

## Publicidade institucional e manipulação pelo poder público

image not found or type unknown



**Ingo Sarlet**

desembargador e professor

O direito à informação (no sentido de direito a ser informado), que inclui o

direito de acesso à informação (a prerrogativa de poder acessar informações), não se confunde com a liberdade de informação (o direito de informar), embora tenha com a mesma fortes pontos de contato e corresponda a uma particular dimensão desta última. As três figuras se fazem presentes atualmente nos catálogos de direitos fundamentais das Constituições democráticas e encontram previsão no sistema internacional de reconhecimento dos direitos humanos.

No Direito Constitucional positivo brasileiro, a trajetória não foi distinta, pelo menos não no que diz com a previsão textual de tal direito como direito fundamental com diversas manifestações ao longo do texto da CF. Importa sublinhar, contudo, que o direito à informação foi expressamente contemplado no artigo 5º, em dois momentos distintos, nos incisos XIV e XXXIII. Com efeito, ao passo que no XIV, cujo teor reza que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”, o inciso XXXIII garante que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo de lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Isso evidencia o fato de que na CF o *direito de acesso à informação assume a condição de um direito fundamental autônomo submetido, em parte, a regime jurídico-constitucional próprio*, que será objeto de atenção logo mais adiante.

O conteúdo e o alcance (portanto, também os limites) do direito à informação na CF apenas poderão ser

devidamente compreendidos mediante uma análise sistemática, que deve levar em conta também sua articulação com outros direitos e princípios fundamentais.

Mas o foco desta coluna é o direito dos cidadãos de acesso a informações por parte dos órgãos públicos, associado ao dever constitucional do fornecimento de tais informações e do princípio (também impositivos de deveres) de transparência da administração pública. O que aqui está em causa, portanto, não é a liberdade de informar, mas o direito fundamental e dever constitucional do poder público de informar, que, na esfera infraconstitucional, foi concretizado e regulamentado em especial mediante a *Lei Federal de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011)*.

Assim, como os direitos fundamentais em geral, também o direito à informação tem uma dupla dimensão objetiva e subjetiva. Ao passo que na sua dimensão objetiva está a se falar de um direito subjetivo de acesso à informação, na perspectiva da sua dimensão objetiva o direito à informação densifica, no plano constitucional e dos direitos fundamentais, um valor essencial de natureza coletiva, porquanto indispensável a um Estado Democrático de Direito, para o qual a publicidade e transparência dos atos dos órgãos estatais viabiliza o controle social e uma cidadania ativa e consciente, assim como o papel social da liberdade de informação em geral, igualmente estruturante para a democracia. Ademais disso, cuida-se de direito essencial à garantia do pluralismo político<sup>[1]</sup>.

Ademais disso, também o direito de acesso à informação implica, *na perspectiva objetiva, tanto a existência de um dever de proteção estatal e correlatos deveres na seara organizatória e procedimental*, traduzindo aqui também a função de um *dever de natureza prestacional*. Isso significa que o *Estado, como garante do direito geral de ser informado e do direito de acesso à informação, deve assegurar um sistema informacional funcional*, de modo a que cada cidadão possa efetivamente ter condições de se informar sobre os assuntos essenciais para o Estado Democrático<sup>[2]</sup>. Dito de modo e numa perspectiva constitucionalmente adequada, associada ao dever de publicidade da administração (que se estende aos poderes estatais em geral, no que compatível), é possível sustentar, na CF, a existência de um dever constitucional de gestão transparente da informação<sup>[3]</sup>.

Ademais disso, calha sublinhar que o dever constitucional de transparência, publicidade e de informação, além de permitir o controle social, imprescindível a um Estado Democrático de Direito, também assegura (ou facilita) a fruição (e proteção) de outros direitos fundamentais (não apenas, mas em especial os direitos de participação política e de crítica), mas também os direitos sociais, pois o acesso a informações atuais, corretas e completas, por exemplo, em matéria orçamentária, permite fiscalizar a destinação de recursos para os fins constitucionalmente previstos, como é o caso dos direitos à saúde e à educação, os quais inclusive têm assegurado investimento mínimo de recursos públicos.

É nessa perspectiva que se pode afirmar que o direito de acesso à informação corresponde a uma das expressões concretas do que Peter Häberle designou de um *status activus processualis*, ou seja, uma cidadania ativa processual, visto que viabiliza um controle social indispensável a um Estado Democrático de Direito e a possibilidade de exercício consciente e informado da liberdade de crítica e participação política.

Que o direito de acesso à informação, tal como os direitos fundamentais em geral, também é submetido a limites e restrições resulta elementar, como é o caso, na CF, da salvaguarda do sigilo profissional (artigo 5º, XIV, CF), da garantia de sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (artigo 5º,



XXXIII, CF), bem como a possibilidade de restrições excepcionais por força do Estado de sítio (artigo 139, III, CF), neste caso, contudo, pelo legislador ordinário no âmbito de uma reserva legal simples estabelecida no dispositivo constitucional referido. Além disso, existem restrições veiculadas pela legislação ordinária (como é o caso, entre outros diplomas, da Lei de Acesso à Informação) e mesmo de natureza jurisprudencial que, em geral, devem ser passíveis de recondução a limites constitucionais de natureza implícita, indispensáveis ao estabelecimento de uma concordância prática entre direitos e outros bens constitucionais, o que aqui não cabe desenvolver.

Particularmente relevante para o direito de acesso às informações detidas por órgãos estatais, numa leitura combinada com os deveres de transparência, impessoalidade e mesmo de moralidade (artigo 37, CF) é o fato de que a informação prestada deverá ser verdadeira (correta), não podendo ser manipulada de modo a distorcer a sua compreensão pelos cidadãos. No campo da publicidade institucional, mesmo que se possa afirmar que se trate, em parte, de uma prerrogativa (direito fundamental das pessoas jurídicas de direito público??) autônoma, desvinculada do direito de acesso à informação, quando mediante a publicidade o poder público se vale de informações detidas em seu poder, o regime jurídico-constitucional que preside o dever de informação e os atos da administração pública incide plenamente.

Mas infelizmente não é isso que se verifica com frequência no Brasil, em todos os níveis da federação e no transcurso de nossa história constitucional. Exemplo recente disso diz respeito à publicidade veiculada pelo governo federal ao final de 2017 sob o título “Pare e Compare”, nos principais periódicos nacionais, para demonstrar os avanços alcançados com as ações tomadas nos anos de 2016-2017. Uma leitura minimamente mais atenta dos dados apresentados revela como é possível distorcer fatos de modo a gerar uma impressão positiva.

No item saldo de empregos consta que, no passado, o saldo negativo (acumulado no período de janeiro a maio de 2016) era de 448,101 mil, ao passo que no presente o saldo acumulado entre janeiro e outubro de 2017 era positivo, de 302,190 mil. O mesmo se dá com o item saldo da balança comercial, que, no passado, correspondendo ao período de janeiro a maio de 2016, era de US\$ 20 bilhões, e no período de janeiro a novembro de 2017 passou a ser de US\$ 62 bilhões.

Mas qual seria mesmo o problema a apontar quando esses e os demais dados comparativos apontam tamanho progresso?

Em primeiro lugar, é de se estranhar — no mínimo — que os períodos comparativos são distintos (janeiro a maio 2016 e janeiro a outubro/novembro de 2017). A pergunta que se impõe é a razão da adoção de tal critério, pois se está comparando coisas distintas e, além disso, a indagação de que, se o critério fosse o mesmo, os dados seriam também tão impactantes. De qualquer sorte, cuida-se de metodologia, que também deveria ser explicitada minimamente e de modo acessível à cidadania.

Outro aspecto que igualmente causa espécie — gera uma imagem absolutamente distorcida — é o acoplamento de tal publicidade com uma publicidade em favor da reforma da Previdência encaminhada ao Congresso Nacional, mediante proposta de emenda constitucional, pelo mesmo governo federal. Eis o teor da mensagem aqui literalmente transcrita: “e, com a aprovação da reforma da previdência, os números vão melhorar ainda mais, porque o Brasil que sonha com um futuro melhor é contra os privilégios e a favor da igualdade”.

Ora, os dados apresentados na publicidade (os aqui descritos e os demais) não guardam qualquer relação direta com o que motivou a reforma da Previdência (isso apenas levando em consideração as razões oficiais, ou seja, publicamente difundidas), pois nenhuma das informações dá conta do alegado grave déficit do sistema previdenciário, das suas reais causas, da natureza dos afirmados privilégios e de como a reforma poderia corrigir as distorções. Aliás, isso sequer resta clara (e transparentemente divulgado — falo aqui da exposição do quadro completo) em parte da publicidade governamental especificamente dedicada à defesa pública da reforma previdenciária.

O que se questiona na presente coluna é precisamente o fato de que também a publicidade institucional — feita mediante o investimento de polpudos recursos públicos financiados pelo cidadão! — deve guardar estrita sintonia com as exigências constitucionais já referidas, o que inclui a correção das informações (dados), a correção metodológica dos critérios utilizados, mas também a vedação jurídico-constitucional de utilização de dados sem relação direta com o objeto da publicidade para gerar uma (nesse sentido) distorcida imagem favorável (como aqui no caso da reforma previdenciária) em relação aos atos do governo, seja ele qual for.

Assim, é de se concluir aqui que, quando na publicidade referida se insta o público a *parar e comparar*, é de se lembrar que o mais efetivo controle social das ações (e omissões) do poder público se faz *parando, comparando, investigando as fontes e os métodos, refletindo, criticando e reivindicando*. Afinal, o cidadão (individual e coletivamente considerado) é titular de um direito à informação de qualidade, e não de um direito a informações distorcidas e utilizadas em flagrante desvio de finalidade.

[1] Como bem lembra STEINMETZ, Wilson. Art. 5º, XIV, in: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz, Comentários à Constituição do Brasil, São Paulo: Saraiva, 2013, p. 301.

[2] Cf., por todos, MICHAEL, Lothar; MORLOK, Martin. Grundrechte, 3ª ed, Baden-Baden: Nomos, 2012, p. 129

[3] Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. MOLINARO, Carlos Alberto. “O Direito à Informação na ordem constitucional brasileira: breves apontamentos”, in: SARLET, Ingo Wolfgang; MONTILLA MARTOS, José Antonio; RUARO, Regina Linden (Coord.), Acesso à Informação como Direito Fundamental e Dever Estatal, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.