividades em nome do Estado como as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado que prestam serviços públicos, e também as pessoas privadas delegatárias de serviços públicos (concessionárias autorizadas e permissionárias). Por outro lado, foram excluídas deste conceito, as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividades econômicas, as quais se submetem ao regime do direito privado.

Por agente público têm-se o agente político integrante dos três poderes constitucionais brasileiros, os agentes colaboradores sem remuneração, e todas aquelas pessoas que desempenham um serviço público em nome do Estado (CARVALHO FILHO, 2001).

Com isso, além dos agentes públicos, foram inseridos no rol os agentes privados que atuam na prestação de determinado serviço público, sob autorização estatal.

O agente privado, frize-se, deve estar prestando o serviço público, ou agindo como se estivesse, isto é, deve restar claro para o lesado, o fato de que o agente, pelo seu comportamento ou pela sua aparência, está desempenhando uma função pública.

Do mesmo modo, a atuação ilícita do agente público não descaracteriza a responsabilidade da Administração, isto é, mesmo restando provado o abuso, a arbitrariedade ou ilegalidade na conduta do agente, a responsabilidade do ente público subsiste.

De fato, o que importa para a reponsabilização do Estado é tão só que a qualidade de agente público seja ostentada em sua conduta. O risco da Administração é assumido a partir do momento em que outorga competência ao agente. Não obstante, pode ser construída outra relação de responsabilidade, qual seja, a da Administração para com o agente.

Na parte final do §6º do artigo 37 da Constituição Federal, atribuiu-se ao Estado o direito de regresso contra o agente causador do dano, caso tenha agido com dolo ou culpa (BRASIL, 1998).

Cuida-se de responsabilização subjetiva do agente público, de proposição obrigatória para o Estado, porém, somente aplicável nos casos em que se apure culpa ou dolo do servidor, tendo em vista o princípio da indisponibilidade do interesse público (PEREIRA, 2005).

Acerca do direito de regresso manifestou-se a eminente Ministra do Supremo Tribunal Federal, Carmen Lúcia Antunes Rocha (1991, p. 112) afirmando que se de um lado não se pode deixar ao desabrigo os direitos maculados dos particulares por um comportamento imputável ao Estado, igualmente não deve a sociedade arcar com os ônus decorrentes de condutas equivocadas dos agentes públicos.

Em que pese não haver obrigatoriedade expressa, o exercício do direito de regresso constitui direito da própria sociedade. Afinal, em respeito aos princípios da indisponibilidade dos bens públicos, da impessoalidade e da moralidade administrativa, não é prudente deixar ao alvedrio do administrador público a possibilidade da escolha entre acionar ou não o agente responsável pelo dano causado a terceiro, cuja reparação tenha sido realizada às custas do erário, para tanto, vale registrar, caso comprovada eventual omissão no sentido de não promover a ação regressiva, haverá responsabilização funcional do administrador.

Assim, imediatamente após ter ciência do evento danoso, deve o administrador público, adotar providências no sentido de apurar devidamente os fatos, respeitando o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, e caso comprovada culpa ou dolo na conduta do agente, promover sua responsabilização.

O ajuizamento da ação regressiva é primordial, tanto é que não há previsão de prazo, ou seja, diferentemente do que ocorre com o particular, a quem são concedidos três anos, prazo prescricional, para o ajuizamento da ação de reparação contra o Estado, nos termos do §3º, V do artigo 206 do Código Civil, o prazo para a Administração reaver do agente as despesas decorrentes do dano causado ao particular por sua culpa ou dolo é imprescritível (BRASIL, 2002a).

4 A LEI Nº 12.527/2011

Após 23 anos da promulgação da Carta Magna, tornou-se imperioso que o direito de acesso à informação, assegurado no artigo 5º, inciso XXXIII, fosse garantido na prática, isto é, que fossem estabelecidos mecanismos institucionais de acesso às informações detidas pelos agentes especializados.

O primeiro passo para isso é a construção de marcos regulatórios concretos que possibilitem a consecução deste direito, definindo procedimentos e prazos para a divulgação de informações, bem como responsabilidades em caso de eventual descumprimento (CANELA e SOLANO, 2009).

Diante desse cenário, a Controladoria Geral da União, a partir de discussões havidas no âmbito do Conselho da Transparência, mediante proposição da ONG Transparência Brasil, elaborou anteprojeto de lei que pretende garantir o acesso amplo a informações e documentos produzidos pela Administração Pública.

Nos termos da exposição de motivos, assinada pelos então ministros Dilma Rousseff, Tarso Genro, Celso Amorim, Nelson Jobim, José Antonio Dias Toffoli, Paulo Vannuchi, Jorge Armando Felix, Franklin de Souza Martins e Jorge Hage Sobrinho, a Lei nº 12.527/2011 se propõe a criar mecanismos claros e efetivos para garantir o acesso à informação pública, definindo critérios para a proteção das informações pessoais e sigilosas.

Para tanto, adota como regra geral o acesso pleno, imediato e gratuito às informações, possibilitando sua recusa apenas mediante decisão devidamente fundamentada, a qual deverá indicar o prazo para a interposição de recurso e a autoridade que o decidirá.

Na mesma linha, determina que os órgãos e entidades públicas deem ampla publicidade às informações sobre gestão, programas, projetos, metas, indicadores, licitações, contratos e prestação de contas, publicando-as em sítio na rede mundial de computadores, assegurada a adoção de mecanismos que viabilizem o acesso de portadores de deficiências.

A Lei nº 12.527/11 também estabelece procedimentos e prazos para que o cidadão possa exercer o seu direito de acessar as informações públicas não classificadas como

sigilosas, notadamente o limite máximo de 50 anos para o sigilo de documentos públicos, bem como prevê sanções aos agentes que se recusarem a fornecer as informações públicas. Trata, outrossim, acerca da divulgação das informações desclassificadas pela internet, da criação da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, órgão composto por representantes dos três Poderes, para decidir sobre a classificação de documentos, e do acesso facilitado do cidadão comum às informações. Ainda, acaba com o injustificável sigilo eterno de documentos e impede que, em processos relativos aos direitos humanos, o sigilo possa servir de desculpa para a negativa do fornecimento de informações (BRASIL, 2011).

Ademais, impõe uma série de limitações à possibilidade de restrição do acesso a informação, exigindo a aferição constante da manutenção das razões que justificaram a restrição de acesso, o que acaba por forçar os órgãos e entidades públicas a revisarem, periodicamente, as informações classificadas como sigilosas. A mesma lógica será aplicada às informações classificadas sob a legislação atual, cuja revisão deve ser feita no prazo máximo de dois anos sob pena de desclassificação automática.

Em âmbito federal, o cumprimento da lei ficará a cargo da Controladoria Geral da União, que conta com verba do orçamento da União. No caso de Estados e Municípios, será necessária a criação de organismos para administrar recursos contra a negativa ou omissão de prestação de informação pelos seus órgãos. O descumprimento injustificado sujeita-se às punições previstas na Constituição.

Canela e Solano (2009), em breve histórico apontam que a primeira lei de acesso a informações de que se tem notícia no mundo foi promulgada pela Suécia há mais de 200 anos. A Lei de Liberdade de Imprensa ou *Freedom of the Press Act*, como foi intitulada, prevê que todo indivíduo tem o direito de acessar os documentos oficiais, salvo aqueles classificados como secretos.

Ante essa realidade, verifica-se que o Brasil demorou e muito para se preocupar com essa temática, justificativas para tanto surgem aos montes. Dentre elas, é comum ouvir que um dos grandes obstáculos para haver uma lei brasileira é que a liberação inexpugnável da nossa história seria composta pela Guerra do Paraguai, pelo processo de demarcação das fronteiras internacionais e pela ditadura militar.

O alarmante atraso brasileiro para Canela e Solano (2009, p. 31) esbarra na dura realidade em que "sem lei, o Brasil não exclui do público o conhecimento sobre seu passado mais distante, o presente e o futuro também caminham para o oblívio".

Continuam afirmando que "vários presidentes da República em série se acomodam na inércia retórica. São a favor do direito de acesso, mas não agem para a aprovação de uma lei. Terceirizam a responsabilidade pelo seu imobilismo para o Itamaraty e/ou para as Forças Armadas" (CANELA e SOLANO, 2009, p. 31).

Dados constantes na exposição de motivos do anteprojeto brasileiro apontam que:

Em 2008, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, divulgou relatório que demonstra que em 1990, apenas treze países haviam regulamentado o direito de acesso à informação. Atualmente, mais de 70 países já adotaram essa legislação, enquanto dezenas de outros encontram-se em adiantado processo para sua elaboração. Outro avanço apontado pela UNESCO reside no reconhecimento por muitos países do direito à informação como um direito fundamental.

Nossa Lei começou a tramitar no Congresso em 2003. Contudo, só foi aprovada pela Câmara em 2010 e recentemente, apesar da oposição ferrenha de nomes como o do senador Fernando Collor de Melo, que apresentou substitutivo com objeções a pontos fundamentais, tais como o de que desobriga o poder público de colocar as informações na internet e reintroduz o sigilo eterno de documentos, conseguiu, no último dia 25 de outubro, aprovação no Senado Federal.

Com a aprovação no Senado, o até então Projeto de Lei, além dos objetivos inicialmente propostos, contou com a alteração de alguns dispositivos da Lei 8.112/90, a revogação da Lei 11.111/05, e dispositivos da Lei 8.159/91, além de dar outras providências que consolidaram as Emendas nºs 1 a 4 – CCT/CDH, de redação, aprovadas pelo Plenário.

Para surpresa e alegria destes pesquisadores, além da importância já destacada neste estudo, a Presidenta da República sancionou o referido Projeto de Lei, promulgando no dia 18 de novembro de 2011 (última sexta-feira) a Lei 12.527/2011, criando, assim, o mecanismo que torna efetivo o direito assegurado na Constituição Federal.

A vigência de uma lei como essa constitui um grande passo para a democratização do acesso à informação. Trata-se da regulação da atividade estatal de coletar e gerir informações que, se não é uma atividade específica/fim do Estado é de suma relevância para outros campos, tais como a transparência, o planejamento, os direitos humanos, as relações internacionais, a justiça transicional, a defesa e segurança nacional, dentre outros.

5 CONCLUSÃO

O direito de acesso à informação não é apenas um direito constitucional fundamental, mas sim um direito humano, que tem como escopo atingir outros direitos igualmente constitucionais fundamentais e humanos.

Contudo, por mais fundamental que seja, no ordenamento jurídico pátrio havia apenas o seu asseguramento, isto é, não existia qualquer norma que o disciplinasse exatamente, ou, pelo menos, minimamente o seu exercício.

A falta de regulamentação infraconstitucional do tema, na prática, inviabilizava o real acesso dos cidadãos a informações produzidas pelos poderes públicos.

Existam apenas leis ordinárias e decretos presidenciais que regulavam de forma pormenorizada o sigilo às informações, ou seja, apenas a exceção era regulamentada, e a regra dependia, na grande maioria dos casos, do entendimento do que era ou não *res publica* por parte do Poder Judiciário, através de *Habeas Data* ou Mandado de Segurança.

Em nítido avanço democrático, após aprovação na Câmara Legislativa e no Senado Federal, a Lei nº 12.527/11 foi promulgada pela Presidenta da República, assegurando o acesso amplo e irrestrito a informações e documentos produzidos pela Administração Pública, direta e indireta, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de todos os entes da Federação, estabelecendo procedimentos e prazos para que o cidadão possa exercer o seu direito de acessar as informações públicas não classificadas como sigilosas, bem como prevendo sanções aos agentes que se recusarem a fornecê-las.

A aprovação dessa lei garante o exercício pleno da democracia, contribuindo para a transparência dos atos do Poder Público, e por conseguinte para o combate à corrupção; o fortalecimento dos Direitos Humanos, englobando os direitos civis, sociais e políticos; e por fim, para a melhoria da gestão pública.

Apesar de todos esses benefícios a Lei encontrou obstáculos, notadamente no que se refere à oposição liderada pelos senadores Fernando Collor e José Sarney. Ademais, apesar da crucial importância, como a mídia não deu o destaque que deveria e a população não acompanhou o tema, os políticos deixaram de lado as discussões, sobretudo ao se considerar que a aprovação na Câmara dos Deputados demorou sete anos.

Ademais, o material bibliográfico referente a este tema é bastante escasso, sendo possível encontrar apenas alguns trabalhos que abordam o assunto ainda de forma superficial.

Não obstante, para que a sociedade possa cobrar, monitorar e exigir seus direitos, precisa ter informação. Dessa forma, mostra-se imperiosa a realização de mais pesquisas sobre o tema, proporcionando o seu aprofundamento e o conhecimento de suas diversas facetas.

6 REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL, **Decreto nº 3505, de 13 de junho de 2000**. Institui a Política de Segurança da Informação e dá outras providências.

BRASIL. Código Civil (2002). **Código Civil**. Brasília: Senado Federal, 2002.

BRASIL. **Decreto nº 4553, de 27 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

BRASIL, **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2010**. 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: 25 nov. 2011.

BRASIL, **Lei 11.111, de 05 de maio de 2005**. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências.

CANELA, Guilherme; Nascimento, SOLANO. **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília: ANDI: Artigo 19, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 8 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: responsabilidade civil**. V.7. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GALANTE, Marcelo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Barros, Fischer & Associados, 2005.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: responsabilidade civil**. V. 4. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEDAUAR. Odete. **Direito Administrativo Moderno: Teoria Geral da Responsabilidade Civil**. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

PAESANI, Liliana Minardi. **Direito e Internet: liberdade de informação, privacidade e responsabilidade civil**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

PEREIRA, Juliana Hörlle. **Responsabilidade Civil dos Notários e dos Registradores**. Revista CEJ, Brasília/DF, n.30, p. 87-93, jul./set.2005.

RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil**: responsabilidade civil, Volume IV, 19ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2002.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Observações sobre a Responsabilidade Patrimonial do Estado**. Revista de Informação Legislativa, a. 28, n. 111, jul./set. 1991, Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas.

SEGATTO, Antonio Carlos. **O instituto do habeas data**: aspectos constitucionais e reflexos na legislação ordinária. Leme, SP: Direito, 1999.

SLAIBI FILHO. Nagib. Constituição e direitos na era digital. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/3826-3820-1-PB.htm>> Acesso em: 15 nov. 2011.

STOCO. Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil Doutrina e Jurisprudência**. 6 ed. São Paulo: Editora, 2004.

UNIÃO. Controladoria-Geral da. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacoes/acesso-informacao-brasil/conheca-a-lei.asp>> Acesso em: 25 nov. 2011.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**: responsabilidade civil, 3 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**: parte geral, 9 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

WAMBIER. Teresa Arruda Alvim. **Habeas Data**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.