
Opinião: Interpretação da lei de acesso à informação tem sido positiva

A premissa da Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), de que a transparência é a regra e o sigilo, a exceção é representativa da gradual mudança de paradigma da qual essa lei é o mais importante marco.

A LAI obriga a Administração Pública a ir além das medidas que visam dar publicidade a suas atividades cotidianas, conforme prevê o artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Mais do que isso, ela requer ainda uma real e efetiva abertura ao escrutínio da sociedade por parte de todos os órgãos públicos — seja no Legislativo, Executivo ou Judiciário —, que, por sua vez, devem promover a transparência e a acessibilidade das informações públicas por eles produzidas e custodiadas.

Diante desse quadro, são relevantes os estudos posteriores à aprovação da LAI que pretendem apurar os níveis de implementação dos dispositivos da lei nos referidos órgãos públicos. Historicamente, esses estudos têm demonstrado que o Poder Judiciário é, em geral, consideravelmente mais opaco que os outros poderes, pois seus níveis de responsividade a pedidos de informação são mais baixos e os mecanismos de transparência, menos desenvolvidos e acessíveis.

Em seu relatório [\[1\]](#) publicado em 2016, que analisou os níveis de transparência dos tribunais de Justiça de todos os 27 entes federativos do país, a Artigo 19 constatou um índice de 56,8% de não resposta a pedidos de informação feitos aos tribunais avaliados. Essa constatação de opacidade é interessante na medida em que o Judiciário possui um duplo papel no que diz respeito à LAI. Por um lado, ele deve se adequar integralmente às obrigações por ela impostas; por outro, tem a incumbência de julgar o alcance e a aplicação da lei, além de construir interpretações acerca da publicidade e do acesso à informação pública.

No âmbito desse segundo papel, que também é de grande interesse para a compreensão dos avanços impulsionados pela LAI, a Artigo 19 lançou, no mês passado, uma pesquisa de jurisprudência intitulada *A Lei de Acesso à Informação nos Tribunais Brasileiros* [\[2\]](#), que fornece alguns dados interessantes para reflexão. A pesquisa compreende 250 acórdãos provenientes de cinco tribunais — Supremo Tribunal Federal, Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Tribunal de Justiça de São Paulo e Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro — relativos a julgamentos que envolvem a LAI e publicados desde a entrada em vigor da lei, em maio de 2012, até março de 2017.

Dentre os diversos aspectos analisados, pode-se citar o perfil dos autores das demandas judiciais como um fator que chama a atenção: em 58 casos, a iniciativa de buscar a Justiça foi de cidadãos comuns, o que representa um indicativo importante da desburocratização do acesso à informação junto a órgãos públicos. A pesquisa também aponta os principais órgãos públicos para os quais as demandas por informação são direcionadas, os assuntos das decisões judiciais, seus motivos, dentre outros.

Uma primeira conclusão do estudo é a de que a LAI tem sido recebida de forma favorável pelos tribunais, na medida em que 77% das decisões analisadas são consideradas bem fundamentadas e positivas, seja por concederem o acesso às informações requeridas, seja por decidirem em favor do acesso à informação e de uma maior publicidade de forma geral (como em casos que dizem respeito à

implementação da LAI por órgãos públicos, por exemplo).

Ainda sobre essa conclusão, vale destacar que foram observadas diversas manifestações de desembargadores e ministros no sentido de saudar a importância da Lei de Acesso à Informação para a consolidação da democracia e para a consagração de uma série de princípios já existentes na ordem jurídica brasileira. O STF, em especial, reconheceu seu próprio papel para o avanço e eventual pacificação do tema do acesso à informação pública na jurisprudência.

Essa constatação positiva acerca da interpretação dos tribunais a respeito da LAI pode causar certo estranhamento diante da mencionada resistência do Judiciário enquanto sujeito passivo da aplicação da lei. Tal incongruência é evidenciada, por exemplo, pelas recentes denúncias de falta de transparência e uma série de outros problemas em contratos de obras do TJ-SP [3]. Inclusive, a pesquisa da Artigo 19 mostrou que contratos e licitações públicas figuram como o terceiro tema mais judicializado, totalizando 32 casos, o que demonstra um alto nível de incidência das discussões sobre essa questão nos tribunais.

Outro debate de relevo observado nos acórdãos diz respeito à divulgação de salários de servidores públicos, questão já apreciada pelo STF, que, por sua vez, consagrou o entendimento de que a publicidade desse tipo de informação deve prevalecer. Por outro lado, o próprio Poder Judiciário se viu sob críticas pela pouca transparência na divulgação dos chamados “supersalários” e dos subsídios extras adicionados às folhas de pagamentos de magistrados, pois essas informações não costumam ser discriminadas em categorias detalhadas [4], o que impossibilita a realização de um controle social adequado. Esses exemplos sugerem que, embora haja casos emblemáticos de entendimentos progressistas por parte dos tribunais no que diz respeito ao acesso à informação pública, há ainda questões sensíveis nesse âmbito dentro do próprio Judiciário.

Diferentes dados colhidos durante a pesquisa realizada pela Artigo 19 podem auxiliar no entendimento dessa aparente contradição. Um deles diz respeito à análise sobre quais órgãos foram alvo de requisições nos processos judiciais analisados. Constatou-se que os órgãos do Poder Executivo representam a ampla maioria, com 75% dos casos, seguidos do Poder Legislativo, com 16%. O Poder Judiciário, por sua vez, equivale a apenas 2% do total dos casos, o que significa que, na absoluta maioria dos acórdãos, os tribunais manifestaram-se a respeito da implementação da LAI e seus eventuais problemas em órgãos de outros poderes, sem discutir efetivamente sobre sua estrutura interna.

Vale também destacar uma segunda conclusão obtida na pesquisa, referente à presença de menções ao interesse público nas decisões estudadas. Dos 250 acórdãos, apenas 124 (pouco menos da metade, portanto) trouxeram algum tipo de debate sobre como o interesse público se relacionava com a demanda por acesso a informações públicas. Ressalta-se, no entanto, que a ausência desse tipo de discussão não influenciou diretamente o teor das decisões consideradas favoráveis, já que elas foram a expressiva maioria em relação ao total. Por outro lado, qualquer debate sobre o acesso à informação pública possui um caráter intrinsecamente relevante para a sociedade como um todo, de forma que esse fator deve ser melhor observado pelo Judiciário.

Tal afirmação é ainda mais relevante diante do fato de que, em relação às decisões judiciais consideradas desfavoráveis, foi possível observar uma relação mais clara com a ausência do debate sobre o interesse público. Destaca-se, por exemplo, os dados referentes ao TJ-SP e ao TJ-RJ: no primeiro, 21 das 40

decisões negativas não ponderaram sobre a questão, enquanto que no segundo todas as decisões consideradas desfavoráveis foram proferidas sem que se debatesse o interesse público envolvido nos casos. Os dados relativos aos órgãos que foram alvo de requisições e à incidência do debate sobre interesse público trazem conclusões instigantes, que podem sustentar uma de várias leituras possíveis sobre a relação entre o Judiciário e a Lei de Acesso à Informação.

Cabe dizer novamente, porém, que o cenário geral é bastante positivo quanto à interpretação da lei pelos tribunais. Por outro lado, a permanência da histórica opacidade do Poder Judiciário, revelada pelos exemplos mencionados e pelos números que demonstram se tratar do poder menos permeável à LAI, faz sentido quando se constata que os tribunais pouco têm refletido sobre suas próprias falhas nessa temática.

Também como mencionado anteriormente, é necessário estimular uma incorporação mais profunda dos debates sobre interesse público nas decisões judiciais, pois, ainda que sua ausência não implique necessariamente um número maior de decisões desfavoráveis, ela pode resultar na perda do sentido que guia a Lei de Acesso à Informação e que impulsiona a ampla transparência em todas as esferas do poder público, de forma a romper com o paradigma do sigilo que sempre permeou esses órgãos.

[1] Fonte: <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-uma-an%C3%A1lise-de-casos-de-transpar%C3%Aancia.pdf>

[2] Disponível em:
http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/09/Relatorio_LAI_TribunaisBrasileiros_v3_download.pdf

[3] Fonte: http://m.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1923754-desembargadora-acusa-presidente-do-tj-de-omissao-sobre-obras-suspeitas.shtml?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=compfb#

[4] Fonte: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/com-extras-salarios-de-juizes-e-desembargadores-em-sp-triplica-gasto-mensal-e-de-r-107-milhoes.ghtml>

Date Created

23/10/2017