



Editora Fundação Fênix

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:

**estudos em homenagem aos
10 anos da Lei nº 12.527/2011**

Ingo Wolfgang Sarlet

Daniela Zago Gonçalves da Cunda

Rafael Ramos

Orgs.

*pintura da capa:
Lisianne Zago Gonçalves*

A presente obra revisita o direito fundamental de acesso à informação, com detalhamentos sob a perspectiva constitucional, assim como em cotejo com os principais artigos da Lei 12.527/2011 e desta com outros diplomas legais, como a Lei Geral de Proteção de Dados e a Lei do Governo Digital. O livro busca ofertar ao público uma visão transversal e atualizada sobre temas interligados à importância da transparência de dados públicos, como forma de viabilizar o exercício da cidadania, do controle social e da própria democracia. Os autores são conhecidos especialistas nas suas áreas, representando tanto a academia, quanto as carreiras jurídicas. Pretende-se que obra ora publicada tenha a difusão e acolhida almejada e seja útil ao propósito de desenvolver as diversas nuances do direito fundamental de acesso à informação e de seus principais normativos infraconstitucionais correlatos.



Editora Fundação Fênix



LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Estudos em homenagem aos 10 anos da Lei nº 12.527/2011

Conselho Editorial

Editor

Ingo Wolfgang Sarlet

Conselho Científico – PPG Direito PUCRS

Gilberto Stürmer – Ingo Wolfgang Sarlet

Marco Felix Jobim – Paulo Antonio Caliendo Velloso da Silveira

Regina Linden Ruaro – Ricardo Lupion Garcia

Conselho Editorial Nacional

Adalberto de Souza Pasqualotto -PUCRS

Amanda Costa Thomé Travincas - Centro Universitário UNDB

Ana Elisa Liberatore Silva Bechara – USP

Ana Paula Gonçalves Pereira de Barcellos - UERJ

Angélica Luciá Carlini – UNIP

Augusto Jaeger Júnior – UFRGS

Carlos Bolonha – UFRJ

Claudia Mansani Queda de Toledo- Centro Universitário Toledo de Ensino de Bauru

Cláudia Lima Marques – UFRGS

Danielle Pamplona – PUCRS

Daniel Antônio de Moraes Sarmento - UERJ

Daniel Wunder Hachem - PUCPR e UFPR

Daniel Mitidiero - UFRGS

Denise Pires Fincato - PUCRS

Draiton Gonzaga de Souza - PUCRS

Eugênio Facchini Neto - PUCRS

Fabio Siebeneichler de Andrade - PUCRS

Fabiano Menke – UFRGS

Flavia Cristina Piovesan - PUC-SP

Gabriel de Jesus Tedesco Wedy – UNISINOS

Gabrielle Bezerra Sales Sarlet - PUCRS

Germano André Doederlein Schwartz – UNIRITTER

Gilmar Ferreira Mendes – Ministro do STF, Professor Titular do IDP e Professor aposentado da UNB

Gisele Cittadino - PUC-Rio

Gina Vidal Marcilio Pompeu – UNIFOR

Giovani Agostini Saavedra - Universidade Presbiteriana Mackenzie – SP

Guilherme Camargo Massaú – UFPel

Gustavo Osna - PUCRS

Hermes Zaneti Jr

Hermilio Pereira dos Santos Filho - PUCRS

Ivar Alberto Martins Hartmann - FGV Direito Rio

Jane Reis Gonçalves Pereira - UERJ

Juliana Neuenschwander Magalhães - UFRJ

Laura Schertel Mendes

Lilian Rose Lemos Rocha – Uniceub

Luis Alberto Reichelt – PUCRS

Luís Roberto Barroso – Ministro do STF, Professor Titular da UERJ, UNICEUB, Sênior Fellow na Harvard Kennedy School,
Mônia Clarissa Hennig Leal – UNISC
Otavio Luiz Rodrigues Jr – USP
Patryck de Araújo Ayala – UFMT
Paulo Ricardo Schier - Unibrasil
Phillip Gil França - UNIVEL – PR
Teresa Arruda Alvim – PUC-SP
Thadeu Weber – PUCRS

Conselho Editorial Internacional

Alexandra dos Santos Aragão - Universidade de Coimbra
Alvaro Avelino Sanchez Bravo - Universidade de Sevilha
Catarina Isabel Tomaz Santos Botelho - Universidade Católica Portuguesa
Carlos Blanco de Moraes – Universidade de Lisboa
Cristina Maria de Gouveia Caldeira - Universidade Europeia
César Landa Arroyo - PUC de Lima, Peru
Elena Cecilia Alvites Alvites - Pontifícia Universidade Católica do Peru
Francisco Pereira Coutinho - Universidade NOVA de Lisboa
Francisco Ballaguer Callejón - Universidade de Granada - Espanha
Fernando Fita Ortega - Universidade de Valência
Giuseppe Ludovico - Universidade de Milão
Gonzalo Aguilar Cavallo – Universidade de Talca
Jorge Pereira da Silva - Universidade Católica Portuguesa
José João Abrantes – Universidade NOVA de Lisboa
José Maria Porras Ramirez - Universidade de Granada – Espanha
Manuel A Carneiro da Frada – Universidade do Porto
Paulo Mota Pinto – Universidade de Coimbra
Pedro Paulino Grandez Castro - Pontificia Universidad Católica del Peru
Víctor Bazán - Universidade Católica de Cuyo

Ingo Wolfgang Sarlet
Daniela Zago Gonçalves da Cunda
Rafael Ramos
Organizadores

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO
Estudos em homenagem aos 10 anos da Lei nº 12.527/2011



Editora Fundação Fênix

Porto Alegre, 2022

Direção editorial: Ingo Wolfgang Sarlet
Diagramação: Editora Fundação Fênix
Concepção da Capa: Editora Fundação Fênix
Arte da capa: Overture – por Lisianne Gonçalves

O padrão ortográfico, o sistema de citações, as referências bibliográficas, o conteúdo e a revisão de cada capítulo são de inteira responsabilidade de seu respectivo autor.

Todas as obras publicadas pela Editora Fundação Fênix estão sob os direitos da Creative Commons 4.0 –
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR



Série Direito – 59

Catálogo na Fonte

L525 Lei de acesso à informação [recurso eletrônico] : estudos em homenagem aos 10 anos da Lei nº 12.527/2011 / Ingo Wolfgang Sarlet, Daniela Zago Gonçalves da Cunda, Rafael Ramos Coordenadores. – Porto Alegre : Editora Fundação Fênix, 2022.
245 p. : il. (Série Direito ; 59)

Disponível em: <<http://www.fundarfenix.com.br>>

ISBN 978-65-5460-002-6

DOI <https://doi.org/10.36592/9786554600026>

1. Direito à informação. 2. Brasil. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. 3. Inteligência artificial. 4. Direito fundamental. 5. Política. I. Sarlet, Ingo Wolfgang (coord.). II. Cunda, Daniela Zago Gonçalves da (coord.). III. Ramos, Rafael (coord.).

CDD: 340

Responsável pela catalogação: Lidiane Corrêa Souza Morschel CRB10/1721

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Os organizadores11

1. REVISITANDO O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Ingo Wolfgang Sarlet; Carlos Alberto Molinaro15

2. OS CAMINHOS CRUZADOS DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA

Marcos Augusto Perez41

3. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ENTRE AVANÇOS, SIMBOLISMO E DESAFIOS: UMA ABORDAGEM PROPOSITIVA PARA CORREÇÃO DOS RUMOS PARA A EFETIVA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Caroline Müller Bitencourt; Rogério Gesta Leal61

4. ACESSO À INFORMAÇÃO E VISIBILIDADE DO PODER: CONSIDERAÇÕES SOBRE A QUESTÃO DA VERDADE EM POLÍTICA

Maren Guimarães Taborda83

5. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA (LAI) NA PERSPECTIVA TEMPORAL: AVANÇOS E DESAFIOS

Têmis Limberger; Luiz Fernando Del Rio Horn107

6. ACESSO À INFORMAÇÃO, GOVERNO DIGITAL E O USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA HARMONIZAÇÃO NECESSÁRIA

Vanice Regina Lírio do Valle131

7. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA GOVERNANÇA PÚBLICA ELETRÔNICA

Gustavo da Silva Santanna149

8. DEVER DE TRANSPARÊNCIA ATIVA DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR QUANTO AOS RECURSOS PÚBLICOS POR ELAS GERIDOS

Élida Graziane Pinto171

9. PRIMEIRAS IMPRESSÕES SOBRE A INTERSEÇÃO ENTRE LAI E LGPD: UMA VISÃO DAS DECISÕES EM RECURSOS INTERPOSTOS EM PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO ÂMBITO FEDERAL

Daniela Copetti Cravo; Maria Luiza Firmiano Teixeira191

10. DEMOCRACIA, ACESSO À INFORMAÇÃO E PROTEÇÃO DE DADOS: BREVES REFLEXÕES NA VIRADA DIGITAL

Daniel Piñeiro Rodriguez211

11. LEIS DE ACESSO A INFORMAÇÕES PARA UM ESTADO (T)EC(N)OLÓGICO E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Daniela Zago Gonçalves da Cunda; Ana Carla Bliacheriene225

APRESENTAÇÃO

Ninguém tem a menor dúvida da importância que a transparência administrativa e o direito de acesso à informação têm para a consolidação de um regime verdadeiramente democrático. Não foi por outra razão que o constituinte de 1988 consagrou de forma expressa, no catálogo constitucional de direitos e garantias fundamentais, designadamente no art. 5º, inc. XXXIII, o direito de acesso à informação pública como direito fundamental, atribuindo-lhe, portanto, a fruição do regime jurídico reforçado do qual, em especial desde 1988, gozam os direitos fundamentais na ordem jurídico-constitucional brasileira.

Isso significa, em apertada síntese, que a norma definidora do direito fundamental de acesso à informação pública é dotada da prerrogativa da aplicabilidade imediata, de tal sorte que a ausência de legislação concretizadora do direito não pode obstar, por si só, a sua aplicação aos casos concretos pelo Poder Judiciário. Da mesma forma, como direito fundamental, o direito de acesso à informação integra o seletor dos limites materiais à reforma constitucional, estando, outrossim, protegido contra intervenções restritivas desproporcionais e que possam vir a afetar o seu núcleo essencial.

Levando em conta a já referida importância do acesso por parte da cidadania às informações detidas pelo poder público, assim como o fato de um direito fundamental correspondente ter sido incluído em 1988 no texto constitucional vigente, causa espécie que apenas em 18 de novembro de 2011 – mais de 23 anos decorridos da promulgação da nossa Constituição Federal, veio finalmente a lume a Lei 12.527 (mais conhecida como Lei de Acesso à Informação), prevendo procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso à informação. Tal lei consagrou ainda como diretrizes a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e, por fim, o desenvolvimento do controle social da administração pública.

De lá para cá, muitas coisas aconteceram. As ondas de protestos populares de 2013, escândalos de corrupção, o impeachment de uma Presidente, polarização da vida política nacional e, não poderíamos deixar de mencionar, a pandemia da Covid-19. Lembrando de uma obra de Mario Vargas Llosa, podemos dizer que foram “tempos ásperos”.

Nesses 10 anos, desde a sua entrada em vigor – em 19 de abril de 2012 –, a Lei de Acesso à Informação (LAI) foi responsável por promover uma maior aproximação do cidadão com relação às coisas públicas e possibilitar, ao mesmo tempo, um controle social mais efetivo. Neste período, além disso, a LAI passou a ter que dialogar com outras importantes inovações legislativas como, por exemplo, a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) e a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021).

Contudo, a despeito dos significativos avanços registrados, ainda é grande o déficit de eficácia social da legislação ora objeto da presente obra comemorativa, faltando ainda muito a ser realizado, em todos os níveis da Federação, para que o direito fundamental de acesso à informação alcance a necessária efetividade. Ademais disso, não tem faltado ataques diretos ao direito de acesso à informação, mediante tentativas recentes no sentido de dificultar e mesmo bloquear o acesso a determinadas informações de alto interesse público, incluindo até mesmo a imposição manifestamente inconstitucional de sigilos relativamente a determinados fatos que, num Estado Democrático de Direito, não poderiam, em hipótese alguma, serem subtraídos do alcance dos cidadãos.

Mas isso, por outro lado, não significa que não tenhamos muito a comemorar, pois não foram poucos os avanços e em diversos casos o Poder Judiciário, com destaque para o Supremo Tribunal Federal, tem operado como legítimo e eficaz guardião da Lei de Acesso à Informação, portanto, também garante do dever de transparência e publicidade por parte do Poder Público. Importante é também deixar registrado o apelo para que a cidadania seja cada vez mais vigilante e exercite seu direito ao controle social, também e ao mesmo tempo um modo de participar – no sentido de uma cidadania processual – de modo direto dos processos democráticos.

À vista do exposto, o presente E-book é fruto da exitosa parceria entre o Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCRS e o Centro de Estudos em Direito

Municipal da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, tendo contado com a valiosa participação de relevantes estudiosos do tema, representando diversos setores da academia jurídica e de representantes de órgãos estatais centrais para a efetividade do dever de transparência administrativa e do direito fundamental de acesso à informação pública.

Por derradeiro, cabe agradecer a todas as autoras e autores (cada qual responsável pelo teor de sua contribuição) pelo envio dos precisos textos que compõe esta coletânea, assim como manifestar a devida gratidão pelo competente trabalho realizado por Laura Iahnke Garbin, Residente Jurídica da PGM de Porto Alegre, assim como agradecer à Editora Fundação Fênix, na pessoa do Prof. Dr. Jair Tauchen, pela pronta acolhida e publicação da obra.

Boa leitura!

Ingo Wolfgang Sarlet.

Daniela Zago Gonçalves da Cunda.

Rafael Ramos.

Coordenadores.

1. REVISITANDO O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO¹



<https://doi.org/10.36592/9786554600026-01>

Ingo Wolfgang Sarlet²

Carlos Alberto Molinaro³

A democracia não pode funcionar de forma significativa sem uma cidadania informada, e tal cidadania é impossível sem um amplo acesso público às informações sobre as operações do governo⁴.

Ryan Shapiro

1. Considerações Iniciais

Como decorrência da democratização das relações de poder podemos identificar a existência de um “direito humano e fundamental ao saber” consequência – no plano político – das liberdades fundamentais conquistadas no âmbito do processo civilizatório. A liberdade de informação e os correlatos direitos à informação e do correspondente direito de acesso à informação, além de direitos humanos e fundamentais de alta relevância⁵ representam técnicas democráticas de

¹ O presente texto é fruto de reflexões sobre ensaio dos autores intitulado *O direito à informação na ordem constitucional brasileira: breves apontamentos*, publicado na obra coletiva *Acesso à Informação como Direito Fundamental e Dever Estatal* (Ingo Wolfgang Sarlet; José Antonio Montilla Martos e Regina Lúden Ruaro - Eds., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, pp. 11/26).

² Doutor em Direito (Universidade de Munique). Estudos de Pós-Doutorado junto a Universidade de Munique e Instituto Max-Planck de Direito Social Estrangeiro e Internacional. Professor Titular de Direito Constitucional da Escola de Direito e dos cursos de Mestrado e Doutorado em Direito e em Ciências Criminais da PUCS. Desembargador do TJRS aposentado. Advogado. Parecerista.

³ Doutor em Direito (com registro de Doctor Europeo pela Universidade Pablo de Olavide de Sevilha-ES). Mestre e Especialista em Direito Público pela PUCRS. Professor convidado nos Programas Interinstitucionais do PPGD da PUCRS.

⁴ No original: *Democracy cannot meaningfully function without an informed citizenry, and such a citizenry is impossible without broad public access to information about the operations of government.* Ryan Shapiro (quote).

⁵ O “direito à informação” (ou liberdade de expressão ou liberdade de informação) compreende assim três faculdades inter-relacionadas: as de buscar, receber ou difundir informações, opiniões ou ideias, oralmente ou por escrito, impressas, artísticas ou por qualquer outro procedimento. Nesse sentido, tal direito inclui as tradicionais liberdades de expressão e impressão, mas é mais amplo porque estende a proteção não apenas à “busca” e “divulgação”, mas também à “recepção” de informações, opiniões ou ideias por quaisquer meios (Cf., López-Ayllón, Sergio. *El Derecho a la Información como Derecho Fundamental*, in: *Derecho a la Información y Derechos Humanos - Estudios en homenaje al maestro*

alta densidade na conformação das relações humanas numa determinada comunidade sócio-política⁶. Presentemente tais direitos e deveres e os que lhes são inerentes estão reunidos numa disciplina jurídica que tomou a denominação de Direito da Informação⁷.

As duas iniciativas pretéritas mais importantes e de grande alcance – relativamente a tais direitos humanos e fundamentais – podem ser encontradas no *The Freedom of the Press Act de 1766*, da Suécia, considerada a mais antiga peça legislativa relativa a liberdade de informação no mundo (subsistindo na sua versão mais atual de 1976), e o Código de Organización Política y Municipal de 1888 da Colômbia. No âmbito do direito internacional, no segundo pós-guerra, foram importantes as manifestações que afinal se cristalizaram na articulação do art. 19 da Carta dos Direitos Humanos de 1948, onde se lê “[...] *Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers*. Também o art. 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; o art. 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de San José da Costa Rica; o Princípio 4 da Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão; o art. 10 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; e, o art. III e XVI da Convenção Interamericana Contra Corrupção, entre outras articulações normativas no direito estrangeiro.

O presente ensaio articula o tema no domínio do direito constitucional, e nesse sentido serão tecidas considerações sobre a titularidade, os destinatários e o conteúdo de tal direito na ordem jurídica nacional (com reflexos no direito estrangeiro, no que couber), migrando-se após para o “direito de acesso à informação pública”, de tal sorte que, desde logo, renunciemos ao tratamento (salvo algumas considerações de ordem geral nos primeiros segmentos do ensaio) do

Mario de la Cueva. Jorge Carpizo Miguel Carbonell (Eds). Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, p. 163.

⁶ Cf., Sarlet I. W., Molinaro, C. A. Direito à Informação e Direito de Acesso à Informação como Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira, in: Revista da AGU, Brasília DF, ano XIII, n. 42, p. 09-38, out/dez. 2014.

⁷ Cf., Enciclopédia Jurídica da PUCSP, verbete: Direito à informação. Andrés Felipe Thiago Selingardi Guardia. Tomo Direitos Humanos, Edição 2022. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/539/edicao-1/direito-a-informacao> (Acesso em: 19/05/2022).

direito à informação e do acesso à informação de natureza não pública e em poder de atores privados. Ao final teceremos algumas considerações sobre o corpo normativo infraconstitucional.

2. O Direito à Informação nas Constituições brasileiras anteriores a 1988

Na trajetória constitucional brasileira anterior a 1988 a liberdade de expressão e comunicação (informação) já aparecia na Carta Imperial de 1824, no seu Art. 179, IV: *Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escriptos, e publicar-os pela Imprensa, sem dependencia de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercicio deste Direito, nos casos, e pela fórma, que a Lei determinar* (vernáculo da época). Com a República, preserva-se a garantia constitucional da "manifestação do pensamento" quando a Carta de 1891, no nº 12º do Art. 72, dispõe que: *Em qualquer assumpto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependencia de censura, respondendo cada um pelos abusos que commetter, nos casos e pela fórma que a lei determinar. Não é permittido o anonymato* (vernáculo da época), linha que foi, em termos gerais, mantida nas constituições de 1934, 1937 e 1946, ainda que com algumas variações.

De acordo com o nº 9 do Art. 113 da Constituição de 1934: *Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento, sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido anonimato. É segurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos independe de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda, de guerra ou de processos violentos, para subverter a ordem política ou social.*

No texto constitucional de 1937, o nº 15 do Art. 122 preceituava que: *todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei.*

É preciso enfatizar que a Ditadura do Estado Novo (1937-1945) se caracterizou por fortes intervenções na liberdade de expressão, inclusive tendo ocorrido a suspensão dos direitos e garantias constitucionais mediante o Decreto nº

10.358, de 31.08.1942. Com a redemocratização, o § 5º do art. 141 da Constituição de 1946 estabelecia: *É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe*, preceito que veio a ser restringido pelo Ato Institucional n. 2 de 27 de outubro de 1965, já no domínio da Ditadura Militar instaurada pela Revolução de 31.03.1964.

Surpreendentemente, é com a Constituição de 1967 (em pleno regime ditatorial militar) que emerge com tal denominação, o direito à informação – embora com importantes restrições –, tal como previsto no § 8º do art. 150: *É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação sem sujeição à censura, salvo quanto a espetáculos de diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independe de licença da autoridade. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe*.

A Emenda Constitucional n. 1/1969, mantém o reconhecimento do direito, alterando a redação para: *É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura, salvo quanto a diversões e espetáculos públicos, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos não depende de licença da autoridade. Não serão, porém, toleradas a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes*. A prestação de informação sem sujeição à censura já assume aqui já a condição de elemento central da ordem constitucional brasileira na perspectiva da “liberdade de informação” em sentido estrito, ainda que

no período ditatorial a censura tenha sido amplamente praticada⁸.

3. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Com o a redemocratização do país, o sistema político e jurídico nacional acolhe e protege a plena liberdade de expressão, seja no exercício da opinião, da consciência, ou da informação em todos os seus amplos conteúdos significantes, pois a Constituição Federal de 1988 (a seguir apenas CF/1988) consagra o direito à informação e de acesso à informação que, de modo generalizado, está assentado no catálogo de direitos fundamentais articulado pelo art. 5º, incisos IV, X, XII, XIV, XXXIII, XXXIV (alínea “b”), LX, LXXII; bem como no art. 37, § 3º, inciso II; no art. 93, inciso IX; no art. 216, § 2º; e no art. 220 e parágrafos, sem prejuízo de outras manifestações normativas atributivas de posições jurídicas subjetivas ativas, por força da cláusula de abertura contida no § 2º do mesmo art. 5º da CF/1988, a teor da qual os direitos expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do seu respectivo regime e princípios, além de abarcarem os direitos consagrados em tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil, em que pese a problemática do valor jurídico dos tratados no direito interno, que aqui não será analisada.

O mandamento contido no inciso IV⁹ do art. 5º da CF/1988 consagra a dimensão individual do direito à informação, pois assegura a livre manifestação do pensamento, isto é, cuida do direito de comunicar livremente, de modo imediato, direto, ou mediante qualquer meio de difusão, as ideias, os ideais, as opiniões e os conhecimentos quaisquer que sejam. Aqui estamos no âmbito do direito de informar (muito claro aos periodistas) que inclui toda e qualquer crítica. Aliás, o STF já decidiu que “não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir previamente o que pode ou o que não pode ser dito por indivíduos e jornalistas”¹⁰.

⁸ Aqui remetemos o leitor ao bem articulado ensaio com revisão da literatura legal e técnico-científica produzida entre os anos de 1824 e 2019 de Lúcia Helena Correa Solci, *Acesso à informação pública no Brasil: do Império à República*. GORA: Arquivologia em debate, ISSN 0103-3557, Florianópolis, v. 30, n. 60, p. 75-100, JAN/JUN 2020. Disponível em:

<https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/download/823/pdf/4437> (acesso em 14/04/2022).

⁹ [...] é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato.

¹⁰ Cf. STF: ADI 4.451-MC-REF, rel. min. Ayres Britto, julgamento em 2-9-2010, Plenário, DJE de 24-8-2012; ADPF 130, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 30-4-2009, Plenário, DJE de 6-11-2009.

Os preceitos contidos nos incisos XIV¹¹ e XXXIII¹² do art. 5º da CF/1988 consagram, além do ponto de vista individual, uma dimensão coletiva do direito à informação. Com acuidade que lhe era costumeira, em 1980 (antecipando-se em oito anos à Carta de 1988), em tese apresentada na VIII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho, já afirmara: “a liberdade de expressão é um direito de quem o utiliza. O direito à informação alcança e abrange o público a que ele se dirige. Entre os dois, há uma distância que vai de um *direito pessoal* a um *direito coletivo*” (itálico nosso)¹³.

Tanto na sua dimensão individual quanto coletiva, a CF/1988, além de proscrever a censura (art. 5º, inciso IX, e art. 220, § 2º), também estabelece que: *A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição* (CF/1988, art. 220, caput).

De regra, portanto, somente a Constituição poderá impor limites ou justificar restrições ao direito à informação e de modo geral às liberdades comunicativas, de tal sorte que uma “resposta correta” sobre a extensão do direito à informação é sempre e em primeiro plano uma resposta constitucionalmente adequada, ou seja, fundada na e justificada pela Constituição.

Os limites e restrições às liberdades comunicativas e informacionais, contudo, podem ser tidos como constitucionalmente legítimos, especialmente por força de conflitos com outros princípios e direitos fundamentais, como é o caso – entre outros – dos direitos à privacidade e intimidade, a honra e a imagem das pessoas. Tal possibilidade tem sido objeto de acirrada controvérsia (também) no Brasil, destacando-se o entendimento, compartilhado pelo STF, de repúdio ao discurso do ódio e de caráter discriminatório¹⁴, mas também, ainda que em caráter excepcional

¹¹ [...] é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

¹² [...] 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.

¹³ Barbosa Lima Sobrinho, A. J. Direito de Informação. Rev. Inf. Leg. Brasília, 17, n. 67 jul/set 1980, p. 155/156 (Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181246> (Acesso em: 12/04/2022)).

¹⁴ Cf., por todos, o julgamento do *Habeas Corpus* n. 82.424-RS, Relator Ministro Maurício Correia (Caso “Ellwanger”).

e dadas as circunstâncias, da afetação de direitos de personalidade, designadamente quando em causa a dignidade da pessoa humana¹⁵.

Mas a CF/1988 também dotou a cidadania de um instrumento processual próprio, o *habeas data*, para assegurar o acesso e a retificação de informações pessoais depositadas em bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público (art. 5º, LXXII), de modo a contribuir para o desenvolvimento de uma autodeterminação informativa no trato com os dados pessoais, assim como de um direito de petição e de obtenção de certidões perante o poder público.

Além disso, o já referido *habeas data*, que assume a condição de autêntica "ação constitucional", com *status* de direito fundamental, pode ser manejado em face de particular, em geral pessoas jurídicas, pois o que define o seu cabimento em concreto é a natureza pública das informações e do respectivo banco de dados.

Ainda no que diz com o nível textual, a CF/1988, incluiu a publicidade no âmbito dos princípios diretivos da Administração Pública (artigo 37, caput), além de, no seu artigo 37, § 3º, inciso II¹⁶, e no artigo 216, § 2º¹⁷, respectivamente, assegurar, de modo direto, o direito à informação detida pelo Poder Público, além de estatuir (artigo 216A, § 1º, IX¹⁸), o dever de transparência e compartilhamento das informações em posse da Administração, ao passo que a teor do inciso IX do art. 93, estabelece o dever de motivação dos atos do Poder Judiciário e a publicidade dos julgamentos, ressalvadas exceções¹⁹.

¹⁵ Cf., dentre tantos, especialmente, Weingartner Neto, Jayme, Honra, privacidade e liberdade de imprensa: uma pauta de justificação penal, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2002, bem como, por último, Sarmento, Daniel, Art. 5º, inciso IV, in: Canotilho, J.J. Gomes; Mendes, Gilmar F.; Sarlet, Ingo W.; Streck, Lenio L. (Coord.), Comentários à Constituição do Brasil, São Paulo: Saraiva/Almedina, p. 257 e ss.

¹⁶ [...] A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

¹⁷ [...] cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem [...]

¹⁸ [...] descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações. Inserido mediante a Emenda Constitucional nº 71, de 29.11.2012.

¹⁹ [...] todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

Tal feixe de preceitos constitucionais tem sido objeto de uma gradual, mas muito diferenciada concretização pelos órgãos estatais, seja no plano legislativo, seja na esfera de atuação da Administração Pública e do Poder Judiciário, o que será objeto de nossa atenção precisamente no próximo item²⁰.

4. O Direito de Acesso à Informação em face do Poder Público e sua concretização

De todo o exposto até o momento, cremos clara a concepção de que o fenômeno “informação” objeto da regulação pelo Direito, se tenciona nas ações de informar, informar-se e de ser informado. Em primeira linha, portanto, ele assume uma dimensão individual (sem prejuízo de sua natureza coletiva), na condição de direito subjetivo de acessar informação perante qualquer sujeito de direito, independentemente do direito da coletividade (do sujeito plural de direito) de buscar, acessar, receber e divulgar informações em poder do Estado, seus agentes, instituições e, mesmo entes privados com interesses vinculados à Administração.

De outro modo, seja na sua dimensão singular ou coletiva, o direito de acesso à informação imanta necessariamente proteção dos direitos da personalidade (entre esses, honra, vida privada, intimidade, imagem...) gerando dessa forma um limite ao acesso e difusão da informação, fundado na paridade de armas entre cidadãos e cidadãos e entre cidadãos e o Estado objetivando a concreção do direito à autodeterminação informativa^{21/22}.

²⁰ Importa desde logo esclarecer que o sistema no Brasil tem dado largos passos na concretização de uma política pública do direito à informação. Sirva de exemplo a plataforma Fala.BR - Módulo Acesso à Informação> Disponível em: (<https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f-acesso> em 14/04/2022).

²¹ Importa observar: “[...]. Este direito à autodeterminação informativa é um verdadeiro direito fundamental, com conteúdo próprio (...), e não apenas uma garantia do direito à reserva da intimidade da vida privada. Embora possa proteger informação íntima, e se assuma, instrumentalmente, como direito-garantia daquela (...), é também um direito dirigido à defesa de novas facetas da personalidade – é um direito de personalidade – traduzido na liberdade de controlar a utilização das informações que lhe respeitem (desde que sejam pessoais), e na proteção perante agressões derivadas do uso dessas informações” (Sarmiento e Castro, Catarina. O direito à autodeterminação informativa e os novos desafios gerados pelo direito à liberdade e à segurança nos pós 11 de Setembro, p. 11 do texto que pode ser acessado em: http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/CatarinaCastro.pdf (acesso em 02/08/2013)).

²² Sobre a autodeterminação informativa imprescindível a consulta ao ensaio de Gerrit Hornung, Christoph Schnabel, Data protection in Germany I: The population census decision and the right to informational self-determination, Computer Law & Security Review, Volume 25, Issue 1, 2009, Pages

4.1. Sujeitos e Destinatários do direito de Acesso à Informação: Algumas particularidades

Consoante já adiantado, sujeitos também do direito de acesso à informação são todas as pessoas naturais e jurídicas, as universalidades de direito, bem como os órgãos despersonalizados, incluindo, no caso das pessoas naturais, os estrangeiros, sejam eles, ou não, residentes no País, ressalvadas as circunstâncias ligadas à natureza do "interesse" em questão, isto é, de interesse do particular ou de interesse coletivo, o que, em princípio, não afasta eventual possibilidade de restrição também do ponto de vista da titularidade.

A denegação do acesso a qualquer tipo de informações deve, contudo, ser excepcional e somente poderá fundamentar-se naquelas razões específicas dispostas pelo texto constitucional e legislação infraconstitucional pertinente, como é o caso, em especial, da segurança nacional, para efeito da proteção de dados pessoais (sensíveis), a proteção dos segredos industriais e comerciais, a prevenção ou investigação das práticas criminosas, o que será objeto de atenção logo adiante.

Do ponto de vista do seu polo passivo, dos destinatários, nele se incluem todas as entidades estatais (o que abrange as Autarquias, Fundações, mas também as Empresas Públicas), no sentido de uma vinculação isenta de lacunas do poder público, como, ademais, se verifica na seara dos direitos e garantias fundamentais, mas também atores privados estarão obrigados a assegurar o desfrute desse direito sempre e quando exerçam qualquer preposição de autoridade administrativa, realizem função ou serviços públicos ou, ainda, operem com recursos e fundos públicos, pois toda a informação em posse das entidades públicas ou daquelas entidades privadas que exerçam funções ou serviços públicos ou ainda utilizem recursos públicos devem estar submetidas ao princípio da publicidade (Art. 37 da CF/1988), mas também no dever de transparência, que blinda, em regra, qualquer

84-88, (Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0267364908001660> - acesso 20/05/2022). Também de Antoinette Rouvroy and Yves Poullet, *The Right to Informational Self-Determination and the Value of Self-Development: Reassessing the Importance of Privacy for Democracy*, in, Gutwirth, S., Poullet, Y., De Hert, P., de Terwangne, C., Nouwt, S. (eds) *Reinventing Data Protection?* Dordrecht: Springer, 2009, pp. 44/76. Finalmente, cf., ainda, Dowd, R. *Germany: Digital Human Rights and a History of Invasive Surveillance*. In: *The Birth of Digital Human Rights. Information Technology and Global Governance*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2022, pp. 99/131.

ocultação de informações detidas pelo poder público, traduzindo-se também em um dever de prestações informacionais.

4.2. Objeto do Direito de Acesso à Informação

Revela-se como objeto do direito toda a informação produzida ou detida por órgãos e entidades públicas, bem como aquela produzida ou mantida por pessoa física ou privada decorrente de um vínculo com órgãos e entidades públicas. Ademais, integram também objeto de direito as informações sobre as atividades de tais órgãos e entidades inclusive relativas à sua política, organização e serviços, o que inclui as informações pertinentes ao patrimônio público, a utilização de recursos públicos, licitações e contratos administrativos, bem como as consequentes informações sobre políticas públicas, inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas.

4.3. Eficácia do Direito de Acesso à Informação

No sistema constitucional brasileiro as normas definidoras dos direitos fundamentais têm aplicação imediata (§ 1º do art. 5º da CF/1988), o que implica uma vinculação direta dos órgãos, funções, agentes e atos do poder público, bem como a circunstância de que a ausência de legislação infraconstitucional reguladora não afasta, por si só, a extração de efeitos jurídicos úteis deduzidos diretamente do plano constitucional, o que, dito de outro modo, significa que a falta de lei não impede o Poder Judiciário de assegurar o acesso à informação pública, além de assegurar o pleno controle da legitimidade constitucional dos atos do poder público que atentam contra o direito de acesso à informação²³.

Mas resulta evidente que, em dado período, o direito de acesso à informação carecia de regulamentação infraconstitucional para que lhe fosse assegurado o exercício mediante um devido procedimento e as necessárias garantias. Tal regulamentação acabou sendo levada a efeito no Brasil mediante a edição da Lei nº

²³ Sobre o tema, v., para maior desenvolvimento, Sarlet, Ingo W. A Eficácia dos Direitos Fundamentais, 12ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, segunda parte.

12.527, de 18 de novembro de 2011, com regulação pelo Decreto (Presidencial) nº 7.724, de 16 de maio de 2012. A legislação é aplicada em todo o território nacional e, por força do princípio federativo, a todos os Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, que, contudo, no âmbito (e limites) de suas respectivas competências, podem editar leis em caráter estadual e municipal. Atualmente já dispõem de normativa infraconstitucional vinte e sete (27) estados brasileiros mais o Distrito Federal, ademais de seiscentos e sessenta e cinco (665) municípios com população superior a 50 mil habitantes²⁴, bom registrar que nada obstante os esforços que o Poder Público vem dispendendo, muito ainda falta para dotar o país de um sistema realmente efetivo (isto é, com produção de resultados sociais plenamente satisfatórios)²⁵.

4.4. Restrições ao Acesso – excludentes da obrigação

Impende ressaltar que a eficácia dos direitos fundamentais, logo também do direito de acesso à informação, não é absoluta, no sentido de impedir toda e qualquer restrição. Além de restrições diretamente estabelecidas pela CF/1988 (como a que assegura o sigilo da fonte, a depender das circunstâncias) a sede para que os limites ao direito de acesso à informação sejam concretizados mediante intervenções restritivas e, em primeira linha, a legislativa.

Entre essas restrições podem ser elencadas as informações que possam pôr em risco a defesa e a soberania nacionais, bem como os planos ou as operações estratégicas das Forças Armadas. Ademais, protege-se a discricção e o sigilo, sempre que a difusão da informação prejudicar a condução de negociações, ou das relações internacionais do país, seus agentes ou mesmo da iniciativa privada. De outro modo, por evidente e dependente, contamina o direito de acesso, como exceção, se as informações foram fornecidas em caráter sigiloso por outros estados e organismos

²⁴ Cf., EBT - Avaliação 360° - 2ª Edição - Período de avaliação: 01/04/2020 a 31/12/2020. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66#ranking (acesso em 20/05/2022).

²⁵ Vale fazer menção para duas plataformas que muito tem contribuído para dotar de eficácia e efetividade o direito à informação e ao seu acesso: (a) Portal Brasileiro de Dados Abertos (<https://dados.gov.br>) e o (b) Portal da Transparência do Governo Federal (<https://www.portaldatransparencia.gov.br>).

internacionais; aquelas que põem em risco a segurança de instituições ou “altas” autoridades, nacionais ou estrangeiras, bem como seus familiares e conexos; e comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento.

Outra restrição na divulgação está o pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde de terceiros; e, no campo econômico, oferecer elevado risco à estabilidade financeira, ou monetária do país, ademais de prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico.

Mas considerando o enfoque do presente texto, que se destina a propiciar uma apresentação geral do direito de acesso à informação (situado no marco mais amplo do direito à informação e do direito da informação) perante o poder público no Brasil, segue um sumário roteiro para a compreensão de como o acesso à informação foi objeto de regulação infraconstitucional, sem deixar, quando for o caso, de apontar algumas questões de natureza mais polêmica.

5. O comando normativo infraconstitucional

A Lei 12.527 de 18 de Novembro de 2011, regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e dá outras providências, estabelecendo que toda informação produzida ou custodiada por órgãos e entidades públicas é passível de ser ofertada ao cidadão, a não ser que esteja sujeita a restrições de acesso legalmente estabelecidas, quais sejam: estabelece que toda informação produzida ou custodiada por órgãos e entidades públicas é passível de ser ofertada ao cidadão, a não ser que esteja sujeita a restrições de acesso legalmente estabelecidas, quais sejam:

- (a) informações classificadas nos graus de sigilo reservado, secreto ou ultrassecreto, nos termos da própria lei;
- (b) informações pessoais, afetas à intimidade e à vida privada das pessoas naturais; ou

(c) informações protegidas por outras legislações vigentes no País, como é o caso do sigilo fiscal e do sigilo bancário.

Para operacionalizar o direito à informação, a lei garante à sociedade o acesso a informações públicas de duas formas:

1. Transparência Passiva: quando o Estado fornece informações específicas solicitadas por pessoas físicas ou jurídicas;
2. Transparência Ativa: quando o Estado concede proativamente amplo acesso a informações de interesse coletivo e geral, divulgando-as, principalmente, em seus sítios eletrônicos na Internet.

A Lei de Acesso à Informação, e seu decreto regulamentador no âmbito do Poder Executivo Federal (Decreto nº 7.724/2012), estabelece que órgãos e entidades devem disponibilizar infraestrutura próprias para receber e responder pedidos de informação da sociedade e para garantir a análise de negativas de informação em diferentes instâncias recursais. Para tanto, todos os órgãos e as entidades estão obrigados a criar o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, com o objetivo de atender e orientar o público quanto ao acesso à informação, bem como receber e registrar pedidos, entre outras atribuições²⁶. Além de disponibilizar o espaço físico do SIC, os órgãos devem possibilitar o recebimento de pedidos de informação por meio da Internet.

Assim, visando facilitar o exercício do direito à informação por parte da sociedade, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), agora integrado na plataforma Fala.BR. O Sistema funciona como porta de entrada única, no âmbito do Poder Executivo Federal, para registro de pedidos de informação e de suas respectivas respostas. Da mesma forma, no âmbito dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, já se encontram em operacionalização e-SIC's, e respectivos portais de transparência²⁷.

²⁶ Cf., https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria/sic (acesso em 22/05/2022).

²⁷ Cf., Controladoria-Geral da União Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527: Leis de Acesso à Informação (2013). Relatório que pode ser acessado em:

5.1. Principais características da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011

A Lei de Acesso à Informação (12.527/2011 – agora e adiante LAI), tem, entre outros, por principais objetivos: (i) publicidade (esse o mandamento, o sigilo é a exceção); (ii) controle social da administração pública; (iii) divulgação independentemente de solicitação; (iv) desenvolvimento da cultura da transparência; e, (v) utilização das tecnologias da informação e da comunicação (TIC).

No seu âmbito de abrangência incluem-se: instituições, órgãos e entidades federais estaduais e municipais, em qualquer função (legislativa, administrativa e judiciária); empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Estado. Entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos: diretamente do orçamento estadual; ou mediante subvenções sociais, contratos de gestão, termos de parceria, convênios, acordos, ajustes ou outros meios e modos de financiamento ou fomento.

A LAI foi objeto de regulação mediante a edição do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio-2-anos-lai-web.pdf> (acesso em 19/12/2014). Coletânea de Acesso à Informação. Publicação da Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União. Brasília, 2014, em: http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/coletanea-acesso_informacao.pdf (acesso em 19/12/2014). Direito de Acesso à Informação - Marco Normativo Brasileiro – Publicação da Controladoria-Geral da União. Brasília, junho/2014, acessível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/marco_normativo.pdf (acesso em 19/12/2014). OBS. - A Lei 12.527, de 2011 estabelece normas para o acesso às informações conforme as previsões constitucionais do artigo 5º, inciso XXXIII, do artigo 37, §3º, inciso II e do artigo 216, §2º Além de tratar de assuntos constitucionais, a Lei 12.527 modifica a lei que estabelece o regime jurídico dos servidores públicos federais, Lei nº 8.112, de 1990 e revoga outras leis e dispositivos legais. O tema central da Lei 12.527 é composto das normas de acesso à informação já previstos na Constituição e nas leis. A Lei nº 11.111, de 05.05.05, foi revogada pela Lei 12.257. A Lei nº 11.111 regulamentava a parte final do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal. A Lei 12.527 também revogou dispositivos da Lei nº 8.159, de 08.01.1991. A lei cujos dispositivos vão deixar de prevalecer com a vigência da Lei 12.527 trata da política nacional de arquivos públicos e privados. A Lei do Acesso à Informação no Brasil é uma lei ordinária federal. Entretanto, tem âmbito de aplicação a todos os entes públicos nacionais e ganha assim contorno de lei nacional. Não possui revogações posto que nem em vigor esteja ainda. Sua origem é o Poder Legislativo. Foi publicada em edição extraordinária do Diário Oficial da União de 18.11.2011. A Lei 12.527 conta com a referenda da AGU – Advocacia Geral da União; da CGU – Controladoria Geral da União; do GSI-PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; da SDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; do MJ – Ministério da Justiça; do MRE - Ministério das Relações Exteriores; do MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; do MC – Ministério das Comunicações; da SECOM – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; da CC-PR - Casa Civil da Presidência da República e do MD – Ministério da Defesa.

5.2. Princípios do direito de acesso – os artigos 3º, 6º e 7º da LAI estabelecem as garantias e os princípios fundamentais do direito de acesso, sendo esses articulados como: (a) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; (b) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; (c) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; (d) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; (e) desenvolvimento do controle social da administração pública; (f) gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; (g) proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; (h) proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso; (i) orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; (j) informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; (k) informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; (l) informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; (m) informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; (n) informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e (o) informação relativa: 1) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; 2) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

5.3. Categorias de informação - Informações ao Cidadão – Divulgação – o artigo 8º trata da transparência ativa no fornecimento de informações, pois atribui o *dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de*

informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (caput). Na ordem, decorrentes desse dever encontram-se as obrigações de: (a) registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; (b) registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; (c) registros das despesas; (d) informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; (e) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e (f) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. No art. 9º pode ser encontrado o dever de transparência passiva do Estado (governo) no fornecimento das informações quando solicitado, obrigando-se pela *criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para*: a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

5.4. Procedimento – Identidade e Informação. Pesquisa de documentos e Meios de divulgação. Custos. Prazos de atendimento – o art. 10 da LAI, no domínio da transparência passiva trata do pedido de acesso, dispondo que *qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações [...] por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida*, devendo o órgão ou entidade pública [...] *autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível* (art. 11) e não classificada (arts. 21 ao 30), sendo que o serviço de busca e fornecimento da informação será gratuito, *salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados* (art. 12). Observando-se que quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original (art. 13) e, no caso de

impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original (§ único); em qualquer caso é direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia (art. 14).

5.5. Negativa de Informação e Recurso – o art. 15 contempla o direito de recurso frente a qualquer negativa na prestação da informação dispondo: *no caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência. Observando-se que o recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias (§ único).*

5.6. Restrições ao Acesso – o art. 21 da LAI, articula importante mandamento no sentido que não pode ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, esclarecendo, ainda, o § único do citado artigo que *as informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso. As restrições estão bem identificadas na LAI (art. 21 ao 30), sendo que o sistema de classificação de informações possui três níveis – ultrassecreto, secreto e reservado – com prazos determinados de sigilo, isto é, 25, 15 e 5 anos respectivamente. Decorrido esse período, renovável apenas uma vez, a informação é automaticamente tornada pública. Observe-se que para a classificação, deve-se considerar o interesse público, a gravidade do dano à segurança da sociedade e do Estado e o prazo máximo de restrição, utilizando o critério menos restritivo possível. A lei só detalha as autoridades que podem classificar informação no âmbito da administração pública federal. Assim, na União, toda classificação deve ser formalizada em uma decisão que contém o assunto sobre o qual versa a informação, os fundamentos da classificação, o prazo de sigilo e a identificação da autoridade que a classificou. Essa decisão é mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada. Um agente*

público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar essa decisão à Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Todos os órgãos e entidades públicas (não apenas no âmbito federal) deverão submeter à reavaliação as informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 anos após a entrada de vigência da Lei Geral de Acesso à Informação (LAI)²⁸.

5.7. Respeito à Liberdade e as Garantias Individuais – o art. 31 da LAI, na esteira do disposto constitucional dispõe 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*. As informações pessoais pela LAI terão acesso restrito pelo prazo máximo de 100 anos (contados da data de sua produção), podendo, no entanto serem divulgadas diante de previsão legal ou do consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem (§ 1º, I); observe-se ainda, que o consentimento referido não será exigido quando as informações forem necessárias: à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico; à 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; ao cumprimento de ordem judicial; à defesa de direitos humanos; ou à proteção do interesse público e geral preponderante (§ 3º e incisos). A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância. Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal (§ 4º e 5º).

²⁸ Cf. Legislação sobre Acesso à Informação, Proteção de Dados Pessoais e Internet. Claudio Nazareno, Guilherme Pereira Pinheiro (organizadores). – 1ª Ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020. Também, Canhadas, Fernando Augusto Martins. O Direito de Acesso à Informação Pública: O Princípio da Transparência Administrativa. Brasil: Editora Appris, 2019. Ainda, Barros, João Pedro Leite. Direito à Informação - Repercussões no Direito do Consumidor. Indaiatuba SP: Editora Foco, 2022. Faleiros Júnior, José Luiz de Moura. Administração Pública Digital: Proposições para o Aperfeiçoamento do Regime Jurídico Administrativo na Sociedade da Informação. Indaiatuba SP: Editora Foco, 2020. Salgado, Eneida Desiree. Lei Geral De Acesso À Informação – Lei 12.527/2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

5.8. Responsabilidade pela Informação - os artigos 32, 33 e 34 da LAI tratam da responsabilidade dos agentes públicos civis e militares (autoridades e demais entes), bem como pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público.

5.9. Resistência a medidas de transparência derivadas do direito de acesso à informação

Como de se esperar – algumas resistências ocorreram e ainda permanecem como resultado da implementação em nível infraconstitucional do direito de acesso à informação. A mais notável de todas pelos debates que foram colocados na doutrina, na mídia e nos centros de poder diz com a transparência na divulgação dos valores recebidos pelos servidores públicos em todos os níveis da de em todos as funções do Poder Público (executivo, legislativo e judiciário). Tal demarcação é objeto da regulação da Lei 12.527/2011, isto é, o Decreto nº 7.724, de 16 de Maio de 2012, que dispõe no seu inciso VI do seu Art. 7º: *- remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. Tal dispositivo foi considerado (e por muitos ainda o é) inconstitucional, pois excedeu ao dispor sobre o que não rege a Lei 12.527/2011, objeto de sua regulação e, tendo em conta que no direito brasileiro não se admite (em tese e de modo puro) o regulamento autônomo²⁹. Contudo, tal questão já está – no momento – pacificada por força da Decisão do STF no sentido que o [...] *Direito à informação de atos estatais, neles embutida a folha de pagamento de órgãos e entidades públicas. (...) Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de*

²⁹ Cf., sobre o tema, Copola, Gina. Jurisprudência Comentada: Lei de Acesso à Informação. Publicação de vencimentos de servidores. Responsabilidade civil do estado. Nov. 2012, em: <http://www.acopesp.org.br/artigos/Dra.%20Gina%20Copola/gina%20artigo%2084.pdf> (acesso em 12/12/2014).

*informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo 'nessa qualidade' (§ 6º do art. 37)*³⁰.

Considerações Finais

Para que a liberdade e o direito de acesso à informação siga sendo o farol que sirva para iluminar e tornar transparente os negócios do Estado, necessária a sempre crescente participação da sociedade civil comprometida por uma proativa cidadania. Sem a pressão e mobilização constantes da sociedade civil as disposições normativas que asseguram ampla informação podem converter-se em "letra morta", e os princípios que as motivam podem ser suplantados por interesses menos democráticos.

Não podemos esperar que os governos mudem por si mesmos. Os ventos da globalização e da modernização não converterão de modo automático burocratas egotistas em servidores abertos e transparentes. O debate público e a ação política são elementos chave na consolidação da "transparência". Essa batalha pela transparência também deve ser fortalecida mediante a investigação sistemática das origens e funcionamento das diversas normas sobre liberdade e direito de acesso à informação existentes em âmbito planetário (ao menos, nos assim denominados Estados Democráticos do Ocidente).

No direito estrangeiro, inúmeras são as Constituições que consagram o direito

³⁰ Cf., SS 3.902-AgR-segundo, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 9-6-2011, Plenário, DJE de 3-10-2011. Disponível a Decisão em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628198> (acesso em: 12/12/2014).

de acesso à informação³¹ e, inúmeras são – no cenário infraconstitucional –, as leis de acesso à informação existentes no mundo contemporâneo³².

Certo é que no direito brasileiro existe um dever constitucional do Estado em assegurar a gestão transparente da informação, para tanto o Estado está obrigado na proteção da informação, garantindo sua disponibilidade à cidadania, ademais de proteger de igual modo a informação sigilosa e a informação pessoal, nesse sentido, como já mencionamos muitas são as iniciativas do Poder Público para atender as exigências constitucionais e legais. Por isso mesmo está obrigado a submeter-se aos preceitos da defesa da transparência pela divulgação, independentemente de solicitações, em domínio eletrônico dedicado de acesso, de informações de interesse coletivo produzido ou custodiadas por ele mesmo, obrigando-se, ainda, pela publicação anual, nas redes, da lista das de informações e documentos classificados em cada grau de sigilo e aquelas que tenham sido desclassificadas nos últimos doze meses, ademais da publicação anual do relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas.

É bem verdade que na atualidade, por inúmeras questões políticas, – não sendo este o espaço adequado para análise dessas –, algumas restrições e obstáculos vem se impondo para a maior plenitude do direito à informação e, notadamente, o seu acesso, o que inclusive já tem sido submetido ao crivo do STF.

³¹ Uma simplificada consulta pode ser realizada em: CONSTITUTE, site desenvolvido pelo Projeto de Constituições Comparativas da Universidade do Texas em Austin e da Universidade de Chicago, dirigido por Zachary Elkins e Tom Ginsburg. Foi semeado com uma doação do Google Ideas (agora Jigsaw), com apoio financeiro adicional – entre outros – do Indigo Trust e do IC2, in: <https://www.constituteproject.org/?lang=en> (acesso em 24/05/2022).

³² Cf., Darbshire, Helen. Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities. Access to Information Program at the World Bank Institute (WBI) and supported financially by the Communication for Governance and Accountability Program (CommGAP), 2010. Disponível em: https://foiadvocates.net/wp-content/uploads/Publication_WBI_ProactiveTransp.pdf (acesso em 22/05/2022). Também cf., Relatório da UNESCO sobre o estado das garantias de acesso à informação e o progresso internacional em sua implementação: Powering sustainable development with access to information: highlights from the 2019 UNESCO monitoring and reporting of SDG indicator 16.10.2. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369160> (acesso em 22/05/2022). Trenado, Laura Caballero. El confinamiento del derecho a la información. Estudios en derecho a la información, n. 13, p. 35-60, 2022. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8088906.pdf> (acesso 22/05/2022). Finalmente, mas diríamos indispensável sua consulta, cf., Blanke, Hermann-Josef; Perlingeiro, Ricardo (Editores), The Right of Access to Public Information - An International Comparative Legal Survey. Berlin: Springer, 2022. 856 pp.

Outro aspecto a ser sublinhado é o crescente número de decisões denegatórias do acesso à informação e o estabelecimento de sigilos de questionável legitimidade jurídica.

A despeito disso e das preocupações daí decorrentes quanto ao futuro do acesso à informação pública no Brasil, muito já foi feito e segue sendo realizado. À guisa de exemplo, verifica-se que a Controladoria Geral da União com o seu Painel – Lei de Acesso à Informação vem prestando excelente trabalho na demonstração bem detalhada da implementação da norma no Poder Executivo Federal. Ali são prestadas informações sobre números de pedidos e recursos, bem como cumprimento de prazos, ademais do perfil dos solicitantes, transparência ativa, entre outros aspectos. Os dados são extraídos da plataforma Fala.BR. No painel, é possível comparar dados de órgãos com a média do Governo Federal e da categoria da entidade pesquisada. A ferramenta permite, ainda, pesquisar e examinar indicadores, de forma fácil e interativa³³.

De igual modo, a despeito de algumas controvérsias e vacilos, as políticas públicas relativas ao evento COVID-19, bem como os deveres de informar respectivos, estão bem demonstrados em uma plataforma que – desde uma navegação criteriosa – atende as expectativas, trata-se da SECOVID – Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19 do Ministério da Saúde criada em maio de 2021, pelo Decreto nº 10.697 de 10/05/2021, para coordenar as ações durante a Emergência em Saúde Pública em decorrência da pandemia do novo Coronavírus³⁴. A SECOVID disponibiliza informações atualizadas diariamente sobre o registro de casos de Covid-19 no Brasil, atente-se que os registros espelham a situação epidemiológica diária em cada estado da federação³⁵.

O direito à informação é garantido a todos pela Carta Constitucional, segundo a qual o direito é garantido e só pode ser restringido por lei se forem necessárias medidas, em uma sociedade democrática, para proteger os direitos e liberdades de outros, proteção da saúde pública e de outras contingências. Esse direito é uma das importantes garantias de legalidade na administração pública, que serve ao cidadão

³³ Cf., <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm> (acesso 24/05/2022).

³⁴ Cf., <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/secovid> (acesso 24/05/2022).

³⁵ Cf., <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/informes-diarios-covid-19> (acesso 24/05/2022).

para controlar suas atividades e possibilita que ele participe de forma qualificada (porque informada).

Tanto o acesso à informação pública quanto a proteção de dados pessoais, embora demandas aparentemente contraditórias, são direitos cuja realização pode ser considerada o principal indicador da democracia informacional de uma sociedade. Portanto, a qualidade da legislação que assegura institucionalmente o binário: acesso à informação – proteção de dados pessoais e o grau de segurança jurídica alcançado com eles, está diretamente relacionada ao princípio constitucional do Estado de Direito e da Autoridade Democrática.

O princípio da boa administração rege o direito administrativo entendido como um conjunto de garantias protetivas, como o princípio da igualdade, a previsão de procedimentos para o exercício da audiência prévia pelos cidadãos, o funcionamento da instituição da ouvidoria e outras autoridades independentes que oferecem garantias de maior grau de objetividade, transparência e imparcialidade, a fundamentação dos atos administrativos, a possibilidade de recurso na justiça contra os atos da administração. Nesse contexto, o acesso à informação em poder da administração pública, ou seja, o acesso aos documentos administrativos (sejam eles públicos ou privados contidos em registros públicos) é entendido como o cumprimento do princípio da boa administração. A fundamentação constitucional mais geral do princípio da boa administração tem como importação o conceito mais amplo de Estado de Direito³⁶.

Da natureza clara de um dispositivo constitucional, o direito de acesso à informação derivação lógica do direito à informação, do “direito de saber” como regra de força formal suprema, confere um conteúdo normativo muito rico, ou seja, um material que pode, por definição, ser interpretado com amplitude democrática para demonstrar, para além da vontade política, de legítima defesa do princípio da transparência e da proteção dos dados pessoais, competência científica na prestação da informação.

³⁶ Sobre a “boa administração”, cf., Freitas, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo, Malheiros, 2014, 198 pp.

Referências Bibliográficas

Barbosa Lima Sobrinho, A. J. Direito de Informação. Rev. Inf. Leg. Brasília, 17, n. 67 jul/set 1980, p. 155/156 (<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181246>. Acesso em 12/04/2022).

Barros, João Pedro Leite. Direito à Informação - Repercussões no Direito do Consumidor. Indaiatuba SP: Editora Foco, 2022.

Blanke, Hermann-Josef; **Perlingeiro**, Ricardo (Editores), The Right of Access to Public Information - An International Comparative Legal Survey. Berlin: Springer, 2022.

Canhadas, Fernando Augusto Martins. O Direito de Acesso à Informação Pública: O Princípio da Transparência Administrativa. Brasil: Editora Appris, 2019.

Controladoria-Geral da União Ouvidoria-Geral da União. Coletânea de Acesso à Informação. Brasília, 2014 (http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/coletanea-acesso_informacao.pdf. Acesso em 19/12/2014).

Controladoria-Geral da União. Direito de Acesso à Informação - Marco Normativo Brasileiro – Publicação da Brasília, junho/2014 (http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/marco_normativo.pdf. Acesso em 19/12/2014).

Controladoria-Geral da União. Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527: Leis de Acesso à Informação 2013. (<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio-2-anos-lai-web.pdf>. Acesso em 19/12/2014).

Copola, Gina. Jurisprudência Comentada: Lei de Acesso à Informação. Publicação de vencimentos de servidores. Responsabilidade civil do estado. Nov. 2012 (<http://www.acopesp.org.br/artigos/Dra.%20Gina%20Copola/gina%20artigo%2084.pdf>. Acesso em 12/12/2014).

Darbishire, Helen. Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities. Access to Information Program at the World Bank Institute (WBI) and supported financially by the Communication for Governance and Accountability Program (CommGAP), 2010. (https://foiadvocates.net/wp-content/uploads/Publication_WBI_ProactiveTransp.pdf. Acesso em 22/05/2022).

Dowd, R. Germany: Digital Human Rights and a History of Invasive Surveillance. In: The Birth of Digital Human Rights. Information Technology and Global Governance. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2022.

EBT - Avaliação 360° - 2ª Edição - Período de avaliação: 01/04/2020 a 31/12/2020 (https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66#ranking. Acesso em 20/05/2022).

Faleiros Júnior, José Luiz de Moura. Administração Pública Digital: Proposições para o Aperfeiçoamento do Regime Jurídico Administrativo na Sociedade da Informação. Indaiatuba SP: Editora Foco, 2020.

Freitas, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública. São Paulo, Malheiros, 2014.

Gerrit Hornung, **Schnabel**, Christoph. Data protection in Germany I: The population census decision and the right to informational self-determination, Computer Law & Security Review, Volume 25, Issue 1, 2009, Pages 84-88 (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0267364908001660>. Acesso 20/05/2022).

Guardia, Andrés Felipe Thiago Selingardi. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, verbete: Direito à informação. Tomo Direitos Humanos, Edição 2022. (<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/539/edicao-1/direito-a-informacao>. Acesso em 19/05/2022).

López-Ayllón, Sergio. El Derecho a la Información como Derecho Fundamental, in: Derecho a la Información y Derechos Humanos - Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva. Jorge Carpizo Miguel Carbonell (Eds). Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000

Nazareno, Claudio; **Pinheiro**, Guilherme Pereira (organizadores). Legislação sobre Acesso à Informação, Proteção de Dados Pessoais e Internet., – 1ª Ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020.

Rouvroy, Antoinette; **Poullet**, Yves, The Right to Informational Self-Determination and the Value of Self-Development: Reassessing the Importance of Privacy for Democracy, in, Gutwirth, S., Poullet, Y., De Hert, P., de Terwangne, C., Nouwt, S. (eds) Reinventing Data Protection? Dordrecht: Springer, 2009.

Salgado, Eneida Desiree. Lei Geral De Acesso À Informação – Lei 12.527/2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

Sarlet Ingo W., **Molinaro**, Carlos A. Direito à Informação e Direito de Acesso à Informação como Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira, in: Revista da AGU, Brasília DF, ano XIII, n. 42, p. 09-38, out/dez. 2014.

Sarlet, Ingo W. A Eficácia dos Direitos Fundamentais, 12ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

Sarlet, Ingo W.; **Molinaro**, Carlos A. O direito à informação na ordem constitucional brasileira: breves apontamentos. In: Acesso à Informação como Direito Fundamental e Dever Estatal. **Sarlet**, Ingo W.; **Martos**, José Antonio Montilla; **Ruaro** Regina Lín den Eds., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016

Sarmiento e Castro, Catarina. O direito à autodeterminação informativa e os novos desafios gerados pelo direito à liberdade e à segurança nos pós 11 de Setembro. (http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/CatarinaCastro.pdf. Acesso em 02/08/2013).

Sarmiento, Daniel, Art. 5º, inciso IV, in: **Canotilho**, J.J. Gomes; **Mendes**, Gilmar F.; **Sarlet**, Ingo W.; **Streck**, Lenio L. (Coord.), Comentários à Constituição do Brasil, São Paulo: Saraiva/Almedina.

Solci, Lúcia Helena Correa, Acesso à informação pública no Brasil: do Império à República. GORA: Arquivologia em debate, ISSN 0103-3557, Florianópolis, v. 30, n. 60, p. 75-100, JAN/JUN 2020. (<https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/download/823/pdf/4437>. Acesso em 14/04/2022).

Trenado, Laura Caballero. El confinamiento del derecho a la información. Estudios en derecho a la información, n. 13, p. 35-60, 2022. (<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8088906.pdf>. Acesso 22/05/2022).

UNESCO - Powering sustainable development with access to information: highlights from the 2019 UNESCO monitoring and reporting of SDG indicator 16.10.2. (<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369160>. Acesso em 22/05/2022).

Weingartner Neto, Jayme, Honra, privacidade e liberdade de imprensa: uma pauta de justificação penal, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2002,

2. OS CAMINHOS CRUZADOS DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA



<https://doi.org/10.36592/9786554600026-02>

Marcos Augusto Perez¹

1. Introdução

Em 2015, ao lado do Prof. Rodrigo Pagani de Souza, criei na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP) o chamado Núcleo de Estudos da Transparência Administrativa e da Comunicação de Interesse Público (NETACIP), uma atividade em curso até hoje que é voltada a promover debates entre alunos, pesquisadores, professores e profissionais da área pública e privada sobre a transparência administrativa em ampla acepção.

Ao longo desse período, tenho conseguido aprofundar estudos e pesquisas sobre a transparência administrativa, o que me possibilitou a partir de 2017 criar e ministrar no programa de pós-graduação da FDUSP uma disciplina sobre o tema e, mais recentemente, criar uma disciplina optativa para os alunos de graduação. Por isso tudo, encantou-me a oportunidade que me foi oferecida pelo Centro de Estudos de Direito Municipal da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre (CEDIM), após uma palestra que ministrei, em meados de 2021, a convite dessa mesma instituição, de fazer publicar esse trabalho, reunindo ao menos uma parte das referidas pesquisas.

O estudo que trago nessa oportunidade tenta apresentar uma introdução jurídica e de certo modo histórica sobre o tema. A questão motriz que tento responder é a seguinte: qual é a origem, em termos jurídicos, da ideia de transparência administrativa? E a resposta que logro oferecer é que o direito brasileiro atual (constitucional e administrativo) é resultado de um processo histórico iniciado nos escombros de 1945, cujo impulso é global e contínuo, ainda que relacionado a agendas distintas e nem sempre complementares ou coincidentes:

¹ Professor Associado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

a globalização dos direitos fundamentais, de um lado, e a chamada globalização econômico-neoliberal, de outro. Tento apresentar um resumo das evidências desse duplo movimento e do caminho que foi seguido, não só no ordenamento jurídico brasileiro, até o estágio presente de regulação do tema.

O percurso metodológico que propus se inicia por uma análise do contexto global e histórico, em meio ao qual a transparência administrativa vem se afirmando, passando pela leitura da doutrina, das distintas fontes jurídicas no direito internacional, das ideias arquitetadas e mobilizadas pelas organizações internacionais, pelo direito comunitário e pelo direito interno de diferentes países, até chegar na chamada Lei de Acesso à Informação (LAI) brasileira – Lei nº 12.257/2011 - e na jurisprudência em formação nos tribunais brasileiros.

Vale ainda, nessa introdução, esclarecer o uso da expressão transparência administrativa, ao invés de transparência pública ou transparência estatal. De fato, o fenômeno da transparência ou, como tratarei na sequência, não se refere unicamente à Administração Pública. O Estado no exercício de todas suas funções (jurisdicional, legislativa ou administrativa) tem o dever de observar o princípio geral da transparência ou, em outras palavras, o direito fundamental de acesso à informação. Mas o foco impresso neste estudo é tratar da transparência na Administração Pública, sob influxo do Direito Administrativo, daí utilizar-se a expressão “transparência administrativa”, ainda que boa parte das observações que faço e das conclusões a que chego sejam válidas também para o tema quando visto sob uma angular maior.

2. Caminhos doutrinários da transparência administrativa

Há muito os teorizadores do Direito Administrativo, Constitucional e da Filosofia e Sociologia do Direito trabalham o tema da transparência administrativa, ainda que não utilizem necessariamente essa terminologia. De fato, há tempos verifica-se a necessidade ou o dever de a Administração deixar de manter em segredo suas atividades ou os motivos de suas decisões e abrir-se ao olhar crítico das pessoas em geral, não só em razão de estas atividades serem mantidas financeiramente pelos contribuintes, mas também e principalmente porque a

democracia ter como valor fundamental o acesso à informação pública e a obrigação dos governantes prestarem contas abertamente de suas decisões.

Norberto BOBBIO é um dos autores mais importantes nos debates ocorridos após 1945 sobre a transparência das instituições públicas. Duas passagens do jusfilósofo italiano ilustram essa afirmação:

Um dos lugares-comuns de todos os velhos e novos discursos sobre a democracia consiste em afirmar que ela é o governo do "poder visível". Que pertença à "natureza da democracia" o fato de que "nada pode permanecer confinado no espaço do mistério" é uma frase que nos ocorre ler, com poucas variantes, todos os dias. Com um aparente jogo de palavras pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público².

A definição da democracia como um governo do *"poder público em público"* se contraporia, nas palavras de BOBBIO à autocracia, governo envolto em permanente segredo:

Como já afirmei, o poder autocrático não apenas esconde para não fazer saber quem é e onde está, mas tende também a esconder suas reais intenções no momento em que suas decisões devem tornar-se públicas. Tanto o esconder-se quanto o esconder são duas estratégias habituais do ocultamente. Quando não se pode evitar o contato com o público coloca-se a máscara³.

A ideia de que a democracia é um governo do *"poder público em público"* que não comporta a invisibilidade no exercício do poder tem sido inspiradora de diferentes constituições e legislações, nos últimos tempos e, como é evidente, está na base do movimento atual em prol da transparência administrativa. Mas seria uma falha deixar de também citar HABERMAS, que apresenta uma contribuição tão original quanto importante para o tema da transparência ao elaborar a ideia de *"esfera pública"* como pressuposto ao funcionamento da democracia:

² Cf. BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 1.

³ Ibid, p. 14.

Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar⁴.

Para exercer com eficiência esse papel, empurrando reivindicações que, ao cabo de processos e interações, tende a tornar mais legítima a produção do direito pelo Estado, a “*esfera pública*” deve receber informações públicas que servem aos seus processos deliberativos. A separação, que disso emerge, entre a “*esfera pública*” (espaço social de formação da vontade política) e o Estado (sistema político), compreendido como estado democrático de direito, é tão importante quanto às interações entre essas esferas:

Em sociedades complexas, a esfera pública forma uma estrutura intermediária que faz a mediação entre o sistema político, de um lado, e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação especializados em termos de funções, de outro lado⁵.

A mediação referida por HABERMAS, que funciona como uma espécie de via de mão dupla entre, de um lado, as informações detidas e obrigatoriamente compartilhadas pelo Estado com a sociedade e, de outro, a participação das pessoas privadas na tomada de decisões pela Administração Pública ou pelos demais órgãos estatais, os quais passam não só a sofrer essa influência, como também a institucionalizar os processos por meio dos quais o Estado se deixa influenciar pela sociedade, já fora notada e defendida por outros grandes teorizadores do direito.

Exemplo disso encontra-se em Jean RIVERO, que, em passagem clássica, defendia que a realização das tarefas do Estado suporia a modificação de uma massa de comportamentos individuais tão densos e tão diversificados, que lhe pareceria impossível erigi-la simplesmente em obrigação sujeita aos mecanismos

⁴ Cf. HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia. Entre a Facticidade e Validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. 2, p. 91.

⁵ Ibid, p. 107.

da fiscalização e da sanção pelo descumprimento. Para RIVERO a técnica clássica da decisão unilateral, mediada pela edição de uma obrigação precisa e a possibilidade de punir sua desobediência, já se achava em franco colapso e, ao contrário disso, a Administração deveria buscar, impulsionar a adesão das pessoas por meio de dois procedimentos indissolivelmente ligados na prática: a explicação e a participação⁶.

Mais recentes, mas não menos valiosas, são as lições de CHEVALLIER para quem a Administração contemporânea, distanciando-se dos modelos puramente gerenciais ou neoliberais, tem a função de harmonizar (não mais substituir) o comportamento dos atores sociais, deve se tornar **transparente** e cada vez mais influenciável pela sociedade. Para esse autor, no lugar da imperatividade tradicional, a Administração, hoje, deve procurar mudar suas relações com a sociedade através de técnicas de incitação, procurando o convencimento, a persuasão, a sedução, esforçando-se, enfim, para obter a adesão dos cidadãos às políticas públicas⁷.

Observe-se, portanto, que há um conjunto de ideias que ao longo das últimas décadas vem sendo defendido por importantes autores e formadores de opinião no terreno do direito que vai criar um substrato teórico muito consistente para a institucionalização da transparência administrativa. Esse movimento não se dá, entretanto, de modo divorciado da história e da política pós 1945.

3. Caminhos globais da transparência administrativa

Há, de fato, dois grandes movimentos, ambos políticos, ambos de impacto global, um a se iniciar após o encerramento da segunda grande guerra mundial e outro resultante das políticas econômicas globais do final do século vinte.

O primeiro corresponde ao impulso dado pelo direito internacional, basicamente a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, à globalização da democracia e dos direitos fundamentais.

⁶ Cf. RIVERO, Jean. A Propos des Métamorphoses de l'Administration d'Aujourd'hui. In: Pages de Doctrine. Paris: PUF, 1980, v. I, p. 261-262.

⁷ Cf. CHEVALLIER, Jacques. Science Administrative. Paris: PUF, 1994, p. 236, 416/418.

O segundo corresponde ao impulso dado pelas organizações econômicas e financeiras internacionais à globalização de práticas público-administrativas que conduzam à maior segurança, previsibilidade e racionalidade jurídicas.

Os dois movimentos, ainda que se contraponham em muitos pontos, convergem para a consagração da transparência administrativa em diferentes ordenamentos jurídicos, mundo afora.

A democracia, após 1945, não se estabeleceu da noite para o dia, mas ganhou um forte impulso a partir de um consenso internacional de que os países não democráticos careciam de legitimidade para participar e, até mesmo, contar com o apoio das organizações internacionais. Como menciona THORNHILL:

Essa ideia se explicitou no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1966, que estabeleceu uma premissa em favor de um Direito Global para a democracia. A mesma ideia também foi expressa nos Acordos de Helsinque de 1975. Para responder a essa situação, sistemas políticos como o dos EUA, que já tinham um caráter parcialmente democrático antes de 1945, aproximaram-se da democratização completa nos anos 60, garantindo o direito à participação eleitoral de todos os cidadãos. Nas décadas de 1970 e 1980, as bases da democracia foram estabelecidas em muitos sistemas políticos autoritários no sul da Europa, na América Latina e, mais tarde, no Leste Europeu. No final da década de 1990, muitos países africanos iniciaram transições democráticas, e um certo grau de democracia já se havia estendido para a maioria dos sistemas políticos do mundo. Depois de 1945, portanto, os sistemas políticos, em sua maioria, transformaram-se em sistemas políticos em democratização: ou seja, a maioria dos sistemas políticos adquiriu uma forma na qual - no mínimo - algumas características democráticas tornaram-se a norma, e o compromisso com a democracia já não pôde ser facilmente eliminado das manifestações formais de legitimidade governamental⁸.

⁸ Cf. THORNHILL, Chris. Crise democrática e direito constitucional global. São Paulo: Contracorrente, 2021, p. 212 e seguintes.

Houve, portanto, na segunda metade do século XX, um pacto global em favor da democracia que impulsionou o reconhecimento gradativo dos direitos fundamentais, dentre os quais o direito de acesso às informações públicas. Mais uma vez as lições de THORNHILL auxiliam a consolidação dessa noção:

A democracia normalmente surgiu em sociedades que, apesar de diversas, foram moldadas pela interpenetração entre o Direito Constitucional nacional e a legislação internacional dos direitos humanos⁹.

A transparência administrativa, ou o direito de acesso à informação administrativa, passou desse modo a ser consagrada em diferentes constituições e inspirar leis e regulamentos em muitos países, ainda que a efetividade dessas normas, em praticamente todos os ordenamentos, tenha reclamado grande tempo de maturação e tenha levado a eclosão de conflitos que tenderam a ser resolvidos pelo Judiciário.

Mas um outro movimento, mais recente, com um matiz em certa medida contraditório com o primeiro, reitere-se, gerou também um grande impulso à transparência administrativa: a globalização econômica neoliberal iniciada em meados dos anos 1980. Aqui, a análise feita por Boaventura de Souza SANTOS é tanto precisa quanto útil para a perfeita descrição do cenário acima esboçado:

O modelo de desenvolvimento neoliberal, dada sua maior dependência dos mercados e do sector privado, exige um marco jurídico para o desenvolvimento que fomente o comércio estabilizando as expectativas das transacções, dos investimentos e dos lucros. Nos termos do consenso neoliberal sobre o Estado de direito e a reforma judicial, a tarefa fundamental do sistema judicial é garantir a certeza e a previsibilidade das relações jurídicas, clarificar e proteger os direitos de propriedade, exigir o cumprimento das obrigações contratuais, etc. (...) ¹⁰.

⁹ Ibid, p. 281.

¹⁰ Cf. SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma revolução democrática da justiça. Coimbra: Almedina, 2014, p. 31.

Importante compreender, para além de eventuais maniqueísmos, que no terreno das relações entre o Estado e as pessoas privadas há uma evidente convergência entre a segurança jurídica, a racionalidade decisória e eficiência administrativa reclamadas pela chamada economia de mercado e as reivindicações de efetividade da ação estatal em prol dos direitos fundamentais empunhadas pelas mais distintas organizações da sociedade civil. Nos dois planos (talvez com objetivos estratégicos opostos) empresas capitalistas e grupos sociais organizados esperam que o Estado e a Administração se comportem de modo a concretizar o direito, seja quando respeitem contratos, seja quando ativem políticas de bem-estar, de redução das desigualdades ou de sustentabilidade ambiental.

Não é difícil perceber, nessa linha, o explícito apoio da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) à implementação de ferramentas jurídicas e à difusão de melhores práticas para a abertura da Administração ou do “governo”. Em um dos muitos documentos da organização, neste caso com uma elogiosa referência ao Brasil, encontra-se de modo inequívoco a combinação entre os interesses da economia de mercado e o funcionamento da democracia:

A abertura e a transparência são ingredientes-chave para construir responsabilidade em prestar contas (*accountability*) e a confiança, que são necessárias para o funcionamento das democracias e economias de mercado. A abertura é um dos principais valores que orientam a visão da OCDE para um mundo mais forte, mais limpo e mais justo. É por isso que a OCDE saúda o lançamento da Parceria para Governo Aberto hoje e os esforços liderados pelos presidentes Obama e Dilma Rousseff, para promover a transparência do governo, combater a corrupção, capacitar os cidadãos e maximizar o potencial das novas tecnologias para fortalecer a responsabilidade e promover a participação nos assuntos públicos.

Há 50 anos, a abertura tem sido a pedra angular de nossa missão de desenvolver as melhores políticas públicas para melhorar a vida das pessoas, promovendo mercados abertos e riqueza inclusiva. Ao cumprir essa missão, nos concentramos em “melhores políticas para uma vida melhor” com base em evidências empíricas para tais políticas. A evidência é um produto de informações corretas e precisas. Nosso método de trabalho orientador é

compartilhar conhecimento baseado em evidências, informações e conselhos de políticas com partes interessadas governamentais e não governamentais, bem como com o público para preparar o terreno para decisões de políticas públicas informadas¹¹.

Como manifestações dessa nova cultura global em favor da transparência administrativa é fundamental ainda mencionar mais duas iniciativas fruto de distintas organizações atuantes no plano internacional: a Carta Ibero-americana do Governo Aberto¹², aprovada e divulgada pelo CLAD (Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento) e os esforços contínuos da OGP (*Open Government Partnership*)¹³.

As duas organizações não deixam dúvidas sobre a essencialidade da transparência administrativa, como ferramenta para a estruturação de uma governança pública voltada ao desenvolvimento sustentável e para a criação de uma gestão pública eficaz, responsável em prestar contas, receptiva, inclusiva, participativa e que, assim sendo, permita a construção de sociedades mais prósperas, equitativas e justas:

Isso implica uma maior interação entre Estado e sociedade, baseada na confiança, por meio de governos transparentes que sejam responsáveis, que promovam espaços de participação cidadã efetiva e que colaborem, de forma regular e significativa, para avançar rumo aos objetivos da equidade, superando a desigualdade e para alcançar a justiça social, com a promessa permanente de um Estado a serviço do bem comum e da cidadania. Fundada nos pilares da transparência e do acesso à informação, da prestação de contas públicas, participação cidadã e da colaboração para inovação, o governo aberto representa

¹¹ Cf. GURRÍA, Angel. Openness and Transparency - Pillars for Democracy, Trust and Progress. OECD Secretary-General, in <https://www.oecd.org/fr/corruption/opennessandtransparency-pillarsfordemocracytrustandprogress.htm>, link acessado em 15/05/2022.

¹² Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016 y Adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, Colombia, 28 y 29 de octubre de 2016, in <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-October-2016.pdf>, link acessado em 15/05/2022.

¹³ Sobre a formação e os objetivos dessa organização internacional confira-se: <https://www.opengovpartnership.org/about/approach/>, link acessado em 15/05/2022.

uma transição institucional sem precedentes na busca de novos modelos de governança, baseados na recuperação da confiança e legitimidade da ação pública, e buscando contar com os cidadãos como centro e protagonista do seu próprio desenvolvimento¹⁴.

Ou, como estabelece de forma mais simples e direta a OGP:

A Open Government Partnership baseia-se na ideia de que um governo aberto é mais acessível, mais responsivo e mais responsável em prestar contas (*accountable*) aos cidadãos, e que melhorar o relacionamento entre as pessoas e seu governo traz benefícios exponenciais de longo prazo para todos.

Como se vê, somando-se aos importantes teóricos que, a partir de 1945, passaram a tratar da necessidade de abertura do Estado e da Administração, há um forte e contínuo impulso à transparência administrativa derivado da movimentação de organizações internacionais ou da parceria de diferentes governos locais, tendo como objetivos primordiais: (1) a concretização da agenda global democrática e (2) a promoção da economia global de mercado e do desenvolvimento.

As molduras desse projeto de construção da noção atual de transparência administrativa se completam com o extenso e variado cardápio de leis locais e regionais que foi gradativamente editado nas muitas décadas seguintes à derrota do nazifascismo na segunda grande guerra mundial.

4. Caminhos trilhados pela transparência administrativa no direito interno de diferentes países e no direito comunitário europeu

O FOIA - Freedom of Information Act (5 U.S.C. §552), lei norte-americana de 1967, é, sem dúvida, um dos precedentes legais mais importantes a tentar impor limites indiretos à discricionariedade administrativa (ou ao abuso ou desvio de poder

¹⁴ Cf. Carta Ibero-americana do Governo Aberto. In: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-Octubre-2016.pdf>, link acessado em 15/05/2022.

das autoridades públicas) por intermédio da abertura da burocracia e dos processos administrativos ao escrutínio público¹⁵.

Os norte-americanos, até por conta da recalcitrância das suas autoridades administrativas e das consequentes dificuldades em dar efetividade ao FOIA, editaram vários diplomas legais desde então que tiveram o escopo de reforçar o dever de transparência e disciplinar de forma clara suas exceções legais: e.g. Privacy Act (5 U.S.C. §552a) e Government in the Sunshine Act (5, U.S.C. §552b).

Seguidos regulamentos foram também editados, por governos republicanos ou democratas, de modo a atualizar o direito à transparência administrativa: FREEDOM OF INFORMATION ACT, Memorandum of President of the United States, Jan. 21, 2009, 74 F.R. 4683; EX. ORD. NO. 13392. IMPROVING AGENCY DISCLOSURE OF INFORMATION, Ex. Ord. No. 13392, Dec. 14, 2005, 70 F.R. 75373; EX. ORD. NO. 13110. NAZI WAR CRIMES AND JAPANESE IMPERIAL GOVERNMENT RECORDS INTERAGENCY WORKING GROUP, Ex. Ord. No. 13110, Jan. 11, 1999, 64 F.R. 2419 e EXECUTIVE ORDER NO. 12174, Ex. Ord. No. 12174, Nov. 30, 1979, 44 F.R. 69609.

O FOIA pode ser visto como um diploma legal pioneiro¹⁶ e, justamente por isso, aquele que mais influenciou a legislação posteriormente editada. Por meio do FOIA, o direito à informação genericamente concebido e previsto nas declarações de direitos humanos e fundamentais, nos tratados internacionais ou nas constituições do pós-guerras, ganha instrumentos de direito administrativo, com o objetivo torná-lo concreto ou efetivo. Quem titula o direito, qual o procedimento para fazer valer o direito, quem possui o dever de fornecer informações, a forma, o modo, os prazos da obrigação de informar, as exceções ou escusas do dever de informar, a partir do FOIA todos esses temas passam a ser objeto de atenção legislativa, cria-se a consciência de que a efetividade do direito fundamental depende de sua regulação administrativa mais minudente.

¹⁵ Sobre o tema conferir CASS, Ronald, DIVER, Colin, BEERMANN, Jack e FREEMAN, Jody. Administrative Law. Cases and Materials. New York: Kluwer, 2016, p. 849 e seguintes.

¹⁶ Anote-se que a Lei de Liberdade de Imprensa Sueca, de 1766, é geralmente apontada como o documento mais antigo a tratar do direito de acesso a documentos oficiais. Esta lei vai se incorporar como norma constitucional à Constituição Sueca atual e será uma grande influenciadora do direito comunitário europeu (Cf. ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. O Princípio da Transparência. São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 127.

Essa consciência influenciará tanto o direito comunitário europeu como o direito de muitos outros países, em termos cronológicos não necessariamente nessa ordem, na medida em que a democracia e os direitos fundamentais vão se universalizando.

No plano da União Europeia tem-se muitos diplomas normativos a consagrar e regulamentar o direito de acesso a documentos oficiais: o Tratado de Amsterdã, de 1997, que modificou o Tratado da União; a Carta dos Direitos Fundamentais da União (2000); o Regulamento (CE) nº 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho; o Livro Branco sobre a Governança Europeia (2001); o Tratado de Lisboa (2007); Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO C 202 de 7.6.2016, p. 54-55) e finalmente o Relatório da Comissão sobre a aplicação em 2016 do Regulamento (CE) nº 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão [COM(2017) 738 final, 6 de dezembro de 2017].

Como se pode ver, trata-se não só de normas essenciais e centrais no sistema jurídico comunitário, como, por exemplo, o reconhecimento do direito fundamental à boa administração pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em 2000, a compreender "o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial" (art. 41), mas também de uma série de disposições voltadas a reforçar, esclarecer e reiterar o dever de transparência, no objetivo (compartilhado pelo FOIA) de torná-lo efetivo.

Dentre estas normas jurídicas o Regulamento (CE) nº 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho é a mais completa e importante, pois se configura praticamente como uma lei de acesso a informação comunitária. Vale a pena, aliás, uma breve referência à exposição de motivos do Regulamento (CE) nº 1049/2001, para demonstrar como ele está perfeitamente inserido no ambiente acima descrito, no que se refere aos impulsos globais à transparência administrativa:

(1) O Tratado da União Europeia consagra a noção de abertura no segundo parágrafo do artigo 1º, nos termos do qual o Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da

Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos.

(2) Esta abertura permite assegurar uma melhor participação dos cidadãos no processo de decisão e garantir uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático. A abertura contribui para o reforço dos princípios da democracia e do respeito dos direitos fundamentais consagrados no artigo 6º do Tratado UE e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Ao lado da arena comunitária, o tema da transparência administrativa tem avançado continuamente na legislação de países europeus que sempre influenciaram sobremaneira o direito público brasileiro e latino-americano. Ainda que de forma panorâmica é interessante a referência à legislação francesa, italiana, alemã, espanhola e portuguesa.

Na França o direito de acesso a informação e à transparência foi regulado sucessiva e complementarmente pela Lei 78-753, de 1978; pela Lei 79-18, de 1979 e pela Lei 321/2000. O Decreto 78-1136 é outro marco importante no caminho trilhado pelo direito francês, bem como o mais recente "*Code des relations entre le public et l'administration*" (Ordonance nº 2015-1341)¹⁷. Importante ressaltar, a partir desse foco panorâmico, que desde 1978 a França regula o direito de todas as pessoas à informação e à liberdade de acesso aos documentos administrativos.

Na Itália o tema também vem sendo tratado pela legislação há mais de trinta anos. A Lei 241/1990 (sobre processo administrativo) e os decretos legislativos: DL 150/2009; DL 33/2013 e DL 97/2016 são praticamente uniformes em declarar que "o acesso aos documentos administrativos (...) constitui princípio geral da atividade administrativa com a finalidade de favorecer a participação e assegurar a imparcialidade e a transparência" e fazem parte de um movimento claro no sentido de aprofundar e reforçar a regulação relativa ao direito de "acesso cívico e às obrigações de publicidade, transparência e divulgação de informação por parte das administrações públicas".

¹⁷ Cf. O texto completo do código pode ser consultado em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350/, link acessado em 15/05/2022.

A Alemanha, após tratar durante certo tempo do tema em sua Lei do Procedimento Administrativo (VwVfG), cujo texto original data de 1976, na perspectiva de regulação do acesso ao procedimento administrativo pelos interessados em seu desfecho, editou em 2005 a Lei de Liberdade de Informação (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) estabelecendo como norma geral que “todos têm o direito de acessar informações oficiais das autoridades federais”.

A Espanha, cuja transição democrática iniciou-se na segunda metade da década de 1970 (bem depois de 1945), reformou sua legislação de procedimento administrativo seguidamente desde 1992, a partir da edição da Lei nº 30/1992 (as últimas modificações desta lei datam de 2018), na qual já previa o direito de acesso ao procedimento pelos interessados. Sob impulso dos novos ventos, editou em 2013 a “Lei de transparência, acesso à informação pública e bom governo” (Lei 19/2013). Em seu preâmbulo a lei espanhola de 2013 não deixa cruzar caminhos com os movimentos globais em torno da transparência e de atestar sua inspiração:

Transparência, acesso à informação pública e padrões de boa governança devem ser os eixos fundamentais de toda a ação política. Somente quando a ação das autoridades públicas está sujeita a escrutínio, quando os cidadãos podem aprender como são tomadas as decisões que os afetam, como os fundos públicos são administrados ou sob quais critérios atuam nossas instituições, podemos falar do início de um processo em que os poderes públicos passam a responder a uma sociedade crítica, exigente e que exige a participação dos poderes públicos.

Os países com os mais altos níveis de transparência e padrões de boa governança têm instituições mais fortes, que favorecem o crescimento econômico e desenvolvimento social. Nestes países, os cidadãos podem julgar melhor e com mais critérios a capacidade de seus governantes e decidir em consequência. Permitindo uma melhor fiscalização da atividade pública contribui para a necessária regeneração democrática, promove-se a eficiência e eficácia do Estado e favorece-se o crescimento económico.

Portugal, por fim, mas não sem maior importância, editou em 1993 a LADA (Lei de Acesso aos Documentos Administrativos), Lei nº 65/1993, que inaugurou uma

longa série de leis de acesso à informação e transparência no país. Registre-se que em Portugal a visão sobre o tema sempre foi mais ampla e profunda, quando se realiza um cotejo com outros países europeus, cuja regulação de acesso a informação, como se viu, iniciou-se a partir de um enfoque “procedimental” do direito à informação. A LADA, desde sua primeira versão, preconizava uma “aplicação geral, independentemente de se encontrar ou não em curso qualquer procedimento”¹⁸. A LADA original recebe contínuas modificações e revogações (Lei nº 8/95; Lei nº 94/99; Lei nº 19/2006; Lei nº 47/2007; DL nº 214-G/2015; Lei nº 26/2016; Lei nº 58/2019; Lei nº 33/2020 e, finalmente, a Lei nº 68/2021). Em sua versão mais recente a lei estabelece o “princípio da administração aberta”, definindo-o de modo bastante atual pelos seguintes dizeres:

1 - O acesso e a reutilização da informação administrativa são assegurados de acordo com os demais princípios da atividade administrativa, designadamente os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da colaboração com os particulares.

2 - A informação pública relevante para garantir a transparência da atividade administrativa, designadamente a relacionada com o funcionamento e controlo da atividade pública, é divulgada ativamente, de forma periódica e atualizada, pelos respetivos órgãos e entidades.

3 - Na divulgação de informação e na disponibilização de informação para reutilização através da Internet deve assegurar-se a sua compreensibilidade, o acesso livre e universal, bem como a acessibilidade, a interoperabilidade, a qualidade, a integridade e a autenticidade dos dados publicados e ainda a sua identificação e localização.

A legislação latino-americana, por seu turno, não deixou de contemplar o direito das pessoas de reivindicar transparência das autoridades públicas, seja pela incorporação às constituições democráticas editadas ou reformadas, nas últimas décadas, pelos países da região, seja pela edição de leis de processo administrativo ou de acesso à informação pública.

¹⁸ Cf. GONÇALVES, José Renato. Acesso à Informação das Entidades Públicas. Coimbra: Almedina, 2002, p. 17.

A lei mexicana de acesso à informação é ainda hoje o grande paradigma latino-americano neste sentido, sendo considerada, por muito tempo, a melhor entre todas as leis de acesso à informação editadas mundo afora, tornou-se uma grande inspiradora, dentre outros exemplos na região, da lei brasileira¹⁹. A primeira lei mexicana, "Ley Federal De Transparencia Y Acceso A La Información Pública Gubernamental", de 11/06/2002 – já tida como um marco continental no tema – foi posteriormente revogada pela "Ley Federal De Transparencia Y Acceso A La Información Pública", de 09/05/2016.

Mais recentemente, além da lei brasileira de acesso à informação, Lei nº 12.257 (LAI), de 2011, foram editadas a lei argentina (Lei nº 27.275), de 2017; a lei chilena (Lei nº 20.285), de 2008; a lei uruguaia (Lei nº 18.381), de 2008; a lei peruana (Lei nº 27.806), de 2002; a lei guatemalteca (Decreto nº 57), de 2008; a lei colombiana (Lei nº 1.712), de 2014, entre outras.

Como se vê, ainda que leis de acesso à informação, especialmente nos primeiros anos de sua vigência, tendam, em certa medida, a ter sua efetividade comprometida por costumes autoritários muito enraizados, eis que a região foi solapada durante décadas por regimes ditatoriais instaurados depois de 1945, é possível dizer que a América-Latina tem sido parceira de outras regiões do globo na promoção da transparência administrativa, movimento que se consubstancia justamente na edição de muitas leis internas de acesso à informação pública.

5. Os caminhos da transparência administrativa se cruzam no direito brasileiro

Neste ponto já deve estar claro para o leitor que o direito brasileiro da transparência administrativa não poderia ter se desenvolvido enredomado ou isolado, sem receber grande influência de todo o ambiente global acima enunciado.

De qualquer modo, em remate ao presente estudo, é importante exibir os Resultados concretos alcançados pela produção normativa nacional no campo

¹⁹ Um ranking das leis de transparência administrativa e acesso à informação pública editadas mundo afora é objeto do programa *Global Right to Information Rating*, fundado por duas organizações internacionais: a *Access Info Europe (AIE)* e o *Centre for Law and Democracy (CLD)*. Atualmente a lei considerada mais evoluída, pelos critérios adotados pelo referido programa, é a afegã. A lei mexicana vem, logo depois, em segundo lugar.

da transparência administrativa.

Fala-se aqui, desse modo, nas fontes ou formas de expressão do direito da transparência administrativa ou do direito de acesso às informações públicas, no Brasil. Mas para tanto é preciso recordar, como fez recentemente o CNJ (Conselho Nacional de Justiça), por meio da Recomendação nº 123/2022, que se integram ao direito brasileiro, com o status de normas constitucionais, os “tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH)”²⁰.

Desse modo, hoje vigoram no Brasil a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que contempla em seu art. 19 o direito fundamental de obter e transmitir informação (compreensivo do acesso à informação pública) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, que de forma um pouco mais ampla contempla o direito fundamental de informação (art. 13).

A Constituição de 1988, por seu turno, um texto normativo mais recente (posterior ao FOIA, por exemplo), no inciso XXXIII, do art. 5º, foi mais explícita com relação ao direito fundamental de obter informação pública: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, (...) ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. A Constituição ainda vai além, criando um remédio constitucional, o “habeas data” (inciso LXXII, do art. 5º ²¹) para dar amparo jurisdicional ao direito genericamente ancorado no inciso XXXIII e estabelece como princípio geral da Administração Pública a “publicidade” (art. 37, *caput*).

Mas, como ocorrera em outros ordenamentos, a mera previsão genérica do direito à informação, ainda que de modo um pouco mais explícito, não foi suficiente para tornar efetivo o direito fundamental explicitado no art. 5º, XXXIII, o que ensejou

²⁰ In <https://atos.cnj.jus.br/files/original1519352022011161dda007f35ef.pdf>, link acessado em 15/05/2022. O fundamento dessa relação de integração com as normas dos tratados internacionais encontra-se no § 2º, do art. 5º, da Constituição segundo o qual os: “direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

²¹ Segundo o art. 5º: “LXXII - conceder-se-á ‘habeas-data’: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”.

a edição, vinte e três anos após a vigência da Constituição de 1988, da Lei nº 12.527/2011 (LAI).

Como se pode concluir pelo que foi exposto até aqui, a LAI é fruto do terceiro estágio de evolução da transparência administrativa: o primeiro estágio se dá pela incorporação do amplo direito à informação nos tratados e convenções de direitos humanos e nas constituições democráticas; o segundo estágio nasce da associação entre o direito à informação e o direito ao contraditório ou à participação em processos ou procedimentos administrativos; o terceiro estágio (atual) é aquele em que o outrora genérico direito à informação traduz-se pelo direito de acesso à informação pública (ressalvadas situações excepcionais), independentemente do seu exercício em procedimento administrativo ou da comprovação de interesse individual ou coletivo específicos.

Esses três estágios se entrecruzam no Brasil contemporâneo, como também se entrecruzam os ensinamentos recolhidos dos grandes autores fundadores do tema; as influências globais decorrentes do consenso democrático das nações, das organizações internacionais ou da economia liberal e, por fim, a força e a experiência dos ordenamentos estrangeiros inspiradores da LAI.

Deste cruzar de caminhos é que surgem reflexões teóricas como as de Wallace Paiva MARTINS JÚNIOR²², Carmen Silvia Lima de ARRUDA²³ ou Andrés Felipe Thiago Selingardi GUARDIA²⁴, entre muitos outros e o entendimento hodierno dos tribunais superiores brasileiros, como revela o voto do Ministro Alexandre de MORAES, exarado na ADI 6347 MC²⁵, segundo o qual:

A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública,

²² Cf. MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Princípio da Transparência. In Tratado de Direito Administrativo (Coord. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 1, p. 419 e seguintes.

²³ Cf. ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. O Princípio da Transparência. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

²⁴ Cf. GUARDIA, Andrés Felipe Thiago Selingardi. Direito à informação. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Org. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire. Tomo: Direitos Humanos. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/539/edicao-1/direito-a-informacao>, link acessado em 15/05/2022.

²⁵ ADI 6347 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 30/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-202. DIVULG 13-08-2020 PUBLIC 14-08-2020.

conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo.

Essa é a conclusão a se lograr neste espaço: o direito à transparência administrativa encontra no Brasil semelhante amplitude e análogo amparo jurídico e jurisdicional ao que é encontrado na grande maioria das democracias contemporâneas. A Constituição de 1988 e a LAI são o resultado do entrecruzar de muitas influências globais, iniciadas ao tempo em que, sob o impacto dos horrores dos regimes nazista e fascista, o mundo sonhou com um devir democrático, justo e pacífico, iluminado pelo reconhecimento da dignidade humana e dos direitos fundamentais. Oxalá continuemos a caminhar nessa longa e ampla estrada.

Referências Bibliográficas

ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. O Princípio da Transparência. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CASS, Ronald, DIVER, Colin, BEERMANN, Jack e FREEMAN, Jody. Administrative Law. Cases and Materials. New York: Kluwer, 2016.

CHEVALLIER, Jacques. Science Administrative. Paris: PUF, 1994.

GONÇALVES, José Renato. Acesso à Informação das Entidades Públicas. Coimbra: Almedina, 2002.

GUARDIA, Andrés Felipe Thiago Selingardi. Direito à informação. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Org. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire. Tomo: Direitos Humanos. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/539/edicao-1/direito-a-informacao>, link acessado em 15/05/2022.

GURRÍA, Angel. Openness and Transparency - Pillars for Democracy, Trust and Progress. OECD Secretary-General, in

<https://www.oecd.org/fr/corruption/opennessandtransparency-pillarsfordemocracytrustandprogress.htm>, link acessado em 15/05/2022.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia. Entre a Facticidade e Validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. 2.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Princípio da Transparência. In Tratado de Direito Administrativo (Coord. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 1.

RIVERO, Jean. A Propos des Métamorphoses de l'Administration d'Aujourd'hui. In: Pages de Doctrine. Paris: PUF, 1980, v. I, p. 261-262.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma revolução democrática da justiça. Coimbra: Almedina, 2014.

THORNHILL, Chris. Crise democrática e direito constitucional global. São Paulo: Contracorrente, 2021.

3. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ENTRE AVANÇOS, SIMBOLISMO E DESAFIOS: UMA ABORDAGEM PROPOSITIVA PARA CORREÇÃO DOS RUMOS PARA A EFETIVA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA



<https://doi.org/10.36592/9786554600026-03>

Caroline Müller Bitencourt¹

Rogério Gesta Leal²

1 Introdução

O Estado Democrático de Direito tem, no acesso à informação, o primeiro passo para sua viabilização, pois, sem a comunicação, as demandas sociais jamais serão democráticas, e esse é um processo que não tem um fim, porque se retroalimenta cotidianamente: se a informação permite a concretização da democracia, somente nela é que se tem o acesso à informação. O acesso à informação permite a constante relegitimação da ordem democrática bem como o necessário e vigilante controle dos seus atos e de suas instituições.

Sob esse viés, sem o acesso à informação, não há possibilidade constitucional de exercício do controle social e surge campo fértil para uma administração pública distante do exercício de cidadania que se alimenta de autoritarismos e obscuridades. Não é mais possível admitir-se uma administração pública não-compartida, pois espera-se que os destinatários das normas e atos administrativos sejam também seus criadores e que as demandas públicas sejam o espelho das necessidades

¹ Professora do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Estágio Pós-Doutoral em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora e Mestra em Direito pela UNISC. Especialista em Direito Público. Membro da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo. Membro da Rede de Direito Administrativo Social. Presidente do Comitê de Direitos Humanos da Universidade de Santa Cruz do Sul. Coordenadora do Grupo de pesquisa Controle Social e Administrativo de Políticas Públicas e Serviço Público, vinculado ao CNPq. Advogada. Chefe do Departamento de Direito da UNISC. E-mail: carolinemb@unisc.br.

² Professor Titular da Universidade de Santa Cruz do Sul e professor da Fundação Escola do Ministério Público. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Doutor em Direito. Professor Visitante da Università Tùlio Ascarelli – Roma Trè, Universidad de La Coruña – Espanha, e Universidad de Buenos Aires. Professor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM. Coordenador Científico do Núcleo de Pesquisa Judiciária, da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM, Brasília. Membro do Conselho Científico do Observatório da Justiça Brasileira. E-mail: gestaleal@gmail.com.

sociais. Acredita-se que, pela proximidade da gestão pública com seus administrados e seus interesses, o município é o primeiro local de exercício da gestão compartilhada. Os municípios são ranqueados com premiações de transparência; há uma escala já testada por instituições públicas, tais como Ministério Público Federal, Tribunal de Contas e Controladoria Geral, os quais buscam certificar a qualidade desses portais, por tal razão, é fundamental não apenas o Poder público conhecer como e com quais critérios essas avaliações são realizadas, mas também os cidadãos necessitam apoderar-se de tais informações. Nesse sentido, que o problema desse trabalho é apresentar os critérios estabelecidos pelas instituições que procedem tais análises, bem como, apontar alguns caminhos para que se supere uma mera realização formal, buscando preocupação de fato com a transparência/comunicação.

Os portais são de extrema relevância ao disposto ao cumprimento do direito a informação postulado no art 5º, XIV e XXXIII e na Lei 12.527/2011, pois se traduzem no canal de comunicação da administração pública com a sociedade, reforçam o controle como elemento da própria legitimidade do Estado Democrático e contribuem para o não abuso do poder e prerrogativas constitucionais conferidas aos gestores públicos, servindo de reforço a essa dupla dimensão de legitimidade e contenção de poder.

Ao divulgar as informações que servirão como impulso à participação popular e darão subsídios necessários ao exercício do controle social, "é sempre bom lembrar que a manipulação de dados divulgados por governos com o intuito de fazer com que seus resultados pareçam melhores do que realmente são é algo bastante comum em democracias, mesmo nas mais consolidadas"³.

Portanto, a preocupação na construção dos portais deveria ir muito além da disponibilização da informação; deveria envolver uma preocupação com metodologias, formas de divulgação, bases de comparação, apresentação de informações, enfim, uma série de fatores pode contribuir em nível de comunicação para a adequação dos portais quanto a acesso à informação e transparência.

³ LOPES Cristiano Aguiar. Acesso a informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, n. 8, p. 5-40, dez. 2007. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/biblioteca/arquivos-gerais/arquivo.2014-05-21.1477207388>. Acesso em: 10 set. 2015.

2. Os portais de transparência dos municípios brasileiros e seus mecanismos de avaliação

Uma leitura LAI e de seu contexto histórico pode traçar algumas diretrizes para sua melhor compreensão. Indiscutivelmente, acredita-se que a LAI deve estar inserida no que se pode chamar de um direito administrativo social, no qual, a partir da própria dogmática constitucional e dos ideias de Estado Democrático de Direito como paradigma de fundo, é possível elencar algumas características do direito administrativo em que a LAI⁴ em tese se insere. São elas: 1) o fomento da gestão compartilhada das decisões públicas a partir do incremento da participação popular no processo decisório, seja com a criação de conselhos, comissões, audiências públicas, orçamentos participativos ou mesmo pela ampliação em tese dos canais de controle institucional ou mesmo social; 2) o princípio da dignidade da pessoa humana como o grande princípio estruturante, por orientar e condicionar a criação das regras e como princípio interpretativo por condicionar toda interpretação jurídica no sentido de sua concretização, tornando um direito administrativo mais humano no contexto de se preocupar com o outro; 3) o interesse público e sua supremacia como o princípio orientador e condicionante, meio e fim de toda atividade administrativa; 4) um contexto de valorização do público estatal e de suas prestações de serviços públicos; 5) um direito administrativo balizado pelos princípios da publicidade, legalidade, moralidade, eficiência e motivação refletidos em seu regime jurídico de direito público.

Contudo, é sabido que desde o ano de 2004, o Governo Federal, que, como política de incentivo e fomento ao controle social no Brasil, mantém os Portais de Transparência, apresenta ao cidadão informações sobre a aplicação de recursos públicos federais a partir da consolidação de milhões de dados oriundos de diversos órgãos do Governo Federal relativos a Programas e Ações de Governo. São gerenciados pela Controladoria-Geral da União a partir dos dados obtidos em sistemas integrados, conforme elucidado no próprio portal de transparência,

⁴ SALGADO, Eneida Desirre. Lei de acesso à informação (LAI): comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. Vol.33 - Coleção Direito Administrativo Positivo. São Paulo, Atlas, 2015.p. 9-36.

extraídos de Sistemas Estruturadores, como da execução financeira do SIAFI, de convênios do SIAFI e do Sistema de Convênios (SICONV) e de servidores do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), bem como os constantes no cadastro de beneficiários de Programas Sociais e de Cartão de Pagamentos do Governo Federal e da Defesa Civil.⁵ Diga-se que o Decreto Presidencial n. 5.482/2005 determinou a divulgação via Internet de informações relativas à execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, sendo que, em 2006, foi publicada a Portaria Interministerial n. 140, a qual determina que os governos deverão manter sítios para a concretização da "Transparência Pública". Lembra-se ainda de que a Lei Complementar n. 131/2009 criou a obrigatoriedade de alimentar os portais de transparência em todos os níveis federados em tempo real.

Ainda conforme artigo 8º, § 4º, os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na *internet* a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no artigo 73-B da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Diga-se, também, que é justamente nesses municípios que é mais dificultosa a fiscalização, pois muitos sequer possuem promotorias instaladas para atuarem no controle. Nesse cenário, a notícia positiva é que, muito embora este número significativo de municípios esteja dispensado de cumprir as exigências da lei, muitos têm aderido a elas por conta própria. Em consulta ao E-sic, é possível verificar os dados referentes a pedidos de acesso à informação, e assim observa-se que tais pedidos têm sido crescentes⁶.

Esse é o cenário de evolução legislativa até a chegada da Lei n. 12.527/2011. Ressalta-se que, após passadas mais de duas décadas da promulgação da Constituição de 1988, tal Lei passou a regular o direito ao acesso à informação

⁵ MÜLLER, Caroline Bitencurt; RECK, Janriê Robrigues. Controle da transparência na contratação pública no Brasil – o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da Administração Pública. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 96-115, maio 2016. ISSN 1982-9957. Disponível em: [doi:http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v1i48.6897](http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v1i48.6897). Acesso 24 de novembro 2020.

⁶ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Sistema eletrônico de serviço de informação ao cidadão**. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos>. Acesso em 02 de janeiro de 2021

pública. Concordando com grande parte da doutrina brasileira, em termos de evolução legislativa, a Lei de Acesso à informação, doravante chamada de LAI, representou um novo paradigma nas condutas da administração pública⁷; afinal, sua abrangência e os deveres dos gestores públicos tomam novos contornos com esse diploma. Com a Lei Complementar n. 131/2009, criou-se a obrigatoriedade de alimentar os portais de transparência em todos os níveis dos federados em tempo real.

Os municípios têm sido ranqueados anualmente por diferentes instituições. Nesta investigação, dá-se preferência pelo detalhamento dos critérios e metodologias adotados por: a Controladoria Geral, o Ministério Público Federal e, por uma questão territorial, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

A Controladoria Geral Da União - CGU – criou a avaliação Escala Brasil Transparente, a qual está em sua terceira avaliação. Foi proposto inicialmente um questionário composto de 12 quesitos⁸, que abordam 15 perguntas⁹ para cobrir aspectos da regulamentação do acesso à informação e a existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). A metodologia, além de prever que o avaliador responsável vistorie os sítios dos Poderes Executivos, encaminha pela transparência passiva no e-SIC quatro pedidos de acesso à informação nas áreas de saúde, educação e assistência social e uma última sobre a regulamentação do acesso à informação pelo ente avaliado. Territorialmente, a abrangência da avaliação promovida pela CGU é nacional.

A CGU criou, como metodologia de classificação, uma Escala Brasil Transparente (EBT), em que o objetivo é medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros. Segundo a Controladoria, a “A EBT foi desenvolvida para

⁷ HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à informação**. 2ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2015.

⁸ CRITÉRIOS CGU: O regulamento foi localizado na página eletrônica? O ente regulamentou a LAI? Regulamentou a criação do SIC? Existe a previsão das autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo? Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas; Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal? Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial? Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC? Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação? Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação? Cumpre os prazos para resposta das solicitações? Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?

⁹ Conclusão extraída pelo Checklist EBT3.0 coluna pontuação disponível em:

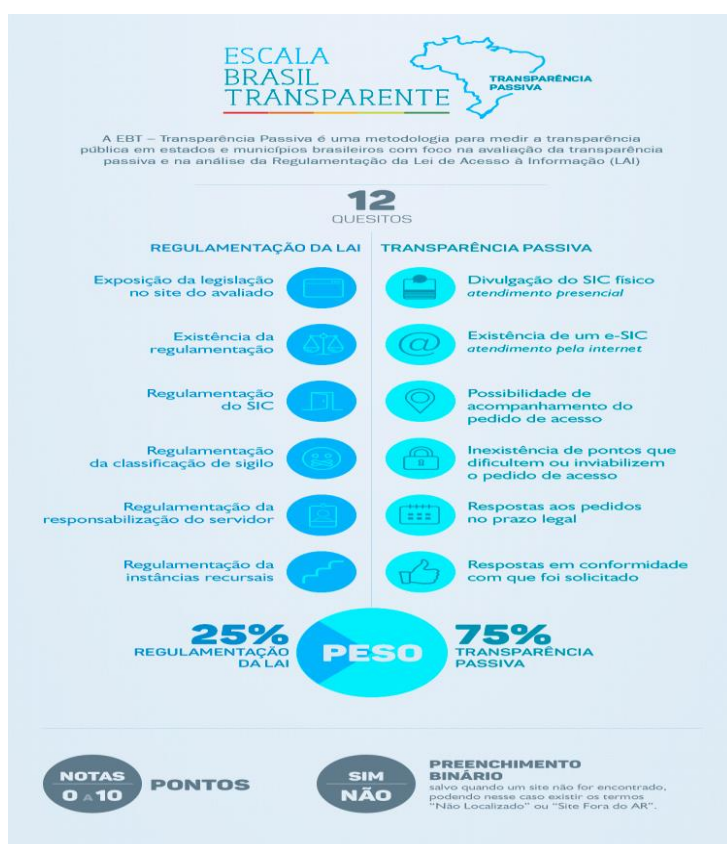
<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>

fornecer os subsídios necessários ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) para o exercício das competências que lhe atribuem os artigos 59 da Lei Complementar n. 101/2000 e 41 (I) da Lei de Acesso à Informação, assim como os artigos 68 (II) do Decreto nº 7.724/2012 e 18 (III), do Decreto nº 8.910/2016"¹⁰. Vale destacar que, de acordo com a Controladoria, a técnica concentrou-se na transparência passiva, ou seja, realizou solicitações reais de acesso à informação aos entes públicos avaliados.

A figura abaixo demonstra quais são os 12 quesitos utilizados para avaliar a transparência ativa – a qual impõem o dever de informação independentemente de requerimento, os quais corresponderam a 25% da pontuação, enquanto os demais 75% se formaram a partir de quatro perguntas realizadas pela transparência passiva – essa testada a partir de quatro perguntas enviadas pelo próprio portal:

¹⁰ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Sistema eletrônico de serviço de informação ao cidadão.** Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-ainformacao>>. Acesso em: 09 janeiro 2021.

Figura 1 -



Fonte: Controladoria Geral da União¹¹

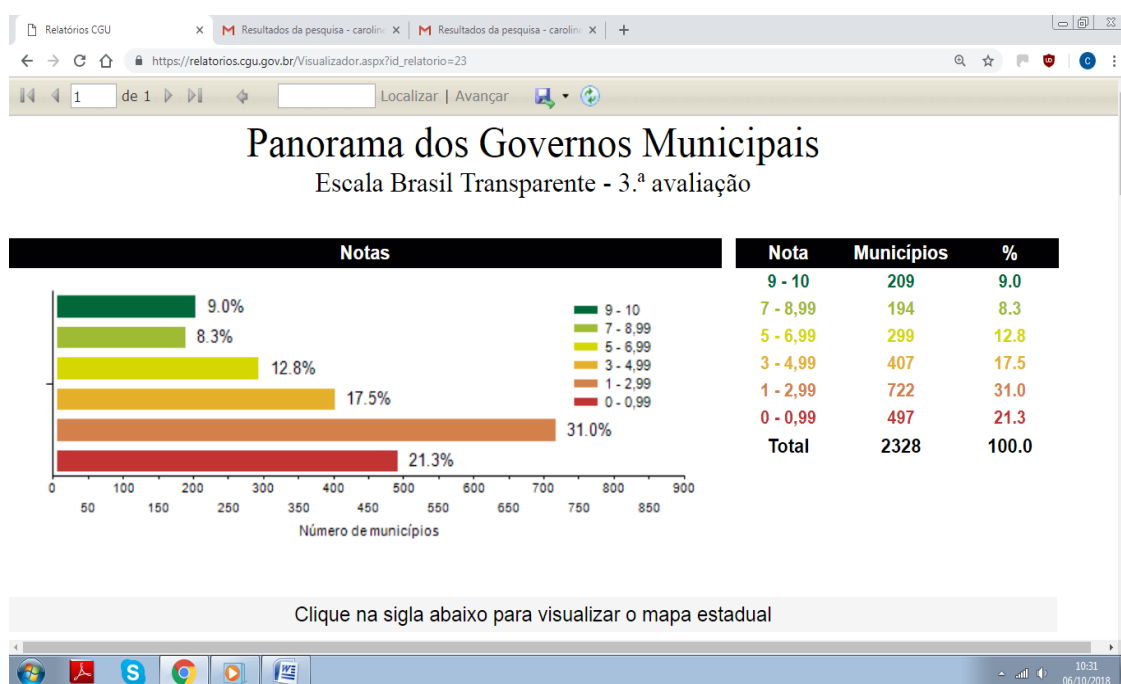
Na leitura da própria Controladoria Geral, "a avaliação do Ministério da Transparência aponta que 24 estados e o DF obtiveram nota acima de 8. Já entre as capitais, 74% apresentaram resultado igual ou superior a 7". Com base na análise dos dados de 2016¹², o resultado da 3ª edição, que trabalhou com dados de 26

¹¹ **CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO**, <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>. Acesso 09 de janeiro de 2021.

¹² Importante a explicação da CGU quanto a metodologia utilizada para análise dos resultados: "Para a primeira aplicação da EBT 1.0, foram avaliados 519 entes federativos, sendo 465 municípios com até 50 mil habitantes, todas as 27 capitais, além dos 26 estados e o Distrito Federal. (...). Para definir a amostra dos municípios com até 50 mil habitantes adotou-se como critério uma seleção aleatória, utilizando a base de dados do IBGE de 2014. Essa seleção atingiu um percentual aproximado de 9% dos municípios de cada unidade federativa (estado). EBT 2.0: Seleção de Municípios: Para a aplicação da segunda versão da Escala Brasil Transparente (EBT 2.0), foram avaliados 1.614 entes federativos, sendo 1.560 municípios, todas as 27 capitais, além dos 26 estados e o Distrito Federal. Todos os 465 municípios avaliados na EBT 1.0 também foram avaliados na EBT 2.0. EBT 3.0: Seleção de Municípios: Para a aplicação da terceira versão da Escala Brasil Transparente (EBT 3.0), foram avaliados 2.355 entes federativos, sendo 2.301 municípios, todas as 27 capitais, além dos 26 estados e o Distrito Federal. Todos os municípios que foram avaliados na EBT 1.0 e EBT 2.0 também foram avaliados na EBT 3.0. Período da avaliação e revisão: A aplicação da EBT 3.0 contou com uma etapa

Estados e 2.2328 municípios, pode-se concluir, segundo Wagner Rosário, que o instrumento: “aponta significativa melhora no conjunto dos entes avaliados em relação a questões de transparência pública, como: regulamentação da LAI; existência de canal (presencial e eletrônico) para solicitações de informação pelos cidadãos; e recebimento das informações solicitadas¹³. Segundo ele, “Os números da Escala mostram que estamos no caminho certo, mas que temos muito a avançar”. E, ainda, “As próximas edições terão um viés de fomento do controle social. Hoje avaliamos os órgãos. Agora queremos saber a qualidade do atendimento e a efetividade das respostas recebidas pelo cidadão”, destacou¹⁴.

Figura 2 - Escala da evolução da transparência nos municípios do Brasil



Fonte: Site da Controladoria Geral da União¹⁵

de avaliação e duas etapas de revisão. Avaliação: de 27/06/2016 a 26/08/2016
1ª Revisão: de 29/08/2015 a 07/10/2016 2ª Revisão: 10/10/2016 a 16/01/2017.

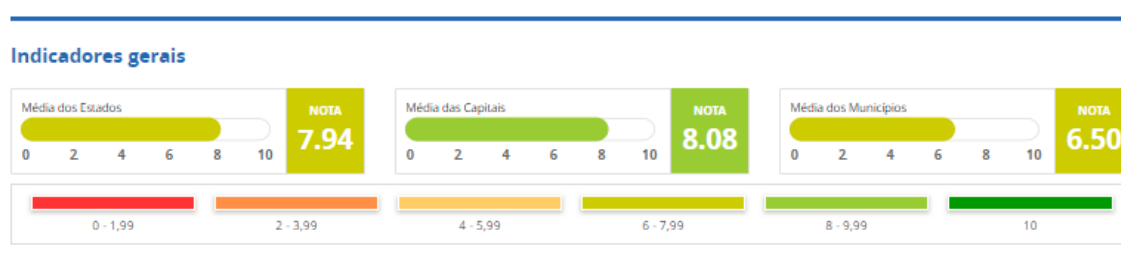
¹³ ROSÁRIO, Wagner. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/05/lei-de-acesso-a-informacao-avanca-em-estados-e-municipios-brasileiros>. Acesso em 13 de junho de 2021.

¹⁴ **CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO**, Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/05/lei-de-acesso-a-informacao-avanca-em-estados-e-municipios-brasileiros>. Acesso 09 de janeiro de 2021.

¹⁵ **CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO**, Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/05/lei-de-acesso-a-informacao-avanca-em-estados-e-municipios-brasileiros>. Acesso 09 de janeiro de 2021.

Em comparação com o âmbito Estadual, nos dados coletados em 2018 e expostos na figura 3, vê-se que os números da Escala apontam para um melhor desempenho das capitais na disponibilização de informações ao cidadão ao passo que os municípios possuem a menor média de nota.

Figura 3 – media de atendimento da LAI nos Estados, capitais e Municípios:



Fonte: Controladoria Geral

A Controladoria tem disponibilizado, de forma a melhorar as condições de transparência no Brasil, um questionário com 39 perguntas para mapeamento da implementação da Lei de Acesso à Informação com intuito de uniformizar o conteúdo dos relatórios e facilitar a consolidação das informações enviadas, remetendo a diversas entidades com a seguinte mensagem: "Suas respostas ajudarão a CGU, ainda, a preparar o Relatório Anual com informações referentes à implementação da LAI no âmbito do Poder Executivo Federal, a ser encaminhado ao Congresso Nacional, no termos do art. 68 do Decreto nº 7.724/2012"¹⁶.

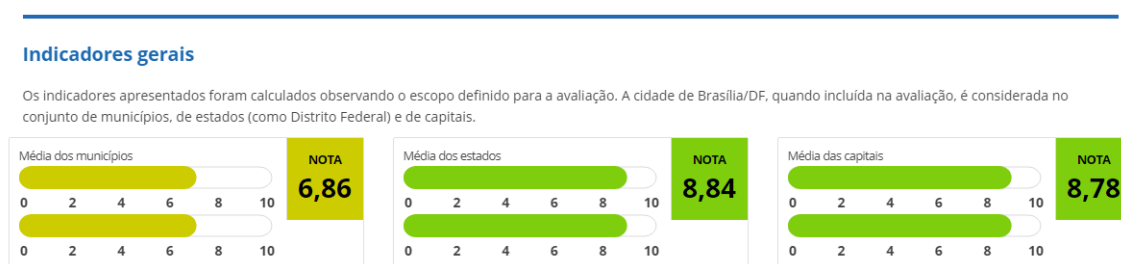
Comprando-se com os dados divulgados na última escala agoar no ano de 2020, a CGU concluiu que: "A maioria dos estados e capitais evoluiu na transparência: 20 estados e o Distrito Federal (77% das UF) tiveram nota acima de 8.

¹⁶ Informações da própria CGU: Por força do artigo 67, II do Decreto 7.724 de 2012, os órgãos e as entidade do Governo Federal deverão encaminhar ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) relatório anual sobre as ações realizadas pelo ente para garantir o cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Para uniformizar o conteúdo dos relatórios e facilitar a consolidação das informações enviadas, a CGU elaborou este questionário, cujo preenchimento substitui o envio obrigatório de relatório anual sobre monitoramento e implementação da LAI.

Suas respostas ajudarão a CGU, ainda, a preparar o Relatório Anual com informações referentes à implementação da LAI no âmbito do Poder Executivo Federal, a ser encaminhado ao Congresso Nacional, nos termos do artigo 68 do Decreto nº 7.724/2012. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/mapeamento-da-implementacao-da-lai>.

Das capitais, 24 possuem nota maior do que 7, sendo que 14 (52%) estão com nota entre 9 e 10¹⁷. Assim, teria a LAI apresentado melhor evolução uma vez que a nota máxima, sequer havia sido computada na avaliação anterior, "(...) houve 11 avaliados com essa nota. Além disso, entre os 20 entes com as maiores notas, destacam-se: quatro estados; quatro capitais e cinco municípios com menos de 100 mil habitantes".

Figura 4 – media de atendimento da LAI nos Estados, capitais e Municípios, relatório 2020



Fonte : Controladoria Geral da União¹⁸

Importante que também se mencione, que os critérios para avaliação também se alteraram, destacando-se dois pontos aqui: 1) o aumento da transparência passiva que antes contribuía para o cômputo de 25% da nota e atualmente passou para 50 %, além de desmembrar com maior detalhamento a transparência ativa, atribuindo-se novos medidores, a exemplo de : informações sobre receitas e despesa, contratos e licitações, possibilidade de acompanhamento de obras públicas, informações sobre diárias e sobre serviços públicos, etc.

¹⁷ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/03/cgu-divulga-resultado-da-2a-edicao-da-escala-brasil-transparente-avaliacao-360deg>. Acesso em junho de 2021

¹⁸ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/03/cgu-divulga-resultado-da-2a-edicao-da-escala-brasil-transparente-avaliacao-360deg>. Acesso em junho de 2021.

Figura 5 - Critérios de avaliação de transparência CGU

Fonte: Controladoria Geral da União¹⁹

Outro instrumento de avaliação da transparência é o Ranking Nacional da Transparência Organizado pelo Ministério Público Federal – MPF. Esse Ranking é um questionário aplicado pelas unidades do Ministério Público Federal no Brasil inteiro e foi elaborado no bojo da ação n. 4 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) do ano de 2015, por representantes do Ministério Público Federal (MPF), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), Banco Central, entre outras instituições de controle e fiscalização.

¹⁹ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/03/cgu-divulga-resultado-da-2a-edicao-da-escala-brasil-transparente-avaliacao-360deg>. Acesso em junho de 2021.

O questionário com 16 critérios²⁰ - que abordaram 32 perguntas, formuladas pelas instituições de controle - foi essencialmente baseado nas exigências legais, à exceção dos dois itens finais que são considerados "boas práticas de transparência", mas então a análise é da transparência passiva.

A primeira avaliação do Ministério Público Federal por meio do Ranking ocorreu no ano de 2015, buscando avaliar os 27 Estados e 5.568 municípios da federação brasileira, tendo seus dados divulgados em dezembro de 2015. O mais interessante é que, além da divulgação dos dados, foram expedidas recomendações para os municípios que, durante a avaliação, mostraram descumprimento de suas obrigações legais, determinando o prazo de 120 dias para adequações segundo as diretrizes legais. Interessante é o fluxograma apresentado pelo Ministério Público Federal dos procedimentos que foram estabelecidos e seriam adotados em caso de não cumprimento das recomendações²¹.

Na nova avaliação realizada após as recomendações aos municípios, segundo o Ministério Público Federal, foi possível observar um aumento de trinta

²⁰ MPF: O ente possui informações sobre Transparência na internet?

- 1) O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?
- 2) Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?
- 3) As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo:
- 4) O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:
- 5) O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?
- 6) O site apresenta: As prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior; Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses; Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses; Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes;
- 7) O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?
- 8) Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial
- 9) Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?
- 10) Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?
- 11) A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria?
- 12) No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?
- 13) O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?
- 14) Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?
- 15) Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?

²¹ **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.** Disponível em:

<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/resultados/ranking/o-projeto-new>.

por cento na média nacional de cumprimento da LAI. Por outro lado, também é realidade que grande parte das recomendações não foram cumpridas, o que, segundo o Ministério Público Federal, deu ensejo a mais de duas mil ações civis públicas para buscar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação por parte dos gestores públicos.²²

O Ranking Nacional da Transparência promovido pelo MPF não só estimulou os entes a se adequarem à LAI, mas também buscou a responsabilização daqueles entes que insistiram em não cumprir a legislação. O MPF propôs 1.987 ações civis em todo o país. O projeto utilizou dois mecanismos de cobrança – um jurídico e um político. O instrumento jurídico se fez presente por meio do encaminhamento de mais de 3.000 recomendações a estados e municípios, cientificando-os dos pontos a corrigir em seus portais, e da propositura de 1.987 ações civis públicas²³.

Há notícias que o MPF está em fase de aplicação e coleta de novos dados para apresentar em breve novo ranking.

Ainda no contexto dos mecanismos de avaliação dos portais de transparência, é oportuno explanar sobre a proposição do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, que criou o prêmio de boas práticas de transparência na internet²⁴. Esse prêmio é oferecido aos municípios pertencentes ao Estado e consiste na concessão de um diploma aos gestores municipais e na disponibilização de um selo digital em reconhecimento às iniciativas governamentais que prestigiam a transparência e o controle social²⁵.

O TCE-RS aplicou um questionário padrão contendo 22 critérios (sendo 20²⁶ aplicados aos poderes executivos e 2 exclusivos aos poderes legislativos),

²² **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**. Disponível em:

<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/resultados/ranking/o-projeto-new>. Acesso em 13 de agosto de 2018.

²³ Liminares disponíveis em: bit.ly/jurisprudencia_transparencia.

²⁴ O relatório do TCE-RS resultante da avaliação do ano de 2015 pode ser consultado em: http://portal.tce.rs.gov.br/docs/transparencia_2015/relatorio_premio_boas_praticas_2015.pdf

²⁵ http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/premios/premio_boas_praticas

²⁶ Critérios aplicados pelo TCE-RS. 1) Pedido de informações por meio da Internet; 2) Relatório de pedidos de informação; 3) Informações organizacionais; 4) Registro de repasses ou transferências; 5) Registro de despesas; 6) Registro de receitas; 7) Relatórios da transparência da gestão fiscal; 8) Informações sobre licitações e seus editais e resultados; 9) Informações sobre contratos celebrados; 10) Dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras; 11) Administração do patrimônio público – Imóveis; 12) Administração do patrimônio público – Veículos; 13) Recursos Humanos; 14) Diárias; 15) Publicação de respostas a perguntas mais

totalizando 88 itens de controle, sendo 82 aplicados aos poderes executivos. A avaliação abrange todos os 497 municípios gaúchos, utilizando como referência para elaboração dos critérios de avaliação as Leis Complementares n.101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e n. 131/2009²⁷ (Lei da Transparência), a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e o Decreto Federal n. 7.185/2010.²⁸ A totalidade dos critérios foi analisada nos Municípios com mais de 10 mil habitantes. Em relação àqueles com população inferior a isso, a análise restringiu-se aos itens relativos às Leis Complementares Federais n. 101/2000 e n. 131/2009, tendo em vista a dispensa prevista no artigo 8º, § 4º, da Lei Federal n. 12.527/2011²⁹. Dessa forma, a premiação aos poderes executivos teve duas categorias, a saber, executivos com população acima de 10 e abaixo de 10 mil habitantes.

O nível de detalhamentos do questionário também o torna de certa forma mais analítico do que os demais, mas, no entender desta pesquisadora, ao manter uma análise mais voltada ao cumprimento formal a partir dos comandos normativos na LAI, não há uma análise qualitativa sob a lógica da transparência, da comunicação conforme já abordado no início desta pesquisa.

O próprio Tribunal de Contas disponibiliza uma cartilha informando os municípios, orientações para câmaras e prefeituras sobre o que deve ser publicado nos portais, visando reduzir o espaço de discricionariedade e evitar arbitrariedades no acesso à informação³⁰.

frequentes; 16) Ferramenta de pesquisa; 17) Canal de comunicação com o cidadão ("Fale Conosco" – O9vidoria); 18) Medidas para garantir atendimento a usuários com necessidade especiais; 19) Instrumento Normativo local que regule a LAI; Serviços e atividades de interesse coletivo – Executivo.

²⁷ A Lei Complementar n. 131/2009 acrescentou os artigos 48-A, 73-A, 73-B e 73-C e acrescentou o § 1º à Lei Complementar n. 101/200 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

²⁸ Esse decreto regulamenta a Lei de acesso à informação no âmbito federal. Art. 2º. O sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, doravante denominado SISTEMA, deverá permitir a liberação em tempo real das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, referentes à receita e à despesa, com a abertura mínima estabelecida neste Decreto, bem como o registro contábil tempestivo dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade.

²⁹ Art. 8º, § 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

³⁰Disponível em:

http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/orientacoes_gestores/acesso_informacao_pratica.pdf. Acesso 12 de janeiro de 2021

Citando o exemplo do Estado do Rio Grande do Sul, no sítio do Tribunal de Contas, é possível perceber a evolução do cumprimento da LAI a partir dos critérios estabelecidos para análise no Tribunal e não há como negar que os números são representativos conforme ilustra a próxima figura.

Novos índices do ranking foram divulgados em 2020³¹, sendo interessante registrar o nível de detalhamento em relação às competências relativas ao órgãos e a transparência atingida. Em geral, do questionário³² aplicável destaca-se um maior índice de detalhamento a ser atribuído no momento de prestar à informação.

Impressiona no relatório dos dados coletados³³ a evolução dos municípios em casa quesito desmembrado em vários subitem, na grande maioria, estamos falando de praticamente 100% dos índices atendidos. A título ilustrativo, veja a organização das tabelas com os respectivos anos de análises:

³¹ <https://portalnovo.tce.rs.gov.br/cidadao/historico-transparencia-portais/>

³² TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, Questionário aplicado em 2017, disponível em : <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50400:6:::NO:2::&cs=3vQfWWcWvgLnvWFny0ctZNNW30-0>. Acesso em janeiro de 2020.

³³ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO Sul, Relatório de dados. Disponível em: http://portal.tce.rs.gov.br/docs/transparencia_2019/relatorio_transparencia_2019.pdf. Acesso junho de 2021

Figura 5 - Relatório do Tribunal de Contas transparência 2020

Tabela 1: Executivos acima de 10 mil habitantes					
Quesito	% de atendimento				
	2015	2016	2017	2018	2019
1) Pedido de informações por meio da internet	74%	89%	98%	99%	99%
2) Relatório de pedidos de informação	33%	73%	90%	92%	98%
3) Informações organizacionais	92%	96%	98%	99%	99%
3.1) Registro de Competências	75%	85%	92%	96%	98%
3.2) Estrutura Organizacional	98%	100%	100%	100%	100%
3.3) Endereço de Unidades	99%	99%	99%	99%	99%
3.4) Telefone da Unidade	99%	100%	99%	100%	100%
3.5) Horário de Atendimento	86%	96%	99%	99%	99%
4) Registro de repasses ou transferências	28%	36%	70%	75%	95%
4.1) Existência de histórico das informações	31%	30%	62%	74%	95%
4.2) Ferramenta de pesquisa	32%	40%	70%	77%	95%
4.3) Gravação de relatórios em diversos formatos	18%	35%	72%	72%	94%
4.4) Existência de informações atualizadas	31%	38%	70%	77%	95%
5) Registro de despesas	91%	95%	100%	100%	100%
5.1) Número e o valor de empenho, liquidação e pagamento	97%	98%	100%	100%	100%
5.2) Classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, a função, a subfunção, a natureza da despesa e a fonte dos recursos	96%	97%	100%	100%	100%
5.3) Pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento	97%	98%	100%	100%	100%
5.4) Procedimento licitatório, bem como a sua dispensa ou inexigibilidade	97%	95%	100%	100%	100%
5.5) Bem fornecido ou serviço prestado	97%	95%	100%	100%	100%
5.6) Ferramenta de pesquisa	96%	98%	100%	100%	100%
5.7) Gravação de relatórios em diversos formatos	47%	92%	98%	99%	100%
5.8) Existência de informações atualizadas	95%	91%	99%	99%	100%
5.9) Existência de histórico das informações	95%	96%	100%	100%	100%
6) Registro de receitas	89%	95%	100%	100%	100%
6.1) Natureza da receita	98%	97%	100%	100%	100%
6.2) Previsão dos valores da receita	98%	97%	100%	100%	100%
6.3) Valores da arrecadação, inclusive recursos extraordinários	98%	97%	100%	100%	100%
6.4) Ferramenta de pesquisa	97%	97%	100%	100%	100%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul³⁴

No Brasil, ainda há portais autônomos e independentes, como o portal Transparência Brasil³⁵, constituídos por grupos não governamentais focados no combate à corrupção. Nestes sítios, são abordados estudos a respeito de desvios e do mau uso dos recursos públicos, servindo para difundir o conhecimento sobre o tema.

Há também programas como “Olho Vivo no Dinheiro Público”, o qual foi criado pela Controladoria-Geral da União³⁶ (CGU), possui programação voltada para incentivar o cidadão para o controle social e com educação presencial, educação a distância, distribuição de material didático e incentivo à formação de acervos

³⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO Sul, Relatório de dados. http://portal.tce.rs.gov.br/docs/transparencia_2019/relatorio_transparencia_2019.pdf. Acesso junho de 2021.

³⁵ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Programa olho Vivo Na Transparência. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/colecao-olho-vivo>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

³⁶ TRANSPARÊNCIA BRASIL. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br>. Acesso em 13 de agosto de 2018.

técnicos em conjunto com o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública.

Os sítios governamentais e não governamentais são ferramentas importantes na promoção da transparência nacional, diminuindo as barreiras existentes entre a informação e o cidadão. Entretanto, apesar de os órgãos de controle atuarem e da existência dos portais de transparência, o fato é que o cumprimento de requisitos formais ainda não tem sido suficiente para propiciar a transparência tão almejada para o exercício do controle social no Brasil. A busca, nos portais de transparência, das informações ali dispostas tem demonstrado que há, sim, a sua publicização, contudo ainda existem inúmeras falhas em sua formatação, considerando que o objetivo é o de propiciar a informação e transparência.

3 Desafios no caso da transparência pública no Brasil: como gerar comunicação e não apenas informação

Inquestionável que a transparência³⁷ é um dever do Estado; contudo, indaga-se se até que ponto a disponibilidade da informação da forma como é apresentada nos portais de transparência tem atingido o objetivo da Lei. Há duas dimensões a se pensar: 1) informação por si basta, independentemente do nível de compreensão daquele que é seu destinatário; 2) o dever de informação só se concretiza quando existir a comunicação, ou seja, emissor e destinatário são capazes de compreender e dialogar quando a comunicação acontece; logo, a comunicação requer transparência.

Se a transparência compreendida a partir de suas menções esparsas na Lei de Acesso à Informação parece estar relacionada à finalidade da informação e como finalidade da informação, tem-se justamente a possibilidade de criar caminhos de controle.

³⁷ [...] a transparência tanto pode contribuir como prejudicar na promoção de uma gestão pública mais eficiente. Explica-se: contribui, quando gera reflexão séria sobre as práticas administrativas e políticas decisórias, isto é, fomenta o processo democrático de discussão pública, alavancando uma opinião pública capaz de direcionar o uso do poder administrativo; prejudica, quando mistificam as relações jurídico-administrativas através de dados e/ou informações decodificadas para o grande público. LIMA, R. M. R. Orçamento e transparência: uma conquista sem fim ou como a gestão pública flerta com a opacidade. Revista da AGU, Brasília, v.15, n.2, p. 251-290, abr./jun. 2016. Disponível em <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/654/718> acesso em 11 agosto de 2020.

Nessa linha de pensamento, não se está afirmando que os portais de transparência devem suprir as deficiências de todas as ordens daqueles que irão buscar a informação, mas sim de seu dever e responsabilidade para construir diferentes formas de acessibilidade, do uso de linguagem não técnica sempre que possível e com possibilidade de discriminar a informação com o intuito de se fazer compreensível para todo cidadão/sujeito³⁸, independentemente de seu grau de escolaridade. Isso implica facilitar caminhos para o acesso à informação e sua compreensão, inclusive, para além daqueles obrigados de forma expressa pela Lei de Acesso.

Portanto, é necessário clarificar, propagar o real significado e benefícios do acesso à informação e transparência no Brasil. Por hora, é preciso compreender o importante papel dos municípios através da gestão pública de aproximar a comunidade da coisa pública. O caminho não é difícil e requer um pouco de vontade política.

Parece-nos que o próximo passo é avançar no sentido de tornar a informação compreensível, de fato verificável. Ou seja, é preciso analisar e compreender como esses usuários dos portais tem de fato conseguido acessar às informações disponibilizadas, com qual facilidade isso ocorre ou não, bem como o tempo que precisam dispor para “encontrar” e “compreender” o sentido do dado informado. Assim, não basta cumprir formalmente os critérios, é preciso avançar para que de fato esses dados possibilitem, por exemplo, o efetivo controle social. Alguns apontamentos podem desde já indicar o que ainda precisa ser mensurado, aperfeiçoado:

- inexistência de explicitação dos critérios pelos quais determinadas previsões de despesa estão em uma ou outra rubrica;
- inexistência de explicitação do destino efetivo do recurso, uma vez que só há referência à instituição de destino;
- ausência de opção por visualização sem linguagem técnica;

³⁸ ZANCANER, Weida. **Lineamentos sobre a Lei de Acesso à informação**. P.25-25. In: VALIM, Rafael; Antonio Carlos; MALHEIROS, BACARIÇA, Josephina. Acesso à informação pública. Belo Horizonte: Fórum 2015.

- falta de uniformização como empecilho para a compreensão dos administrados.
- se contemplem opções para que o consulente tenha acesso aos dados de forma traduzida ao leigo;
- adoção de um sistema que disponibilize às informações dentro de um mesmo padrão
 - o consulente possa encontrar os dados brutos;
 - o portal explicita os critérios de classificação de rubricas;
 - se obriguem especificações dentro das rubricas, não bastando meramente indicações gerais de valores e percentuais gastos em saúde e educação;
 - obriguem os portais a exibir um quadro comparativo do previsto no orçamento com a despesa realizada;
 - obriguem os particulares a detalhar o destino dos recursos recebidos, no mesmo portal do Município;
 - discriminem o quanto foi realizado em órgãos públicos e o quanto foi enviado a entidades privadas.

Tais proposições podem ser produtivas para guiar as gestões públicas a partir de princípios orientadores da informação ao público cujo objetivo é o de justamente proporcionar a almejada transparência de sua atividade, entre os quais se destacam: 1) princípio da máxima divulgação, devendo abranger o maior tipo de informações e órgãos possíveis e também deve alcançar o maior número de indivíduos possível; 2) da obrigação de publicar, ou seja, sua conduta deve ser proativa na disponibilização de toda informação; 3) promoção de um Governo Aberto, com a criação de processos e procedimentos governamentais mais transparentes; 4) limitação das exceções, colocando-se em direção oposta à cultura do sigilo; 5) procedimentos simplificados, ou seja, simples e de fácil compreensão ao cidadão comum que busca o acesso e devem ser processados com rapidez e em linguagem acessível; 6) primazia pela gratuidade, pois as pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em função dos custos³⁹.

³⁹ BRASIL, **Controladoria Geral da União**. http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 23 de novembro de 2020.

O momento indica que é preciso avançar para além dos aspectos formais, é preciso buscar a compreensão se de fato a comunicação está existindo, entre os cidadãos que buscam seu direito de acesso e como a administração pública de fato conseguiu concretizar.

4. Considerações finais

Houve inúmeras conquistas normativas no que se refere ao acesso à informação no Brasil, mas indiscutivelmente foi a Lei n. 12.527/2011 - LAI que paradigmaticamente inaugurou uma nova forma de compreender a publicidade, a informação e a transparência no Brasil. Diversas críticas foram tecidas ao texto normativo, especialmente quanto ao objetivo de propiciar transparência, mas também seria no mínimo ingênuo pensar que o problema é exclusivamente de ordem normativa.

Interessantes iniciativas de diferentes organismos governamentais que buscam acompanhar a evolução no cumprimento de LAI tem demonstrado que de fato estamos evoluindo, especialmente quando se pensa no aspecto formal, a partir dos critérios selecionados. Contudo, é preciso ir além.

Enquanto a Lei de Acesso à Informação não for fomentada por uma cultura de transparência, participação social na fiscalização da gestão pública, enquanto não se puder observar o direito à informação pública a partir de uma teoria geral, há bons argumentos que conduzem a uma perspectiva de observá-la enquanto legislação simbólica. Mais do que informar, é necessário comunicar, e esse parece ser o próximo e significativo passo a ocupar as escalas de avaliação e ranqueamento no Brasil.

Referência Bibliográficas

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Sistema eletrônico de serviço de informação ao cidadão**. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos>. Acesso em: 02 de janeiro de 2021

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Sistema eletrônico de serviço de informação ao cidadão.** Disponível em:

<<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-ainformacao>>. Acesso em: 09 janeiro 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/05/lei-de-acesso-a-informacao-avanca-em-estados-e-municipios-brasileiros>. Acesso 09 de janeiro de 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/03/cgu-divulga-resultado-da-2a-edicao-da-escala-brasil-transparente-avaliacao-360deg>. Acesso em junho de 2021

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Programa olho Vivo Na Transparência.** Disponível: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/colecao-olho-vivo>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à informação.** 2ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2015.

LOPES Cristiano Aguiar. Acesso a informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, n. 8, p. 5-40, dez. 2007. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/biblioteca/arquivos-gerais/arquivo.2014-05-21.1477207388>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ranking de combate à corrupção.** Disponível em <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/resultados/ranking/o-projeto-new>. Acesso abril de 2021

MÜLLER, Caroline Bitencourt; RECK, Janriê Robrigues. Controle da transparência na contratação pública no Brasil – o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da Administração Pública. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 96-115, maio 2016. ISSN 1982-9957. Disponível em: doi:<http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v1i48.6897>. Acesso 24 de novembro 2020.

ROSÁRIO, Wagner. **Entrevista.** Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/05/lei-de-acesso-a-informacao-avanca-em-estados-e-municipios-brasileiros>). Acesso em 13 de junho de 2021.

SALGADO, Eneida Desirre. Lei de acesso à informação (LAI): comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. Vol.33 - Coleção Direito Administrativo Positivo São Paulo, Atlas, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, **Relatório de boas práticas.** Disponível em:

http://portal.tce.rs.gov.br/docs/transparencia_2015/relatorio_premio_boas_praticas_2015.pdf. Acesso fevereiro de 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, **Questionário** aplicado em 2017, disponível:

<https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50400:6:::NO:2::&cs=3vQfWWcWvgLnvWFny0ctZNNW3O-0>. Acesso em janeiro de 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO Sul, **Relatório de dados**.

http://portal.tce.rs.gov.br/docs/transparencia_2019/relatorio_transparencia_2019.pdf. Acesso junho de 2021. em: :

<https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50400:6:::NO:2::&cs=3vQfWWcWvgLnvWFny0ctZNNW3O-0>. Acesso em janeiro de 2020.

ZANCANER, Weida. **Lineamentos sobre a Lei de Acesso à informação**. P.25-25. In: VALIM, Rafael; Antonio Carlos; MALHEIROS, BACARIÇA, Josephina. Acesso à informação pública. Belo Horizonte: Fórum 2015.

4. ACESSO À INFORMAÇÃO E VISIBILIDADE DO PODER: CONSIDERAÇÕES SOBRE A QUESTÃO DA VERDADE EM POLÍTICA



<https://doi.org/10.36592/9786554600026-04>

Maren Guimarães Taborda¹

1. Introdução

O direito é memória, porquanto ele, ao reproduzir as relações sociais, representa “a recordação que se imprime no direito”.² A memória inventada pelo direito (justificativa de si mesmo) decorre da evolução do sistema e estruturou suas operações contínuas numa atemporalidade, de modo que “os eventos que o direito considera relevantes transformam-se em presente e, portanto, fragmentam-se, a cada momento, em um antes e um depois”.³ Daí que o sistema jurídico invente uma realidade, que está sempre presente, e que se constitui através do cálculo de descrições. Os valores, estados, conceitos do direito constituem aquisições evolutivas que são sedimentos, pontos de referência para a sua operatividade, na simultaneidade de seus estados, isto é, de sua memória.

Memória ou tema significativo do sistema jurídico, nos últimos 250 anos, é o atributo formal da *publicidade*. Nos termos do postulado kantiano, o “poder exterior que retira dos homens a liberdade de *comunicar* publicamente seus pensamentos rouba-lhes também a liberdade de *pensar* (...)”.⁴ Por sua vez, o atributo formal da publicidade (abstraido dos direitos políticos e internacionais públicos), determina que “todas as ações que afetam os direitos de outros seres humanos são errôneas se sua máxima não for compatível com a sua divulgação pública”.⁵ Via de consequência, na experiência histórica da cultura jurídica ocidental “estão

¹ Mestre e Doutora em Direito Público pela UFRGS. Especialista em Gestão Tributário pela Universidad Castilla La Mancha. Professora da Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS. Professora de Direito Constitucional na Escola Superior de Direito Municipal. Procuradora do Município de Porto Alegre (inativa).

² DE GIORGI, Raffaele. **Direito, Tempo e Memória**. São Paulo: Quartien Latin, 2006, p. 49.

³ DE GIORGI, Raffaele. **Direito, Tempo e Memória**, p. 61.

⁴ KANT, I. O que significa orientar-se no pensamento? In: **Textos Seletos**. Edição Bilíngue. Petrópolis: Ed. Vozes, 1974, p. 92

⁵ KANT, I. **A paz perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Edições 70, 1995.

articulados os conceitos de democracia, publicidade, igualdade e racionalidade", de modo a impor um dever aos poderes públicos, o de agir de forma transparente, e isso decorre imediatamente do princípio democrático e do princípio republicano.⁶

A questão da visibilidade do poder não é só política, mas, também, uma questão moral, decorrente do conceito transcendental do direito público, uma vez que, se no direito público se pode prescindir de toda a matéria (relações empíricas), resta ainda o atributo formal da publicidade (transparência), contida em toda a pretensão jurídica, "porque sem ela não haveria justiça alguma (que só pode pensar-se publicamente manifesta) e, por conseguinte, nenhum direito, que só se outorga a partir da Justiça".⁷ Em tais condições, publicidade como transparência é instrumental, é meio para que se atinjam os fins previstos no ordenamento jurídico, como a proteção dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos e a tutela impessoal dos interesses públicos. À publicidade (transparência) como dever da Administração, corresponde o direito fundamental do cidadão de acesso às informações públicas.

Como direito de acesso à informação, a publicidade é reconhecida tanto no âmbito internacional, como nacional. Na resolução 59 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1946, foi referido que "a liberdade de informação configura um direito humano fundamental e a pedra de toque de todas as liberdades às quais as Nações Unidas se dedicam".⁸ No artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, resta estabelecido que o direito à liberdade de opinião e expressão inclui "a liberdade de expressar opiniões sem interferência e de buscar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e sem limitações de fronteiras".⁹ Já na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, há referência expressa às informações públicas e ao fomento da participação ativa de pessoas ou grupos que não pertençam ao setor público por meio do aumento da transparência,

⁶TABORDA, Maren Guimarães. **O Princípio da Publicidade e a Participação na Administração Pública.** Deveres de transparência e direitos de participação. Beau Bassin: International Book Market Service Ltda, member of OmniScriptum Publishing Group, 2018, p. 69

⁷KANT, **A paz perpétua**, p. 164.

⁸ONU. Resolução 59 da Assembleia Geral das Nações Unidas, adotada em 1949. Disponível em : <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/paz/dec78.htm>, acesso 01dez2021.

⁹ONU. Declaração universal dos direitos humanos. 10 dez. 1948. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declaração-Universal-dos-DireitosHumanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>, acesso 01dez2021

do acesso eficaz do público à informação, da proteção ao direito de acesso à informação.¹⁰

Adotado o paradigma da publicidade pela Constituição da República brasileira de 1988, o acesso às informações públicas foi concretizado pelo legislador infraconstitucional em diferentes oportunidades, como no caso do art. 48, parágrafo único, II, da Lei Complementar 101/2000, que, com a redação da Lei Complementar 131/2009, impôs o fornecimento, para integral conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, nos meios eletrônicos de acesso público, dentre os mais significativos.¹¹ Com o advento da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), em 2011, e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei 13.709/2018), em 2018, publicidade e seu principal limite, privacidade, restam sistemicamente descritos pelo direito positivo, pois, a primeira normativa disciplina, em termos gerais, o acesso do cidadão à informação pública, e a segunda, o tratamento dos dados pessoais “com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural”, nos termos de seu artigo 1º.

Passados 10 anos de promulgação da LAI e considerando ser tarefa do jurista observar aspectos tanto de sua validade quanto se sua eficácia, este ensaio intenta observar a dimensão fática, da eficácia, porque, aqui, tem-se o problema da produção de efeitos concretos: é “onde direito morde a vida”, isto é, como são, de fato, as coisas. Por igual, se a tarefa principal do pensamento jurídico é, precisamente, fazer o juízo crítico sobre as proposições normativas, a descrição aqui feita também se refere à dimensão do valor de tais normas, isto é, de sua justiça.

¹⁰ O artigo 10 determina que cada Estado deve adotar medidas para aumentar a transparência na Administração Pública, inclusive no tocante à sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões. O fomento à participação da sociedade nas políticas públicas relacionadas ao acesso à informação vem previsto no artigo 13. ONU. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. 31 out. 2003. Disponível em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/convencao/html>, acesso 01dez2021

¹¹ Em sequência cronológica, é possível citar a Lei 8.159/91, a qual dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, cujo regulamento foi aprovado pelo Decreto 4.073/2002; a Lei 9.051/95, versando sobre a expedição de certidões para defesa de direitos ou esclarecimentos de situações; a Lei 9.507/97, que regula a garantia processual do habeas data; o Decreto 4.553/2002, que dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado; Lei 12.741/2012, que, regulamentando o art. 150, §5º, da Constituição, estabelece as medidas para informar os consumidores sobre os tributos incidentes sobre as operações de aquisição de mercadorias e prestação de serviços.

Postas tais premissas, entendendo que o parâmetro da publicidade encontra-se formalmente positivado no artigo 3º da LAI, que afirma a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”; a “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações”; a “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação”; o “fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública” e o “desenvolvimento do controle social da administração pública”, este estudo procura, primeiramente, inventariar a relação entre verdade e opinião, para asseverar que a verdade factual é política por natureza (1). Em um segundo momento, reflete-se sobre o valor e conteúdo da publicidade como acesso à informação (2), para, finalmente, discutir-se dois casos recentes da vida nacional, que refletem a tensão entre democracia/ segredo e publicidade/privacidade. O caminho (método) utilizado foi hipotético-dedutivo com o qual, diante das circunstâncias dos casos, verificou-se o valor da atuação do Governo Federal e a adequabilidade do sigilo diante das balizas do Estado Democrático de Direito brasileiro na sociedade da informação.

2. A verdade factual é política por natureza

Na perspectiva da teoria do conhecimento, consolidaram-se várias teses sobre a verdade: a da verdade como *correspondência* (ou conformidade, ou adequação), que remonta a Tomas de Aquino;¹² a teoria da verdade como *coerência* (ou não contradição); a teoria *pragmática* da verdade (ou utilidade),¹³ e a teoria da verdade como *consenso* (concepção de Habermas e Karl Otto Apel), segundo a qual o problema da verdade se resolve no discurso e se expressa antes do pensamento nos objetos e na experiência. Em tal concepção, a validade de uma pretensão é justificada a partir de razões.¹⁴ Quanto à história e à memória, só se pode falar de

¹² AQUINO, Tomás de. **Verdade e Conhecimento**. 1ª. Ed. 2ª. Tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

¹³ ABE, Jair Minor. Verdade Pragmática. **Estudos Avançados** 12(5), 1991. Disponível in <https://www.scielo.br/j/ea/a/fvv3Y39gcZQqCn3JHzzWmBj/?format=pdf&lang=pt#:~:text=A%20Teoria%20da%20Coer%C3%Aancia%20n%C3%A3o,da%20Coer%C3%Aancia%2C%20tais%20como%20G,acesso%2016set2021>

¹⁴ HERDY, Rachel. Habermas, pragmatismo e direito. **Kriterion: Revista de Filosofia**, Volume: 50, Número: 119, 2009. Disponível in: <https://www.scielo.br/j/kr/a/hdHVXbv6cCZRxyhv7g9FTsq/?lang=pt>, acesso em 10out2021

verdade factual, que diz respeito aos fatos, estabelecidos por testemunhas e dependentes de confirmação.¹⁵ Diversa das verdades matemáticas, científicas e filosóficas – *verdade racional* – a verdade factual é vulnerável, pois o poder pode atacá-la, falsificando ou negando fatos mentirosamente. A verdade factual, diz Arendt, "não sobrevive aos assédios do poder"¹⁶

Tal conflito (entre verdade e política) está articulado a respeito da verdade racional: nas ciências, o contrário da verdade é a ignorância ou erro; na filosofia, o contrário da verdade é ilusão ou opinião. Traduz a distinção entre dois modos de vida, a do filósofo, que busca a verdade das coisas sempiternas que estabilizam os assuntos humanos (*vita contemplativa*) e o do cidadão, que age no campo da opinião flexível (*vita activa*), uma vez que todos os governos se assentam na opinião. O meio para o encontro da verdade filosófica é o diálogo (dialética); já a opinião, é encontrada por meio da persuasão (retórica). "Tímida e cautelosa" no indivíduo, a razão é firme e confiante na multidão, diz Arendt, com base em Madison,¹⁷ seguindo uma tradição que remonta a Aristóteles, em *Política III, 30*: "(...) há ocasiões em que as multidões, tomadas de conjunto e não individualmente, podem ser melhores e mais ricas que a minoria".¹⁸

A força da opinião é determinada pela confiança dos indivíduos em muitos outros que possuam as mesmas opiniões e, mesmo que a religião ou as verdades filosóficas não interfiram nos negócios do mundo, o debate em torno da verdade factual não desaparece, porque, oposta ao lucro ou prazer de determinado grupo, a verdade factual é hostilizada. Muitas verdades factuais inoportunas são toleradas em países livres, e às vezes, transformada em opinião: é o caso do "silêncio eloquente" do genocídio indígena em curso no Brasil há 500 anos e da opressão da população negra. A verdade dos fatos pode ser contraditada pela opinião, mas

¹⁵ TEÓFILO, João. Verdade factual, mentira organizada e ditadura militar brasileira: alguns apontamentos a partir das reflexões de Hannah Arendt. *Saeculum* (nº 39-jul./dez. 2018)- Número temático "As Ditaduras Militares no Brasil e no Cone Sul: História, historiografia e memória". Disponível in: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/srh/article/view/41106>, acesso 16set2021

¹⁶ ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. 5ª. edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002, p. 287.

¹⁷ ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*, p. 291.

¹⁸ ARISTÓTELES. *Política*. Edição Bilingue. Lisboa: Vega, 1998, p. 239.

jamais pela mentira ou falsidade, porque suas afirmações dizem respeito às verdades vistas e testemunhadas com os olhos do corpo e não da mente.

De outra parte, se a verdade factual está relacionada às experiências de outras pessoas, ela é política por natureza, assim como a verdade racional informa a especulação filosófica. Mesmo historiadores, que produzem um conhecimento perspectivista e seletivo,¹⁹ não podem tocar nos dados brutos elementares (matéria factual). Por isso, só o monopólio do poder sobre todo o mundo civilizado eliminaria a memória coletiva sobre fatos, pois a verdade tem um elemento de coerção, já que as coisas percebidas como verdadeiras e declaradas como tal, estão além do acordo, disputa, opinião ou consentimento.

Se os fatos estão além de qualquer acordo, a verdade factual proscree o debate, uma vez que os modos de pensamento e de comunicação da verdade não levam em conta as opiniões das demais pessoas. A opinião, todavia, não é autoevidente, já que o pensamento político é representativo de *per se*: o poder não é propriedade de um indivíduo, pertence a um grupo. Quando se diz que alguém está no poder, só estamos referindo ao fato de ele foi empossado pelos demais, para agir em seu nome.²⁰

A verdade factual pode ser alterada com a falsificação das confirmações e pode ser derrotada pela pretensão de ser política, na medida em que a verdade, derivada do acordo entre a multidão, torna-se opinião. Arendt dá um exemplo de quando a verdade tenta o político, como nas declarações de direitos jusracionalistas, em que se chega a “verdades evidentes” mediante o pensamento reflexivo e discursivo, comunicados pela persuasão e dissuasão. Que todos os homens são iguais não é uma verdade evidente por si mesma, ao contrário, exige acordo e consentimento, de modo que tal igualdade, para ser politicamente relevante, se situa no plano da opinião e não da verdade. Os conceitos do intelecto são esquemas; os conceitos da razão prática são exemplos.

Bem tradicional e arraigada é a ideia de que o poder, por definição, é secreto²¹ isto é, de que a sinceridade não é uma virtude política, pois, se ação política diz

¹⁹ ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1970. Verbete: “Historiografia”, p. 485

²⁰ ARENDT, Hannah. **Poder e Violência**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001, p. 26.

²¹ ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**.

respeito a meios e fins, a mentira acaba por ser inofensiva, mas só aparentemente, porque nenhuma "perseverança da existência pode ser concebida sem homens decididos a testemunhar aquilo que é e o que lhe aparece porque é".²²

No que tange às mentiras políticas modernas, de tão grandes que são, requerem um rearranjo da trama factual, criam outra realidade e daí, muitas vezes, essas novas histórias e imagens substituem a realidade e a facticidade. Assim, se o passado e o presente são tratados como partes do futuro, o âmbito político perde sua força estabilizadora como ponto de partida para iniciar algo novo. A verdade possui uma força própria, de modo que a persuasão (opinião) e a violência podem a destruir, mas não a substituir. A verdade é, pois, aquilo que não se pode modificar: é o céu estrelado sobre nós. Diluir a linha divisória entre a verdade factual e a opinião, é, como assevera Arendt, "uma das inúmeras formas que o mentir pode assumir, todas elas formas de ação".²³

No jornalismo, de modo geral, é aplicável a teoria da verdade como correspondência, embora não seja sua finalidade a busca da certeza científica. O texto de notícias (jornalístico) não pode ser reduzido a um "discurso", resumindo-se em questão de hermenêutica. Se os fatos tornam uma proposição verdadeira, não há "fatos falsos": o que existe são versões falsas ou incorretas de um fato. No caso das delações premiadas nos processos do "Mensalão" e da "Lava-Jato", por exemplo, isso ficou evidente, pois todas as afirmações dos delatores foram (ou não) confirmadas factualmente. A produção de notícias, pois, está num campo do conhecimento próximo ao das ciências, porque relaciona linguagem e realidade.

Desarticular, desnudar a mentira política (uma forma de ação), exige a liberdade de comunicação e a publicidade (o uso público da razão), e isso só pode se dar no ambiente democrático. Com efeito, democracia pode ser entendida como a aquisição evolutiva do sistema da política, resultado de suas operações (de si mesmo), e acabou por se tornar, no presente, pressuposto e orientação para a seletividade e estabilização no interior do sistema político.²⁴ Democracia, pois, pode

²² ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**, p. 285.

²³ ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**, p. 309.

²⁴ DE GIORGI, Raffaele. **Direito, Democracia e Risco**. Vínculos com o futuro. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 51.

ser sociologicamente descrita como o ponto de referência para a elaboração política da complexidade da sociedade.

A democracia vive da publicidade do processo político e depende, na formação da vontade política, na legitimação e controle dos governantes, de cidadãos ativos, responsáveis e informados. Com isso, afirma-se que o direito à informação tem por objeto a integridade moral do ser humano, é uma liberdade democrática, destinada a permitir a participação dos indivíduos na esfera pública, de modo adequado, autônomo e igualitário. Em regimes autocráticos, o governante é tanto mais capaz de comandar quando mais oculto estiver e “vendo tudo”, enquanto os governados são subjugados quanto mais souberem ser vistos, mas não sabem onde estão os governantes, que “tudo vêem”.²⁵ Em tais regimes, os governantes, ao se preocuparem com a manutenção do poder, acabam se defendendo de inimigos reais ou imaginários através da mentira: ou simulando (fazendo parecer aquilo que não é) ou dissimulando, não fazendo aparecer aquilo que é. A alteração da verdade factual (uso da mentira), depende sempre de uma clara noção de verdade, que o mentiroso quer esconder. A mentira política contemporânea tem a característica de substituir os fatos.

De outra parte, a interpretação e concretização normativa feita pela Administração podem ser inadequadas, quando, por exemplo, deduzem das leis aquilo que elas não dizem, ou deturpam o que elas dizem, para fins políticos momentâneos. Por isso, é preciso tratar do conteúdo, função e limites da publicidade como transparência.

3. Acesso à informação e transparência “cosmética”

O que não se pode manifestar em voz alta sem, ao mesmo tempo, frustrar a própria intenção, deve permanecer em segredo, e aí, a primeira exceção ao preceito de visibilidade²⁶. Por conseguinte, nas sociedades democráticas, no que diz respeito ao preceito da publicidade como transparência, as exceções estão relacionadas

²⁵ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000

²⁶ Advém daí o segundo princípio do direito público: “todas as máximas que necessitam da publicidade (para não fracassarem no seu fim) concordam simultaneamente com o direito e a política”. KANT, **A paz perpétua**, p. 170.

àquelas decisões que, uma vez publicizadas, ameaçam a segurança e a existência mesma da comunidade, isto é, aquilo que a tradição política denominou *arcana imperii* (razão de Estado), que tem por objetivo conservar o Estado e a forma de governo existente. Outro limite significativo é à proteção da privacidade (âmbito da *privacy*) e são as constituições e as leis ordinárias do Estado que impõe os parâmetros para o sigilo e mesmo a lei ordinária, no caso do Brasil, só pode restringir a publicidade nos casos em que a defesa da intimidade ou do interesse social o exigem. O dever de publicidade ou transparência decorre da noção de que a Administração não é detentora de direitos e interesses pessoais, considerando que a sua atuação tem uma direção exterior e os beneficiários de sua atividade são sempre os particulares.²⁷ Ressalta Cirne Lima,²⁸ que a relação de administração estabelecida entre o administrador e a coisa pública se contrapõe à relação de propriedade estabelecida entre o dono e a coisa, porquanto a palavra administração designa, em geral, uma atividade exercida por quem não é proprietário e o fim, e não a vontade, domina todas as formas de administração.

Nos últimos 50 anos, a doutrina jurídica europeia e latino-americana tem discutido sobre ser a transparência (ou publicidade) uma das condições do Estado Democrático de Direito, ao mesmo tempo em que se questiona a respeito de sua operatividade. A questão aqui, de fato, envolve saber se, para além dos conceitos de *Rule of Law*, *État du Droit*, *Rechtsstaat* e *estado econômico*, é necessário incorporar (ou não) os chamados "novos fenômenos" ou "fenômenos contemporâneos" mediante uma reelaboração conceitual sobre o conceito de publicidade como transparência.²⁹ Se a transparência exige o pleno acesso dos cidadãos às determinações e processos dos órgãos estatais, acaba por ser uma tendência absorvente, incorporada no próprio conceito do que seja o Estado de Direito: uma ideia rectora, capaz de compreender diversas modalidades institucionais de controle do poder público e de proteção aos direitos, sempre sob a constante aplicação do direito a partir de sua própria racionalidade.

²⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 163.

²⁸ CIRNE LIMA, Ruy. **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: RT, 1987, pp. 20-22.

²⁹ COSSIO, José Ramon. Transparencia y Estado de Derecho. In: ACKERMAN, John M (Coord). **Más allá del acceso a la información**. Transparencia, redición de cuentas y Estado de Derecho. México: Siglo XXI, 2008, p. 106.

A publicidade (transparência) como direito de acesso à informação é mais ampla, porque permite ao membro da comunidade (enquanto tal) ter acesso a informações que são públicas. Assim, atualmente, se o direito de petição e o acesso à informação permitem aos cidadãos obter informações dos órgãos estatais que a produzem, a transparência é uma condição geral do funcionamento do Estado, que se atualiza ainda que não exista especificamente um indivíduo interessado. A mudança significativa diz com o fato de que, pela publicidade-transparência, as informações do governo são cada vez mais disponibilizadas em rede de fácil e constante acesso e isso é entendido como um dever da Administração. Como assegura Cossio, "a transparência 'socializa' uma situação de abertura ao não fazer-se dependente de motivações individuais".³⁰ A publicidade como transparência então, e de modo geral, ao ser incorporada ao conceito de Estado Democrático de Direito, aumenta a disponibilidade das informações, a qualidade da informação da cidadania e as possibilidades de exercer-se um controle dos atos do poder público (condição da democracia). Além disso, facilita o conhecimento do modo como atuam tais poderes e tende a impedir que, por conta da corrupção, se tomem decisões que passam ao largo dos parâmetros democráticos.

Por isso, se a transparência não se assume como política pública deliberada, a ausência destas políticas bem definidas e adotadas de modo explícito, pode voltar-se contra o direito fundamental de acesso à informação,³¹ uma vez que, enquanto aquela for só a entrega de documentos públicos a quem requeira, os órgãos obrigados por lei para a matéria não se verão compelidos a modificar suas rotinas para antecipar-se e favorecer a transparência como valor organizacional próprio. Nem tampouco reconhecerão que a informação que produzem, utilizam e distribuem na construção de suas decisões são recursos públicos estratégicos. Portanto, a transparência decorre de uma dupla necessidade: construir uma base constitucional comum capaz de garantir que o acesso à informação se cumpra em condições de igualdade jurídica para todos os cidadãos.

³⁰ COSSIO, José Ramon. **Más allá del acceso a la información**, p. 111.

³¹ MERINO, Mauricio. La Transparencia como política pública. In: ACKERMAN, John M (Coord). **Más allá del acceso a la información**. Transparencia, redición de cuentas y Estado de Derecho. México: Siglo XXI, 2008, p. 240.

A política pública de transparência se refere às decisões e processos assumidos pelos poderes que dependerão os órgãos de Estado para dar conteúdo substantivo aos princípios democráticos da responsabilidade, da publicidade e da inclusão. Exige processo de adaptação diferenciada a partir de estruturas, com o propósito deliberado de atuar e decidir sobre a base de informações públicas, e daí, a importância da verdade factual em política. Por conseguinte, a política de transparência não pode se limitar a cumprir as normas que regulam o acesso à informação e sim compreender a forma com que se produz, distribui e utiliza a informação dentro da própria organização, além de servir para aperfeiçoar os processos e decisões interna.

O que a política de transparência deve almejar é a construção de processos de decisão que formam parte do espaço público (que, em consequência, não são excludentes), assinalam responsabilidades com clareza, podem verificar-se e devem conhecer-se publicamente. Os valores explícitos que não só devem servir como guias para a implementação como justificação racional de tal política, são, em última análise, a ideia de que todo o poder secreto é injusto;³² que o espaço público há de ser de todos, inclusivo e conhecido; que a informação aberta, pública e acessível incrementa a eficiência social e, finalmente, que deve valer a ética da responsabilidade tanto na definição formal de relações e papéis, quanto na clareza das decisões ou na implementação dos fins que a organização pública percebe, assim como o seu papel na produção, utilização e distribuição da informação que têm ao seu alcance.

Nestas condições, uma política que se limite a regular a entrega de informação não incrementa a utilidade social, nem produz qualquer valor agregado aos fins públicos: é a transparência "cosmética", que busca tão somente a maior visibilidade pública sem modificar a forma como que produz e utiliza a informação. Frívola é, portanto, uma política de transparência que não busca modificar as rotinas burocráticas e que não assume o valor estratégico da informação e da verdade factual no âmbito político. No particular, há o dilema entre a chamada transparência *opaca* e transparência *clara*, pois, se a transparência (publicidade) domina cada vez mais o

³² KANT, I. **A paz perpétua**, p. 165.

discurso político, muitas forças institucionais que a ela se opõem tendem a ocultar-se e a se expressar de modo indireto, por meio de medidas que criam a ilusão (impressão) de transparência. A transparência é opaca, difusa, quando as informações oficiais não revelam o desempenho institucional na prática, seja na tomada de decisões, seja na avaliação dos resultados das ações: é a informação que só se divulga nominalmente, sem que o seu objeto seja confiável. A denominada transparência *clara*, por sua vez, está relacionada aos programas que dão a conhecer informações confiáveis e acessíveis sobre todo o desempenho institucional, tornando precisas as responsabilidades dos funcionários e o destino real dos recursos.

Nos termos da Lei de Acesso à Informação brasileira, a transparência pode ser ativa ou passiva. É de *transparência ativa* que trata o artigo 8º, *caput*, da mencionada lei, pois, ali, fica fixado que transparência é o dever dos órgãos e entidades públicas de "promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas".³³ Explica Mota Júnior que "na transparência ativa, a publicidade e a divulgação de informações devem ser realizadas em caráter permanente, com iniciativa *ex officio* e independentemente de solicitação do legitimado ativo, a saber, do cidadão interessado".³⁴ Já na *transparência passiva*, o Estado tem o dever de fornecer os dados e as informações solicitadas pelo interessado, que exerce o seu direito de acesso à informação.³⁵ Em suma, a publicidade da governança dos homens, em um regime democrático, além de representar saída da menoridade, é uma máxima que visa reduzir o poder do *segredo de gabinete*, compelir o cumprimento das tarefas públicas³⁶ (possibilitar o

³³ BRASIL Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências [2011]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm, acesso em 03 jul 2021.

³⁴ MOTA JÚNIOR, João Francisco da. A Lei de Acesso à Informação (LAI) e a cultura da transparência. *Boletim de Direito Administrativo* – BDA. São Paulo, v. 28, n.9, p. 1046-1051, set. 2012, p. 1048.

³⁵ HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Acesso à Informação*, p. 76

³⁶ BENTHAM, Jeremy. Da publicidade. *Revista Brasileira de Ciência Política [online]*. 2011, n. 6 [Acessado 09Jul2021], pp. 277-294. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000200011>>. Epub 04 Jul 2012. ISSN 2178-4884. <https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000200011>, p. 278.

controle dos atos do governo, assegurar a confiança do povo na condução dos atos do governo,³⁷ possibilitar o conhecimento das intenções do administrador³⁸ e promover os recursos necessários para o exercício da deliberação.³⁹

Na realidade política brasileira de 2021, há o esforço deliberado de ocultar as verdades científicas e de vedar o acesso às informações públicas, por parte do Governo Federal, em inúmeras situações. Relatam-se, a seguir, dois casos concretos perpassados pela tensão entre democracia/segreto, publicidade/privacidade, em que o direito fundamental de às informações públicas dos cidadãos foi flagrantemente violado, desconsiderado.

4. Discussão sobre casos concretos a partir da lei de acesso a informação

O primeiro caso de falta de transparência que se está a observar se deu no enfrentamento da crise sanitária, quando o governo do Brasil fez escolhas não democráticas – autoritárias – manipulando informações sobre a COVID-19 e vedando o acesso público a essas informações. Até abril de 2020, o Governo Federal, por meio do Ministério da Saúde, publicava um balanço do avanço da doença no País, com a curva de casos novos por data de notificação e por semana epidemiológica, casos acumulados e óbitos. A 1ª mudança veio com o horário da divulgação, que era feita às 17hs, todos os dias, e passou a ser feita às 22hs. A 2ª mudança foi qualitativa, em que os dados passaram a ser reduzidos, qualitativa e quantitativamente, pois o portal do Ministério da Saúde que continha essas informações foi retirado do ar no dia 04/06/2020 e quando retornou, após 19 horas, apresentava apenas informações sobre casos novos (registrado no dia), tendo sido eliminadas informações sobre os números consolidados e o histórico da doença, bem como “links para downloads de dados em formato de tabela, essenciais para análises de pesquisadores e jornalistas, e que alimentavam outras iniciativas de divulgação” (G1, 2020).

Em resposta à decisão do Governo, de restringir o acesso a dados sobre a

³⁷ BENTHAM, Jeremy. *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. 279

³⁸ SENNETT, Richard. *A autoridade*. 4.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001, p.154.

³⁹ HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2020, pp. 35-37.

pandemia por COVID-19, os principais veículos de comunicação do País formaram uma parceria e passaram a trabalhar de forma colaborativa para buscar as informações necessárias nos estados e no Distrito Federal. Os dados são coletados diretamente nas secretarias estaduais de Saúde e informados para a população através de várias mídias. Tais informações orientam as pessoas e as políticas públicas. Em julho do mesmo ano (2020), foi apresentada denúncia à CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos - articulada por organizações da sociedade civil, sobre as sucessivas violações do direito de acesso à informação pelo governo federal durante a pandemia por COVID-19. A ausência de informações e dados sobre a crise sanitária, aliada ao esvaziamento das políticas públicas de saúde, pôs em risco a vida dos brasileiros, em especial aqueles já socialmente vulneráveis (população indígena, quilombola, pobre em geral). Mais grave foi a desarticulação das políticas de enfrentamento à doença entre os governos dos entes federados. Aliás, já em março de 2020 foi editada Medida Provisória alterando significativamente os procedimentos estabelecidos na LAI (Lei de Acesso à Informação - LEI nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), suspendendo prazos de resposta e impondo a impossibilidade de recurso em caso de negativa de acesso. Ainda que tal ato normativo tenha sido declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em 26 de abril, por pressão da sociedade civil, a medida foi utilizada em diversos casos para negar acesso à informação, mobilizando a pandemia como pretexto.

Graves violações à publicidade como transparência ocorreram e continuam ocorrendo, principalmente aquelas que investem em um cenário de subnotificação, a impedir a produção de estatísticas confiáveis. Os órgãos de "transparência" do Ministério da Saúde não levam em conta, por exemplo, marcadores de gênero ou étnico-raciais para a elaboração dos boletins epidemiológicos. Isso impede a construção de políticas públicas que sejam efetivas no enfrentamento da crise em diferentes realidades. E pior, as autoridades públicas propagaram (como ainda propagam) desinformação e mentira, minimizaram a gravidade da doença, estimularam a população a usar medicamentos sem comprovação científica de eficácia e a adotar medidas contrárias àquelas recomendadas pelos órgãos de saúde, como a quebra de isolamento social e o não uso de máscara de proteção.

O segundo caso de destaque concerne à decretação de sigilo de 100 anos de processo administrativo disciplinar que visava apurar a participação de militar da ativa em atos políticos, feito com base na LAI – caso Pazzuello. No particular, a questão girou em torno de saber se havia (ou não) justificativa para o segredo, uma vez que a LAI, em seus artigos 2º, §1º, 23 e 31 prevê restrições ao direito de acesso, uma vez que, sendo este direito fundamental, não detém caráter absoluto, podendo ser restrito pela Constituição e pelas leis.

Com efeito, em junho de 2021, quatro partidos políticos ajuizaram a ADPF 852 (STF, 2021), tendo por objeto a ação do Exército Brasileiro de decretação de sigilo de 100 anos do procedimento administrativo disciplinar que visava apurar a participação de militar da ativa, o Ex-Ministro da Saúde Eduardo Pazuello, em ato político, sem autorização do Comando do Exército, em favor do Presidente Jair Bolsonaro no Rio de Janeiro durante o dia 23 de maio de 2021, conforme registrado pela imprensa.⁴⁰

O argumento central da arguição de descumprimento de preceito fundamental foi a incorreta e inadequada interpretação da LAI, que refere os casos de exclusão obrigatória, como as informações relativas a “projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”, nos termos do artigo 2º, §1º. Já o artigo 23, por sua vez, estabelece hipóteses em que o sigilo é indispensável ao exercício da atividade estatal e à proteção da ordem pública, como nos casos de risco à defesa e à soberania nacionais, à integridade do território nacional, às atividades de inteligência ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico. Nestas hipóteses, a lei prevê que as informações sigilosas serão classificadas como ultrassecretas, secretas ou reservadas, com tempo específico para a restrição do direito de acesso – vinte e cinco anos para as ultrassecretas; quinze anos para as secretas e cinco anos para

⁴⁰ CNN. Ex-ministro Pazuello participa de ato ao lado de Bolsonaro sem máscara. **CNN, Política**, São Paulo, 23 maio 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2021/05/23/ex-ministro-pazuello-participa-de-ato-ao-lado-de-bolsonaro-sem-mascara>. Acesso em: 08 jun. 2021; UOL. Ex-ministro Pazuello participa de ato ao lado de Bolsonaro sem máscara. **A tarde**, Salvador, 23 maio 2021. Disponível em: <https://atarde.uol.com.br/politica/noticias/2169486-exministro-pazuello-participa-de-ato-ao-lado-de-bolsonaro-sem-mascara>. Acesso em: 08 jun. 2021.

as reservadas –, findo o qual devem ser tornadas, automaticamente, de acesso público.

Outro grupo de restrições ao direito de acesso, previsto no artigo 31 da LAI se refere ao sigilo que garante a privacidade do cidadão, com fundamento no artigo 5º, inciso X, da Constituição. Daí, nos termos do artigo 3º, *caput*, “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”, devendo o acesso às informações pessoais, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem, ser restrito pelo prazo máximo de cem anos a contar da data da sua produção, nos termos do §1º do dispositivo. O §4º deste dispositivo determina que a restrição de acesso à informação, contudo, “não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância” (BRASIL, 2011).

No tocante à privacidade do cidadão, salienta Heinen⁴¹ que apenas os dados nominativos sensíveis estão protegidos pela lei, porque concernem a “dados que informam características que só dizem respeito a uma relação de um sujeito consigo mesmo”, de modo que pertencem ao indivíduo, sem estar em domínio público, a exemplo dos dados relativos à vida sexual, a questões raciais, preferências religiosas ou políticas, histórico clínico da pessoa ou relações afetivas. O conceito de dado pessoal sensível previsto no artigo 5º, II, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais pode ser aplicado para detalhar o âmbito de restrição previsto na Lei de Acesso à Informação, sendo este, para aquela lei, o “dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural” (BRASIL, 2018).

Há que ser ressaltado, por oportuno, que as hipóteses de restrição previstas na LAI não excluem as demais hipóteses legais de sigilo e segredo de justiça, tampouco as de segredo industrial decorrentes da exploração da atividade

⁴¹ HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação**, p. 264-265

econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha vínculo com o Poder Público, como ressalvado no artigo 22 da lei em questão. Como se vê, as hipóteses de restrição ao direito de acesso à informação compreendem uma colisão entre o direito fundamental à publicidade e acesso e as normas constitucionais que permitem o sigilo de dados, motivo pelo qual há a necessidade de se ponderar, em cada caso concreto, os valores em questão, seja pelo legislador e administrador, seja pelo julgador, para que se possa haver uma justificativa para a restrição da publicidade.

No caso específico do direito à informação, o sopesamento pode ter como premissas a “avaliação dos danos decorrentes da não realização do acesso”; “determinação da importância do sigilo” e “verificação se a importância do interesse contrário justifica a lesão do outro direito em pauta, ou seja, se o sigilo da informação é justificado em face do direito ao acesso”.⁴² Deve ser considerado, ademais, que, na democracia, “a publicidade é a regra básica do poder e o segredo, a exceção, o que significa que é extremamente limitado o espaço dos segredos de Estado”⁴³. Pois foi exatamente *o que não aconteceu* no caso em discussão, pois a manifestação pública de militar da ativa, sem que esteja autorizado, a respeito de assuntos de natureza político-partidária, conforme registrado no Decreto Nº 4.346/2002 (BRASIL, 2002), é uma transgressão que deve ser apurada por processo administrativo disciplinar, no âmbito militar chamado de Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar (FATD), que, ao ser julgada pela autoridade competente, poderá, após o cumprimento do contraditório e ampla defesa, arquivar o feito, visto que inexistente a violação dos regramentos militares, ou aceitar a justificativa do militar acusado, ou punir o militar com alguma das penas previstas, tais como a pena de advertência; impedimento disciplinar; a repreensão; a detenção disciplinar; a prisão disciplinar; e o licenciamento e a exclusão a bem da disciplina.

A fim de dar “publicidade” ao FATD, o Centro de Comunicação Social do Exército emitiu nota à imprensa informando, no dia 03 de junho de 2021, que havia aquiescido os argumentos apresentados pelo General Eduardo Pazuello e arquivado

⁴² HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação** p. 198.

⁴³ LAFER, Celso. **A Ruptura Totalitária e a Reconstrução dos Direitos Humanos**. São Paulo: 1988, pp. 243-244.

o feito, entendendo que não teria ocorrido a realização de transgressão por parte do militar da ativa investigado. Ante a realização de arquivamento, o jornal Globo requisitou o acesso ao procedimento administrativo disciplinar arquivado que apurava a conduta do referido general. Em resposta à solicitação, o Exército negou o acesso à documentação, alegando que tal informação é de acesso restrito, devendo ser disponibilizada somente aos agentes públicos legalmente autorizados.⁴⁴

A ADPF 852, portanto, abriu o debate, no STF, sobre a relação do segredo e a publicidade na sociedade de nosso tempo que possui a adjetivação "da informação", pois, com adventos tecnológicos na seara da comunicação, o bem mais precioso não é mais o ouro ou a prata, conforme o metalismo do século XVI e XVII. Doravante, a informação é o bem mais importante e possui o papel central para a dinamização das atividades, onde "a geração, processamento e transmissão de informação torna-se a principal fonte de produtividade e poder"⁴⁵ e, por intermédio da informação pública veiculada pela imprensa, podemos compreender a "situação política"⁴⁶ e, na posse dos dados, efetuar a livre manifestação da vontade política.

No caso em questão (ADPF 852), o Exército Brasileiro alegou que a imposição de sigilo do procedimento administrativo disciplinar em discussão justificava-se por possuir informação de caráter pessoal. Sendo assim, uma vez que a proteção da intimidade é assegurada constitucionalmente, o sigilo do procedimento seria uma mera decorrência do ordenamento jurídico e não uma escolha. Ademais, a instituição militar referiu que a investigação da conduta de militar seria uma questão "*interna corporis*" e que a informação produzida não possui nenhuma utilidade pública ou razão de interesse público.⁴⁷ Os partidos políticos proponentes da ação, por sua vez, alegam que a informação que solicitada não se trata de um expediente de apuração disciplinar qualquer, mas de uma investigação de um ex-ministro que participou, em público, de ato político sem a autorização da autoridade competente, dessa forma, a

⁴⁴ LEALI, Francisco. Exército impõe 100 anos de sigilo para processo administrativo de Pazuello. **Globo, Brasil**, Rio de Janeiro, 07 junho 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/exercito-impoe-100-anos-de-sigilo-para-processo-administrativo-de-pazuello-1-25050551>. Acesso em: 08 jun. 2021

⁴⁵ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 21.

⁴⁶ DE GIORGI, Raffaele. **Direito, Democracia e Risco**, p. 36.

⁴⁷ EXÉRCITO BRASILEIRO. 2021b. **Memorial**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756321690&prclID=6209692#>. Acessado em: 05 julho 2021.

informação solicitada não possui razão para ser subtraída do conhecimento do público, posto que não há justificativa de ordem constitucional para a restrição de acesso à informação, seja a segurança do Estado ou a proteção dos direitos de intimidade do investigado.⁴⁸

Ao debruçar-se sobre as razões apresentadas pelo sigilo, percebe-se que há a utilização do poder burocrático⁴⁹ para negar o acesso à informação. A restrição de acesso não leva em consideração as condições do caso concreto, posto que o fato em análise é de conhecimento público que foi amplamente divulgado pela imprensa,⁵⁰ ou seja, não está se preservando a intimidade do investigado, mas cerceando o acesso às razões da decisão que a instituição militar optou pelo arquivamento do feito, uma vez que o comunicado à imprensa apenas se deteve em informar o arquivamento sem descrever as razões.⁵¹ Por outro lado, o Exército alega que, no caso em apreço, o procedimento administrativo disciplinar seria uma questão *interna corporis*, ou seja, utiliza-se da mesma razão autocrática que Hobbes⁵² utilizou para defender o segredo de Estado: a desconfiança na capacidade de compreensão do povo e do favorecimento ao inimigo.⁵³ O “inimigo”, no presente caso, não é uma nação agressiva estrangeira, e sim os partidos políticos. Tal visão fica evidente pela própria manifestação no memorial apresentado pelo Exército Brasileiro, na qual relata que a fundamentação do pedido dos partidos políticos é eminentemente “política”.⁵⁴ Em relação à capacidade de compreensão do povo, pode ser vislumbrada à afirmação da ausência de legitimidade do povo de ter acesso à informação, com o argumento de existência de “questão interna” que, se tratada em público, colocaria em risco a integridade da corporação⁵⁵.

⁴⁸ ARAGÃO *et alii.*, 2021. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756136994&prcID=6198534#>, acesso 05 jul2021.

⁴⁹ WEBER, Max. **Sociologia**. Coleções grandes cientistas sociais, n. 13. São Paulo: Ática, 1979 p. 128.

⁵⁰ CNN, 2021; UOL, 2021; LEALI, Francisco. Exército impõe 100 anos de sigilo para processo administrativo de Pazuello....

⁵¹ EXÉRCITO BRASILEIRO. 2021a. **Nota à imprensa**. Disponível em:

http://www.eb.mil.br/web/imprensa/documentos-a-imprensa/-/asset_publisher/oQTTilUbAfKO/content/nota-a-imprensa-7. Acessado em: 05 julho 2021.

⁵² HOBBS, Thomas. **Do cidadão**. 3ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 110

⁵³ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**, p.401

⁵⁴ EXÉRCITO BRASILEIRO. 2021b. **Memorial**.

⁵⁵ EXÉRCITO BRASILEIRO. 2021b. **Memorial**

De outra parte, ao investigar as razões pela publicidade, verifica-se que, conforme anteriormente mencionado, trata-se de acontecimento de conhecimento público. Portanto, ao solicitar-se o acesso ao procedimento disciplinar, não está se violando a imprescritibilidade da intimidade do investigado - garantida pela Constituição -, mas exigindo-se o cumprimento das regras do jogo,⁵⁶ a prevalência da publicidade. Nesse sentido, conforme registrado pelo parecer n. 84 da Advocacia-Geral da União, embora o processo administrativo disciplinar seja sigiloso durante o seu trâmite, sendo, portanto, acessível apenas com advogado com procuração das partes envolvidas, após a finalização o expediente, como é o caso em apreço, "ele passa a ser acessível a terceiros, com exceção dos dados que sempre serão protegidos por cláusulas específicas como o sigilo fiscal, bancário, imagem e honra".⁵⁷

Considerações finais

Articulados, na cultura jurídica ocidental, razão, comunicação e esclarecimento, a nota característica dos regimes que se opõem à democracia (no caso, dos regimes autoritários), para além da burocracia opaca, é o emprego da mentira e da manipulação ideológica, que impedem o trânsito de informações exatas e honestas. As mentiras políticas modernas, por conseguinte, requerem um rearranjo da trama factual, criam outra realidade e daí, muitas vezes, essas novas histórias e imagens substituem a realidade e a facticidade. A verdade factual é um elemento essencial para a realização livre do pensar, querer e julgar da pessoa humana, além de ser um atributo vital para a realização das condições da democracia e a persecução dos fins positivados na Constituição da República de 1988.

Na realidade brasileira de 2020 e 2021, foi constatado, no discurso do Governo Federal, que preservar vidas e atender à população parece não ser dever do poder

⁵⁶ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, pp. 64-81.

⁵⁷ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Coordenação-Geral de processos judiciais e disciplinares. **Parecer n. 00084/2016**. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45639/1/Parecer84_2016.pdf. . Acessado em: 05 jul 2021, p. 8.

público, e, por isso, as constantes violações ao direito à informação e à transparência pública. Todavia, no regime constitucional brasileiro, divulgar ou não as informações de interesse coletivo não é uma escolha política de um governo, é dever – obrigação – do Estado brasileiro. Não fosse o funcionamento do sistema de Justiça, barrando iniciativas autoritárias, o apoio de organismos internacionais de direitos humanos e ações da sociedade civil, como a organização do consórcio de informações e outras, a devastação institucional seria ainda maior.

Já no debate inscrito na ADPF 852, estão ausentes as condições necessárias para a decretação de sigilo de todo o procedimento administrativo disciplinar que envolve o ex-ministro de Estado, mas de tão-somente parte dele, isto é, aquela que diz respeito ao direito constitucional de privacidade do indiciado. Em síntese, no caso concreto, sob o viés da publicidade, a razão *interna corporis* alegada não se sustenta, pois, no regime democrático, a validade e legitimidade dos atos administrativos são erigidas pela sua transparência, isto é, por proporcionar, ao cidadão, as condições de saber, controlar o poder e participar da gestão da coisa pública. E aí estão os fundamentos jurídicos, políticos e filosóficos da Lei de Acesso à Informação do Brasil.

Referências bibliográficas

ABBAGNANO, Nicola. Dicionário de Filosofia. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1970. Verbete: "Historiografia".

ABE, Jair Minor. Verdade Pragmática. Estudos Avançados 12(5), 1991. Disponível in: <https://www.scielo.br/j/ea/a/fvv3Y39gcZQqCn3JHzzWmBj/?format=pdf&lang=pt#:~:text=A%20Teoria%20da%20Coer%C3%Aancia%20n%C3%A3o,da%20Coer%C3%Aancia%2C%20tais%20como%20G,acesso%2016set2021>.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Coordenação-Geral de processos judiciais e disciplinares. Parecer n. 00084/2016. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45639/1/Parecer84_2016.pdf. . Acessado em: 05 jul 2021.

AQUINO, Tomás de. Verdade e Conhecimento. 1ª. Ed. 2ª. Tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ARAGÃO et al., 2021. Arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756136994&prclD=6198534#>, acesso 05 jul2021.

ARENDT, Hannah. Poder e Violência. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

ARENDT, Hannah. Entre o passado e o futuro. 5ª. edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002.

ARISTÓTELES. Política. Edição Bilíngue. Lisboa: Vega, 1998.

BENTHAM, Jeremy Da publicidade. Revista Brasileira de Ciência Política [online].

2011, n. 6 [Acessado 09Jul2021], pp. 277-294. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000200011>>. Epub 04 Jul 2012. ISSN 2178-4884. <https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000200011>.

BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Decreto nº 4.346, de 21 de novembro de 1990. Aprova o Regulamento Disciplinar do Exército (R-4) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4346.htm. Acesso: 28 jun. 2021.

BRASIL Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências [2011]. Disponível in:

[/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm), acesso em 03 jul 2021.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CIRNE LIMA, Ruy. Princípios de Direito Administrativo. São Paulo: RT, 1987.

CNN. Ex-ministro Pazuello participa de ato ao lado de Bolsonaro sem máscara.

CNN, Política, São Paulo, 23 maio 2021. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2021/05/23/ex-ministro-pazuello-participa-de-ato-ao-lado-de-bolsonaro-sem-mascara>. Acesso em: 08 jun. 2021.

COSSIO, José Ramon. Transparencia y Estado de Derecho. In: ACKERMAN, John M (Coord). Más allá del acceso a la información. Transparencia, redición de cuentas y Estado de Derecho. México: Siglo XXI, 2008.

DE GIORGI, Raffaele. *Direito, Democracia e Risco. Vínculos com o futuro*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.

DE GIORGI, Raffaele. *Direito, Tempo e Memória*. São Paulo: Quartien Latin, 2006.

EXÉRCITO BRASILEIRO. 2021a. Nota à imprensa. Disponível em: http://www.eb.mil.br/web/imprensa/documentos-a-imprensa/-/asset_publisher/oQTTiUbAfKO/content/nota-a-imprensa-7. Acessado em: 05 julho 2021.

EXÉRCITO BRASILEIRO. 2021b. Memorial. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756321690&prcID=6209692#>. Acessado em: 05 julho 2021.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

HERDY, Rachel. Habermas, pragmatismo e direito. *Kriterion: Revista de Filosofia*, Volume: 50, Número: 119, 2009. Disponível in: <https://www.scielo.br/j/kr/a/hdHVXbv6cCZRxyhv7g9FTsq/?lang=pt>, acesso em 10out2021.

KANT, I. O que significa orientar-se no pensamento? In: *Textos Seletos*. Edição Bilíngue. Petrópolis: Ed. Vozes, 1974.

KANT, I. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1995.

LAFER, Celso. *A Ruptura Totalitária e a Reconstrução dos Direitos Humanos*. São Paulo: 1988.

LEALI, Francisco. Exército impõe 100 anos de sigilo para processo administrativo de Pazuello. *Globo, Brasil*, Rio de Janeiro, 07 junho 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/exercito-impoe-100-anos-de-sigilo-para-processo-administrativo-de-pazuello-1-25050551>. Acesso em: 08 jun. 2021.

MERINO, Mauricio. La Transparencia como política pública. In: ACKERMAN, John M (Coord). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, redición de cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI, 2008

MOTA JÚNIOR, João Francisco da. A Lei de Acesso à Informação (LAI) e a cultura da transparência. *Boletim de Direito Administrativo – BDA*. São Paulo, v. 28, n.9, p. 1046-1051, set. 2012.

ONU. Resolução 59 da Assembleia Geral das Nações Unidas, adotada em 1949.

Disponível em : <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/paz/dec78.htm>, acesso 01dez2021.

ONU. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. 31 out. 2003. Disponível em:
<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao/html>, acesso 01dez2021.

ONU. Declaração universal dos direitos humanos. 10 dez. 1948. Disponível em:
<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declaração-Universal-dos-DireitosHumanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>, acesso 01dez2021.

SENNETT, Richard. A autoridade. 4.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

STF. Partidos questionam sigilo centenário do Exército sobre procedimento disciplinar contra Pazuello. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 16 junho 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=467717&ori=1>. Acesso em: 08 jun. 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. São Paulo: Malheiros, 1997.

TABORDA, Maren Guimarães. O Princípio da Publicidade e a Participação na Administração Pública. Deveres de transparência e direitos de participação. Beau Bassin: International Book Market Service Ltda, member of OmniScriptum Publishing Group, 2018.

TEÓFILO, João. Verdade factual, mentira organizada e ditadura militar brasileira: alguns apontamentos a partir das reflexões de Hannah Arendt. Sæculum (nº 39-jul./dez. 2018)- Número temático "As Ditaduras Militares no Brasil e no Cone Sul: História, historiografia e memória". Disponível in:
<https://periodicos.ufpb.br/index.php/srh/article/view/41106>, acesso 16set2021.

UOL. Ex-ministro Pazuello participa de ato ao lado de Bolsonaro sem máscara. A tarde, Salvador, 23 maio 2021. Disponível em:
<https://atarde.uol.com.br/politica/noticias/2169486-exministro-pazuello-participa-de-ato-ao-lado-de-bolsonaro-sem-mascara>. Acesso em: 08 jun. 2021.

WEBER, Max. Sociologia. Coleções grandes cientistas sociais, n. 13. São Paulo:

5. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA (LAI) NA PERSPECTIVA TEMPORAL: AVANÇOS E DESAFIOS



<https://doi.org/10.36592/9786554600026-05>

Têmis Limberger¹

Luiz Fernando Del Rio Horn²

1. Introdução

*La incesante innovación científica y tecnológica modifica el mundo que nos rodea y, con él, cambian los límites mismos de la vida. (...) así el derecho ha de estar al servicio de la libertad y dignidad de las personas*³. A sociedade em rede, pela qual se caracteriza o século XXI, é uma estrutura ao redor da rede de comunicação digital⁴. É abolida a centralidade da difusão da informação e cada sujeito comunicante se transforma em emissor e receptor de mensagem, rompendo com a barreira passiva, que até então existia. Esta é a dinâmica da sociedade em que vivemos, onde se retoma a ideia de que informação é poder⁵.

Nesta perspectiva surge a lei de acesso à informação pública (LAI) – Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro, cujo vigor ocorreu 6 meses, após a promulgação. Portanto, em 2022, temos sua primeira década de vigência. Com este lapso temporal decorrido, cabe, portanto, fazer um balanço, visando verificar o positivo e o que ainda se pode melhorar em nosso país.

Para tanto, abordar-se-á o contexto em que surge a LAI – nacional e global, o aspecto positivo de disponibilizar os gastos públicos na rede mundial de

¹ Professora orientadora Têmis Limberger. Doutora em Direito Público pela Universidade Pompeu Fabra - UPF de Barcelona (2004), pós-doutora em Direito pela Universidade de Sevilha (2013). Mestre (1997). Graduada (1986) em Direito pela UFRGS (1986). Professora junto ao PPG em Direito da UNISINOS. Advogada. Procuradora de Justiça do MP/RS (aposentada). Email: temisl@unisininos.br

² Doutor em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Mestre em Direito Ambiental e Novos Direitos pela Universidade de Caxias do Sul – UCS. Especialista em Direito Civil Contemporâneo pela UCS. Professor do Programa de Doutorado e Mestrado em Direito da UCS. LGPD Advisor. Sócio e fundador da Acta Tech Law. Endereço eletrônico: lfdhorn@ucs.br.

³ RODOTÀ, Stefano. *La vida y las reglas – entre el derecho y el no derecho*. Madrid: Trotta, 2010.

⁴ CASTELLS, Manuel. *Comunicación y Poder*. Alianza Editorial: Madrid, 2009.

⁵ NORA, Simon; MINC, Alain. *Informe Nora-Minc – La informatización de la sociedad*. Madrid: [S.n.], 1982 (Colección popular), p.18.

computadores, a relação existente entre transparência e concretização dos direitos sociais – Cibertransparência. Por outro lado, serão tratados os desafios: fazer com que os indicadores de transparência no país melhorem, frente à comunidade internacional, realizar a interpretação sistemática com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e lançar luzes sobre a problemática ambiental sob o ponto de vista da informação transparente.

2. Contexto de edição da LAI

A administração pública não poderia ficar imune ao fenômeno informático e legislações foram editadas, visando acompanhar este movimento. A tentativa é difícil, pois a legislação tem uma perspectiva mais morosa em termos de procedimento⁶ e o fenômeno informático evolui muito rapidamente, fazendo com que a lei, quando entre em vigor, corra o risco de já não dar conta dos fatos a que pretende regular. Há um evidente descompasso. Inicialmente é importante conceituar “rede”, e, também, o que é uma “sociedade em rede. Castells⁷ vai elucidar que redes “são estruturas complexas de comunicação construídas em torno de um conjunto de metas que simultaneamente garantem a unidade de propósito e a flexibilidade de execução em virtude de sua adaptabilidade ao ambiente operacional”. Ensina o autor que são programas autoconfiguráveis por atores sociais, cuja estrutura ao mesmo tempo em que evolui se autoconfigura “em uma busca permanente por combinações de redes mais eficientes”⁸.

As redes sociais, portanto, são estruturas comunicativas nas quais atores sociais promovem seus valores e interagem⁹. Assim, não é correto associar que rede é somente a rede de computadores. Na verdade, a rede de computadores é um (ou o) local em que interagem os atores sociais e em que as mensagens da rede social se processam, não sendo possível afirmar que, antes do século XXI, não existiam redes,

⁶ PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. El desbordamiento de las fuentes del Derecho. Sevilla: Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, 1993.

⁷ CASTELLS, Manuel. O poder da comunicação. Tradução de Vera Lúcia Mello Joscelyne. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015, p.67.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

pois “onde quer que exista vida, existem redes”¹⁰.

Existem redes verticais/hierarquizadas, como a organização da Administração Pública, por exemplo, e redes mais modernas, horizontalizadas¹¹. Explica Castells¹² que, como as redes são flexíveis, permitem introduzir novos atores e conteúdos, bem como adaptar-se a novas realidades, como as mudanças tecnológicas de comunicação. Ora, mesmo no tempo das ferrovias e telégrafo, já existiam “redes de comunicação”, é claro, muito mais rudimentares que nos tempos modernos. Naquela época (Primeira e Segunda Revolução Industrial), as organizações eram estruturadas verticalmente e extremamente hierarquizadas. Não se pode imaginar, contudo, em pleno século XXI, na quarta Revolução Industrial¹³, que as estruturas sejam ainda organizadas da mesma maneira.

Uma “sociedade em rede” é, por sua vez, “uma sociedade cuja estrutura social é construída em torno de redes ativadas por tecnologias de comunicação e de informação processadas digitalmente e baseadas na microeletrônica”¹⁴. Como a rede digital está mundialmente espalhada, é possível que a sociedade interaja de forma global, ou seja, além das fronteiras territoriais, podendo-se denominar de “sociedade em rede global”¹⁵. A partir dessa visão horizontalizada de sociedade, podem-se extrair adequadamente os escritos de Moreira Neto¹⁶, quando cunhou a expressão “da pirâmide à rede”. Para o autor, a “rede informacional” impede que os processos sociais fluam de forma hierarquizada, “transmitida sob a forma de pirâmide” típica das sociedades estamentais, em que os detentores de poder ocupavam as altas posições dentro deste cenário piramidal¹⁷. Na nova configuração social, não existiria mais um centro unitário de poder (o Estado), mas um emaranhado de órgãos e entidades, governamentais ou não, capazes de exercer

¹⁰ Ibid.

¹¹ LOUREIRO, João Carlos. Constituição, tecnologia e risco(s): entre medo(s) e esperança(s). In: MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; COELHO, Alexandre Zavaglia P. (coord.). Direito, Inovação e tecnologia. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 33-84.

¹² CASTELLS, op.cit, p.67.

¹³ SCHWAB, Klaus. A quarta revolução industrial. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

¹⁴ CASTELLS, op.cit, p.70.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência e resultados. Belo Horizonte: Forum, 2008, p.53.

¹⁷ Ibid.

poder e tomar decisões, em uma perspectiva pluralista, em que existem múltiplos centros de comando", passando da ideia de "subordinação" para a "colaboração"¹⁸. Constata-se, portanto, que o poder não é mais limitado ao Estado, mas, de certa forma, compartilhado com ele. Com essas premissas estabelecidas, é possível compreender o que seria uma Administração Pública em rede, como sendo uma Administração dialógica, horizontal, que as constrói de forma democrática com a atuação de outros atores. Devido ao comando do artigo 5º, XXXIII, da CF, que dispõe que todos têm direito ao acesso à informação contida nos órgãos públicos, sendo o interesse particular ou coletivo¹⁹, foi promulgada a Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº 12.527/2011). Esta lei prevê que os órgãos públicos disponibilizem informação referente a despesas públicas realizadas com vencimentos ou licitações, em que a regra é a publicidade e o sigilo, a exceção²⁰. A lei inverteu a orientação que até então existia, quando estes princípios tinham aplicação contrária. Atualmente, aquele que requer a informação tem de se identificar, pois receberá informação dos órgãos públicos e pela utilização desta, ficará responsável. Antecedente importante foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, com as alterações da Lei Complementar nº 131/2009, que nos artigos 48/9 determinaram a publicação dos gastos públicos pela rede mundial de computadores²¹. Outra vantagem da informação em rede é a possibilidade do compartilhamento de uma maneira crítica e com baixo custo. Em razão do artigo 5º, XXXII, da CF, que dispôs a respeito da proteção ao consumidor, foi o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) legislação pioneira editada para proteção aos bancos de dados. Em seus artigos 43-44, tutela os bancos de dados de consumidores, prevendo situações de acesso, retificação e cancelamento das informações negativas, operando-se o

¹⁸ Ibid.

¹⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 fev. 2022.

²⁰ BRASIL. Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 11 fev. 2022.

²¹ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 fev. 2022.

prazo prescricional, que não podem ficar por mais de cinco anos registradas²². Posteriormente, foi editada a lei dos cadastros positivos, Lei nº 12.414/2011, com a promessa de diminuir as taxas de juros aos tomadores de financiamento, dos denominados “bons pagadores”, que são os consumidores que realizam o adimplemento de suas obrigações pontualmente²³.

Estatuída pelo comando constitucional do artigo 5º, LXXII, que visou assegurar o conhecimento das informações em nome do cidadão constantes em banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público, bem como a possibilidade de retificá-las²⁴. Para tanto foi editada a Lei que disciplinou o *habeas data* (Lei nº 9.507/1997). Esta lei possui uma particularidade, que é a necessidade de esgotamento da via administrativa, antes do ingresso na via judicial²⁵. Isso é uma peculiaridade, pois no Brasil há a unidade de jurisdição como expressão do artigo 5º, XXXV, da CF, em que nenhuma lesão a direito pode deixar de ser examinada pelo Poder Judiciário²⁶.

A Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº 12.527/2011) no Brasil surge em um contexto em que mais de 70 países já a possuíam. Atualmente, mais de 100 países²⁷ têm leis de acesso à informação pública. O Regulamento (CE) nº 1049/2001²⁸ do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao acesso público aos documentos das instituições da UE, colocaram os principais balizadores sobre o tema. Os países comunitários em sua Carta de Direitos Fundamentais, possuem o

²² BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em 23 fev. 2022.

²³ BRASIL. Lei nº 12.414, de 09 de junho de 2011. Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12414.htm. Acesso em: 23 fev. 2022.

²⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 fev. 2022.

²⁵ BRASIL. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm. Acesso em: 23 fev. 2022.

²⁶ BRASIL. Op.cit.

²⁷ CGU Laboratório de Tecnologia da Informação e Mídias Educacionais. Acesso a informação pública um direito de todos. Disponível em: <https://www.labtime.ufg.br/site/#/>. Acesso em: 08 de janeiro de 2022.

²⁸ REGULAMENTO (CE) nº 1049 de 30 de maio de 2001. Relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=en>. Acesso em: 11 janeiro de 2022.

direito fundamental à boa administração, art. 42, do qual o acesso à informação pública pode ser considerado uma consequência.

Como desdobramento do Regulamento, os países legislaram internamente, assim, tem-se a legislação francesa²⁹, que inspirou a portuguesa³⁰, conhecidas informalmente como LADA. O Reino Unido, também tem sua disciplina específica com o *The Freedom of Information Act 2000 (FOIA)*³¹.

Porém, tributo maior deve ser prestado ao pioneirismo dos países escandinavos, no qual o protagonismo foi da Suécia, que em 1766, criou um comitê para regular a possibilidade de a imprensa poder escrever e emitir opiniões sobre documentos sem precisar se submeter à censura, que ficou conhecida como o primeiro regramento de acesso à informação pública. Isso ocorreu antes que houvesse a Revolução Francesa, que em 1789, consagrou no artigo 15 da Declaração de Direito do Homem e do Cidadão, o direito do cidadão de pedir contas a todo agente público incumbido da administração. A segunda lei de acesso à informação pública ocorreu apenas em 1951, na Finlândia, posteriormente, Dinamarca e Noruega (ambos em 1970) tiveram marcos legais de transparência.

3. Cibertransparência: a construção de um conceito e sua relação com a concretização dos direitos sociais

O termo cibertransparência serve para designar as novas relações que se travam em rede, denominadas *ciber*, aglutinadas à ideia de transparência. O fenômeno tecnológico pode servir para potencializar a informação pública.

A expressão *ciber* encontra origem nos trabalhos de Cass Sustein – *República.com* e de Pérez Luño – *Ciberciudadania o ciudadania.com.*, daí o objetivo

²⁹ FRANÇA. Lei nº 78/753 de 17 de julho de 1978, com alterações em 9/10/2016, dispõe sobre as diversas medidas para melhorar as relações entre a administração e o público e diversas disposições administrativas, sociais e fiscais. Disponível em:

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068643/>. Acesso em: 11 de janeiro de 2022.

³⁰ Lei nº 26/2016 de 22 de agosto de 2016. Regula o acesso à informação administrativa e ambiental. Disponível em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2591&tabela=leis&ficha=1. Acesso em: 11 de janeiro de 2022.

³¹ Lei do Reino Unido - *The Freedom of Information Act 2000 (FOIA)*. Disponível em: <https://ico.org.uk>. Acesso em: 07 de janeiro de 2022.

de cunhar uma expressão que traduza esta nova forma de a administração disponibilizar a informação em rede para com os administrados, que não é somente a utilização da ferramenta tecnológica, mas uma nova forma de gerenciamento público e das relações democráticas com a sociedade, que daí advenham.

A transparência é uma composição decorrente do princípio da publicidade, do direito à informação, relacionada ao princípio democrático. É a administração agindo em conformidade com o seu dever de tornar público seus atos e o cidadão se informando dos atos praticados pela administração, tudo isto fortalece a cultura democrática.

Nos estados democráticos, a livre discussão é um componente jurídico prévio à tomada de decisão que afeta à coletividade e é imprescindível para sua legitimação. Por isso, para Ignacio Villaverde Menéndez³², no Estado Democrático, a informação é credora de uma atenção particular por sua importância na participação do cidadão no controle e na crítica dos assuntos públicos. Não se protege somente a difusão, como sucedia no Estado Liberal, mas se assegura a própria informação, porque o processo de comunicação é essencial à democracia. O ordenamento jurídico no Estado Democrático se assenta no princípio geral da publicidade, devendo o sigilo ser excepcional e justificado. Esse preceito é extraído com base no princípio da publicidade e do direito a ser informado do cidadão.

Norberto Bobbio³³, ao tratar das relações da democracia com o poder invisível, estatui que a publicidade é entendida como uma categoria tipicamente iluminista na medida em que representa um dos aspectos da batalha de quem se considera chamado a derrotar o reino das trevas. Utiliza-se, por isso, a metáfora da luz, do clareamento para contrastar o poder visível do invisível. A visibilidade vai fornecer a acessibilidade e a possibilidade de controle dos atos públicos. Daí se origina a polêmica do iluminismo contra o Estado absoluto, a exigência da publicidade com relação aos atos do monarca fundados no poder divino. O triunfo dos iluministas tem como resultado o art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão³⁴, que

³² VILLVERDE MENÉZES, Ignacio. *Estado democrático e información: El derecho a ser informado y La Constitución Española de 1978*. Junta General del Principado de Asturias: Oviedo, 1994, p.33-35.

³³ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2000, p.103.

³⁴ RIALS, Stéphane. *Que sais-je? Textes constitutionnels français*. 11e édition. Paris: Presses Universitaires de France, 1995, p.05.

prevê o direito da sociedade de pedir contas a todo o agente público incumbido da administração. Deste modo, a revolução tecnológica (...) visa propiciar uma administração mais eficiente e eficaz, mais próxima ao cidadão, mais moderna, mais rápida, que permita oferecer ao cidadão um serviço muito melhor.

Nesse sentido, vale referir que quando o poder estatal faz uso das novas tecnologias para tornar disponível a informação pública na internet, permite a participação do cidadão nos assuntos públicos, propicia o controle social e, conseqüentemente, a fiscalização do gasto estatal, a isto se denomina cibertransparência³⁵. A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à informação pública – LAI, busca difundir a Informação Pública na Internet, é um espectro importante, pois significa um avanço em matéria de transparência³⁶, porém suscita algumas questões para reflexão. Impõe o dever dos entes da administração de tornarem públicos dados, que se forem colocados efetivamente em rede e tiverem uma correta utilização, podem contribuir ao debate democrático e ao controle social.

Buscando-se a etimologia da palavra informação, tem-se o compromisso com a formação da cidadania, assim visa a contribuir ao debate na esfera pública³⁷. Não é qualquer comunicação na rede que tem este compromisso. Pois, em época de grande quantidade circulação de conteúdo^{38 39} em que qualquer indivíduo pode produzir e colocar materiais na rede, perde-se em qualidade, e nem tudo é veraz. Por isso, a informação proveniente do poder público deve ter esta qualificação, no sentido de incrementar a cidadania na esfera pública e contribuir à democracia.

A informação pública deve ser disponibilizada de uma maneira padronizada, sempre que possível. Imagine-se um país com as dimensões continentais do Brasil, se cada um dos 5.570 municípios e dos 26 estados da Federação vai lançar o dado de uma maneira, o que dificultará em muito o acesso pelo cidadão. Os portais de

³⁵ LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência: informação pública em rede – a virtualidade e suas repercussões na realidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

³⁶ BRASIL. Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 11 jun. 2021.

³⁷ HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública. São Paulo: Unesp, 2014.

³⁸ LLOSA, Mario Vargas. A civilização do espetáculo: uma radiografia do nosso tempo e da nossa cultura. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.

³⁹ DEBORD, Guy. A sociedade do espetáculo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

transparência com informações facilitadas auxiliam a acessibilidade daqueles que buscam os dados. No Brasil, por ora, o debate ainda está restrito, por vezes, à informação dos vencimentos dos servidores públicos⁴⁰, sem que se tenha conferido a atenção necessária às licitações e outros repasses estatais a grupos privados. Sabe-se que há constitucionalização do privado e a privatização do público⁴¹, mas, nesta análise, sopesa-se⁴² a predominância do público (agente público, recursos públicos, interesse público) ou do privado (relativos aos direitos fundamentais) na divulgação da informação. Transparência e proteção de dados são valores básicos do Estado Democrático de Direito e há que se buscar o equilíbrio, a partir da construção de critérios jurisprudenciais.

É possível relacionar a ampliação da transparência à diminuição da corrupção e à concretização dos direitos sociais, a partir de estudos estatísticos realizados. Veja-se a pesquisa internacionalmente produzida no ano de 2021 por organismo conhecido como *Transparency International - OIT*, onde os denominados países escandinavos possuem menor índice de corrupção no mundo. Foram analisados 180 países. Os países são classificados numa escala de zero a dez. Quanto menor a nota recebida, maior é o índice de corrupção. Desta forma, Dinamarca, Finlândia e Nova Zelândia figuraram entre os primeiros lugares, com uma pontuação de 8,8⁴³. Estes países possuem um Índice de Desenvolvimento Humano - IDH bastante elevado superior a 0,9 – ⁴⁴. Dentre os países latino-americanos, Uruguai 7,3 e Chile 6,7 apresentaram a melhor colocação em transparência e desenvolvimento humano (0,817 e 0,851, respectivamente). O Brasil com nota 3,8, sendo que o IDH brasileiro com o índice de 0,699.

⁴⁰ LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência: informação pública em rede – a virtualidade e suas repercussões na realidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p.54-58.

⁴¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Civilização do direito constitucional ou constitucionalização do direito civil? A eficácia dos direitos fundamentais na ordem jurídico-civil. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org). Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001, 108-115.

⁴² LIMBERGER, Têmis, O Direito à intimidade na era da informática: o desafio da proteção dos dados pessoais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p.127-137.

⁴³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index 2020. Disponível em: <https://www.transparency.org>. Acesso em: 23 fev. 2022.

⁴⁴ PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2020 Human Development Index Ranking. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/2020-human-development-index-ranking>. Acesso em: 23 fev. 2022.

Naqueles países escandinavos, muita informação está disponível na internet. Até mesmo os dados fiscais não são considerados privados, mas de interesse público, assim é possível a consulta dos dados por todos os cidadãos⁴⁵. Saliente-se que isto é possível nas sociedades Neozelandesa e Dinamarquesa, pois existe grande homogeneidade cultural e econômica, sendo que a exposição desta informação não gera risco aos cidadãos. Com relação ao vizinho da América do Sul, sabe-se da diferença geográfica tendo o Uruguai um território pequeno se comparado às dimensões continentais do Brasil. Mas, deve-se trabalhar estes números para buscar melhores níveis de transparência que se traduzem em melhor concretização dos direitos sociais.

4. O desafio de fazer com que o país melhore seus índices de transparência frente à comunidade internacional

Apesar dos esforços empreendidos desde a edição da LAI, por grande parte do setor público, a fim de que haja mais transparência nos portais, o Brasil na última década permanece estagnado com a nota em torno de 3,8. Isso significa que o esforço deve continuar visando que se atinjam balizadores mais elevados.

O fundamento da transparência no âmbito internacional está expresso na Resolução nº 41/128 das Nações Unidas. Tal documento prevê a necessidade de adoção de medidas administrativas e legislativas pelos Estados, com a finalidade de concretização da transparência para que se viabilize o processo interno de desenvolvimento.

O Brasil desde 2012 vem perdendo posições, estando sempre após o 90º lugar dentre 180 países, isso significa a 2ª divisão em termos de transparência.

Da interpretação destes números, algumas conclusões podem ser apontadas: o aumento de transparência gera maior percepção de corrupção por um lado, mas por outro, a qualidade dos dados e a compreensibilidade de cada um deles,

⁴⁵ SAARENPÄ Ahti. From the Information Society to the legal Network Society, ID-card and electronic services. Conferência proferida no dia 7 de novembro, no X Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática, Santiago do Chile, 6 a 9 de novembro, 2004.

considerando o nível da educação brasileira tem de ser aperfeiçoado⁴⁶.

Importante consagração em prol da transparência foi conferido pelo julgamento no Supremo Tribunal Federal da ADPF nº 690/DF⁴⁷, constituindo-se em um marco importante.

5. A interpretação sistemática entre LAI e LGPD

É possível o diálogo entre LGPD e a LAI? A LGPD disciplina a proteção de dados pessoais, recentemente erigida à condição de direito fundamental, artigo 5º, XII-A, CF, sendo que a LAI, decorre principalmente do direito à informação, artigo 5º, XXXIII, da CF. Por sua vez, a Carta Europeia⁴⁸ de direitos fundamentais, dispõe no artigo 8º sobre a proteção de dados pessoais e no artigo 42, prevê o acesso aos documentos públicos, aos cidadãos.

Diante da leitura, principalmente, dos dois estatutos normativos: da LAI que determina a abertura da informação e da LGPD que pretende proteger os dados, em um primeiro momento, podem parecer divergentes, mas é função do intérprete buscar a atribuição de um sentido no texto que expresse a essência da Constituição, a fim de concretizar os direitos do cidadão.

O direito comparado aponta no sentido da compatibilidade, menciona-se a legislação espanhola, aonde existe a Lei nº 19/2003 de transparência, acesso à informação pública e bom governo e a Lei nº 3/2018 de proteção de dados pessoais e garantia de direitos digitais em consonância com o RGPD. No Brasil, a LGPD, em seu artigo 23, também faz um diálogo com a LAI, demonstrando que o intérprete deve buscar a interpretação sistemática de maneira harmoniosa.⁴⁹

⁴⁶ ROCHA, Guilherme e MARQUES DE MEDEIROS NETO, Elias. A insuficiência dos portais de transparência pública no Brasil: uma análise à luz do princípio da publicidade e do direito ao desenvolvimento. Revista de Direitos Fundamentais e Justiça nº 44 (2021) pp. 225/42.

⁴⁷ PARTIDOS contestam atos que restringem publicidade dos dados relativos à Covid-19. Supremo Tribunal Federal, 08 de junho de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445045&ori=1>. Acesso em: 11 fev. 2022.

⁴⁸ CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA, 2016/C, 364/01. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 11 de janeiro de 2022.

⁴⁹ LIMBERGER, Têmis. Do tratamento de dados pessoais pelo poder público (artigos 23 a 30 da LGPD). "in" Comentários à LGPD. Coordenado por Guilherme Magalhães Martis et al., Indaiatuba, SP: Ed. Foco, 2022, pp. 281/320.

A mais recente novidade na Europa é o Regulamento Geral de Proteção de Dados – RGPD nº 679/2016, que surge após 5 décadas de evolução legislativa em três fases de evolução: a) primeiras leis na Alemanha em 1970 (Land de Hesse), b) França – instituiu a Agência de Proteção de Dados em 1978, c) Legislação Unificada com a DC 46/95 (antes já existia o Convênio 108/81 – que já previa a livre circulação dos dados com a devida proteção legal), que após evolução normativa vai culminar com a previsão de um direito autônomo na Carta Europeia e, posteriormente com o Regulamento Europeu 2016/679 que unifica ainda mais as regras em matéria de proteção de dados. O Regulamento traz novidades⁵⁰ ao tratar do consentimento, do direito ao esquecimento, do direito à portabilidade, o princípio de *accountability* ou responsabilidade proativa, imposição de pesadas multas etc.

Diante do cenário de crise sanitária, provocado pela COVID-19, o direito à proteção de dados pessoais e o direito à saúde entraram em conflito, no Brasil, em virtude da Medida Provisória - MP nº 954, de 17 de abril de 2020, que dispôs sobre o “compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado e de Serviço Móvel Pessoal com a Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, para fins de suporte à produção estatística oficial, durante a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da Covid-19, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020”⁵¹.

O Supremo Tribunal Federal (ADI 6387, ADI 6388, ADI 6389, ADI 6390 e ADI 6393) em julgamento plenário, suspendeu a eficácia da Medida Provisória nº 954/2020, que prevê o compartilhamento de dados dos usuários de telecomunicações com o IBGE para a produção de estatística oficial durante a pandemia da Covid-19. Assim, firmou o entendimento de que o compartilhamento de dados previsto na Medida Provisória viola o direito constitucional à intimidade, à vida privada e ao sigilo de dados. Reconhecida, assim, a importância do direito à proteção

⁵⁰ PIÑAR MAÑAS, José Luis. Reglamento general de protección de datos: hacia un nuevo modelo de privacidad (Director). Madrid: Reus, 2016, p.19.

⁵¹ BRASIL. Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em 23 fev. 2022.

dos dados pessoais. Neste cenário, é fundamental esclarecer que a Administração Pública e(m) rede é uma via de mão dupla, pois ao mesmo tempo em que capta dados dos cidadãos, respeitando direitos fundamentais, reverte-se em transparência. Portanto, a falta de transparência, por si só, já se apresenta como uma barreira ao acesso aos dados dos cidadãos, como aponta a decisão. A pouca, ou nenhuma, cooperação entre os órgãos públicos e entre estes e a iniciativa privada, bem como a falta de interoperabilidade são mais dois elementos que apontam para o desrespeito do Estado/Administração à proteção de dados, uma vez que muitos dos dados possivelmente requeridos pelo IBGE certamente já estão de posse do Estado, mas de forma desestruturada, fragmentada.

A Lei nº 13.709/2018 versa a respeito da proteção dos dados pessoais com a vigência ocorrida em agosto de 2020. A proteção de dados foi erigida a direito fundamental, constando no inciso XII-A, do artigo 5º da Constituição Federal⁵² e ao artigo 22 o inciso XXX tornando competência privativa da União legislar sobre a matéria, tal como existe na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁵³ que prevê o direito fundamental à proteção dos dados pessoais (art. 8º) como um direito distinto da privacidade (art. 7º), acabando com a discussão por muitos anos travada⁵⁴ no sentido de ser autônomo ou simples faceta do direito à privacidade. A Legislação Brasileira nasce com uma debilidade ao não prever uma Agência de Proteção de Dados Pessoais de maneira independente ou autônoma. Pela arquitetura criada pela lei, a Agência incumbida de velar pelos dados ficará dentro da seara do Poder Executivo (Lei nº 13.853/2019 e Decreto nº 10.474/2020)⁵⁵. Porém, isso ocorre com as demais Agências Reguladoras do modelo brasileiro, que são

⁵² BRASIL. Emenda Constitucional nº 115, de 11 de fevereiro de 2022. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/emenda-constitucional-n-115-379516387>. Acesso em: 23 fev. 2022.

⁵³ UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 07 de dezembro de 2000. Carta de Nice. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/default_pt.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁵⁴ LIMBERGER, Têmis, O Direito à intimidade na era da informática: o desafio da proteção dos dados pessoais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p.103-115.

⁵⁵ BRASIL. Lei nº 13.853, de 08 de julho de 2019. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13853.htm. Acesso em: 23 fev. 2022.

autarquias em regime especial. Os dados pessoais sempre merecem uma proteção, mas, em se tratando de dados sensíveis, há que se aumentar este cuidado, visto que podem causar uma situação de discriminação, caso sejam de conhecimento ou manipulados por outrem, que não o destinatário ao qual se consentiu a guarda do dado, com uma finalidade específica, comprometendo o princípio constitucional da igualdade⁵⁶. Daí a importância da interoperabilidade e da cooperação entre os entes, como forma de garantia de mínima intervenção aos dados sensíveis.

Os dados sensíveis ficam mais sujeitos a que se processem discriminações algorítmicas⁵⁷ fazendo-se necessárias a transparência e a fiscalização, bem como a incidência de valores que orientam o ordenamento jurídico. Daí porque a diminuição da privacidade somente se justifica com o aumento da transparência da administração⁵⁸. Assim como o Tribunal Constitucional Alemão proclamou o direito à proteção dos dados pessoais em 15/12/1983, no Boletim de Jurisprudência Constitucional n. 33, consolidando a existência de um “direito à autodeterminação informativa” (*informationelle selbstbestimmung*), que consistia no direito de um indivíduo controlar a obtenção, a titularidade, o tratamento e a transmissão de dados relativos à sua pessoa, por considerar indevidas as intromissões causadas pela lei do censo, com fundamento no livre desenvolvimento, artigo 2.1 e da dignidade da pessoa humana, artigo 1.1, ambos da Lei fundamental; no Brasil, o STF proclamou a proteção dos dados pessoais, em geral, e dos sensíveis como da saúde, em particular, neste episódio da Covid-19 relativo aos dados que seriam repassados pelas empresas de telefonia ao IBGE, uma vez que não tinham o cuidado adequado a respeito do fluxo dos dados, já que ainda era inexistente a Agência de Proteção de Dados. Por isso, Ingo Sarlet⁵⁹ proclama: o direito à proteção de dados pessoais como direito fundamental implícito na Constituição Federal Brasileira.

⁵⁶ LIMBERGER, Têmis, O Direito à intimidade na era da informática: o desafio da proteção dos dados pessoais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p.60-62.

⁵⁷ MENDES, Laura Schertel; MATIUZZO, Marcela. Discriminação algorítmica: conceito, fundamento legal e tipologia. Revista Direito Público. Proteção de Dados e Inteligência Artificial: Perspectivas Éticas e Regulatórias. v. 16, n. 90, p. 39-64, 2019.

⁵⁸ RODOTÀ, Stefano. A vida na sociedade de vigilância: a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

⁵⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados pessoais, “in” Doneda ... [et al.] Coordenadores. Tratado de proteção dos dados pessoais, 2ª reimpressão. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p.35.

No cenário jurídico brasileiro, revelam-se alguns “aparentes paradoxos”⁶⁰ a partir de um marco jurídico estruturado a partir da privacidade, tornando-se necessário promover a transparência, que ganha cada vez mais protagonismo. Deste modo, uma nova leitura se impõe. A LGPD em seus artigos 23 a 30, dispõe a respeito da proteção de dados no âmbito do poder público e determina expressamente que haverá a incidência da LAI, com o objetivo de atender o interesse público e seus desdobramentos⁶¹. Assim, é necessário promover-se uma hermenêutica adequada constitucionalmente.

Vale, por isso, referir a decisão do TJUE, quando decidiu: *el derecho a la protección de los datos de carácter personal no constituye una prerrogativa absoluta, sino que debe ser considerado en relación con su función en la sociedad*⁶². Daí se pode extrair a lição de que os direitos fundamentais podem ser submetidos a restrições da esfera pública⁶³ e privada e o direito à proteção de dados pessoais não pode fugir a este postulado.

6. A problemática ambiental e a cibertransparência governamental

Outro ponto de altíssima relevância para o tema da transparência governamental diz respeito à problemática ambiental, ora concebida dentro do atual quadro de degradação e objeto de constantes alertas institucionais internacionais sinalizando uma iminente irreversibilidade da quebra da condição climática, da perda dos oceanos, da destruição das florestas e tantos outros ecossistemas ameaçados.

Situação em que o Brasil se destaca negativamente, justamente pelo total contraste entre as informações de controle (regulação e fiscalização) provenientes dos órgãos governamentais brasileiros competentes para a matéria ambiental *versus* os dados não governamentais ou estrangeiros a denunciar a retomada de

⁶⁰ DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados pessoais: fundamentos da LGPD, 2ª ed, São Paulo: Thomson Reuters RT, 2020, p.325.

⁶¹ BRASIL. Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 11 fev. 2022.

⁶² PIÑAR MAÑAS, José Luis y RECIO GAYO, Miguel. El derecho a la protección de datos en la jurisprudência del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Madrid: Wolters kluwer, 2018, p.29.

⁶³ HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública. São Paulo: Unesp, 2014.

práticas destrutivas em escala assombrosa, sem mencionar a produção de desinformação na internet para a área, fato notório e objeto de inúmeras iniciativas de lei inibitórias por parte do Congresso Nacional.⁶⁴

Referido descompasso apenas reforça a distante posição brasileira no ranking mundial de transparência, como já assinalado anteriormente, bem como a necessidade do emprego de mecanismos que assegurem uma maior efetividade à LAI no âmbito nacional, especialmente quando o assunto é meio ambiente.

Nessa linha, é imprescindível destacar trabalhos de suma importância e fundamento que entrelaçam a informação ambiental como um direito das pessoas e uma prerrogativa do cidadão. Capitaneando esses trabalhos tem-se a obra referencial de Machado, precisamente "Direito à informação e meio ambiente", seguido de diversos artigos, dentre os quais o de Gome e Simioni; Miragem; e, ainda, Rosa, Gonçalves Jr e Schroeder, pelas particularidades que apresentam nos seus manifestos científicos, merecem ênfase.⁶⁵

Não menos importante é o diálogo entre a LAI e outros instrumentos legislativos que, aos serem conjugados, reforçam as premissas e comandos da Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº 12.527/2011). A lista é grande e por isso dos apontamentos que seguem em caráter exemplificativo, como segue: A Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente); Lei nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública); Lei nº 7.802/1989 (Lei dos Agrotóxicos); Lei nº 8.078/1990 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor); Lei nº 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos); Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); Lei nº 11.105/2005 (Lei da Biossegurança).

⁶⁴ BRASIL, Câmara dos Deputados. Ciência, Tecnologia e Comunicações. Combate a fake news é tema de 50 propostas na Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/666062-combate-a-fake-news-e-tema-de-50-propostas-na-camara-dos-deputados>. Acesso em: 02 mar. 2022.

⁶⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito à informação e meio ambiente. São Paulo: Malheiros, 2006. GOME, Renata N.; SIMIONI, Rafael L. A aplicação do princípio da informação no Direito Ambiental Brasileiro, na forma de confiança e risco em Niklas Luhmann. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/viewFile/3341/2255>. Acesso em: 27. fev. 2022. MIRAGEM, Bruno. Consumo sustentável e desenvolvimento. Por uma agenda comum do direito do consumidor e do direito ambiental. In: Revista do Ministério Público do RS. Porto Alegre, n. 74, jul. 2013- dez. 2013, p. 229-244. ROSA, Rosana G. et al. Direito à informação ambiental: implementação e acessibilidade ao cadastro temático ambiental como instrumento de segurança e justiça social. Disponível em: <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/7-5>. Acesso em: 02 mar. 2020.

Conjuação maior, entretanto, é o que se dá entre a LAI e a Lei nº 10.650/2003. Esta última “[...] dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, instituído pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981).” Diploma legal informacional especialíssimo que alcança todos os “[...] órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, [...]”.⁶⁶

Conforme dita lei, esses órgãos estão obrigados a prestar acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos próprios da matéria ambiental a qualquer indivíduo, independente da comprovação de interesse específico. Também estão obrigados a fornecer todas as informações ambientais sob sua guarda, em especial sobre: qualidade do meio ambiente; políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental; resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras; planos e ações de recuperação de áreas degradadas; acidentes, situações de risco ou de emergências ambientais; substâncias tóxicas e perigosas, diversidade biológica; e, ainda, organismos geneticamente modificados.

Apesar dessas previsões e ferramentas legais, a informação ambiental (oficial ou não) hoje não escapa ao fenômeno da desinformação, em especial da geração de *fake news*, num desserviço aos esforços reais de preservação e conservação ambiental por parte dos atores compromissados com as metas maiores de equilíbrio dos ecossistemas. Portanto, em que pese os dez anos de vigência da LAI, muito ainda em termos de produção, divulgação e confirmação da informação precisa ser trabalhada e refinada, de maneira que a se evitar o que se pode chamar de paradoxo tecno-comunicativo de Babel: a informação, a certo limiar quantitativo, passa a ser um fator de desorganização e conflito social, e não mais um elemento de coesão da sociedade.

⁶⁶ BRASIL. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.650.htm. Acesso em: 02 mar. 2020.

Considerações Finais

A legislação brasileira de proteção de dados pessoais surge após a lei de acesso à informação pública e inverte a sistemática de entrada em vigor, existente no direito comparado.

Diante deste contexto, volta-se à questão inicialmente formulada de apontar se é possível promover um diálogo entre a LGPD e a LAI. O STF realizou julgamentos importantes em prol da proteção de dados e da transparência (ADPF nº 690/DF e ADI 6387 e outros). No direito comparado, especificamente na Espanha, tem-se a demonstração de que é possível a interpretação sistemática no sentido de proteger-se os dados dos cidadãos e tornar acessível a informação em harmonia com a legislação nacional e comunitária RGPD. Apesar de parecer que há uma contradição, quando a última pretende a proteção dos dados e a outra a informação, ambas dialogam em uma ação coordenada pelos valores constitucionais (princípio da publicidade, direito à informação e proteção de dados pessoais).

A informação em rede possui a vantagem de possibilidade do compartilhamento de uma maneira crítica e com baixo custo. A informação pública visa contribuir ao debate democrático e promover a formação da cidadania, estimulando-a a participar nos assuntos da esfera pública e realizar o controle social dos atos administrativos ou provocar as Instituições públicas que podem fazê-lo, tais como Tribunal de Contas e Ministério Público. A transparência contribui para a concretização dos direitos sociais.

Nesta primeira década de vigência da LAI, o Brasil está estagnado nas posições de transparência, frente à comunidade internacional. A OIT trabalha com a percepção de corrupção. Aí podem ser apontados, alguns fatores com vista ao aperfeiçoamento: que os portais precisam ser mais acessíveis e atualizados com as informações importantes. E, também, os cidadãos brasileiros acessem com mais frequência aos portais. Além disso, é sabido que a transparência gera a demanda de mais transparência, o que explica, em parte, a sensação do crescimento da corrupção.

No tocante à degradação do meio ambiente e a desinformação que a desqualifica, a informação ambiental de qualidade passou a figurar como uma

condição base para promoção da sensibilização e educação da sociedade como um todo, requisito para que ocorra a assunção de responsabilidades no enfrentamento do problema. Superar o desserviço informacional nesse campo, uniformizar os dados estatísticos oficiais é uma das potências da LAI, entre outras ações informacionais, são potências própria da LEI, especialmente quando combinada à Lei nº 10.650/2003.

O poder público tem um compromisso maior com a divulgação da informação (principalmente em tempos de *fake news*) já que lhe incumbe o cumprimento do binômio constitucional: divulgação da informação pública em rede com transparência e a proteção de dados pessoais, que são de interpretação compatível, na maioria das vezes. Tal postulado, visa contribuir ao debate democrático e concretizar os direitos dos cidadãos.

Referências Bibliográficas

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. 7ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Ciência, Tecnologia e Comunicações. Combate a fake news é tema de 50 propostas na Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/666062-combate-a-fake-news-e-tema-de-50-propostas-na-camara-dos-deputados>. Acesso em: 02 mar. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jun. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 115, de 11 de fevereiro de 2022. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/emenda-constitucional-n-115-379516387>. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 26/2016 de 22 de agosto de 2016. Regula o acesso à informação administrativa e ambiental. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2591&tabela=leis&ficha=1. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.650.htm. Acesso em: 02 mar. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 fevereiro de 2022.

BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em 23 de fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997.

Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.414, de 09 de junho de 2011. Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12414.htm. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 11 jun. 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 11 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.853, de 08 de julho de 2019. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13853.htm. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional

decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em 23 fev. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Civilização do direito constitucional ou constitucionalização do direito civil? A eficácia dos direitos fundamentais na ordem jurídico-civil. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org). Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001, pp.108-115.

CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA, 2016/C, 364/01. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 11 jan. 2022.

CASTELLS, Manuel. Comunicación y Poder. Alianza Editorial: Madrid, 2009.

CASTELLS, Manuel. O poder da comunicação. Tradução de Vera Lúcia Mello Joscelyne. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

CGU Laboratório de Tecnologia da Informação e Mídias Educacionais. Acesso a informação pública um direito de todos. Disponível em: <https://www.labtime.ufg.br/site/#/>. Acesso em: 08 jan. 2022.

DEBORD, Guy. A sociedade do espetáculo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados pessoais: fundamentos da LGPD, 2ª ed, São Paulo: Thomson Reuters RT, 2020.

FRANÇA. Lei nº 78/753 de 17 de julho de 1978, com alterações em 9/10/2016, dispõe sobre as diversas medidas para melhorar as relações entre a administração e o público e diversas disposições administrativas, sociais e fiscais. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068643/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

GOME, Renata N.; SIMIONI, Rafael L. A aplicação do princípio da informação no Direito Ambiental Brasileiro, na forma de confiança e risco em Niklas Luhmann. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/viewFile/3341/2255>. Acesso em: 27. fev. 2022.

HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública. São Paulo: Unesp, 2014.
LEI DO REINO UNIDO - *The Freedom of Information Act 2000* (FOIA). Disponível em: <https://ico.org.uk>. Acesso em: 07 jan. 2022.

LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência: informação pública em rede – a virtualidade e suas repercussões na realidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

LIMBERGER, Têmis. Do tratamento de dados pessoais pelo poder público (artigos 23 a 30 da LGPD). "in" Comentários à LGPD. Coordenado por Guilherme Magalhães Martis et al., Indaituba, SP: Ed. Foco, 2022, pp. 281/320.

LIMBERGER, Têmis, O Direito à intimidade na era da informática: o desafio da proteção dos dados pessoais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

LLOSA, Mario Vargas. A civilização do espetáculo: uma radiografia do nosso tempo e da nossa cultura. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.

LOUREIRO, João Carlos. Constituição, tecnologia e risco(s): entre medo(s) e esperança(s). In: MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; COELHO, Alexandre Zavgaglia P. (coord.). Direito, Inovação e tecnologia. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 33-84.

MENDES, Laura Schertel; MATIUZZO, Marcela. Discriminação algorítmica: conceito, fundamento legal e tipologia. Revista Direito Público. Proteção de Dados e Inteligência Artificial: Perspectivas Éticas e Regulatórias. v. 16, n. 90, p. 39-64, 2019.

MIRAGEM, Bruno. Consumo sustentável e desenvolvimento. Por uma agenda comum do direito do consumidor e do direito ambiental. In: Revista do Ministério Público do RS. Porto Alegre, n. 74, jul. 2013- dez. 2013, p. 229-244.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência e resultados. Belo Horizonte: Forum, 2008.

NORA, Simon; MINC, Alain. Informe Nora-Minc – La informatización de la sociedad. Madrid: [S.n.], 1982 (Colección popular).

PARTIDOS contestam atos que restringem publicidade dos dados relativos à Covid-19. Supremo Tribunal Federal, 08 de junho de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445045&ori=1>. Acesso em: 11 jun. 2021.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. El desbordamiento de las fuentes del Derecho. Sevilla: Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, 1993.

PIÑAR MAÑAS, José Luis. Reglamento general de protección de datos: hacia un nuevo modelo de privacidad (Director). Madrid: Reus, 2016.

PIÑAR MAÑAS, José Luis y RECIO GAYO, Miguel. El derecho a la protección de datos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Madrid: Wolters kluwer, 2018.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2020 Human Development Index Ranking. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/2020-human-development-index-ranking>. Acesso em: 23 fev. 2022.

REGULAMENTO (CE) nº 1049 de 30 de maio de 2001. Relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=en>. Acesso em: 11 jan. 2022.

RIALS, Stéphane. *Que sais-je? Textes constitutionnels français*. 11e édition. Paris: Presses Universitaires de France, 1995.

ROCHA, Guilherme e MARQUES DE MEDEIROS NETO, Elias. A insuficiência dos portais de transparência pública no Brasil: uma análise à luz do princípio da publicidade e do direito ao desenvolvimento. *Revista de Direitos Fundamentais e Justiça* nº 44 (2021) pp. 225/42.

RODOTÀ, Stefano. *A vida na sociedade de vigilância: a privacidade hoje*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

RODOTÀ, Stefano. *La vida y las reglas – entre el derecho y el no derecho*. Madrid: Trotta, 2010.

ROSA, Rosana G. et al. Direito à informação ambiental: implementação e acessibilidade ao cadastro temático ambiental como instrumento de segurança e justiça social. Disponível em: <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/7-5>. Acesso em: 02 mar. 2020.

SAARENPÄÄ Ahti. From de Information Society to the legal Network Society, ID-card and eletronic services. Conferência proferida no dia 7 de novembro, no X Congresso Iberoamericano de Derecho e Informática, Santiago do Chile, 6 a 9 de novembro, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados pessoais, "in" Doneda ... [et al.] Coordenadores. *Tratado de proteção dos dados pessoais*, 2ª reimpressão. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2021*. Disponível em: <https://www.transparency.org>. Acesso em: 23 fev. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 07 de dezembro de 2000. Carta de Nice. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/default_pt.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

VILLVERDE MENÉZES, Ignacio. *Estado democrático e información: El derecho a ser informado y La Constitución Española de 1978*. Junta General del Principado de Asturias: Oviedo, 1994.

6. ACESSO À INFORMAÇÃO, GOVERNO DIGITAL E O USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA HARMONIZAÇÃO NECESSÁRIA



<https://doi.org/10.36592/9786554600026-06>

Vanice Regina Lírio do Valle¹

1. Introdução

Formaliza a Constituição de 1988, em seu art. 5º, XXXIII, uma concepção segundo a qual o acesso à informação se apresenta como um bem em si, qualificado pela jusfundamentalidade, eis que instrumental à defesa de interesses particulares, coletivos ou gerais. Este mesmo alcance às informações pode se revelar ainda útil, se não ao alcance, quando menos ao controle da observância de outros deveres constitucionais postos ao Estado *lato sensu*, ou mesmo à cidadania – o exemplo mais evidente é aquele relacionado à aferição da eficiência.

Numa dimensão menos direta, o acesso à informação pode ser meio para que se logre a construção da consensualidade como instrumento da ação estatal² orientado à legitimação das escolhas por ela formuladas. Afinal, aderir à linha de ação ou conduta proposta pelo Estado se revela mais simples quando as condições determinantes daquela mesma opção administrativa e seus potenciais efeitos estão disponibilizados a conhecimento geral.

É de se ter em conta ainda que a par da valorização constitucional expressa veiculada no art. 5º, XXXIII CF, tem-se a associação entre direito à informação e

¹ Visiting Fellow junto à Harvard Law School / Human Rights Program. Pós-doutorado em Administração na EBAPE/FGV, Doutorado em Direito pela UFG. Doutorado pela Universidade Gama Filho. Procuradora do Município do Rio de Janeiro. Professora Colaboradora do PPGDP da Universidade Federal de Goiás. Bolsista de produtividade do PPGDP/UFG.

² É inegável que o *consenso*, como modo alternativo de ação estatal, representa para a Política e para o Direito uma benéfica renovação, pois, como já se teve ocasião de descrever, contribui para aprimorar a governabilidade (eficiência), propicia mais freios contra os abusos (legalidade), garante a atenção de todos os interesses (justiça), proporciona decisão mais sábia e prudente (legitimidade), evita os desvios morais (licitude), desenvolve a responsabilidade das pessoas (civismo) e torna os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem)." (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Novas mutações juspolíticas*. Em memória de Eduardo García de Enterría, jurista de dois mundos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 176).

aquele à defesa, fixada no precedente traçado pelo RE 434.059³. Identificado o direito à defesa como uma pretensão à tutela jurídica, afirmou-se no precedente que esta haveria de compreender um direito à informação, um direito à manifestação, e um direito de ver seus argumentos considerados. Nesta perspectiva do conflito posto entre a Administração e um cidadão ou entidade individualmente considerado, tem-se ainda uma dimensão do direito à informação que se identifica como a obrigação posta ao órgão julgador de informar à parte contrária dos atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes.

Esse o contexto de garantias constitucionais que determinou os debates que culminaram com a edição da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 (LAI), que não obstante tenha tido suas origens no interior da burocracia estatal⁴, logrou obter os necessários acordos políticos à sua aprovação em termos não substantivamente distintos daqueles constantes da proposta original.

O resultado legislativo alcança pontuação 108, em um máximo de 150 no *Right to Information Rating*, elaborado pelo *Center for Law and Democracy*⁵, destacando-se o forte reconhecimento do referido direito, e a abrangência do que se entenda nele contido. Dez anos depois, o tempo de aplicação da norma revela suas deficiências, em especial na promoção da transparência passiva. A taxa de resposta não é homogênea nos distintos níveis federados; a acurácia é ainda insuficiente, e o tempo de resposta reclama melhorias⁶. Não obstante isso, a matriz regulatória do acesso à informação revela-se um avanço na promoção de um sentido de democracia que Bobbio⁷ identifica como o poder em público.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 434059, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/2008, DJe-172 DIVULG 11-09-2008 PUBLIC 12-09-2008 EMENT VOL-02332-04 PP-00736 LEXSTF v. 30, n. 359, 2008, p. 257-279.

⁴ PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *in Revista do Serviço Público*, Brasília 62 (4): 407-423 out/dez 2011.

⁵ CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY, *Global Right to Information Rating*, [s/a], disponível em <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Brazil>, acesso em 15 de fevereiro de 2022.

⁶ MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, v. 52, p. 610-629, 2018.

⁷ BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. A filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero; tradução Daniela Beccaccia Versiani. 9ª reimp., Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 387.

O transcurso do 10º aniversário da LAI propõe, de outro lado, a reflexão sobre a necessária atualização de sua leitura, em tempos em que o meio de circulação das informações se vê substantivamente modificado, quando se tem em conta o cenário fático de sua aprovação. O avanço de todo o aparato tecnológico viabiliza a vida digital⁸; um estilo de vida em que tecnologias digitais são parte integrante de todos os aspectos da existência humana. O deslocamento de parte (substantiva) das relações humanas para este ambiente, assim como os ganhos potenciais do uso do referido aparato, determinou a recente edição da Lei 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei do Governo Digital - LGD), que já em seu preceito de abertura, alude à necessária harmonização entre LAI e Governo Digital. Esse mesmo alinhamento já seria possível inferir a partir do determinado pelo art. 8º, § 2º da LAI, que uma década atrás, já determinava a divulgação obrigatória em sítios oficiais da rede mundial de computadores de informações de interesse coletivo ou geral produzidas ou custodiadas por órgãos e entidades públicas. Ocorre que intermedia o desenvolvimento das duas deliberações legislativas, o transcurso de 10 (dez) anos. No campo do uso de suporte tecnológico para o acesso, tratamento e disseminação de informações, muito já se evoluiu em relação aos conceitos que orientaram a LAI, e este quadro exigirá um exercício de fertilização cruzada entre as duas normas.

Finalmente, vivenciamos um momento de crescente entusiasmo em relação ao uso dos mecanismos de inteligência artificial, considerados os potenciais benefícios em celeridade, acurácia na compilação de informações, e qualificação do suporte fático às decisões do gestor. Essa *new trend*, paradoxalmente, suscita dúvidas em relação aos seus efeitos no campo do acesso às informações. A leitura de preceitos como o art. 8º da LAI e 5º da LGD parecem indicar ganhos potenciais com a associação de motores de inteligência artificial à oferta de informações. O outro lado da questão está em garantir o real acesso a esses mesmos elementos de conhecimento em um cenário onde os dados são compilados e tratados por mecanismos que tendem à opacidade, como é o caso em especial das entregas decorrentes de *deep learning*.

⁸ LENGSELD, Jörn. *Digital Era Framework*. 2019. Disponível em: <https://joernlengsfeld.com/url/digital-era-framework-en>, acesso em 15 de fevereiro de 2022.

O desafio de compreensão do significado substantivo de acesso a informações em tempos de vida digital é grande; sua importância se vê por claramente sinalizada com a recente edição da Emenda Constitucional 115, que erige a direito fundamental (art. 5º, LXXIX CF) a proteção aos dados pessoais, inclusive nos meios digitais. Este novo cenário exigirá uma interpretação evolutiva⁹ da LAI, de molde a que se possa extrair do quadro normativo existente, critérios jurídicos de solução para as situações do mundo desta nova dimensão da vida, ainda situada em um limbo regulatório.

2. Acesso à informação e o incremento da eficiência da Administração Pública

Primeira proposição que há de orientar uma leitura “oxigenada” da LAI diz respeito ao reconhecimento de que, em que pese a valorização do seu potencial de transparência em relação à ação governamental, incrementando com isso o controle social; inegavelmente há valor no que abertura de oferta das informações possa trazer de dialética com agentes externos em relação ao agir da Administração Pública, especialmente nas decisões estratégicas no campo de políticas públicas, ou ainda aquelas de modelagem de negócios. Esse benefício adicional de conferir-se maíus visibilidade ao quadro informacional detido pela Administração, a rigor, não escapou ao legislador da LAI, que consagrou em seu art. 8º, o dever de transparência ativa. Cabe registrar que essa investida em favor da ampliação da esfera de conhecimento da coletividade em relação ao agir da Administração não valorizou, como desejável, o contexto fático que determina a ação pública, como se vê do conteúdo mínimo das informações sujeitas à transparência ativa, como se verifica do art. 8º, § 1º da LAI.

Subsiste, portanto, em que pese a já longevidade da LAI e seus avanços na corporificação da garantia constitucional, a percepção de que a ação administrativa

⁹ A categoria interpretação evolutiva é referida por Barroso, fundado em Miguel Reale, para acolher a ideia de que as normas “valem em razão da realidade de que participam, adquirindo novos sentidos ou significados, mesmo quando mantidas inalteradas as suas estruturas formais”. (BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. 5ª edição, revista, atualizada e ampliada, São Paulo: Editora Saraiva, 2003, p. 146). Embora a proposição se tenha apresentado no campo da interpretação constitucional, nada obsta a mesma racionalidade no campo infraconstitucional.

se dá em cenário de penumbra. A lógica segundo a qual o baixo nível de transparência verificado em relação ao acervo informacional do Estado tenha por origem o desejo de ocultar o desvio de finalidade ou outros vícios, dialoga com aquilo que Justen Filho¹⁰ identifica como o Estado do Espetáculo – aquele cuja preocupação central “não é a alteração da realidade propriamente dita, mas o desenvolvimento de atividades destinadas a gerar imagens, sonhos e manter uma audiência entretida”.

No Estado do Espetáculo, é a externalidade da ação estatal que importa – e as razões que inspiraram aquela atuação são ofuscadas pelo “brilho” da inauguração ou lançamento de novos programas. O acesso à informação robustecido pela LAI pretenderia neutralizar a prestidigitação do Estado do Espetáculo, e esse seria o querer constitucional quando assegura no art. 5º, XXXIII CF um olhar para as “coxias” dessa performance estatal.

Há, todavia, outro potencial benefício relacionado ao acesso a informações, que é menos prestigiado pelos comentaristas da LAI, que diz respeito ao incentivo a um intercâmbio cognitivo entre Administração Pública e os destinatários de sua ação. Em tempos de hipercomplexidade, o Estado frequentemente é chamado a atuar em áreas onde seu conhecimento é incompleto – e nestes temas, o municiamento de dados originários de outros agentes da sociedade pode ser precioso. A utilidade desse tipo de interação Estado-Sociedade já se viu consagrada em diversas passagens da produção legislativa mais recente, como o art. 81 da Lei 14.133/2021¹¹ e o art. 29 da Lei 13.655/2018¹².

A par disso, o cenário de hipercomplexidade torna mais difícil a formação de consensos¹³ – e com isso, torna-se mais árdua a identificação de uma legitimidade

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. O Direito Administrativo do Espetáculo. in ARAGÃO, Alexandre Santos e MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 70.

¹¹ Tem-se nesta passagem da Nova Lei de Licitações, a recepção do já testado mecanismo do procedimento de manifestação de interesse (PMI), destinado à qualificação do processo decisório com estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras originários da iniciativa privada.

¹² Dispondo sobre os mecanismos de aplicação das normas de direito público, a LINDB no preceito mencionado prevê a consulta pública como mecanismo para a manifestação de interessados, prévio à edição de atos normativos.

¹³ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Eficiência administrativa, pluralismo e hipercomplexidade: novas fronteiras de compreensão de um velho problema. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte*, RPGMBH, v. 3, n. 6, jul./dez. 2010.

substantiva na ação estatal. Alcançar um juízo de eficiência pode ser municiado pela troca de elementos informativos entre Administração e os potenciais alcançados por sua ação ou inação – seja porque estes eventuais interlocutores conhecem a técnica ou negócio cogitado e podem auxiliar na delimitação do que seja efetivamente necessário; seja porque eles conhecem o ambiente onde a solução administrativa cogitada será aplicada, podendo indicar eventuais bloqueios fáticos ou culturais à linha de ação explorada.

Evidentemente, o potencial de contribuição dos agentes da sociedade em relação ao desenho e execução de ações públicas se vê incrementado a partir de um cenário de conhecimento amplo das informações que presidiram a escolha administrativa – e neste sentido o relevante papel que é de se reconhecer à LAI. Importante será, para amplificar o potencial de benefícios que a norma pode trazer, transcender aos limites do conteúdo ofertado pela via da transparência ativa fixados pelo art. 8º, § 1º da LAI, para dar ênfase ao quadro de dados fáticos que propõe e informam o problema público que se esteja pretendendo solucionar. Em tempos de irradiação pelo Estado de novas tecnologias, é de se supor o enriquecimento do quadro informacional disponível à Administração, e esse cenário enriquecido é de ser disponibilizado ao debate e contribuição de outros agentes.

Disso decorrerá, no particular ponto objeto das presentes considerações, a imperiosidade de uma interpretação ao art. 7º, § 3º da LAI que se coadune com o caráter instrumental que o acesso à informação possa ter em relação ao aperfeiçoamento da ação pública.

Já em trabalho anterior¹⁴, sustentei que na aplicação do art. 7º, § 3º da LAI, é de se distinguir os atos decisórios (referidos no preceito) que envolvam pretensões de direito individual, e aqueles que precedam a edição de atos normativos, ou ainda a construção de opções estratégicas de parte da Administração. Em relação a estes últimos, uma leitura literal, que postergue o acesso às informações para depois da deliberação estatal se revelaria ineficiente – eis que abdicaria das possíveis contribuições que os agentes sociais possam oferecer.

¹⁴ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Lei nº 12.527/2011 e o planejamento da ação estatal: uma interpretação orientada a prevenir a desinformação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 267, p. 109-133, set./dez. 2014.

Tem-se na LAI portanto, relevante mecanismo assecuratório do atributo de abertura à realidade, apontado por Rodríguez-Arana Muñoz¹⁵ como indispensável à identificação de uma boa administração. Isso porque o acesso à informação, ainda que apresentado como garantia em favor da cidadania, se apresenta como pressuposto para o exercício crítico ou manifestação da divergência por este mesmo grupamento social, superando-se com isso uma lógica segundo a qual o gestor público seja onisciente. É a partir desse intercâmbio de impressões, proporcionado pela LAI, que a Administração poderá desenvolver igualmente o pensamento compatível¹⁶ – aquele que não se encaixa nos modelos rígidos e planos, mas que tem capacidade de conciliar todas as dimensões do ser humano.

Curiosamente, a LGD – supostamente beneficiária de um aprendizado de aplicação da LAI – cuidando da remodelagem exigida pelo ingresso na vida digital, traçando em seu art. 1º o âmbito de incidência da norma, professa sua orientação à promoção da eficiência da Administração Pública – mas destaca como estratégias úteis a este desiderato, a desburocratização, a inovação, a transformação digital e a participação do cidadão.

É certo que o mesmo preceito, em seu Parágrafo Único, determina a observação, na aplicação da LGD, da LAI. A literalidade do comando legislativo parece estar a sugerir uma hierarquia entre as estratégias referidas no *caput*, e aquelas tuteladas pelas leis citadas no Parágrafo Único. Este entendimento não resiste a uma leitura mais abrangente da norma, e menos ainda a uma compreensão adequada do que seja eficiência.

Na perspectiva da leitura da LGD na sua íntegra, tem-se no elenco de princípios e diretrizes do governo digital (art. 3º), um conjunto de vetores que atraem o concurso necessário da garantia de acesso à informação. Assim, desde a “transparência na execução dos serviços públicos” (art. 3º, IV), passando ainda por “cumprimento de compromissos e padrões de qualidade divulgados na Carta de Serviços ao usuário” (art. 3º, XVIII), até a “disponibilização em plataforma única do acesso às informações e aos serviços públicos” (art. 3º, II); tem-se vários objetivos

¹⁵ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas*. Adaptado a la Ley 5/2006, de 10 de abril. Navarra: Editorial Aranzadi, 2006, p. 27-28.

¹⁶ *Ibid*, p. 29.

que só se concretizam com uma estrutura robusta de acesso a informações. Na mesma linha, o “incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública” (art. 3º, V) exigirá a mesma disponibilidade em relação às informações, sem o que não há como desenvolver o pretendido monitoramento,

Ainda a previsão no art. 4º, de conceitos como o de dados abertos (art. 4º, IV), dado acessível ao público (art. 4º, V) e governo como plataforma (art. 4º, VII) alude à disponibilização à cidadania de informações¹⁷. Assim, mais do que critério orientados da aplicação da LGD, a LAI se constitui premissa ao atingimento de vários dos objetivos da Lei 14.129/2021, e a fertilização recíproca entre ambas é imperativo para a produção dos resultados desejados.

À mesma conclusão se chegaria com a reflexão a partir do conceito de eficiência. Se este princípio constitucional impõe “uma atuação administrativa atenta, flexível e dinâmica, adequada a proporcionar sistematicamente em compasso com a mutante realidade”¹⁸; inequívoco que o acesso à informação se apresenta como garantia do alinhamento entre a conduta da Administração e as necessidades da cidadania. É o conhecimento por esta última, das estratégias de ação e dos dados fáticos impulsionadores da conduta estatal que permitirá à coletividade oferecer suas próprias contribuições, ou ainda opor argumentos contrários. Mapeado o (eventual) dissenso, a Administração se vê em condições de empreender à revisão de suas escolhas, ou ainda, de informar quais as razões pelas quais não obstante as divergências, a opção é de se manter a mesma anteriormente submetida a crivo.

3. Refinando o escopo do acesso a informação: recepcionando o papel da inteligência artificial na ação administrativa futura

Dez anos depois da publicação da LAI, amplia-se o quadro normativo que tem implicações com o direito à informação, agora com a aprovação da Lei do Governo Digital – que vem à luz em cumprimento ao imperativo de que se ofereça à cidadania

¹⁷ A identidade conceitual entre dados e informações, mais do que intuitiva, é empreendida pelo art. 5º, I da LGPD.

¹⁸ BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004, p. 215.

uma Administração *on line*, que deve se desenvolver em paralelo ao próprio desenvolvimento tecnológico da sociedade¹⁹. Em tese, a superveniência de modelos de Governo Digital tende a incrementar o acesso à informação, seja pela centralização do acervo de dados em plataformas unificadas (art. 3º, II da Lei 14.129/2021), seja pela velocidade de resposta que este tipo de mecanismo é capaz de oferecer²⁰.

Em paralelo aos mecanismos de incentivo ao incremento do governo digital, tem-se o fenômeno de incorporação proporcionada por este mesmo ambiente, de mecanismos de inteligência artificial aplicados pela Administração Pública. Afinal, dispondo do Estado *lato sensu* de bases de dados amplas e ricas, que se ampliam em curva ascendente, percebe-se claramente seu potencial para oferecer suporte ao incremento de qualidade das decisões administrativas. A dificuldade que pode se apresentar diz respeito à recepção desses novos mecanismos – nem sempre claros ao público em geral em relação à sua origem, funcionamento e riscos potenciais – num ambiente que valorize o acesso à informação. Tem-se na intercessão entre inteligência artificial e transparência, um desafio de atualização à compreensão ofertada à LAI.

Algumas aproximações iniciais a essa necessária coordenação se apresenta na sequência.

3.1. Direito à informação de que concorre ou determina a decisão administrativa à aplicação de inteligência artificial

Mecanismos de inteligência artificial são vistos como instrumentos hábeis à identificação rápida de desvios (voluntários ou não) em práticas administrativas; este potencial já é explorado, por exemplo, pelo Tribunal de Contas da União com a

¹⁹ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Nuevas tecnologías y buena administración pública. in MOTTA, Fabrício e VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*. A Lei 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022, p. 15.

²⁰ Consigne-se que o recuo empreendido em relação ao âmbito de aplicação da Lei do Governo Digital em relação a Estados e Municípios (art. 2º, III c/c § 2º da LGD) tende a restringir estes potenciais benefícios, especialmente quando se tem em conta a significativa parcela de serviços públicos diretamente relacionados à proteção a direitos fundamentais prestados por estes entes subnacionais.

ferramenta Analisador de Licitações e Contratos (ALICE), utilizada “para auxiliar os auditores na busca, categorização e análise automatizada de artefatos textuais (não estruturado), tais como editais, termos de referência e demais artefatos publicados no Comprasnet”²¹.

Também já se apresenta relevante no âmbito da Administração Pública, o uso de artefatos de inteligência artificial vocacionados ao desenvolvimento de predições²² em relação a fenômenos naturais, fáticos ou sociais que possam determinar políticas públicas ou ações específicas a serem desenvolvidas. O cenário de enfrentamento da pandemia de COVID-19 evidenciou a relevância desse tipo de ferramenta preditivo²³, com sua utilização largamente disseminada no campo da definição das políticas de restrição à circulação e outras medidas preventivas.

Finalmente, tem-se a contribuição relevante que os mecanismos de modelagem, baseados em inteligência artificial, podem ofertar, em campos temáticos onde a Administração Pública não possa empreender a experimentações no mundo real. Assim, a análise de risco em matéria ambiental por exemplo, relacionada a uma determinada intervenção em curso hídrico, ou numa área de vegetação, pode ser implementada em modelos virtuais, ampliando o leque de alternativas de ação que podem ser exploradas pela Administração, sem que se ponha em risco real o bem da vida que se busca proteger.

A par destas aplicações de inteligência artificial que se colocam predominantemente como suporte para a intervenção e decisão posterior a ser materializada por um agente humano; tem-se ainda aqueles mecanismos que por sua pura e simples aplicação, culminam por determinar um resultado que se afigura, ao menos nos seus efeitos jurídicos, como verdadeira decisão administrativa. A título de ilustração, tem-se o Radar, “solução de gestão de infrações e penalidades de

²¹ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, *Alice*, [s/a], disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptao/temas/alice>, acesso em 20 de fevereiro de 2022.

²² As funções de predição, por outro lado, consistem na oferta de distintos cenários ou alternativas de ação pública – que num ambiente de decisões não estruturadas, favoreceria a escolha, a partir de uma análise consequencialista, como recomenda a Lei nº 13.655/18. (VALLE, Vanice Lírio do. *Inteligência artificial incorporada à Administração Pública: mitos e desafios teóricos*. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 20, n. 81, 2020, p. 187.

²³ UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. UFRJ cria modelo preditivo para evolução da pandemia de COVID-19, Assessoria do Gabinete da Reitora, em 12 de maio de 2020, disponível em <https://conexao.ufrj.br/2020/05/ufrj-cria-modelo-preditivo-para-evolucao-da-pandemia-de-covid-19/>, acesso em 20 de fevereiro de 2022.

trânsito, desenvolvida pelo Serpro, para os órgãos estaduais e municipais autuadores"²⁴, que empreende à validação dos dados relacionados à ocorrência em si de infração de trânsito, e identificação do automóvel e condutor envolvido. O mecanismo substituiu validadores humanos que anteriormente se valiam da informação dos "pardais" como suporte a uma decisão, cujo conteúdo final não vinha da máquina, mas sim do interveniente humano. Resulta da intervenção do Radar, portanto, o juízo formal de que há uma infração de trânsito do tipo "x", imputável ao automóvel "y", cujo conduto registrado é "z", disso tudo resultando a imposição da multa de trânsito "W" – sem que em nenhum momento se tenha a atuação do agente humano validador.

Todas estas aplicações de inteligência artificial são meritórias e podem efetivamente trazer um ganho de qualidade para a ação pública. Nenhuma delas estava na esfera de consideração da LAI quando da sua edição, há mais de 10 anos atrás, quando não se tinha a ubiquidade de *smartphones* e de serviços privados e públicos oferecidos no ambiente digital.

Um primeiro ponto da intercessão entre direito à informação protegido pela LAI, e o uso de mecanismos de inteligência artificial, diz respeito à disponibilização ao público em geral, de notícia de que a ação administrativa em questão é apoiada, ou mesmo centrada exclusivamente nestas mesmas aplicações. Isso se sustenta por diferentes razões, considerados os distintos tipos de aplicação.

Considerado o modelo preditivo, o principal risco de erronia associado ao uso de inteligência artificial está na contaminação por vieses da base de dados utilizada pela aplicação, ou ainda através da qual se promoveu o aprendizado de máquina. Vale destacar que nestes modelos, o viés pode ser de cariz comportamental (externado pelo desenvolvedor, ou ainda por aquele que traduziu a atividade para o desenvolvedor); ou ainda pode se cuidar de viés na própria base de dados em si, que se revele incompleta ou defeituosa. Em qualquer das hipóteses, o resultado da aplicação da inteligência artificial pode se apresentar distorcido, sendo

²⁴ SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS – SERPRO. Inteligência Artificial é utilizada na gestão do trânsito brasileiro. Comunicação institucional do SERPRO. 14 de setembro de 2018, disponível em <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2018/inteligencia-artificial-e-utilizada-na-gestao-do-transito-brasileiro>, acesso em 20 de fevereiro de 2022.

indispensável, na perspectiva do direito à informação, dar a conhecer ao público que a ação administrativa se deu com apoio nesta tecnologia.

No modelo em que a aplicação de inteligência artificial formula a decisão, conhecer que esse é o procedimento de construção da decisão administrativa é indispensável ao exercício adequado do direito à defesa. Isso porque nesta hipótese, os elementos constantes do processo – observada a conceituação desenhada no já referido RE 434.059²⁵ – sofrerão a influência da aplicação de inteligência artificial, sendo este ponto a ser considerado pelo atingido pela decisão para fins de eventual insurgência quanto a seu resultado.

De todas estas possibilidades de aplicação de inteligência artificial, o que se extrai é que os potenciais riscos de contaminação da informação, ou ainda da decisão que dela resulta, são diversos em modo e em proporção. Disso decorre a relevância de que se tenha, como decorrência direta da aplicação da garantia constitucional do acesso à informação, a notícia acerca da aplicação dos referidos mecanismos como fonte exclusiva ou como suporte à decisão administrativa. Esse é um imperativo que se extrai, observado o contexto proposto por governo digital e uso de mecanismos de inteligência artificial, do próprio art. 8º da Lei 12.527/2011, considerado o evidente interesse coletivo.

3.2. Direito à informação e explicabilidade algorítmica

Segundo aspecto em que inteligência artificial e a garantia de acesso à informação se interseccionam, diz respeito à explicabilidade dos algoritmos que comandam o resultado ofertado por essa aplicação tecnológica.

Entende-se por explicabilidade o atributo próprio aos sistemas de inteligência artificial que assegure aos indivíduos a habilidade de obter uma explicação factual, clara e direta, do processo de decisão por este mesmo mecanismo desenvolvido²⁶. O argumento pró-explicabilidade reside na necessidade de preservação da

²⁵ Vide nota de rodapé nº 3.

²⁶ FLORIDI, Luciano; COWLS, Josh; BELTRAMI, Monica *et al.* AI4People—An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations. *Minds & Machines* 28, 689–707 (2018). Disponível em <https://doi.org/10.1007/s11023-018-9482-5>, acesso em 7 de março de 2022.

autonomia humana – se haverá agentes decidindo em substituição ao humano, é preciso que se saiba os termos em que essa escolha se verifica para aferir a compatibilidade de sua matriz de avaliação com a mesma operação desenvolvida pelo homem. A exemplo do que se verifica com as escolhas administrativas formuladas por agentes humanos, a explicabilidade tem sua relevância potencializada quando se cuide de deliberações das quais possam resultar consequências adversas ou indesejadas – maior o risco, maior há de ser o ônus argumentativo.

Apresenta-se, em desfavor da exigência da explicabilidade como verdadeira condição de legitimidade do uso de mecanismos de inteligência artificial, o argumento de que o processo de identificação de padrões e desenvolvimento de regras de negócio empreendido pela máquina, especialmente em se cuidando de *deep learning*, não é traduzível em linguagem humana; ou quando menos, não numa linguagem que seja compreensível para aqueles comuns mortais que sejam destinatários da decisão materializada pela inteligência artificial. Inegável a complexidade do modo de funcionamento destes mecanismos; a conclusão poderia se dar no sentido de que o uso de inteligência artificial concorreria para um grau de opacidade nas escolhas incompatível com o acesso à informação que a LAI pretendeu assegurar. Disso resultaria, de outro lado, abdicar-se dos benefícios que inegavelmente o uso desta mesma tecnologia pode proporcionar na perspectiva da eficiência, especialmente em situações que envolvam (como é comum em se cuidando da Administração Pública) a gestão de grandes números ou grupamentos humanos.

O avanço oferecido pelo aprendizado profundo envolve a identificação pela máquina, de padrões e causalidades que não são previamente conhecidas; que passam despercebidas pelo operador humano convencional. Esse processo se repete e retroalimenta em velocidade vertiginosa, acompanhando as novas informações aportadas às bases de dados a partir das quais o mecanismo de inteligência artificial “aprende”. Associar-se o atributo de explicabilidade à íntegra do processo de aprendizado da máquina pode significar limitar essa mesma construção

de conhecimento, eis que cada parâmetro de operação criado pela máquina haveria de ser declinado, em reforço ao referido atributo²⁷.

Instaurado o impasse entre o incremento de qualidade que a decisão administrativa pode receber com o concurso da inteligência artificial e a opacidade que pode resultar da renúncia à explicabilidade, qual a solução possível?

A resposta parece estar em outra abordagem – aquela que direciona a exigência de explicabilidade não ao algoritmo em si, mas ao produto de sua aplicação. Afinal, explicabilidade é um atributo orientado a assegurar controle humano substantivo sobre a decisão, permitindo seja ela aceita, inobservada, recorrida ou mesmo reformada²⁸ – a exemplo do que se dá com a motivação, em se cuidando de agente decisor humano. Estabelecida essa relação entre explicabilidade e o produto da operação algorítmica, possível será ainda a identificação do grau de aprofundamento exigível em relação aos critérios aplicados na deliberação, consideradas as já referidas consequências possíveis da decisão materializada pela máquina.

Em resumo, a temática da explicabilidade algorítmica propõe uma leitura mais ampla do conceito de informação traçado pela LAI (art. 4º, I da Lei 12.527/2011), para compreender não só os dados *in natura* de que disponha a Administração, mas também a matriz de deliberação aplicada por eventuais mecanismos de inteligência artificial para, em os tratando, alcançar uma decisão em concreto.

Conclusão

Na origem da garantia constitucional de acesso à informação, tem-se o intuito de trazer luz à deliberação do poder. O princípio da publicidade se revelaria insuficiente ao controle, sem o acesso àqueles dados que concorreram de alguma maneira para a decisão.

²⁷ Tenha-se em conta que esta pretensão, mesmo em relação ao agente humano, pode se revelar problemática. Afinal, a par dos critérios formais de decisão que o decisor humano aplica e declina; há ainda aqueles que são intuitivos; que decorrem de práticas arraigadas que atuam de maneira automatizada na formulação da escolha.

²⁸ ROBBINS, Scott. A Misdirected Principle with a Catch: Explicability for AI. *Minds & Machines* 29, 495–514 (2019). Disponível em <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11023-019-09509-3.pdf>, acesso em 7 de março de 2022.

Não se pode de outro lado olvidar que a transparência ofertada pelo amplo acesso à informação favorece ainda o diálogo; a construção coletiva do conhecimento, enriquecida por uma multiplicidade de agentes.

Deslocando-se a seara da escolha pública para o ambiente digital, ou ainda para agentes não humanos, cresce a relevância de acesso a informações que tenham já determinado a escolha pública – ou que potencialmente possam vir a nela influir. O desafio que esse estágio propõe será assegurar atualidade à LAI como real instrumento de transparência, ainda que num cenário de permanente câmbio dos meios através dos quais informações relevantes para o público circulem, sejam tratadas ou aplicadas em decisões administrativas.

A chegada de aplicações de inteligência artificial no ambiente de governo digital torna mais relevante essa exigível atualização de sentido da LAI. Afinal, a percepção ainda presente no imaginário de muitos, segundo a qual o produto do ferramental tecnológico é por princípio, mais preciso, mais objetivo – e portanto, mais correto – do que a deliberação humana é um equívoco.

Se localizar os dados, e a eles alcançar foi o desafio para a primeira década da LAI; revelar o modo segundo o qual dados primários são recebidos e tratados, em ambiente de governo digital, pela Administração (por seus agentes humanos ou não) será o repto para a próxima década.

Referências Bibliográficas

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. 5ª edição, revista, atualizada e ampliada, São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. A filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero; tradução Daniela Beccaccia Versiani. 9ª reimp., Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 434059, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/2008, DJe-172 DIVULG 11-09-2008 PUBLIC 12-09-2008 EMENT VOL-02332-04 PP-00736 LEXSTF v. 30, n. 359, 2008, p. 257-279.

CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY, *Global Right to Information Rating*, [s/a], disponível em <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Brazil>, acesso em 15 de fevereiro de 2022.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, Alice, [s/a], disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorrupcao/temas/alice>, acesso em 20 de fevereiro de 2022.

FLORIDI, Luciano; COWLS, Josh; BELTRAMI, Monica et al. AI4People—An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations. *Minds & Machines* 28, 689–707 (2018). Disponível em <https://doi.org/10.1007/s11023-018-9482-5>, acesso em 7 de março de 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. O Direito Administrativo do Espetáculo. in ARAGÃO, Alexandre Santos e MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

LENGSFELD, Jörn. *Digital Era Framework*. 2019. Disponível em: <https://joernlengsfeld.com/url/digital-era-framework-en>, acesso em 15 de fevereiro de 2022.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, v. 52, p. 610-629, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Novas mutações juspolíticas*. Em memória de Eduardo García de Enterría, jurista de dois mundos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. in *Revista do Serviço Público*, Brasília 62 (4): 407-423 out/dez 2011.

ROBBINS, Scott. A Misdirected Principle with a Catch: Explicability for AI. *Minds & Machines* 29, 495–514 (2019). Disponível em <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11023-019-09509-3.pdf>, acesso em 7 de março de 2022.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas. Adaptado a la Ley 5/2006, de 10 de abril. Navarra: Editorial Aranzadi, 2006.

_____. Nuevas tecnologías y buena administración pública. in MOTTA, Fabrício e VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*. A Lei 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022, p. 13-41.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS – SERPRO. Inteligência Artificial é utilizada na gestão do trânsito brasileiro. Comunicação institucional do SERPRO. 14 de setembro de 2018, disponível em <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2018/inteligencia-artificial-e-utilizada-na-gestao-do-transito-brasileiro>, acesso em 20 de fevereiro de 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. UFRJ cria modelo preditivo para evolução da pandemia de COVID-19, Assessoria do Gabinete da Reitora, em 12 de maio de 2020, disponível em <https://conexao.ufrj.br/2020/05/ufrj-cria-modelo-preditivo-para-evolucao-da-pandemia-de-covid-19/>, acesso em 20 de fevereiro de 2022.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Eficiência administrativa, pluralismo e hipercomplexidade: novas fronteiras de compreensão de um velho problema. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte*, RPGMBH, v. 3, n. 6, jul./dez. 2010, p. 187-204.

_____. Lei nº 12.527/2011 e o planejamento da ação estatal: uma interpretação orientada a prevenir a desinformação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 267, p. 109-133, set./dez. 2014.

_____, Vanice Lírio do. Inteligência artificial incorporada à Administração Pública: mitos e desafios teóricos. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 20, n. 81, p. 179-200, 2020.

7. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA GOVERNANÇA PÚBLICA ELETRÔNICA



<https://doi.org/10.36592/9786554600026-07>

Gustavo da Silva Santanna¹

1. Introdução

A virada do século trouxe consigo uma transformação jamais vista na sociedade. Não se trata de afirmar que o ser humano não evoluía. Pelo contrário. O homem sempre foi capaz de inovar na sua história. Criou o fogo, a roda, a bússola, desenvolveu a fala, a escrita, a agricultura, pisou na Lua. Em nenhum momento histórico do ser humano na Terra ele permaneceu estagnado. Contudo, as criações humanas, até meados do século passado, ocorriam de forma mais lenta. O que impressiona, a partir do final do século XX, é a velocidade na qual as “novas” criações têm aparecido e os reflexos sociais que elas geram.

As tecnologias de informação e comunicação alteraram a formatação social, e, cada vez mais, as pessoas estão conectadas em um mundo digital. É inegável, também, que sempre existiu um certo distanciamento entre a sociedade (brasileira) e o Estado (Administração), e essa separação ampliou-se quando a sociedade se “digitalizou” e a gestão pública permaneceu “analógica”.

Nesse viés, a Governança Eletrônica trata não somente da incorporação das tecnologias de informação e comunicação nos processos e procedimentos administrativos (e-Administração)², mas também da relação/interação que há entre o Estado/Administração Pública e o cidadão. É nesse sentido que Cunha, Duclós e

¹ Doutor e mestre pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Direito Público pelo Instituto de Desenvolvimento Cultural (IDC). Professor de graduação do Complexo de Ensino Superior Meridional (IMED), professor da especialização em Direito do Estado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professor da especialização em Direito Digital, Gestão da Inovação e Propriedade Intelectual da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MINAS) e Procurador do Município de Alvorada/RS. gssantanna@hotmail.com.

² SANTANNA, Gustavo da Silva. **Administração pública eletrônica: o caminho para a implantação de serviços públicos 4.0**. Londrina: Thoth, 2022.

Barbosa³ inserem no conceito de governança eletrônica a “e-Administração Pública”, ou seja, a melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público com a inclusão das tecnologias de informação e comunicação; o “e-Serviços Públicos”, com a melhoria na prestação de serviços ao cidadão; e a “e-Democracia”, em que há uma maior participação do cidadão, possibilitada pelo uso das tecnologias de informação e comunicação, aumentando, assim, a legitimidade da Administração Pública no processo de tomada de decisão.

Diante desse panorama, formulou-se o seguinte questionamento: o avanço tecnológico incorporado pela Administração Pública Brasileira já permite afirmar que estamos diante de uma Governança Eletrônica? Com o intuito de responder esse problema e partindo-se de comandos da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011)⁴, o presente artigo apresenta dados e informações de como a Administração Pública está inserindo as novas tecnologias em seu cotidiano interno e na prestação de serviços públicos (digitais), e também como tem sido o comportamento do cidadão no acesso à internet. Ao fim, contudo, perceber-se-á que esse avanço ainda é muito modesto perto de toda a tecnologia de informação e comunicação (TIC) desenvolvida e disponível, mesmo com os ordenamentos da Lei de Acesso à Informação.

2. O acesso do cidadão aos meios eletrônico

O foco da Governança Eletrônica está no uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) para melhorar os processos de governança, ou seja, na aplicação das tecnologias pelos governos para transformar a si mesmos, melhorar suas

³ CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez; DUCLÓS, Luis Carlos; BARBOSA, Alexandre Fernandes. Institucionalização do e-governo como instrumento de legitimidade da governança eletrônica no setor público no Brasil, Chile e Peru. In: Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. **Anais...** Salvador, BA, Brasil, 30. Disponível em: <https://unieducar.org.br/biblioteca/Institucionalizacao%20do%20e-governo%20como%20Instrumento%20de%20Legitimidade%20da%20Governana%20Eletrnica%20no%20Set.PDF>. Acesso em: 22 jun. 2022.

⁴ **BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 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: 15 abr. 2022.

interações e relações internas (entre órgãos e entidades) com os cidadãos, as empresas e outros atores não estatais, criando impactos na sociedade⁵. Necessário, portanto, traçar uma diferença entre Administração Eletrônica (ou Governo Eletrônico) e Governança Eletrônica. Enquanto a primeira se refere ao que acontece internamente na administração, a segunda (Governança Eletrônica) se refere a todo o sistema envolvido na gestão da sociedade⁶.

No ano de 2000, o Ministério da Ciência e da Tecnologia, sob a coordenação de Takahashi⁷, editou a obra “Sociedade da informação no Brasil: livro verde”, com o objetivo de implementar metas e promover a universalização do acesso aos meios eletrônicos. Um dos objetivos do governo era, também, propiciar uma administração mais eficiente e transparente em todos os níveis. Para a elaboração desse material, participaram cerca de 150 especialistas de todo o país, em um período que durou 13 meses de trabalho⁸.

Para a transformação social que já estava em curso, três fenômenos interligavam-se, gerando um fenômeno de convergência tecnológica. O primeiro decorria da premissa de que tudo poderia ser representado e processado de forma “digital”⁹. Haveria, nessa circunstância, uma inter-relação entre conteúdos, computação e comunicações. O segundo fenômeno a ser considerado na implantação dessa base tecnológica era a dinâmica da indústria, que proporcionaria queda nos preços dos computadores, permitindo a massificação (popularização) desse “novo” meio (o digital). O terceiro aspecto era o rápido crescimento da internet, que permitiria uma conectividade internacional, tornando-se “fator estratégico

⁵ PEREIRA, Gabriela Viale; PARYCEK, Peter. Discussão sobre um marco referencial para a governança inteligente em organizações do setor público. In: COMITÊ GESTOR DA Internet no Brasil (CGI.BR). **TIC Governo Eletrônico: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro**. 2020b, p. 143–152. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

⁶ ESTEVEZ, Elsa; JANOWSKI, Tomasz; DZHUSUPOVA, Zamira. Electronic Governance for Sustainable Development – How EGOV Solutions Contribute to SD Goals? In: 14th Annual International Conference on Digital Government Research. **Proceedings...**, p. 92–101, 2013. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/2479724.2479741>. Acesso em: 22 jun. 2022.

⁷ TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da informação: livro verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

fundamental para o desenvolvimento das nações”¹⁰.

Os dados apresentados em 2000 (na publicação do Livro Verde) já estão bastante ultrapassados. O Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), por exemplo, apontou em 2014 que 50% dos domicílios brasileiros, nas áreas urbana e rural, possuíam computador e acesso à internet. Em 2005, quando a pesquisa realizou sua primeira edição, apenas 17% dos domicílios urbanos possuíam computador e 13% dispunham de conexão à internet¹¹. Hoje (2022), 83% da população urbana já possui acesso à internet, representando mais de 61 milhões de domicílios¹².

Ainda que o acesso à internet seja quase universalizado entre as camadas opulentas economicamente e de alta escolaridade, os mais vulneráveis economicamente ou menos escolarizados enfrentaram dificuldades, tanto para ter conexão em casa, quanto para adquirir dispositivos para se conectar à internet¹³. O custo da conexão seguiu sendo a principal barreira ao acesso domiciliar à rede, alcançando 28% dos entrevistados, seguido do desconhecimento dos moradores sobre como usar a internet (20%) e a falta de interesse (15%)¹⁴.

O uso do telefone celular para acessar a internet consolidou-se como a principal ferramenta, totalizando 99% da população acima dos 10 anos. A utilização exclusiva desse dispositivo para acessar a internet chegou a 58%¹⁵. Apesar de o “meio” mais utilizado de acesso à internet seja o telefone celular, a banda larga (fixa) é o tipo de conexão mais usada, correspondendo a 90% dos acessos, enquanto as

¹⁰ Ibid., p. 4.

¹¹ HENRIQUES, Vanessa Roque; MARTINS JÚNIOR, José Márcio. Panorama setorial da Internet. Acesso à Internet no Brasil: Desafios para conectar toda a população. **Universalização do Acesso**. Ano 8, número 1, mar. 2016. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama_Setorial_11.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

¹² COMITÊ GESTOR DA Internet no Brasil (CGI.BR). **Pesquisa TIC Domicílios 2020**. Resumo Executivo: Edição COVID-19 – Metodologia adaptada. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020c, p. 3. Livro eletrônico. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20211124201505/resumo_executivo_tic_domicilios_2020.pdf. Acesso em: 2 jul. 2022.

¹³ Id. **Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros: TIC Domicílios 2020**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2021, p. 63. Livro eletrônico. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20211124201233/tic_domicilios_2020_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 2 jul. 2022.

¹⁴ Id. **Pesquisa TIC Domicílios 2020**, op. cit., p. 3.

¹⁵ Ibid., p. 4.

conexões móveis, como 3G ou 4G, alcançaram 75% dos acessos¹⁶.

A utilização, porém, da internet via *smartphones* direciona-se, basicamente, para a troca de mensagens de texto via aplicativos como WhatsApp, por exemplo (93%), e o uso de redes sociais (72%). Revela-se aqui a baixa proporção de usuários da internet que procuraram ou realizaram algum tipo de serviço público na rede (37%), aumentada, significativamente, em razão da pandemia gerada pela covid-19¹⁷.

Um dos programas da Sociedade da Informação no Brasil direciona(va)-se à “Universalização do acesso: combatendo desigualdades e promovendo a cidadania”¹⁸. Já era percebido que as tecnologias de informação e comunicação não chegavam a uma parte considerável da população. Na verdade, uma parcela da população até hoje não tem acesso às novas tecnologias, ou, se as tem, ainda não sabe como utilizá-la adequadamente (que não seja em razão das redes sociais). O objetivo de inserir essas pessoas no “meio digital” por meio de políticas públicas de “inclusão digital” é exatamente o de permitir que essa (nova) sociedade possa exercer de maneira mais efetiva a democracia, participando ativamente das escolhas governamentais, afinal: “no novo paradigma, a universalização dos serviços de informação e comunicação é condição necessária, ainda que não suficiente, para a inserção dos indivíduos como cidadãos”¹⁹.

Outro programa traçado no Livro Verde ²⁰ foi de uma “Administração transparente e centrada no cidadão: governo ao alcance de todos”. Dentro desse objetivo, a grande contribuição que as tecnologias de informação e comunicação poderiam dar ao relacionamento do Estado com os cidadãos era o de viabilizar uma “administração pública mais transparente, eficaz e voltada para a prestação de informações e serviços”²¹.

¹⁶ Id. **Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros**, op. cit., p. 80.

¹⁷ COMITÊ GESTOR DA Internet no Brasil (CGI.BR). **Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros**: TIC Domicílios 2020. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2021, p. 28. Livro eletrônico. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20211124201233/tic_domicilios_2020_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 2 jul. 2022.

¹⁸ TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da informação**: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000, p. 7.

¹⁹ Ibid., p. 7.

²⁰ Ibid., p. 8.

²¹ Ibid., p. 8.

A possibilidade de acesso aos serviços, de participação nas decisões e acompanhamento dos atos governamentais por parte de todos os cidadãos, portanto, impõe a adoção de meios e métodos digitais por parte do governo, em todos os poderes constituídos e níveis governamentais, do emprego das tecnologias de informação e comunicação em benefício da eficácia, responsabilidade, transparência e governança²².

Percebe-se, portanto, que muito embora o acesso do cidadão aos meios informacionais tenha aumentado, ano após ano, conforme pode se apurar nos dados apresentados, o acesso aos serviços públicos a partir da rede tem sido muito pouco explorado. Perceptível, portanto, a necessária (re)configuração dos objetivos do Estado, para, ao fim, desaguar na criação de uma Administração Pública Eletrônica (ou e-Administração) voltada para o cidadão.

3. A internet como o caminho para o exercício da cidadania

Como visto, um dos programas estipulados pelo Livro Verde²³ era o de universalização dos serviços de comunicação e informação. A ideia de universalizar os serviços de internet e dos dispositivos de acesso parte do novo paradigma da sociedade da informação, com o objetivo de evitar que se criasse uma “classe” de “infoexcluídos”. Para tanto, deve(ria) o Estado instituir um sistema de acesso facilitado às pessoas de baixa renda aos serviços de internet, bem como a computadores ou *smartphones*, além de um ensino em que se permitisse a utilização adequada dessas novas técnicas. Quanto a esse último aspecto, o Livro Verde²⁴ deixa claro que o conceito de universalização “deve abranger o de democratização”, não apenas tornando disponível o acesso à internet, mas também capacitando os indivíduos para se tornarem usuários “ativos dos conteúdos que circulam na rede”. Nesse sentido, é imprescindível promover uma “alfabetização digital”, que proporcione o desenvolvimento de habilidades básicas para o uso de computadores

²² Ibid., p. 8.

²³ TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da informação**: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000, p. 8.

²⁴ Ibid., p. 31.

e da internet, e que também capacite as pessoas para a utilização dessas mídias em favor dos interesses e necessidades individuais e comunitários, com responsabilidade e senso de cidadania²⁵. Assim, concluiu Takahashi²⁶ que:

Fomentar a universalização de serviços significa, portanto, conceber soluções e promover ações que envolvam desde a ampliação e melhoria da infraestrutura de acesso até a formação do cidadão, para que este, informado e consciente, possa utilizar os serviços disponíveis na rede.

De fato, o Estado aparece aqui como um “intermediador” entre as pessoas de baixa renda, que não possuem condições para custear o acesso à rede, com problemas no acesso (como cegos e idosos, por exemplo) e o próprio acesso à rede, que hoje é fornecido basicamente por concessionárias dos serviços de telefonia. Nesse sentido, competiria ao Estado/Administração, mediante as concessões de telefonia, de alguma forma, exigir das operadoras de telefonia a generalização do serviço de acesso à rede como verdadeira política social.

Além disso, infelizmente, foi necessário passar mais de 20 anos para que o Governo Federal regulamentasse a Lei n. 9.472/1997, com a publicação do Decreto n. 9.612²⁷. Isso, por si só, já demonstra que todo “emaranhado” burocrático criado em torno das telecomunicações no Brasil não beneficia o acesso à internet, nem mesmo a sua organização. Não obstante, “atrasado”, esse Decreto que dispôs sobre as “políticas públicas de telecomunicações” trouxe, já no início de seu texto, como objetivo geral, a expansão da internet em banda larga (fixa e móvel) com velocidade e qualidade adequadas²⁸, bem como a ampliação do acesso à rede, cuja oferta se apresenta de forma inadequada. Ademais, ainda que a destempo, outra boa

²⁵ Ibid., p. 31.

²⁶ Ibid., p. 31.

²⁷ BRASIL. **Decreto n. 9.612 de 17 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9612.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

²⁸ O artigo 6º, §1º da Lei n. 8.987/95 conceitua serviço adequado àquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas. (Id. **Lei n. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995a**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm. Acesso em: 22 jun. 2022).

“novidade” foi trazer, na mesma norma que incentiva a ampliação e a expansão do acesso à internet, a inclusão digital como forma de “garantir à população o acesso às redes de telecomunicações, sistemas e serviços baseados em tecnologias de informação e comunicação (TICs), observadas as desigualdades sociais e regionais”²⁹. Ao que tudo indica, ainda que sem inserção do acesso à internet como direito fundamental, o Estado Brasileiro vai se amoldando ao Direito Humano de acesso à rede.

É claro que não se está afirmando que o Governo Federal jamais instituiu programas de inclusão social à rede. Em 2005, por exemplo, o “programa de inclusão digital” limitava-se a reduzir a alíquota do PIS/PASEP e COFINS sobre a venda de equipamentos de informática produzidos no país (Lei Federal n. 11.196/2005)³⁰. Ainda em 2005, o Decreto n. 5.542³¹ criou “o Projeto Cidadão Conectado – Computador para Todos, com o objetivo de promover a inclusão digital mediante a aquisição em condições facilitadas de soluções de informática constituídas de computadores, programas de computador (*software*) neles instalados e de suporte e assistência técnica necessários ao seu funcionamento”.

Apenas em 2009 o Decreto n. 6.948³² centralizou os programas de inclusão digital junto ao Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital. Este, porém, foi revogado pelo Decreto n. 8.776³³, que instituiu o “Programa Brasil Inteligente”, com a “finalidade de buscar a universalização do acesso à internet no país”.

²⁹ BRASIL. **Decreto n. 9.612 de 17 de dezembro de 2018**, op. cit.

³⁰ Id. **Lei n. 11.196 de 21 de novembro de 2005b**. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras – RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

³¹ Id. **Decreto n. 5.542 de 20 de setembro de 2005a**. Institui o Projeto Cidadão Conectado – Computador para Todos, no âmbito do Programa de Inclusão Digital, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5542.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

³² BRASIL. **Decreto n. 6.948 de 25 de agosto de 2009**. Institui o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital – CGPID, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6948.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

³³ Id. **Decreto n. 8.776 de 11 de maio 2016**. Institui o Programa Brasil Inteligente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8776.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

Em 2010, foi instituído o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) por meio do Decreto 7.175³⁴, cujo objetivo era fomentar e difundir o uso e o fornecimento de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação, de modo a massificar o acesso a serviços de conexão à internet em banda larga; acelerar o desenvolvimento econômico e social; promover a inclusão digital; reduzir as desigualdades social e regional; promover a geração de emprego e renda; ampliar os serviços de Governo Eletrônico e facilitar aos cidadãos o uso dos serviços do Estado, além de promover a capacitação da população para o uso das tecnologias de informação e aumentar a autonomia tecnológica e a competitividade brasileiras (artigo 1º). Nesse contexto, a ANATEL ficou com a obrigação de regular os serviços de telecomunicações e da infraestrutura de rede de suporte de conexão à internet em banda larga, o que já era de fato sua competência, e a TELEBRÁS autorizada a usar, fruir, operar e manter a infraestrutura e as redes de suporte de serviços de telecomunicações de propriedade ou posse da administração pública federal (artigos 6º e 5º, respectivamente).

Portanto, apesar de que diversos tenham sido os Decretos e Leis que, no decorrer dos anos, tentaram implantar programas de inclusão digital, somente em 2018 unificou-se, em uma só norma, a expectativa de expansão da rede com inclusão digital. Assim, a “inclusão digital” não se trata “apenas” de programa para compra de computadores. Inclui, também e principalmente, a expansão do acesso à internet, de forma gratuita ou a baixo custo, às pessoas com menor capacidade econômica, bem como o ensino correto e consciente da rede. Contudo, o Decreto de 9.612³⁵ é extremamente vago em seus objetivos, traçando, assim como os demais, finalidades amplas, sem apresentar “como” o “estimular”, “incentivar”, “promover” ou “fomentar” serão propriamente executados.

³⁴ Id. **Decreto n. 7.175 de 12 de maio de 2010**. Institui o Programa Nacional de Banda Larga – PNBL; dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão; altera o Anexo II ao Decreto n. 6.188, de 17 de agosto de 2007; altera e acresce dispositivos ao Decreto n. 6.948, de 25 de agosto de 2009; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7175.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

³⁵ Id. **Decreto n. 9.612 de 17 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/2018/Decreto/D9612.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

Em abril de 2021, o Brasil publicou a Lei n. 14.129, dispondo sobre os princípios, regras e instrumentos para a implantação do “Governo Digital”³⁶. Muito embora a nova legislação pudesse apresentar novas bases para uma administração digital, em grande parte, apenas repetiu ideias e objetivos traçados em normas anteriores, como “combate” à burocracia e a busca pela eficiência (art. 3º)³⁷. Enquanto na Espanha, por exemplo, a Ley 11/2007 de acceso eletrônico dos cidadãos aos serviços públicos³⁸ apresentava, em seu artigo 4º, princípios como proteção de dados, neutralidade tecnológica, cláusula de progresso da ciência, acesso à informação, entre outros, criando verdadeiramente uma nova forma de gestão, no Brasil, timidamente, reforça-se previsões legislativas já existentes.

Pode-se perceber que tanto o Estado quanto a Administração Pública Brasileira estão longe de se apresentar aptos às novas transformações tecnológicas. Primeiramente porque o Estado, ainda que tenha sua criação baseada no elemento humano, vem se distanciando, cada vez mais, desse fundamental requisito, descompassando-se do atual momento social/global. Também porque as bases da Administração Pública Nacional permanecem assentadas em uma matriz patrimonialista, que ainda teima em estender suas raízes nos mais diversos setores públicos.

4. A divulgação das informações estatais como elemento de implantação da governança pública eletrônica

O Estado é o principal responsável por inserir a sociedade na era tecnoinformacional por três razões: primeiro porque a ele compete (executar) regulamentar o setor de telecomunicações; segundo porque o Estado é o maior comprador dos serviços de comunicação e informação e, por fim, porque cabe a ele,

³⁶BRASIL. **Lei n. 14.129 de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

³⁷ BRASIL. **Lei n. 14.129 de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

³⁸ ESPANHA. **Ley 11, de 22 de junio de 2007**. Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12352>. Acesso em: 22 jun. 2022.

também, incentivar o uso adequado dessas tecnologias, de forma a permitir maior eficiência e transparência de suas ações³⁹. Internamente, a utilização das tecnologias de comunicação e informação serve para informatizar suas operações e serviços e aproximar-se do cidadão. Nesse particular, o artigo 6º da Lei de Acesso à Informação impõe aos órgãos e entidades uma gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação, garantindo sua disponibilidade, autenticidade e integridade. O artigo 8º da norma federal, também, obriga a divulgação e o acesso às informações em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)⁴⁰. E é exatamente nesse contexto que o acesso do cidadão aos meios eletrônicos, o papel da internet como meio para o exercício da cidadania e acesso às informações (e sua divulgação) por parte do Estado se entrelaçam.

Para se aproximar do cidadão, já previa o Livro Verde⁴¹ quiosques eletrônicos em locais de acesso ao público e centros de acesso comunitário à internet. Um dos aspectos considerados essenciais no provimento de informação e serviços ao cidadão via internet envolveria o "governo eletrônico", o qual, neste artigo, é apresentado como Administração Pública Eletrônica ou e-Administração.

Já apontava aquele estudo (Livro Verde) alguns problemas (ainda não superados) no tocante à gestão estratégica. Não se vislumbrava uma coordenação proativa com metas de implantação, padrões técnicos, compartilhamento de recursos, bem como não havia recursos humanos no setor público capazes de levar adiante o desenvolvimento e a operação de sistemas complexos, como é o caso do Estado⁴².

No estudo de 2000 já se visualizavam alguns desafios, ainda não enfrentados adequadamente, para que a Gestão Pública transmutasse para uma e-Administração, como a integração entre os três níveis da federação (Federal,

³⁹ TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da informação**: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

⁴⁰ **BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 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: 15 abr. 2022.

⁴¹ TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da informação**: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

⁴² Ibid.

Estadual e Municipal); a criação de portais suficientemente claros, interativos e intuitivos para prestar informações buscadas; um diretório eletrônico nacional capaz de congregiar todas as informações, permitindo não só ao cidadão buscar informações, mas também às próprias instituições públicas, com um mecanismo padronizado (uma interface comum)⁴³.

Em 2019, a última pesquisa divulgada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br)⁴⁴, desenvolvido com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação na administração pública do país, apresentou os resultados da quarta edição da "Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro – TIC Governo Eletrônico", que ocorreu entre julho e dezembro de 2019⁴⁵.

Para sua amostra, o levantamento, que abrange todos os elementos da população, direcionou-se para todos os órgãos públicos das esferas federal e estadual ligados aos poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Essa abordagem também foi realizada nos órgãos públicos federais do Poder Executivo. Já para as entidades públicas estaduais oriundas do Poder Executivo, foi selecionada

⁴³ Ibid.

⁴⁴ "Com a missão de monitorar a adoção das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) – em particular, o acesso e uso de computador, internet e dispositivos móveis – foi criado, em 2005, o Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (Cetic.br). O Cetic.br é um departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (Nic.br), que implementa as decisões e projetos do Comitê Gestor da Internet do Brasil (Cgi.br). Por meio do Cetic.br, o NIC.br e o CGI.br realizam sua atribuição de promover pesquisas que contribuam para o desenvolvimento da internet no país. Dentre os objetivos do Cetic.br, está a elaboração de indicadores e a condução de pesquisas relacionadas ao acesso e uso das TICs no Brasil. O processo de pesquisa é estruturado de forma multiparticipativa, contando com um grupo de mais de 200 especialistas da academia, organizações sem fins lucrativos e do governo, que colaboram voluntariamente com a definição metodológica e processo de análise dos resultados das pesquisas" (NÚCLEO DE INFORMAÇÃO e Coordenação do Ponto BR – NIC.BR. **Saiba Mais Sobre o Cetic.br**. Disponível em: <http://cetic.br/pagina/saiba-mais-sobre-o-cetic/92>. Acesso em: 22 jun. 2022).

⁴⁵ Por Governo eletrônico (e-Gov), define o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br): "a adoção e o uso das TICs na administração pública como, por exemplo, na prestação de serviços públicos. Refere-se à aplicação das Tecnologias de Informação e Comunicação na administração pública e para prestação de informação e serviços públicos. A definição inclui o uso de TICs para a concretização de objetivos governamentais, como aumentar a eficiência do uso dos recursos públicos, a transparência da gestão, facilitar a participação dos cidadãos, democratizar o acesso aos serviços e informações públicas, entre outros" (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – CGI.BR. **TIC Governo Eletrônico: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro**. 2020b. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022).

uma amostra de aproximadamente 665 órgãos da administração direta e indireta. Já para os municípios, foi realizada uma amostra de aproximadamente 5.114 municípios, considerando-se a estratificação por unidades da federação (e agrupamento de unidades da federação) e porte em quatro categorias, de acordo com as estimativas de população do IBGE enviadas ao Tribunal de Contas da União (TCU): até 10 mil habitantes; mais de 10 mil habitantes até 100 mil habitantes; mais de 100 mil habitantes até 500 mil habitantes; e mais de 500 mil habitantes⁴⁶. A União e os Estados apresentam números muito mais avançados frente aos municípios.

Muito embora o *software* livre tenha sido bastante utilizado pelos órgãos públicos, o que garante maior transparência da Administração Pública, o *software* licenciado ainda possui grande utilização entre os Poderes Executivos. Com efeito, o compartilhamento de *softwares* entre órgãos públicos alcançou um percentual de 41%⁴⁷.

Uma deficiência verificada foi que, não obstante seja quase universalizada a existência de *websites* nos órgãos federais e estaduais, a grande maioria dos serviços não são elaborados para dispositivos móveis, o que força o órgão a "adaptar" o *website* para os *smartphones*, não resultando, por via de consequência, a mesma eficiência⁴⁸.

Portanto, apesar do uso expressivo de *smartphones* entre os brasileiros para se conectarem à internet, a oferta de recursos para dispositivos móveis entre os

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ COMITÊ GESTOR DA Internet no Brasil (CGI.br). **TIC Governo Eletrônico: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro**. 2020b. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

⁴⁸ Id. **Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2017**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018b. Livro eletrônico. Disponível em:

https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022. "Além disso, existe uma parcela da população brasileira que utiliza a internet exclusivamente pelo celular. De acordo com dados da pesquisa TIC Domicílios 2016, o telefone celular se consolidou como o principal equipamento para acesso à internet no país, sendo que, em 2016, 43% dos usuários de internet utilizaram a rede por esse dispositivo (CGI.br, 2017b). Outro ponto de destaque é que a maior parte dos usuários que utilizam exclusivamente telefones celulares para se conectar à rede se encontra nas classes sociais mais baixas, de menor renda e residentes em áreas rurais. Esse perfil é justamente o dos principais usuários de serviços públicos de diversas áreas, como educação, saúde e assistência social. Nesse contexto, a garantia de informações e serviços acessíveis por dispositivos móveis poderia minimizar as barreiras de acesso a serviços governamentais e políticas públicas" (Ibid., p. 131).

órgãos públicos não variou entre 2017 e 2019. O recurso mais comum nas esferas federal e estadual foi o *website* adaptado para dispositivos móveis, o que, como já se afirmou, reduz a eficiência da utilização, pois alguns *links*, ícones ou documentos podem não abrir, ou abrir de forma desconfigurada⁴⁹.

Outra situação que também apresentou falha foi o incentivo ou participação do cidadão via rede de computadores, pois “enquanto apenas 12% dos municípios com até 10 mil habitantes disponibilizaram consultas públicas on-line, essa forma de participação foi utilizada por 68% daqueles com mais de 500 mil habitantes”⁵⁰, não alcançando o que determina o artigo 9, II da Lei de Acesso à Informação, onde um dos canais de acesso à informação ocorre pela realização de audiências ou consultas públicas. Esse número tem ligação direta com o número e o local das prefeituras que possuem área ou departamento de tecnologia da informação (TI), pois enquanto nos municípios mais populosos esse número alcança 95%, nas municipalidades com até 20 mil habitantes não passa de 38% apenas⁵¹.

Alguns dados, contudo, apresentaram-se positivamente em relação aos municípios. A maioria dos municípios já publicam suas contas em seus *websites*, bem como seus procedimentos licitatórios e legislação, representando 97% dos pesquisados — muito, é claro, em razão do artigo 8º §1, IV da Lei de Acesso à Informação⁵². Cabe lembrar que as determinações da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021) não alcançaram a pesquisa que se realizou em 2019.

Muito embora o acesso à internet tenha aumentado, como já demonstrado e, principalmente, por meio de *smartphones*, os centros públicos de acesso gratuito “continuam sendo importantes espaços de inclusão digital, nos quais é oferecido apoio aos usuários para acessarem serviços públicos *online* e para apreenderem a

⁴⁹ Id. **TIC Governo Eletrônico: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro**. 2020b, p. 101. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

⁵⁰ Ibid., p. 62.

⁵¹ COMITÊ GESTOR da Internet no Brasil (CGI.BR). **TIC Governo Eletrônico: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro**. 2020b, p. 102. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

⁵² Ibid., p. 113.

utilizar ferramentas digitais"⁵³. Contudo, o número de centros públicos de acesso gratuito à internet já teve um crescimento mais expressivo entre os anos de 2011 e 2014, diminuindo substancialmente a partir do ano de 2015⁵⁴.

A existência de *websites* ou aplicativos não significa que os cidadãos tenham amplo acesso a serviços *online*. Isso porque apenas "25% dos municípios disponibilizaram recursos em seus portais para a realização de agendamentos de consultas, atendimentos ou serviços, enquanto os serviços relacionados a *download* de documentos ou formulários chega a 87%"⁵⁵.

Em 2017, na União e nos Estados, o número em relação aos *downloads* já era bem expressivo, alcançando 94% no ente federal e 84% no estadual. Já os serviços de consultas e matrículas, da mesma forma, apresentavam números bem menos significativos, em média, 44% na União e 32% no âmbito dos Estados⁵⁶. A pesquisa (2019) não apresentou novos percentuais com relação a esses dados.

A pesquisa (de 2019) não questionou quais eram os serviços mais solicitados nas municipalidades. Em 2015, a solicitação de serviços públicos, como limpeza, reparos e iluminação, ainda predominava por meio do telefone em relação aos meios digitais. Entre os municípios pesquisados à época, 78% ofereceram o recurso do telefone e 45% disponibilizaram algum meio de contato via internet. Em relação à pesquisa de 2017, houve um crescimento do número de prefeituras que possuem serviços pela internet. O acesso à informação subiu de 62% para 71%; o número de ouvidorias foi de 46% para 62%; e denúncias de 40% para 50%⁵⁷.

⁵³ Id. **Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2017**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018b, p. 144. Livro eletrônico. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

⁵⁴ Id. **TIC Centros Públicos de Acesso: Pesquisa sobre Centros Públicos de Acesso à Internet no Brasil**. 2020, p. 54. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707095230/tic_centros_publicos_de_acesso_2019_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

⁵⁵ Id. **TIC Governo Eletrônico**, op. cit., p. 110.

⁵⁶ Id. **Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no setor público brasileiro**, op. cit.

⁵⁷ COMITÊ GESTOR DA Internet no Brasil (CGI.BR). **TIC Centros Públicos de Acesso: Pesquisa sobre Centros Públicos de Acesso à Internet no Brasil**. 2020a. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707095230/tic_centros_publicos_de_acesso_2019_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

Ainda que o incentivo dado pelo governo brasileiro tenha se direcionado para os *smartphones*, os recursos oferecidos por meio de dispositivos móveis, que possibilitariam uma interação mais ágil entre o cidadão e a municipalidade, são extremamente escassos.

Perceptível pelos números analisados que há uma disparidade muito grande entre as administrações públicas federal, estaduais e municipais, aquela muito mais avançada em termos de tecnologias de informação e comunicação que estas. Embora os municípios brasileiros tenham disseminado o uso de computadores e internet, é visível, também, uma disparidade na utilização desses recursos de acordo com o tamanho (população) do ente, bem como das capitais em relação ao interior. Além disso, muito embora tenham aumentado os canais de acesso aos órgãos públicos, isso não significou, necessariamente, que os cidadãos estejam de fato colaborando na elaboração de políticas ou serviços públicos⁵⁸. Foi linear, igualmente, entre todos os entes políticos, a fragilidade de serviços prestados via dispositivo móvel. Em verdade, é perceptível que os entes estatais estão atuando isoladamente, sem interoperabilidade, o que vai de encontro às características da Administração Pública Eletrônica⁵⁹.

Conclusão

Como pode-se perceber, o conceito de Governança Eletrônica é mais amplo que o de Administração Eletrônica. Enquanto esta envolve apenas as relações internas da administração, entre órgãos e entidades, em uma perspectiva endógena, aquela, além dessa relação interna, envolve também a sua relação com os cidadãos, entidades privadas e outros atores não governamentais. Foi por essa razão que o presente estudo expôs não apenas os números da “evolução” da gestão pública envolvendo o uso das novas tecnologias, mas também os dados de acesso e

⁵⁸ Id. **Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2017**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018b. Livro eletrônico. Disponível em:

https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

⁵⁹ SANTANNA, Gustavo da Silva. **Administração pública eletrônica: o caminho para a implantação de serviços públicos 4.0**. Londrina: Thoth, 2022, p. 69.

utilização dos cidadãos a essas tecnologias.

A sociedade brasileira, desde 2000, por meio da publicação do Livro Verde, percebeu que o uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) a transformariam e deveriam modificar o comportamento do Estado. Não foi por outra razão, inclusive, que neste documento/estudo, a relação (ou o estreitamento da relação) entre o Estado/Administração e o cidadão poderia ser compreendida a partir de dois aspectos: a universalização de serviços para o exercício da cidadania e o governo ao alcance de todos. Contudo, mesmo em 2022, muitas daquelas promessas ainda não foram implementadas.

Por certo, vislumbrou-se que, muito embora a população tenha utilizado mais os recursos como computadores e *smartphones*, o uso desses meios para interagir com o Estado/Administração Pública ainda é muito insipiente. Isso se deve ou porque o Estado não incentiva a participação do cidadão por intermédio desses meios, ou porque o cidadão, efetivamente, não se considera parte importante no processo democrático e, por isso, entende que sua participação é de fato irrelevante diante das tomadas de decisão por parte dos Governos.

Não obstante muitos serviços públicos estejam, atualmente, disponibilizados por meio da internet, como emissão de certidões, nota fiscal eletrônica, prestação de contas, legislação, entre outros, constatou-se, também, que grande parte da disponibilização dos serviços públicos são criados para *websites* e adaptados para versão *mobile*, apesar de o incentivo do governo e a grande maioria da população seja possuidora de telefones celulares. Isso já demonstra uma deficiência por parte da gestão pública.

Mas, afinal, diante do avanço tecnológico incorporado pela Administração Pública Brasileira já se estaria diante de uma Governança Eletrônica? Infelizmente, a resposta ao problema formulado ainda é negativa. Muito embora a Administração já disponibilize serviços e consultas públicas por meio da rede, até mesmo incentive a aquisição de bens e serviços tecnoinformacionais, o estímulo à participação do cidadão é pequeno, mesmo com a existência e as determinações da Lei de Acesso à Informação. A ausência de interoperabilidade, ou seja, a interconexão entre os sistemas públicos, a grande quantidade de infoexcluídos (grande parte composta pelas pessoas que carecem de direitos sociais básicos como alimentação, educação,

moradia, saúde etc.) e a falta de transparência (ou cibertransparência) são alguns dos fatores que impedem uma efetiva participação do cidadão nos processos e tomadas de decisão do Estado e, por via de consequência, inviabilizam a implantação de uma Governança Eletrônica.

Assim, não basta que o Estado disponibilize seus serviços e informações através da rede (internet), se não garantir meios para a população acessá-los, nem mesmo incentivar sua participação. Há de se ponderar que o acesso à informação, insculpido na Lei 12.527/2011, surgiu como um caminho para que o cidadão, então informado, participasse das escolhas públicas, hoje como uma forma de e-Democracia, um dos pilares da Governança Eletrônica. Não basta a existência de uma e-Administração se o cidadão não tem acesso à internet. Não é suficiente o acesso à informação (e-Serviços Públicos) se a participação (e-Democracia) ainda é tímida. Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação continua sendo um documento imprescindível para a implementação de uma governança pública eletrônica.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Lei n. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 5.542 de 20 de setembro de 2005a**. Institui o Projeto Cidadão Conectado — Computador para Todos, no âmbito do Programa de Inclusão Digital, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5542.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.196 de 21 de novembro de 2005b**. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação — REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras — RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 6.948 de 25 de agosto de 2009**. Institui o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital — CGPID, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6948.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 7.175 de 12 de maio de 2010**. Institui o Programa Nacional de Banda Larga – PNBL; dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão; altera o Anexo II ao Decreto n. 6.188, de 17 de agosto de 2007; altera e acresce dispositivos ao Decreto n. 6.948, de 25 de agosto de 2009; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7175.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 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: 15 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 8.776 de 11 de maio 2016**. Institui o Programa Brasil Inteligente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8776.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 9.612 de 17 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9612.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 14.129 de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). **TIC Domicílios 2017**: principais resultados. São Paulo: GCI.br; NIC.br; CETIC.br, 2018a. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2017_coletiva_de_imprensa.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). **Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no setor público brasileiro**: TIC governo eletrônico 2017. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018b. Livro eletrônico. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). **TIC Domicílios 2018**: Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros. 2019. Disponível em:

https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic_dom_2018_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). **TIC Centros Públicos de Acesso:** Pesquisa sobre Centros Públicos de Acesso à Internet no Brasil. 2020a.

Disponível em:

https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707095230/tic_centros_publicos_de_acesso_2019_livro_eletronico.pdf. Acesso em 22 jun. 2022.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). **TIC Governo Eletrônico:**

Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. 2020b. Disponível em:

https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). **Pesquisa TIC Domicílios 2020.**

Resumo Executivo: Edição COVID-19 – Metodologia adaptada. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020c. Livro eletrônico. Disponível em:

https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20211124201505/resumo_executivo_tic_domicilios_2020.pdf. Acesso em: 2 jul. 2022.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). **Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros:** TIC

Domicílios 2020. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2021. Livro eletrônico. Disponível em:

https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20211124201233/tic_domicilios_2020_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 2 jul. 2022.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez; DUCLÓS, Luis Carlos; BARBOSA, Alexandre Fernandes. Institucionalização do e-governo como instrumento de legitimidade da governança eletrônica no setor público no Brasil, Chile e Peru. In.: Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. **Anais...** Salvador, BA, Brasil, 30. Disponível em:

<https://unieducar.org.br/biblioteca/Institucionalizacao%20do%20e-governo%20como%20Instrumento%20de%20Legitimidade%20da%20Governana%20Eletrnica%20no%20Set.PDF>. Acesso em: 22 jun. 2022.

ESPAÑA. **Ley 11, de 22 de junio de 2007.** Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12352>. Acesso em: 22 jun. 2022.

ESTEVEZ, Elsa; JANOWSKI, Tomasz; DZHUSUPOVA, Zamira. Electronic Governance for Sustainable Development – How EGOV Solutions Contribute to SD Goals? In.: 14th Annual International Conference on Digital Government Research.

Proceedings... p. 92–101, 2013. Disponível em:

<https://dl.acm.org/doi/10.1145/2479724.2479741>. Acesso em: 22 jun. 2022.

HENRIQUES, Vanessa Roque; MARTINS JÚNIOR, José Márcio. Panorama setorial da Internet. Acesso à Internet no Brasil: Desafios para conectar toda a população. **Universalização do Acesso**. Ano 8, número 1, mar. 2016. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama_Setorial_11.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO e Coordenação do Ponto BR — NIC.BR. **Saiba Mais Sobre o Cetic.br**. Disponível em: <http://cetic.br/pagina/saiba-mais-sobre-o-cetic/92>. Acesso em: 22 jun. 2022.

PEREIRA, Gabriela Viale; PARYCEK, Peter. Discussão sobre um marco referencial para a governança inteligente em organizações do setor público. In.: Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.BR). **TIC Governo Eletrônico: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro**. 2020b. p. 143-152. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

SANTANNA, Gustavo da Silva. **Administração pública eletrônica: o caminho para a implantação de serviços públicos 4.0**. Londrina: Thoth, 2022.

TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da informação: livro verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

8. DEVER DE TRANSPARÊNCIA ATIVA DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR QUANTO AOS RECURSOS PÚBLICOS POR ELAS GERIDOS



<https://doi.org/10.36592/9786554600026-08>

*Élida Graziane Pinto*¹

1. Introdução

O art. 2º da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação – LAI, determina que suas disposições se aplicam ao terceiro setor em relação “à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas”.

Significa dizer que estão submetidas ao dever de ampla publicidade ali consignado, no que couber, todas as “entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres”.

A pretexto de atuarem em parceria com o Estado na consecução de interesses públicos comuns, pessoas jurídicas privadas sem finalidade lucrativa – direta ou indiretamente – administram e/ou se beneficiam de recursos públicos e, portanto, sujeitam-se ao dever de prestar contas a que se refere o parágrafo único do art. 70 da Constituição de 1988.

Do ponto de vista do Direito Financeiro, aludido fomento ocorre tanto por meio de subvenções e/ou contraprestações pecuniárias oriundas de negócios jurídicos em sentido amplo, quanto por meio de incentivos fiscais. Para além de qualquer particularidade de regime jurídico da despesa (aqui incluído o crédito subsidiado) ou da renúncia de receita, sempre haverá a necessidade de controle do percurso dos “*dinheiros, bens e valores públicos*” geridos descentralizadamente pelas mais diversas espécies de entidades do terceiro setor.

¹ Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo. Pós-Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) e Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (FD/UFGM). Professora da FGV-SP.

Ao dever universal de prestar contas, inscrito constitucionalmente no parágrafo único do art. 70, soma-se o dever de provar o regular emprego dos recursos públicos de que trata o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, que é exigido não só da Administração Pública, mas de todos os que com ela se relacionam.

Desse modo, o manejo de recursos públicos por pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado, com ou sem finalidade lucrativa, impõe-lhes submissão objetiva ao regime jurídico administrativo do próprio ciclo orçamentário. Aludida sujeição é proporcional ao volume de recursos públicos envolvidos, de modo que quão maior a dependência de repasses governamentais, maior será o influxo publicístico sobre o modo de atuação das entidades que deles se beneficiam.

Vale repisar: a fiscalização financeira, orçamentária, patrimonial, operacional e patrimonial prevista constitucionalmente obedece a critério objetivo, porque lhe é indiferente quem subjetivamente se relaciona com o erário. O que importa é o percurso do dinheiro público dentro do ciclo orçamentário em seu triplo assento principiológico: legalidade, economicidade e legitimidade, na forma do *caput* do art. 70 da Constituição de 1988.

No contexto ora examinado, as entidades do terceiro setor, a despeito da sua personalidade jurídica de direito privado, são compelidas aos deveres de conformidade e integridade (*compliance*) e se despem da larga liberdade do seu regime civilístico, quando se beneficiam de repasses de recursos públicos a qualquer título.

Dito de outro modo, as inafastáveis finalidades constitucionais de prevenção da corrupção e de preservação do erário pressupõem distribuição ampla do ônus probatório e sujeição universal ao dever de prestar contas, o que impacta estruturalmente as possibilidades de controle prévio e concomitante das parcerias com o terceiro setor.

Uma vez ausente ou insuficiente a comprovação do manejo adequado dos recursos públicos, resta assumido o risco administrativo de que atos lesivos à Administração Pública possam vir a ser imputados às pessoas jurídicas privadas (com ou sem finalidade lucrativa), que se relacionem a qualquer título com aquela. Dessa confluência normativa é que decorre a razão de ser da responsabilidade objetiva inscrita na Lei Anticorrupção (Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013).

Neste estudo, pois, o foco de análise recai sobre a responsabilidade de as entidades do terceiro setor prestarem contas, satisfatória e plenamente, de todos os recursos públicos recebidos, mediante cumprimento do dever de transparência ativa, conforme os arts. 3º e 8º da LAI:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - **divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;**
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - **desenvolvimento do controle social da administração pública.**

Art. 8º **É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.**

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - **registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;**
- III - **registros das despesas;**
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - **dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;** e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo **obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)**.

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, **mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira**, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). (grifos acrescidos ao original)

Em igual medida, as entidades do terceiro setor devem se desincumbir do ônus probatório do regular emprego dos recursos públicos por elas manejados, até

mesmo para fins de integridade e conformidade, a que se refere o art. 7º, VIII da Lei 12.846/2013.

Para cumprir tal desiderato é que se dividiu o estudo em três capítulos, incluída esta introdução, sendo que, no capítulo seguinte, será maturada a tese de que o controle de integridade das entidades beneficiárias de repasses públicos, aferido a cada liquidação de despesa, deve ser explorado como mais um relevante instrumento de contenção dos riscos de burla e fuga ao regime jurídico administrativo.

Na conclusão, espera-se fomentar o debate, em busca de segurança jurídica compartilhada nas parcerias entre Estado e entidades do terceiro setor, acerca do seu devido processo de prestação de contas.

O norte a ser buscado é o de um ciclo dinâmico, plurilateral e tempestivo de cruzamento de dados e análise de riscos, a cada ato formal de liquidação de despesa, para que a execução terceirizada de serviços públicos seja intertemporalmente transparente e consonante com as finalidades que lhe justificaram o repasse governamental.

Sem prejuízo da necessária repressão aos eventuais ilícitos e irregularidades já consumados, as diversas instâncias de controle incidentes sobre tais repasses ao terceiro setor devem reorientar foco para o monitoramento preventivo e concomitante da execução orçamentária aderente ao planejamento setorial, em suas metas e estratégias diagnosticadas como norte legítimo da ação governamental.

2. Transparência ativa, integridade e dever de prestação de contas: balizas de controle para avaliação das entidades do terceiro setor que atuam em parceria com o Estado

As prestações de contas de repasses ao terceiro setor são marcadas, em regra, por uma grande e severa fragilidade estrutural de avaliação de custos e resultados. A bem da verdade, a própria concepção inicial do serviço não é objetiva e consistentemente bem formulada no planejamento setorial de cada política pública.

Daí advém a execução discricionária e errática de toda sorte de repasses ao terceiro setor, sem filtros qualitativos e quantitativos de avaliação da adequada aplicação dos recursos em face das reais necessidades da população.

Cabe aqui suscitar o exemplo das parcerias celebradas no âmbito da política pública de saúde. Em estudo publicado em novembro de 2017 sobre opções de ajuste fiscal, o Banco Mundial assim se posicionou quanto à ineficiência alocativa na política pública de saúde brasileira:

O SUS poderia oferecer mais serviços e melhores resultados de saúde com o mesmo nível de recursos se fosse mais eficiente. O SUS enfrenta desafios que exigem profundas reformas no sistema. As reformas precisarão solucionar os desafios atuais (qualidade, eficácia e ineficiências) e preparar o sistema para desafios futuros (envelhecimento da população e o crescente ônus de doenças crônicas). Cinco áreas exigirão atenção:

(i) **Racionalização da rede de prestação de serviços, especialmente a rede hospitalar, para atingir um melhor equilíbrio entre acesso e escala (eficiência).**

Mais especificamente, isso exigiria a redução do número de hospitais de pequeno porte (a maioria dos hospitais brasileiros tem menos de 50 leitos, e por volta de 80% têm menos de 100 leitos – quando o tamanho ótimo estimado varia 150 e 250 leitos para alcançar economias de escala). O estudo estima em R\$1,3 bilhões por ano as ineficiências na MAC apenas nos municípios com 100% de hospitais de pequeno porte. [...]

(ii) **Incentivar o aumento da produtividade dos profissionais de saúde.** Isso exigiria implementar políticas de remuneração vinculadas a qualidade e ao desempenho, como pagamento por desempenho. O estudo estima ganhos de eficiência de R\$2,9 bilhões caso a produtividade média dos profissionais de saúde no Brasil alcançasse a média dos países da OCDE. A nível primário de atenção aumentar a produtividade também vai exigir um aumento da força de trabalho, não apenas médicos. Evidência anterior demonstra que o Brasil poderia aumentar seu nível de cobertura pré-natal, com o mesmo nível de gastos, caso adota-se um processo de produção mais intensivo em profissionais de enfermagem do que em médicos. Além disso, será importante promover a padronização da prática médica através da adoção de protocolos clínicos como

forma de reduzir variação nos diagnósticos e tratamento (para facilitar o controle de custos e o aumento da eficácia dos tratamentos).

(iii) **Reforma dos sistemas de pagamento dos prestadores de serviços de saúde para melhor refletir os custos dos serviços e focar nos resultados de saúde. O sistema de pagamento por Grupo de Diagnósticos Relacionados (ou Diagnostic-Related Group, DRG) tem resultado em ganhos de eficiência e controle de custos em outros países.** No Brasil, o sistema AIH/SIA poderia ser gradualmente convertido em um sistema DRG.

(iv) **Melhora da coordenação do sistema por meio da integração de serviços diagnósticos, especializados e hospitalares, bem como os sistemas de referência e contra-referência. Reforçar e expandir a cobertura da atenção primária, com o estabelecimento da atenção primária como porta de entrada ao sistema (gate keeping). Isso reduziria o número de hospitalizações (em aproximadamente 30%) e reduziria gastos – nos estimamos em R\$1,2 bilhões os gastos com internações por causas sensíveis a atenção primária apenas para doenças cardiovasculares.** Além disso, é preciso melhorar a integração entre os sistemas público e privado de forma a evitar a duplicidade de esforços, a competição pelos limitados recursos humanos, a escalada dos custos e o aumento das desigualdades.

(v) **Redução dos gastos tributários com saúde: Gastos tributários representam 30.5% dos gastos federais em saúde concentrados em descontos no IRPF (R\$9.6 bilhões ano) e hospitais filantrópicos (R\$7.4 bilhões ano).** Esses gastos são altamente regressivos, e não há nenhuma justificativa aparente para a obrigatoriedade de o governo pagar pelo atendimento privado de saúde aos grupos mais ricos da população. (grifos acrescentados ao original)

Ao invés de avançar sobre a correção das iniquidades suscitadas pelo Banco Mundial, fortalecendo o planejamento sanitário e a atenção primária de saúde, a realidade, contudo, no cotidiano da fiscalização contábil e financeira dos repasses ao terceiro setor no âmbito do SUS tem sido a de pagamentos por estimativa para unidades de serviço não necessariamente prestadas no atendimento ambulatorial e/ou hospitalar. Sobrelevam os controles formais e as despesas ineficientes, com risco de desvios e capturas.

Precisamente essa, aliás, é a conclusão do presidente da Comissão

Parlamentar de Inquérito das Organizações Sociais de Saúde – instaurada² no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e cujo relatório foi apresentado no dia 12/09/2018³ –, Deputado Estadual Edmir Chedid (DEM), para quem: **as entidades beneficiárias de tais repasses NÃO se sentem obrigadas a prestar contas.**⁴

Interessa aqui primordialmente resgatar – com hígidez – a necessidade de as entidades do terceiro setor provarem sua integridade, até para os devidos fins da Lei Anticorrupção e dos arts. 41 e 42 do Decreto 8.420/2015 (que a regulamentou), por meio da distribuição compartilhada do ônus da prova quanto ao manejo regular dos recursos públicos, perante as instâncias de controle e ao longo de um devido processo de prestação de contas. Segundo o Tribunal de Contas da União, em seu Acórdão 1522/2016-Plenário,

A distribuição do ônus probatório nos processos de fiscalização do TCU segue a disciplina do art. 373 da Lei 13.105/2015 (CPC), aplicada às peculiaridades da atividade de controle externo, competindo:

- a) à unidade técnica do Tribunal demonstrar os fatos apurados nas fiscalizações, mediante a juntada das evidências que os suportam;
- b) aos órgãos fiscalizados e aos terceiros interessados provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do Estado de obter ressarcimento e/ou punir a prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que lhes fora atribuída pelo corpo instrutivo do Tribunal.

O perfazimento do devido processo de comprovação do atendimento aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade é esforço que, no âmbito do SUS, não pode ser preterido ou executado de forma meramente protocolar e vazia. Isso porque a insuficiência do atendimento à população na via ordinária cada vez mais tem saturado – por vezes de forma iníqua – a resposta judicial excepcional.

Vale lembrar, por oportuno, que a maior demanda oriunda da CPI das OSS da

² Como se lê em <https://www.al.sp.gov.br/alesp/cpi/?idLegislatura=18&idComissao=1000000225>

³ Noticiado em <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/09/12/cpi-das-oss-aprova-relatorio-apos-retirar-denuncias-contr-governador-de-sp-e-secretario.ghtml>

⁴ (como se pode ler em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/entidades-nao-se-sentem-obrigadas-a-prestar-contas-diz-presidente-da-cpi-das-oss/>)

Alesp foi enfática e devidamente registrada na própria conclusão do seu relatório: "é preciso conferir maior transparência às informações e procedimentos que sustentam o modelo, reforçando o controle interno, o controle externo e o controle social."

Ora, aferições estáticas e formais sobre a economicidade e a integridade das despesas públicas (incluídos aqui os gastos tributários) tanto simplificam, quanto fragilizam o processo de avaliação sobre a conformidade das ações governamentais realizadas em face dos seus custos verificados e resultados alcançados (ou não).

Um aspecto pontual do impasse, mas que guarda severa repercussão para as parcerias com o terceiro setor é o controle dos custos em face dos resultados verificados e, por conseguinte, seu reflexo direto ou indireto nos preços praticados pelas entidades que, de fato, indiquem ausência de finalidade lucrativa e defesa do interesse comum na consecução das ações e serviços públicos de saúde.

Tradicionalmente a avaliação sobre a consonância dos preços com a média praticada no mercado se resumiria apenas ao momento da seleção das propostas e da adjudicação do objeto à entidade vencedora do chamamento público. Mas, sob o enfoque do controle concomitante, é preciso que haja compromisso permanente e dinâmico com a comprovação atualizada de economicidade e de integridade ao longo da execução da parceria, o que deve ser exigível não só dos gestores públicos, mas também dos beneficiários de repasses no âmbito do terceiro setor (seja a que título jurídico se der a relação de parceria).

Nesse contexto, impõe-se a revisão do caráter majoritariamente estanque e formalista das cláusulas contratuais, para que haja parâmetros de remuneração variável atrelada ao desempenho efetivo tanto em cada parceria, quanto no volume consolidado de repasses por cada entidade, no intuito de majorar a aderência ao planejamento sanitário, bem como a transparência ativa e o cruzamento sistemático de dados.

Mais do que pagar unitariamente por serviços em cada negócio jurídico isoladamente celebrado com cada entidade do terceiro setor, é necessário conceber uma avaliação global de desempenho das pessoas jurídicas beneficiárias de repasses, comparando-as, expondo-as ao escrutínio público e fomentando o aperfeiçoamento da sua relação com o Estado por meio de prêmio de produtividade,

mediante metas de cobertura progressiva da demanda reprimida, redução amplamente divulgada dos custos e redução das intonações por condições sensíveis à atenção básica.

Ao longo da execução orçamentária, tal aferição é diuturna, porque o dever de provar a economicidade do ajuste se renova a cada ato de recebimento provisório ou definitivo do objeto para fins de liquidação da despesa e alcança necessariamente a pessoa jurídica privada contratada/conveniada/beneficiária do repasse a qualquer título.

Contratos, convênios, termos de parceria e quaisquer outras nomenclaturas de ajustes celebrados pelo Estado devem ser submetidos a avaliações periódicas de economicidade e integridade a cada etapa de aferição do seu cumprimento. Aqui o ônus da prova — no sentido propugnado pelo art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 — é, em primeiro e destacado plano, do particular contratado perante o servidor responsável pelo acompanhamento e fiscalização do ajuste.

Segundo os ditames gerais do art. 73 da Lei 8.666/1993, a cada ato de recebimento provisório ou definitivo do contrato devem ser analisadas e atestadas a adequação do objeto aos termos contratuais nos casos de obras e serviços, bem como a qualidade e a quantidade dos materiais fornecidos nos casos de compras e locação de equipamentos.

Ou a entidade do terceiro setor comprova que executou adequada e economicamente o objeto pactuado, ou não é possível aferir a sua conformidade para fins do correspondente termo circunstanciado de recebimento provisório ou definitivo, o qual deve ser assinado conjuntamente pelo Estado e pela organização. Tampouco se pode passar ao ato da liquidação da despesa, considerando que é nesse momento em que se verifica “a origem e o objeto do que se deve pagar” e “a importância exata a pagar”, nos exatos termos dos incisos I e II do § 1º do art. 63 da Lei 4.320/1964. Cabe, portanto, ao gestor público avaliar o serviço prestado pela entidade e o *quantum* financeiro a ela devido e confrontar tais dados com os valores médios de mercado e com a prestação direta do serviço, extraíndo daí a conclusão sobre a vantajosidade da aplicação.

A necessidade de se buscar regime jurídico mais dinâmico para a comprovação de economicidade e vantajosidade de forma concomitante à execução

do objeto contratual fez, por exemplo, com que a Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei 12.462/2011) estabelecesse a possibilidade de remuneração variável atrelada ao desempenho do particular, assim como previu a figura de um “contrato de eficiência” em que a Administração Pública espera obter maior economia, remunerando o particular conforme o percentual da economia gerada, como se pode ler, respectivamente, nos seus artigos 10 e 23.

Certo é que o Estado precisa manejar os instrumentos que a legislação já lhe oferece para questionar a formação dos custos e os preços praticados pelas entidades do terceiro setor que com ele se relacionam no âmbito do SUS, para majorar o alcance das metas concebidas no planejamento sanitário, diante do diagnóstico complexo de necessidades de saúde da população e da insuficiência de recursos que financiam a saúde pública brasileira.

Qualquer polarização maniqueísta entre o Estado que realiza a despesa e a entidade do terceiro setor que dela se beneficia tende a limitar o alcance do dever universal de prestação de contas inscrito no art. 70, parágrafo único da Constituição de 1988. Todos, rigorosamente todos os que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos devem prestar contas, sejam pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas.

Daí porque é ingênuo e juridicamente frágil sustentar que os problemas da má qualidade do gasto público e da própria corrupção estejam centrados exclusiva ou primordialmente no Estado e nas suas mazelas organizacionais.

Com o advento da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), emergiu o horizonte preventivo dos sistemas de integridade e *compliance* a serem criados no âmbito das pessoas jurídicas privadas — com ou sem finalidade lucrativa —, no intuito de se tentar comprovar objetivamente a alegação de boa-fé em investigações de casos de corrupção em que as empresas e as entidades do terceiro setor se vissem, porventura, envolvidas em suas relações com o Estado. Interessante, aqui, resgatar a forma como Scaff (2018) se posicionou a respeito do tema:

[...] É como se o Estado dissesse às empresas [e às entidades do terceiro setor]: 'Previne o *teu pessoal* nas relações com o *meu pessoal*, a fim de evitar que caiam na tentação da corrupção, de lado a lado'. Daí por que se afirma que as empresas

devem se *autorregular*, ou seja, criar as normas internas para evitar o efeito danoso combatido pela lei. E o foco da *autorregulação* é a *autocontenção*, ou seja, conter os agentes privados da tentação de burlar os procedimentos normativos, de tal forma a dificultar a obtenção de vantagens indevidas. [...] Quanto melhor for o sistema de *compliance* adotado pelas empresas [e pelas entidades do terceiro setor], menor será o risco e menor deverá ser a pena, em caso de eventual irregularidade.

Nesse sentido, os incisos VII e VIII do art. 7º da Lei 12.846/2013 pontuam como aspectos que militariam a favor da defesa das pessoas jurídicas privadas envolvidas em casos de corrupção tanto “a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações” quanto “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”.

Mas o que seria de se esperar dos órgãos de controle interno das entidades do terceiro setor no âmbito das parcerias que envolvem a política pública de saúde? Apenas exames protocolares de conformidade com o ordenamento a pretexto de incentivo à denúncia de irregularidades? Para serem, de fato, consistentes, os sistemas de integridade e *compliance* das entidades do terceiro setor devem se ocupar de prestar contas — a cada liquidação de despesa — sobre os reais custos e efetivos resultados da parceria celebrada com o Estado, em cruzamento sistêmico de riscos e em esforço de máxima transparência ativa dos dados atinentes às contratações públicas. Somente assim serão alcançados os parâmetros dos incisos V a VIII do art. 42 do Decreto 8.420/2015, que regulamentou a Lei 12.846/2013.

É premente que se devolva às entidades do terceiro setor a responsabilidade de atestarem a ausência de finalidade lucrativa, mediante mecanismos de comprovação tempestiva de que os preços praticados e os resultados entregues nas relações com o Estado estão consonantes com os respectivos custos e com as finalidades contratadas/ajustadas.

Assim, a comprovação de economicidade e a verificação de legitimidade (aqui entendida como cumprimento das metas de custo-efetividade e resolutividade do planejamento sanitário) dos repasses não podem ficar adstritas somente ao

momento formal de seleção das propostas no chamamento público e, por conseguinte, ao momento de celebração do ajuste com a entidade. Economicidade e aderência ao planejamento sanitário devem ser aferidas a cada recebimento provisório do objeto e, portanto, a cada ato de liquidação da despesa, com análise permanente dos riscos de desconformidade que a Lei Anticorrupção busca conter.

Aliás, é também no momento da liquidação que a entidade do terceiro setor beneficiária de repasses presta contas de sua atuação e comprova que executou o serviço de forma adequada e integral, sem conflito de interesses ou remunerações exorbitantes ao seu quadro de pessoal. Somente o exaurimento do ônus da conformidade com os princípios constitucionais e ditames legais aplicáveis afasta, assim, o peso da responsabilização objetiva pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública previstos na Lei Anticorrupção. Sobre o assunto, Pinto e Spinelli (2014) manifestaram-se:

Não se trata, portanto, de entender a lei como mais um ônus imposto às empresas [e às entidades do terceiro setor] brasileiras, já sufocadas por uma enxurrada de exigências legais e tributárias. Mas de reconhecer que a luta contra a corrupção, por razões óbvias, não pode estar limitada ao setor público e que as empresas [e entidades do terceiro setor] também deverão instituir procedimentos eficazes para coibir práticas irregulares.

A responsabilidade objetiva prevista na lei caso sejam apurados atos irregulares e ilícitos decorre do risco assumido pela empresa de não conseguir se desincumbir do aludido dever bilateral de prestar contas. Sem isso, ela não pode ser liberada das suas obrigações contratuais, nem tampouco pode ter atestada a sua aptidão de receber do Estado o quanto lhe é devido. (grifo acrescido ao original).

Ou se fomenta a noção de *compliance* estendida ao longo de toda a parceria e, em especial, a cada liquidação da despesa para fins de comprovação tempestiva de economicidade, ou se presume a irregularidade da despesa, na forma do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e até mesmo do *caput* do artigo 113 da Lei 8.666/1993, haja vista a falta de comprovação plena do regular emprego de recursos públicos.

Para que o acompanhamento dinâmico da execução dos ajustes celebrados pelo Estado com o terceiro setor cumpra o seu objetivo, deve a Administração, em cada ato de liquidação de despesa, aferir a idoneidade econômico-financeira e jurídica do objeto contratual/convenial prestado porque o está a receber provisoriamente, nos termos do art. 73, I, alínea "a" da Lei 8.666/1993. Por outro lado, deve a entidade do terceiro setor promover, em sítio eletrônico próprio, ostensiva e atualizada divulgação de todos os seus custos (inclusive a relação nominal dos funcionários e respectiva remuneração custeada com recursos públicos), bem como do seu desempenho conforme as metas pactuadas com o poder público, à luz do dever de atingimento recíproco do planejamento sanitário.

A postura de ambos (ente público e entidade do terceiro setor) nas liquidações ocorridas durante a execução do ajuste deve, pois, estar focada na observação e vistoria do objeto liquidado de forma a comprovar sua adequação aos termos pactuados. Tal observação envolve, por óbvio e especialmente, a checagem acerca da aderência a quesitos nucleares de conformidade com o ordenamento e de desempenho qualitativo por parte da pessoa jurídica parceira, para fins de aferição de custos e resultados.

Ora, preços superfaturados e pagamento por bens não entregues, remunerações acima do teto do serviço público, subcontratações onerosas ou em situação de conflito de interesses, serviços não prestados ou obras não realizadas na quantidade e qualidade avençadas são dramaticamente exemplos rotineiros do quanto ainda se está longe dos parâmetros de conformidade e integridade preconizados na Lei Anticorrupção.

No âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, tal contexto de fragilidade gerencial e de severos riscos de malversação dos escassos recursos sanitários torna ainda mais premente e necessário que o Ministério Público e todos os demais órgãos de controle busquem compelir as entidades do terceiro setor a assumirem – fática e efetivamente – a corresponsabilidade, junto com o próprio Estado, pela prova tempestiva de economicidade e integridade das despesas liquidadas em seu favor. Não cabe, pois, tergiversar quanto ao dever diuturno de explicitar custos que perfazem os preços praticados e ao dever de contraste dos resultados verificados em face das metas planejadas.

Considerações finais

Como debatido ao longo deste breve ensaio, os processos de prestação de contas dos repasses ao terceiro setor promovidos pelos diversos entes da federação se ressentem da ausência de um devido processo que ateste, de forma transparente e simples, a razoabilidade da equação entre custos e preços praticados em face dos resultados verificados. Os custos são opacos, os preços não são módicos e os resultados são ineficientes, notadamente diante da necessidade de se reduzir a elevada demanda reprimida e de se justificar o custo de oportunidade da resposta ambulatorial/ hospitalar dada a precária e insuficientemente baixa resolutividade da atenção primária de saúde.

Não obstante o fato de haver significativa concentração dos repasses para pequeno número de entidades beneficiárias, os processos de prestação de contas – tramitados sempre em caráter individual e com dados avaliados isoladamente – ignoram a necessidade premente de:

- 1) evidenciação dos riscos de remunerações cumulativas (a título de honorários e/ou pagamento de assessorias jurídica/contábil etc) e, portanto, dissonantes com o regime do art. 37, XI da CR/1988;
- 2) aferição do ganho de escala para fins de redução de custos administrativos na operacionalização de cada contrato de gestão/convênio/termo de parceria ou qualquer outra espécie de liame negocial e no controle consolidado do número global de negócios (lato senso) por entidade beneficiária (controle do total de recursos públicos administrado por cada CNPJ);
- 3) cruzamento do desvio padrão dos preços praticados em todos os repasses de mesma espécie, por mês de liquidação e pagamento da despesa, para fins de controle preventivo em face de pleitos por aditivos contratuais ou por novos incentivos fiscais em busca de majoração dos repasses;
- 4) gestão de demanda reprimida para ampliação prospectiva dos atendimentos na rede;
- 5) sujeição das entidades do terceiro setor aos deveres de transparência ativa, integridade e prestação de contas perante todas as instâncias cabíveis de controle e, por fim,

6) controle de qualidade dos resultados operacionais do atendimento ambulatorial e hospitalar, com a redução das internações por condições sensíveis à atenção primária de saúde.

Em última instância, busca-se suscitar a necessidade de se exigir, em face de todos os gestores públicos responsáveis e das entidades do terceiro setor, a adoção das seguintes balizas nucleares nos instrumentos jurídicos que avalizam os repasses e em seus respectivos processos de prestação de contas:

(i) aderência ao planejamento sanitário, na forma do art. 36 da Lei 8.080/1990, do art. 2º, II e do art. 30, ambos da Lei Complementar nº 141/2012;

(ii) demonstração do caráter estritamente complementar e comprovação da vantajosidade do repasse em relação à execução direta, na forma do art. 199, §1º da Constituição de 1988, dos arts. 4º, §2º, 8º e 24 da Lei 8.080/1990 e do art. 16 da Lei 4.320/1964;

(iii) obediência ao teto remuneratório, em consonância com o art. 37, XI da Constituição de 1988, no somatório global mensal dos pagamentos feitos aos funcionários das entidades com recursos públicos na forma de salários, honorários e quaisquer espécies remuneratórias;

(iv) devido processo isonômico e impessoal de seleção da entidade, na forma do julgamento conferido pelo Supremo Tribunal Federal à ADI 1923/DF julgada pelo STF e do Acórdão TCU 3239/2013-Plenário;

(v) regramento de subcontratações/quarteirizações com controle de devido processo de seleção e evidenciação de custos, nos mesmos moldes da própria parceria celebrada entre Estado e entidade do terceiro setor;

(vi) vedação de conflito de interesses e nepotismo, em respeito aos princípios da moralidade e impessoalidade;

(vii) transparência ativa, na forma dos arts. 2º, 3º e 8º da Lei 12.527/2011;

(viii) controle de custos e resultados, por meio do contraste entre metas físicas e financeiras constantes do plano de trabalho e a execução dos indicadores de processo e resultado da parceria em painel de acompanhamento simultâneo divulgado no sítio eletrônico tanto do ente público (caráter global de todas as parcerias em andamento e dados unitários de cada qual), quanto da entidade do

terceiro setor (com dados consolidados de todos os recursos públicos recebidos e por cada vínculo negocial isoladamente);

(ix) comprovação da efetiva ausência de finalidade lucrativa, por meio do exame em pertinente matriz de risco de indicadores extraídos da confluência dos itens (iii), (v) e (viii);

(x) gestão do ganho de escala operacional e restrição à formação de oligopólios, cujo controle se impõe na forma do item (viii);

(xi) remuneração variável conforme parâmetros de qualidade de atendimento e indicadores de otimização dos resultados (dentre os quais, por exemplo, cabe citar meta de redução de internações por condições sensíveis à atenção básica de saúde e meta de redução da demanda reprimida);

(xii) inclusão da parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas entidades beneficiárias de repasses ao terceiro setor, no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal, na forma do art. 18, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional 233/2019 e do Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 1.187/2019-Plenário;

(xiii) previsão de cláusula contratual que fixe limite prudencial de despesas com pessoal em relação ao valor total de recursos do contrato de gestão/ termo de parceria/ convênio etc e sobre mecanismos de controle sistemático pela autoridade supervisora, sendo ideal que Os gastos relativos com subcontratação de empregados não poderão ultrapassar 50% (cinquenta por cento) do valor total do contrato de gestão, sendo vedada a subcontratação para execução da atividade especializada de gerenciamento de saúde;

(xiv) vedação de terceirização do planejamento sanitário, das atividades relativas aos agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias e da regulação dos serviços no âmbito do SUS. E, por fim, mas não menos importante,

(xv) dever de hígida prestação de contas aos órgãos de controle interno, social e externo, o que significa, por exemplo, que (1) as minutas de edital de chamamento público e respectivo contrato devem ser analisadas e aprovadas pelos conselhos de saúde; (2) a apresentação ao ente contratante, ao conselho de saúde e ao controle externo de relatório executivo com os nomes dos diretores, remuneração de todos

os cargos e funções ocupadas, frequências e ausências por cargo/função totalizadas em dias, horas e valores; (3) fiscalização de filas, reclamações dos usuários e trabalhadores, abastecimento de medicamentos e materiais até mesmo como cláusula de remuneração variável relativa à qualidade do serviço prestado; (4) garantia de fiscalização *in loco* aos membros do respectivo conselho de saúde; (5) condicionamento dos pagamentos mensais à devolução ou compensação de sobras de caixa da entidade beneficiária do repasse relativas ao mês anterior.

Cumprir reiterar aqui o desafio presente é o de tornar dinâmico, concomitante, transparente e plurilateral o devido processo de prestação de contas, com ampla sujeição do terceiro setor ao dever de transparência ativa a que se referem os arts. 3º e 8º da LAI. Não se pode mais controlar os repasses a entidades privadas sem finalidade lucrativa apenas na forma de exame posterior de pagamentos unitários por serviços em cada negócio jurídico isoladamente celebrado com cada entidade do terceiro setor.

O desafio presente é o de promover avaliação global de desempenho das pessoas jurídicas beneficiárias de repasses, comparando-as, expondo-as ao escrutínio público e fomentando o aperfeiçoamento da sua relação com o Estado por meio de prêmio de produtividade, mediante metas de cobertura progressiva da demanda reprimida, redução amplamente divulgada dos custos e redução das intonações por condições sensíveis à atenção básica, por exemplo, no âmbito do SUS.

Provar a integridade do manejo de recursos públicos no ciclo orçamentário é algo que interessa difusamente a todos os interessados. Desse modo, abre-se caminho para o compartilhamento dos deveres de transparência ativa, de defesa do erário e de alcance adequado das finalidades constitucionais das mais diversas políticas públicas.

Ao reorientar foco sobre o ônus plurilateral da prova e o dever de integridade, em suma, abre-se caminho para novas possibilidades de atuação preventiva e concomitante de todas as instâncias de controle no que se refere ao manejo regular dos recursos públicos pelo terceiro setor. Testar tais caminhos é – de fato – um horizonte de construção dialogada com todos os atores envolvidos em prol da máxima eficácia dos direitos fundamentais e sua melhor consecução operacional no

seio ordinário das respectivas políticas públicas.

Referências Bibliográficas

BANCO MUNDIAL. *Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Novembro de 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>; Acesso em 10 de janeiro de 2022.

MACHADO. Lívia. *CPI das OSS aprova relatório após retirar denúncias contra governador de SP e secretário adjunto*. Globo, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/09/12/cpi-das-oss-aprova-relatorio-apos-retirar-denuncias-contr-governador-de-sp-e-secretario.ghml>. Acesso em 17 de dezembro de 2021.

PINTO, Élida Graziane. SPINELLI, Mário Vinícius. *Lei Anticorrupção impõe a empresas corresponsabilidade de prestar contas*. Conjur. 08 de novembro de 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-nov-08/lei-anticorrupcao-impoe-empresas-corresponsabilidade-prestar-contas>. Acesso em: 15 de janeiro de 2022.

SCAFF. Fernando Facury. *A articulação dos acordos de leniência em um sistema de controle público*. Conjur. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mar-20/contas-vista-articulacao-acordos-leniencia-num-sistema-controle-publico>. Acesso em: 20 de dezembro de 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 1522/2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1522%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520; Acesso em: 19 de dezembro de 2021.

VASSALO. Luiz. *Entidades não se sentem obrigadas a prestar contas, diz presidente da CPI das OSS*. Estadão, 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/entidades-nao-se-sentem-obrigadas-a-prestar-contas-diz-presidente-da-cpi-das-oss/>. Acesso em: 28 de novembro de 2021.

9. PRIMEIRAS IMPRESSÕES SOBRE A INTERSEÇÃO ENTRE LAI E LGPD: UMA VISÃO DAS DECISÕES EM RECURSOS INTERPOSTOS EM PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO ÂMBITO FEDERAL



<https://doi.org/10.36592/9786554600026-09>

Daniela Copetti Cravo¹

Maria Luiza Firmiano Teixeira²

1. Introdução

O direito de acesso à informação existe como direito fundamental na Constituição desde sua origem, no entanto, a falta de regulamentação fez com que, durante mais de 20 anos, seu exercício fosse bastante limitado³. Tudo se modificou, no entanto, com o advento da Lei 12.527/11, que trouxe detalhes quanto à efetivação de itens mínimos de transparência ativa, ou seja, um conjunto de informações que todos os órgãos públicos devem publicar, ainda que não sejam solicitados, criou o serviço de informação ao cidadão, para o envio de pedidos de informação pública custodiadas ou criadas pela Administração Pública, além de tratar das informações classificadas e da proteção à informação pessoal.

Não obstante com longos anos de debate, não tão distantes do processo da própria Lei de Acesso à Informação (LAI)⁴, somente em 2018 foi possível concretizar

¹ Procuradora do Município de Porto Alegre. Doutora e Pós-Doutora em Direito pela UFRGS. Diretora Acadêmica da Escola Superior de Direito Municipal (ESDM). Coordenadora do Grupo de Trabalho (GT) de implementação da LGPD na Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre e representante da Procuradoria no GT de implementação da LGPD no Município de Porto Alegre. Encarregada pela Proteção de Dados na Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre.

² Coordenadora Geral da Unidade de Auditoria Interna do IF Sudeste MG. Autoridade de Monitoramento da LAI do IF Sudeste MG. Presidente da Comissão de Avaliação de Documentos Sigilosos e membro do Comitê Gestor de Proteção de Dados Pessoais do IF Sudeste MG. Mestre em Direito pela UERJ.

³ Predominantemente, antes do advento da Lei de Acesso, o dispositivo constitucional era interpretado como sendo o direito de obter informações sobre si junto ao Poder Público e, muitas vezes, condicionado ao exercício de ação judicial. (PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 407-424, out./dez. 2011. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80/77>. Acesso em: 27 de out. 2021).

⁴ Lembrando que a primeira consulta pública sobre uma legislação especial para a proteção de dados data de dezembro de 2010.

(SANTOS, Ludmila. Governo quer mais proteção para dados na internet. In: *CONJUR*, 25 jan. 2011. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-jan-25/consulta-publica-traca-diretrizes-lei-protecao-dados-pessoais>. Acesso em: 19 jan. 2022).

a temática da proteção dos dados pessoais na legislação brasileira. No entanto, com previsão constitucional decorrente da interpretação dos direitos fundamentais da intimidade e do habeas data. Destacadamente, em 2020, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs 6.389, 6.390, 6.393, 6.388 e 6.387, reconheceu a autonomia do direito à proteção de dados pessoais, bem como seu duplo efeito sobre os deveres do Estado (não intervenção e proteção). Já em 2021, o Senado aprovou a Proposta de Emenda à Constituição nº 17/2019, que inclui, textualmente, a proteção de dados nos direitos fundamentais.

Diante do novo quadro, com a forte presença de uma Lei Geral de Dados (LGPD), começaram a surgir dúvidas se, no âmbito da Administração Pública, de fato, existiria convergência entre a já conhecida LAI e a nova lei.

Não obstante as aplicações práticas, que podem gerar dúvidas iniciais, a LGPD, ao ingressar no ordenamento jurídico, deve dialogar com outros diplomas vigentes. No que toca ao poder público, um dos principais diálogos da LGPD será com a LAI, seja para reforçar a transparência e o *accountability* ao titular-cidadão, seja para que a proteção às informações pessoais da LAI passe a ser compatível com o nível de proteção almejado pela LGPD.

Nessa senda, a administração pública ao concretizar o princípio da transparência deve buscar formas alternativas de dar publicidade aos seus atos, a fim de evitar a divulgação de dados pessoais que sejam desnecessários. É possível buscar soluções inovadoras que possibilitem o controle democrático, mas que, ao mesmo tempo, também observem as normas de proteção de dados, seja por meio da anonimização, seja por meio da aplicação do princípio da minimização⁵.

Ademais, o próprio exercício dos direitos dos titulares no poder público irá se pautar, em certos casos, nos procedimentos e prazos da LAI. Assim, é indispensável

⁵ Conforme consta no relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) sobre dados governamentais abertos, é um desafio comum para vários países a busca pelo equilíbrio da abertura de dados com a proteção de dados pessoais e o gerenciamento de riscos. Nessa linha, garantir o alinhamento das políticas de dados abertos com a proteção de dados pessoais (incluindo procedimentos de anonimização de dados) é crucial para manter a confiança dos cidadãos. Ainda, tem-se verificado o interesse crescente entre os países da OCDE de explorar mecanismos complementares às normas legais, como por meio de estruturas éticas, para fins de promover autorregulação e construir uma cultura baseada em valores que favoreça abertura de dados sem que haja o desrespeito aos direitos fundamentais dos cidadãos. (OECD. *OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019*. Disponível em: [ourdata-index-policy-paper-2020.pdf](https://oecd.org/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf) (oecd.org). Acesso em 25 de janeiro de 2022).

uma harmonização e uma aplicação coordenada entre essas duas legislações.

Neste sentido, o presente texto tem em vista discutir os pontos de convergência e as supostas divergências entre a LAI e LGPD, bem como apresentar uma visão inicial das decisões administrativas tomadas no âmbito do exercício dos pedidos de acesso à informação, em que a LGPD deu causa à negativa inicial de atendimento ao pedido no âmbito da Administração Pública Federal.

2. Pontos de Convergência entre LAI e LGPD

Reconhecidamente, a LAI e a LGPD não possuem a mesma finalidade, enquanto a primeira tem em vista a multiplicação da transparência pública, regulamentando o direito de acesso à informação e itens obrigatórios de transparência ativa, a segunda tem como fundamento a garantia da autodeterminação informativa, ou seja, permitir ao titular o domínio sobre seus dados e a forma como eles são tratados pela iniciativa pública e privada. Contudo, existem pontos de aproximação entre as legislações, isso porque, a LAI, ao tratar de informação, abrange, em certa medida, os dados, que integram as informações; já a LGPD, ao buscar promover o controle dos dados, exige transparência. Assim, as legislações entrelaçam-se na prática da iniciativa pública e privada no dia a dia.

Especialmente sobre a transparência, a convergência é evidente. A LAI é uma legislação sobre transparência, que implementa o direito fundamental de obter informações sobre o Estado e a condução da coisa pública e, também, do privado, que receba, "para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes", conforme nos informa o próprio artigo 2º da lei, portanto, onde existir dinheiro público envolvido existirá a exigência da transparência. Isso significa que o cidadão poderá requerer informações produzidas ou custodiadas por essas organizações, ainda que elas não se refiram diretamente a si, desde que não estejam elas atreladas às restrições legais estabelecidas (informação classificada, de acesso restrito e informação pessoal relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem e outras regras específicas).

A LGPD, por seu turno, também prima pela transparência, incluindo-a como um princípio (art. 6º VI). Isso significa que o titular de dados precisa ter fácil acesso ao modo como seus dados estão ou serão tratados, sendo uma boa prática a criação de páginas virtuais em que o detalhamento da política de tratamento de dados esteja sempre disponível em linguagem de fácil compreensão. Insta destacar a fala de FLUMIGNAN⁶:

De fato, as informações atinentes ao tratamento de dados pessoais devem ser fornecidas aos titulares destes dados antes mesmo da obtenção do consentimento do usuário, durante o tratamento dos dados e até mesmo após o encerramento do tratamento dos dados pessoais, estando atrelado, neste último caso, a própria boa-fé em seu aspecto pós-contratual.

Trata-se, então, de uma garantia nos mesmos moldes preconizados pela LAI, que alcança a todos, independentemente do estabelecimento de relações com a entidade, numa espécie de "prestação de contas" ou *accountability*⁷⁸.

Interessante notar, ainda, que a LAI tem menção expressa na LGPD, com vistas a reforçar sua aplicabilidade. Trata-se do disposto no artigo 23, §3º, que determina que o exercício dos direitos dos titulares de dados frente à Administração Pública observe os ritos da Lei de Acesso. Isso implica na utilização de canal já instituído (Serviço de Informação ao Cidadão), com a previsão de recursos e instâncias para reclamação⁹, além de prazos bem estabelecidos. Especialmente na esfera federal, a

⁶ FLUMIGNAN, Silvano José Gomes; FLUMIGNAN, Wévertton Gabriel Gomes. Princípios que Regem o Tratamento de Dados no Brasil. In: LIMA, Cíntia Rosa Pereira (Coord.). *Comentários à Lei de Proteção de Dados: Lei nº 13.709/2018, com alterações da Lei nº 13.853/2019*. São Paulo: Almedina, 2020, p. 133.

⁷ BIONI, Bruno; LUCIANO, Maria. O Princípio da Precaução na Regulação de Inteligência Artificial: Seriam as Leis de Proteção de Dados o seu Portal de Entrada?. In: Frazão, Ana; Mulholland, Caitlin. (Org.). *Inteligência Artificial e Direito - Ética, Regulação e Responsabilidade*. 1ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019, p. 217.

⁸ O princípio da *accountability* exige explicitamente dos controladores de dados a implementação de medidas apropriadas e efetivas para botar em prática os princípios e obrigações previstos na norma de proteção de dados, bem como a demonstração dessa implementação caso assim requeira o titular (ARTICLE 29 DATA PROTECTION WORKING PARTY. *Opinion 3/2010 on the principle of accountability*. Disponível em: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp173_en.pdf. Acesso em 1º de novembro de 2020, p.3.).

⁹ Os serviços de Informação ao Cidadão, em consonância com a Lei 12.527/11 e seu Decreto Regulamentador (7.724/12), dispõem de dois recursos internos (1ª e 2ª instâncias) e um terceiro, para a Controladoria Geral da União, além da possibilidade de reclamação para a chamada Autoridade de

Instrução Normativa nº 581/21 da Controladoria Geral da União, em seu art. 7º XV, estabeleceu que cabe às Ouvidorias Públicas receberem as manifestações decorrentes do exercício dos direitos dos titulares de dados pessoais, utilizando para tanto o sistema já estabelecido, o FalaBR, que tornou todo o processo de acesso à informação digital, facilitando assim, a vida dos requerentes.

Por fim, insta destacar a importância que ambas as leis dão à proteção do indivíduo e à sua intimidade. A LAI, em seu artigo 31, deixa claro 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". Ou seja, não obstante as informações pessoais que a Administração Pública possua sejam abrangidas pela transparência, o seu tratamento, incluindo a sua disponibilização, devem observar os limites dados pela intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas. Da mesma forma, a Lei Geral de Proteção de Dados possui como fundamento o respeito à privacidade (art. 2º I) e a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem (art. 2º IV).

Assim, desde o advento da LAI, a concessão de acesso deveria considerar a ocultação das informações pessoais que pudessem implicar em violação da intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas. Até mesmo em situações consolidadas, como a divulgação de salários dos servidores públicos, existem informações que são consideradas pessoais capazes de gerar prejuízos como, por exemplo, o pagamento de pensões alimentícias. Os valores podem ser descontados diretamente e, portanto, constarem no contracheque do servidor. Tais valores não podem ser divulgados em virtude da proteção à informação pessoal¹⁰. Portanto, o

Monitoramento da LAI, prevista no art. 40 da lei, no caso de omissão. Não obstante, a própria Ouvidoria também é uma instância que recebe reclamações sobre o órgão. Portanto, a adoção do sistema FalaBR tornar-se um caminho bastante interessante para o atendimento do cidadão também sobre os temas da LGPD.

¹⁰ O exemplo consta no manual "Aplicação da Lei de Acesso à Informação em Recursos à CGU":

"Por fim, destaca-se rol exemplificativo sobre as informações pessoais que podem ser consideradas sensíveis:

- Informações referentes a alimentandos, dependentes ou pensões".

(CGU. *Aplicação da Lei de Acesso à Informação em Recursos à CGU*. Ago. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-em-recursos-a-cgu.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.).

dado pessoal (como menor parte da informação¹¹), já contava com proteção legal no âmbito da Administração Pública e de outros que executem recursos públicos.

Destaca-se que a informação, para merecer a restrição de acesso, deve ser pessoal, ou seja, com titular identificado ou identificável, assim como ocorre na LGPD (art. 12). Assim sendo, a anonimização é fator capaz de garantir a transparência, no caso da LAI, e tratamento de dados, no caso da LGPD, de forma a afastar as restrições em virtude do caráter pessoal.

Vistas tais aproximações, existiriam pontos de divergência entre tais normas? Estariam elas, em alguma medida, desalinhadas?

3. Pontos de possíveis antinomias entre LAI e LGPD

Com o advento da LGPD, observou-se maior clareza na proteção dos dados pessoais, especialmente porque a legislação não faz qualquer ressalva quanto à abrangência, ou seja, todo tipo de dado pessoal está abarcado pelas suas disposições. A LAI, por sua vez, destaca que o tratamento dos dados pessoais deve observar os limites impostos pela privacidade, especialmente, a transparência não pode trazer violações à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas.

Tendo em vista uma possível harmonização da LAI e da LGPD, é cabível afirmar que essa suposta antinomia entre dados pessoais a serem protegidos na LAI com aqueles na LGPD é meramente aparente¹². É possível a harmonização, de

¹¹ "Assim, o 'dado' apresenta conotação um pouco mais primitiva e fragmentada, como observamos em um autor que o entende como uma informação em estado potencial, antes de ser transmitida, o dado estaria associado a uma espécie de 'pré-informação', anterior à interpretação e ao processo de elaboração. A informação, por sua vez, alude a algo além da representação contida no dado, chegando ao limiar da cognição".

(DONEDA. Danilo. A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental. *Revista Espaço Jurídico*. v. 12, n. 2, p. 91-108, jul./dez. 2011).

¹² Ao que parece, a afirmação de um conflito pode estar mais atrelada à aplicação fática dos dispositivos do que à expressão normativa em si. Em dezembro de 2021 a Transparência Brasil, uma associação sem fins lucrativos, divulgou o relatório "LGPD: Reforço a Respostas Negativas", baseado nos dados federais sobre transparência passiva. O referido relatório relata sobre o uso da LGPD em respostas a pedidos de acesso à informação, especialmente, sobre as negativas. Segundo estudo, o uso da LGPD como justificativa para a negativa de acesso cresceu de 0,2% em 2019 para 3,6% em 2021. O relatório fala em um "mau uso da LGPD", assim como o manifesto elaborado pelo Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, segundo o qual: "contrariando sua finalidade original, a LGPD tem sido utilizada para negar acesso a informações sobre agentes públicos e o exercício de suas atividades, a despeito de, em momento algum, ter sido concebida com esse fim".

maneira que o tratamento já dispensado na LAI às informações pessoais deve continuar a ser observado. No entanto, o conceito de informações pessoais deve ser atualizado, para fins de abarcar também aqueles dados que se enquadram no conceito previsto no artigo 5º, inciso I, da LGPD.

Nesse sentido, assim apontou o Guia de Boas Práticas do Gov.br¹³:

Diferentemente da LAI, no entanto, os direitos e salvaguardas sobre dados pessoais da LGPD incidem sobre todos os tipos de dados pessoais, observadas as legislações existentes, inclusive os regimes existentes de transparência e acesso à informação. Ou seja, a tutela da lei se estende não mais apenas aos dados pessoais sensíveis ou diretamente relacionados aos direitos de personalidade, mas, em maior ou menor medida, a todos os dados pessoais.

Veja-se, assim, que não se trata de um conflito entre as legislações. A LGPD apenas dá um passo adiante à proteção então já existente na LAI às informações pessoais¹⁴.

Outro ponto de harmonização é que a administração pública ao concretizar o princípio da transparência deve buscar formas alternativas de dar publicidade aos dados sem divulgar dados pessoais que sejam desnecessários¹⁵. Além disso, é

(TRANSPARÊNCIA BRASIL. LGPD: *Reforço a Respostas Negativas*. Dez. 2021. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/lgpd_reforco_respostas_negativas_dez_2021.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

FIQUEM SABENDO. *Organizações e meios jornalísticos se manifestam contra uso da LGPD para negar informações*. Nov. 2021. Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br/transparencia/manifesto-contral-gpd-negar-informacoes/>. Acesso em: 15 jan. 2021).

¹³ GOV.BR. *Guia de Boas Práticas Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)*. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/guia-lgpd.pdf>>. Acesso em 2 de novembro de 2020, p. 19.

¹⁴ Sobre esse dever já existente na LAI de guarda das informações pessoais, cita-se a seguinte reflexão: "Certo é que no direito brasileiro existe um dever constitucional do Estado em assegurar a gestão transparente da informação, para tanto o Estado está obrigado na proteção da informação, garantindo sua disponibilidade à cidadania, ademais de proteger de igual modo a informação sigilosa e a informação pessoal." (SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na Constituição brasileira. *Revista da AGU*, Brasília-DF, ano XIII, n. 42, p. 38, out./dez. 2014.).

¹⁵ A esse respeito, Têmis Limberger menciona o seguinte: "Se por um lado tem-se a administração com a necessidade de transparência, por outro tem-se o limite da proteção dos dados pessoais. Partindo-se da ideia já conhecida de que não há direitos absolutos, todos eles encontram um limite, tem-se que o nome integra os direitos de personalidade e deve ser preservado. Assim, não é possível sua exposição indevida, pois esta identifica mais facilmente a pessoa. Pode, ainda, comprometer a segurança do indivíduo, principalmente, em países com desigualdades econômicas muito grandes"

possível buscar soluções inovadoras¹⁶ que possibilitem o controle democrático, mas que, ao mesmo tempo, também observem as normas de proteção de dados, seja por meio da anonimização, seja por meio da aplicação do princípio da minimização¹⁷.

Importa colocar em destaque alguns pontos sobre a aplicação conjunta da LAI e LGPD junto às informações/dados custodiados pela Administração Pública. Em primeiro, que a Lei de Acesso tem uma preocupação com a forma e os meios pelos quais os cidadãos terão acesso à informação, já a Lei Geral de Proteção de Dados volta sua atenção para o momento pretérito, delimitando a atuação governamental antes mesmo da coleta¹⁸. Em um e no outro caso, a grande baliza é o interesse público subjacente.

Em segundo, partindo da ideia de interesse público, existem alguns tipos de relações que se estabelecem com a Administração Pública, sendo parte delas de maior exigência quanto à transparência, e outras de menor. De forma exemplificativa, a Administração estabelece relações de compra de produtos e contratação de serviços com pessoas jurídicas e físicas e, também, relações com os usuários dos serviços públicos que, por vezes, dependem, necessariamente, daquela prestação. Sobre a primeira relação recai um aparato normativo significativo com relação à transparência, de forma a garantir o próprio atingimento do interesse público envolvido no ato de aquisição. No segundo caso, os deveres de transparência são,

(LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência: informação pública em rede e a intimidade como um dos limites constitucionais – uma abordagem a partir do tema 483 da Repercussão Geral examinada pelo STF. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 209, jul./set. 2016.).

¹⁶ Uma alternativa é tarjar os documentos para não expor dados pessoais desnecessários. Na Espanha, “uma normativa afirma que apenas nome, sobrenome e 4 (quatro) números aleatórios do documento de identificação podem ser disponibilizados” (PEDROSO, Lucas. Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público: o que esperar segundo a experiência europeia? In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes. *LGPD e Administração Pública*. São Paulo: RT, 2020.p.335). A alternativa já aparece na legislação pátria, por exemplo, no caso da Lei 14,194/2021, que assim dispõe: “Art. 149. A divulgação da informação de que tratam os art. 146 e art. 148 deverá ocultar os três primeiros dígitos e os dois dígitos verificadores do CPF”.

¹⁷ “Na Itália, a Prefeitura de Francavilla Fontana publicou, em seu site, uma determinação que tratava do pagamento de despesas legais num processo judicial. Ela trazia o nome do cidadão, mencionava seu afastamento do serviço por razões de saúde e ainda indicava a conta de seu advogado. Por violar o princípio da minimização de dados, isto é, publicar mais dados do que o necessário, inclusive de saúde, a prefeitura foi multada em € 10 mil (quase R\$ 57 mil).”(PEDROSO, Lucas. Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público: o que esperar segundo a experiência europeia? In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes. *LGPD e Administração Pública*. São Paulo: RT, 2020.p. 335).

¹⁸ BASSO. Bruno Bartelle. Direito a Privacidade e o Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público: o Interesse Público como Elemento Dialógico da Relação. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes. *LGPD e Administração Pública*. São Paulo: RT, 2020. p. 179-208.

em geral, menores, envolvendo dados estatísticos que permitam avaliar o desempenho da Administração Pública¹⁹.

Concretamente falando, a Procuradoria Federal, quando consultada sobre a divulgação integral ou não do CPF de contratantes pessoas físicas, ou de administradores de pessoas jurídicas, bem como do representante legal da organização pública, considerou-o como um dado pessoal a ser divulgado nos documentos públicos:

A oitava razão está no interesse público. Como advertido pelo parecerista, "tanto a LAI quanto a LGPD justificam o acesso de terceiros a dados pessoais, inclusive os dados pessoais sensíveis - em alguns casos -, com base no interesse público: i) o inciso II do artigo 3º da LAI, ao definir a divulgação de informações de interesse público como diretriz da lei; ii) o inciso V do §3º do artigo 31 da LAI, ao versar sobre dispensa de consentimento para tratamento de informações pessoais; iii) o § 3º do artigo 7º da LGPD, que vincula o tratamento de dados pessoais de acesso público ao interesse público que justifica sua disponibilização; e iv) o artigo 23 da LGPD, ao autorizar o tratamento de dados pessoais pelo poder público – com referência expressa, na norma, ao escopo da Lei de Acesso à informação – para a persecução do interesse público."

Ora, o grande embate jurídico aqui está em entender o que significa o interesse público. Para as conclusões do parecer, não haveria interesse público que justificasse. Em sentido inverso, há aqui uma abertura interpretativa que merece ser trilhada pela CGU. Isso se materializará, como demonstrado em seguida, não só nas regras de licitação, ao evitar fraudes em licitações, ao viabilizar o controle social e até mesmo a manutenção de tantas políticas públicas (incluídas as de controle) que se pautam no CPF²⁰.

¹⁹ A própria LAI nos serve de exemplo, já que, em seu artigo 30, solicita que esse tipo de informação seja publicada, anualmente, nos sites institucionais das organizações públicas: "III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes".

²⁰ Trecho do Despacho n.00136/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU (NUP:00190.103008/2020-99) sobre o Parecer n. 00001/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU, citado em: SAMENTO, Nádia. Proteção da intimidade e sigilo de dados. *Nota n. 00112/2021/GAB/PF IF SUDESTE DE MINAS/PGF/AGU*. Disponível em: https://sig.ifsudestemg.edu.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=27294. Acesso em 08 out. 2022.

Em suma, a associação da busca do interesse público com a proporcionalidade permite que se encontre solução não aniquiladora do núcleo essencial da proteção de dados ou do acesso à informação pública. Como bem destaca Fernando Canhadas²¹, a LAI traz ao operador do direito diversos elementos que devem ser utilizados na aplicação de mecanismos de ponderação, sempre que houver conflito entre o direito de acesso à informação detida pelo poder público e uma hipótese legal de restrição a esse, como é o caso das informações pessoais.

Diante, então, de uma suposta situação de conflito entre LAI e proteção de dados (seja em uma situação de pedido de acesso à informação, ou em uma publicação), deve-se observar, inicialmente, as previsões da Lei de Acesso, especialmente àquelas relativas à classificação de informações (sigilosas) e de restrição de acesso. Neste aspecto é relevante lembrar que as restrições de acesso podem ser encontradas em uma diversidade de legislações, portanto, há que as reconhecer de princípio²².

Superada tal avaliação, diante de dado pessoal, opera-se a consideração do disposto na LGPD, destacadamente seus princípios. Neste momento o operador deve questionar-se se existe a possibilidade de minimizar a divulgação de dados à luz da proporcionalidade, buscando atender a transparência e a proteção de dados²³.

Após a ponderação deverão ser tomadas as providências de anonimização, mascaramento e/ou ocultação. Lembrando-se, ainda, do disposto no artigo 7º da LAI: “§ 2º 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”.

²¹ CANHADAS, Fernando. A Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados: a transparência proibida. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes. *LGPD e Administração Pública*. São Paulo: RT, 2020. p. 425.

²² Como referência sobre a temática, veja-se a Orientação Conjunta nº 1/2021/ME/CGU, que pode ser encontrada em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/arquivos/OrientaoConjunta_01_2021_ME_CGU.pdf

²³ Na Lei Portuguesa que assegura a execução do RGPD (Lei n.º 58/2019), há algumas recomendações para a publicação de dados pessoais, como as seguintes:

“Artigo 25.º Publicação em jornal oficial

1 – A publicação de dados pessoais em jornais oficiais deve obedecer ao artigo 5.º do RGPD, nomeadamente aos princípios da finalidade e da minimização.

2 – Sempre que o dado pessoal «nome» seja suficiente para garantir a identificação do titular e a eficácia do tratamento, não devem ser publicados outros dados pessoais (...).”

Por fim, cabe mencionar que a base legal que legitima o acesso ou a divulgação de um dado pessoal no âmbito da transparência pública é o “cumprimento de obrigação legal”. Assim, ao observar a LAI, o poder público trata os dados pessoais com base nos artigos 7º, inciso II, ou 11, inciso II, “a”, da LGPD²⁴.

Portanto, verifica-se que as possíveis antinomias entre LAI e LGPD são meramente aparentes, de forma que tais normas podem ser harmonizadas no caso concreto. Como vetor interpretativo, sugere-se que o interessado, em caso de acesso à informação, parta inicialmente do texto da LAI para concluir se é hipótese ou não de acesso ou divulgação. Caso a resposta seja positiva, propõe-se, então, que se passe à análise da LGPD, para fins de amoldar essa hipótese de acesso ou divulgação à proteção de dados pessoais, por meio de técnicas de minimização e mitigação de exposição de dados desnecessária, para fins de prevenir danos ao titular.

À luz de tais proposições interpretativas, passamos à análise de alguns precedentes do âmbito federal, que podem servir para ilustrar e elucidar as sugestões aqui apresentadas.

4. Análise das decisões em recursos interpostos em pedidos de acesso à informação no âmbito Federal

Como se disse outrora neste trabalho, as decisões práticas tomadas em relação à acomodação da LGPD no âmbito do acesso à informação consubstanciam-se, em alguns momentos, na percepção de que existiria uma antinomia entre as leis. Neste sentido, agrega ao presente avaliar algumas das decisões dadas no âmbito federal quando do julgamento dos recursos de pedido de acesso à informação²⁵.

²⁴ A esse respeito, conferir: GOV.BR. *Guia de Boas Práticas Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)*. Disponível em: < <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/guia-lgpd.pdf>>. Acesso em 2 de novembro de 2020, p. 13.

²⁵ A escolha não se dá ao acaso, no âmbito federal o serviço de informação ao cidadão está estruturado por meio de sistema próprio (FalaBr), com as instâncias fixadas na lei e com a divulgação ampla do conteúdo dos pedidos, bem como dos recursos. Tais decisões acabam por orientar o restante dos sistemas nos demais entes federativos, pois advindos da Controladoria Geral da União, que já desenvolveu certa expertise sobre o tema.

O primeiro deles diz respeito ao processo nº 18840.001129/2020-61²⁶, em que o requerente solicitou à Caixa Econômica Federal a relação dos 483 empregados contratados entre os meses de janeiro e setembro de 2020, com fulcro artigo 7º, inciso II da Lei nº 12.527/2011. O órgão negou o acesso à informação, alegando tratar-se de informação pessoal.

No primeiro recurso a Caixa ratificou a negativa, afirmando tratar-se de informações protegidas por sigilo decorrente da exploração de atividade econômica por parte do Estado. No segundo recurso informou o site em que poderiam ser encontradas as listas de aprovados do último concurso, bem como reafirmou sua condição de ente financeiro e, portanto, acobertada por certas possibilidades de sigilo. O usuário, não satisfeito, impetrou recurso junto à Controladoria Geral da União (CGU).

A Controladoria, em interlocução precedente à elaboração de seu parecer, recebeu da Caixa Econômica duas questões interessantes: a primeira delas diz respeito a um precedente, em que o órgão julgador reconheceu a negativa de entrega dos nomes de dirigentes da empresa, no país inteiro, de forma detalhada e estratificada, ou seja, nome, função exercida e localização; e a segunda, relativa à aplicação da LGPD, no sentido de ausência de autorização dos titulares para informar seus dados pessoais.

Avaliado o caso, em relação à sua própria decisão anterior, a CGU apontou a significativa diferença para o caso novo, reconhecendo que o nome dos dirigentes acompanhados dos detalhes, tais quais cargos e localização, poderia ofertar grave risco à integridade psicofísica dos sujeitos, além de possíveis estratégias de negócio. Veja-se a interessante citação feita no precedente:

Observa-se, portanto, que o bem objeto da proteção conferida pela norma aduzida pelo artigo 31 da Lei nº 12.527/2011 não é o dado de identificação por si só, mas o que tal dado pode revelar acerca da personalidade, das concepções pessoais, das opções de convivência de uma pessoa, entre outras características

²⁶ CGU. Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação. *Parecer nº 230/2020*. Processo nº 18840.001129/2020-61. Disponível em: http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/18840001129202061_CGU.pdf#search=18840%2E001129%2F2020%2D61. Acesso em: 15 jan. 2022.

capazes de lhe expor a julgamentos, a discriminação, ou a influir no modo como o indivíduo deseja ser visto pelos outros. Assim, busca-se a proteção da integridade moral do sujeito. Nesse sentido, não se protege apenas o dado pessoal sensível, mas também os dados pelos quais se pode identificar a informação relativa à privacidade, à vida privada, à honra e à imagem de terceiros, bem como de demais direitos e garantias individuais constitucionalmente protegidos²⁷.

Justamente pela adoção do referido direcionamento, a alegação de violação à LGPD foi descartada, considerando que sua vigência no ordenamento jurídico pátrio não afastou a aplicação da LAI, tendo inclusive ressaltado hipótese em que se dispensa o consentimento do titular do dado, conforme observa-se do artigo 7º II²⁸.

Outro interessante caso diz respeito a um pedido direcionado à ANVISA, no qual se solicitava toda e qualquer informação ou documento relativos a uma pessoa, designada por H.V.S, que constassem nos repositórios da organização ²⁹ . Inicialmente, a agência indicou a informação como inexistente, considerando que as buscas nos sistemas de processo eletrônico e de informações de pessoal não apontaram nenhum resultado.

O usuário entrou com recurso solicitando que a busca fosse realizada no Sistema Nacional de Gerenciamento de Produtos Controlados – SNGPC. Sua intenção era obter informações sobre a existência de doença psiquiátrica da referida pessoa. A ANVISA, em resposta, informou que o sistema possuía informações de farmácias privadas sobre a venda de remédios controlados e que, apesar de terem encontrado resultados com o nome informado, não os poderiam fornecer, considerando o caráter pessoal da informação.

²⁷ CGU. CMRI. Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação. *Parecer nº 1164 de 24/08/2020*. Processo nº 99902.002532/2020-37. Disponível em: http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99902002532202037_CGU.pdf#search=99902%2E002532%2F2020%2D37. Acesso em: 15 jan. 2022.

²⁸ LGPD, artigo 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador

²⁹ CGU. CMRI. Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação. *Parecer nº 1164 de 24/08/2020*. Processo nº 99902.002532/2020-37. Disponível em: http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99902002532202037_CGU.pdf#search=99902%2E002532%2F2020%2D37. Acesso em: 15 jan. 2022.

Em novo recurso, o requerente alegou que necessitaria das informações para a defesa de direito humano (art. 31 §3º, IV da LAI), que dispensaria consentimento do titular da informação pessoal. Por seu turno a ANVISA invocou a LGPD, afirmando que a proteção das informações pessoais tem fundamento constitucional e deve ser respeitada pela Administração Pública.

A causa contou ainda com mais dois recursos, um para a CGU e outro para a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)³⁰. Como motivo fundante, o requerente alegou que se aplicaria a dispensa de consentimento para o seu caso por força do art. 11, II, alínea “d” da LGPD, isso porque buscava tais informações para questionar, em processos administrativos e judiciais, a atuação de um magistrado que, segundo alegou, estaria cerceando seu direito de fala.

Em decisão final, a CMRI destacou que a argumentação de que as informações estariam sendo requeridas para a exercício regular de direito não eram suficientes para afastar a proteção dos dados, já que caberia à interessada exhibir razões que demonstrassem a existência de nexo entre as informações solicitadas e o direito que se pretendia proteger. De outro lado, fez importante ressalva sobre o próprio sistema de acesso:

(...) ao contrário do processo judicial, não existe a possibilidade de restringir o uso da informação após sua disponibilização, nos moldes do que ocorre na tramitação de processos em segredo de justiça. A disponibilização da informação ao cidadão, através do e-SIC (agora Fala.BR), não é seguida de condicionantes acerca da forma de utilização dos dados obtidos, enquanto no trâmite em segredo de justiça algumas informações podem ser examinadas exclusivamente no processo³¹.

³⁰ É um órgão colegiado composto por dez dos ministérios da República. A Comissão atua como última instância recursal administrativa na análise de negativas de acesso à informação. Suas atribuições também estão ligadas ao tratamento e à classificação de informações sigilosas. A CMRI também tem a competência de estabelecer orientações normativas a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da legislação relacionada com o acesso à informação (art. 47 do Decreto 7.724/12).

³¹ CGU. CMRI. Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação. *Parecer nº 1164 de 24/08/2020*. Processo nº 99902.002532/2020-37. Disponível em: http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99902002532202037_CGU.pdf#search=99902%2E002532%2F2020%2D37. Acesso em: 15 jan. 2022. p.05.

Em suma, na ponderação, à luz da proporcionalidade, entre as informações apresentadas, a Comissão entendeu que não restou evidente razões para a aplicação do art. 11, II, alínea "d" da LGPD e que, a condição geral dos meios, elevava sobremaneira o risco para a privacidade do cidadão cujos dados estavam sendo solicitados, negando, portanto, o pedido.

Outro pedido avaliado pela CGU em 2021 dizia respeito aos registros de entrada e saída de algumas pessoas identificadas em prédios públicos, destacadamente no Palácio do Planalto. Consta do Parecer nº 1100/2021³², que o requerente gostaria de "a os registros de entrada e saída de três pessoas no Palácio do Planalto - e demais dependências da Presidência da República -, de janeiro de 2019 até a presente data", além de outros documentos. O pedido foi direcionado ao Gabinete de Segurança Institucional que o negou em todas as instâncias. Como fundamento invocou a LGPD, acentuando "(...) que o tratamento dos dados pessoais coletados (nome e data de entrada de visitantes) cumpre finalidade específica de segurança da mais alta autoridade do Poder Executivo do País³³".

A CGU, por seu turno, entendeu a questão de modo diverso. Insta destacar de pronto o conjunto de elementos que a ponderação exige:

Compreende-se, assim, que havendo a possibilidade de divulgação de dados pessoais de terceira pessoa pela Administração, deve-se observar a existência de interesse público relevante na divulgação de informações dessa natureza, bem como na posição ocupada pelo titular da informação na sua relação com o Poder Público, considerando a salvaguarda informacional devida às informações pessoais relativas à intimidade e vida privada de terceiros em custódia da Administração que possam causar dano aos direitos de intimidade de seu titular, bem como a suas garantias fundamentais. Assim, a natureza da relação que o indivíduo mantém com o Estado, o interesse público preponderante nas informações produzidas no âmbito dessa relação e o potencial de dano a

³² CGU. Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação. *Parecer nº 1100 de 24/08/2020*. Processo nº 00137.009925/2021-11. Disponível em: http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137009925202111_CGU.pdf#search=00137%2E009925%2F2021%2D11. Acesso em: 15 jan. 2022.

³³ *Ibid.* p.01.

garantias individuais do titular das informações são fatores relevantes na análise sobre a possível divulgação de dados pessoais de terceiros³⁴.

Ao compatibilizar as questões mencionadas, a Controladoria conclui que, na verdade, não existiria violação à LGPD, ao contrário, o atendimento estaria contemplando o disposto no inciso II do art. 7º da mesma lei; além de harmonizar-se com o princípio da necessidade (inciso III do art. 6º) e com o § 3º do art. 7º da LGPD, considerando o enorme interesse público em acompanhar a compatibilidade da agenda das autoridades e seus encontros no contexto laboral que estão, a todo momento, sujeitos à avaliação do conflito de interesse e integridade pública.

Das decisões proferidas pela Controladoria Geral da União observa-se uma total compatibilidade das duas legislações. Veja-se que em muitos dos casos decidiu-se pela preponderância do interesse público na divulgação dos dados, sem que isso implicasse uma violação à LGPD.

Pelo contrário, na maioria dos precedentes citados foi possível encontrar respaldo na própria LGPD para fins de justificar a publicação ou divulgação de certos dados. Apenas em casos excepcionais e que preponderante o interesse privado, como foi o dos dados pessoais tratados no Sistema Nacional de Gerenciamento de Produtos Controlados – SNGPC, é que se entendeu pela restrição do acesso, o que também foi subsidiado com base não só na LGPD, como também na LAI.

Considerações Finais

As dúvidas iniciais quanto à possível incompatibilidade da LAI com a LGPD são naturais e até mesmo positivas ao trazerem novas reflexões. No entanto, considerando que a LAI já previa certa proteção à informação pessoal, é possível concluir que a LGPD não inaugura um cenário tão inovador quanto poderia se pensar no tema específico de acesso e divulgação de dados pessoais.

O que realmente muda, ao nosso ver, é a forma de minimizar o tratamento de dados e a adoção de melhores práticas quando no acesso ou divulgação dos dados

³⁴ *Ibid*, p.06.

peçoais. Nesse sentido, devem ser estimuladas, quando cabíveis, as técnicas de anonimização, mascaramento, ocultação, acesso parcial e a realização de relatório de impacto.

Destarte, diante do exposto ao longo desse artigo, defende-se que qualquer análise sobre transparência deve ter como ponto de partida inicial a LAI, para fins de concluir se é hipótese ou não de acesso ou divulgação. Caso se conclua que há alguma das justificativas presentes no artigo 31 para divulgação ou acesso, aí sim, passa-se à consideração das normas previstas na LGPD, destacadamente dos seus princípios.

À luz dos precedentes da esfera federal, julgados com a LGPD já em vigor, percebe-se que a grande maioria dos casos em que a CGU decidiu pelo acesso houve respaldo em dispositivos da LGPD, nomeadamente no artigo 7º, inciso II e §3º, mencionado nos precedentes. Ainda, percebe-se que grande parte dos casos não versa sobre consentimento (artigo 31, §1º, inciso I da LAI), e sim sobre a existência de interesse público e geral preponderante (artigo 31, §3º, inciso V da LAI).

Assim, verifica-se que as possíveis antinomias entre LAI e LGPD são meramente aparentes, de forma que tais normas podem ser harmonizadas no caso concreto. Com efeito, recomenda-se sempre que a busca do interesse público seja associada com a proporcionalidade, para fins de que se encontre, no caso concreto, solução não aniquiladora do núcleo essencial da proteção de dados ou do acesso à informação pública, já que ambos são valores fundamentais para a cidadania do século XXI.

Referências Bibliográficas

ARTICLE 29 DATA PROTECTION WORKING PARTY. *Opinion 3/2010 on the principle of accountability*. Disponível em: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp173_en.pdf. Acesso em 1º de novembro de 2020.

BASSO, Bruno Bartelle. Direito a Privacidade e o Tratamento e Dados Pessoais pelo Poder Público: o Interesse Público como Elemento Dialógico da Relação. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes. *LGPD e Administração Pública*. São Paulo: RT, 2020. p. 179-208.

BIONI, Bruno; LUCIANO, Maria. O Princípio da Precaução na Regulação de Inteligência Artificial: Seriam as Leis de Proteção de Dados o seu Portal de Entrada?. In: Frazão, Ana; Mulholland, Caitlin. (Org.). *Inteligência Artificial e Direito - Ética, Regulação e Responsabilidade*. 1ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

CANHADAS, Fernando. A Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados: a transparência proibida. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes. *LGPD e Administração Pública*, São Paulo: RT, 2020.p. 425-453.

CGU. *Aplicação da Lei de Acesso à Informação em Recursos à CGU*. Ago. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-em-recursos-a-cgu.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CGU. CMRI. Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação. *Parecer nº 1164 de 24/08/2020*. Processo nº 99902.002532/2020-37. Disponível em: http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99902002532202037_CGU.pdf#search=99902%2E002532%2F2020%2D37. Acesso em: 15 jan. 2022.

CGU. Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação. *Parecer nº 230/2020*. Processo nº 18840.001129/2020-61. Disponível em: http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/18840001129202061_CGU.pdf#search=18840%2E001129%2F2020%2D61. Acesso em: 15 jan. 2022.

CGU. Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação. *Parecer nº 1100 de 24/08/2020*. Processo nº 00137.009925/2021-11. Disponível em: http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00137009925202111_CGU.pdf#search=00137%2E009925%2F2021%2D11. Acesso em: 15 jan. 2022.

DONEDA, Danilo. A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental. *Revista Espaço Jurídico*. v. 12, n. 2, p. 91-108, jul./dez. 2011.

FIQUEM SABENDO. *Organizações e meios jornalísticos se manifestam contra uso da LGPD para negar informações*. Nov. 2021. Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br/transparencia/manifesto-contral-gpd-negar-informacoes/>. Acesso em: 15 jan. 2021.

FLUMIGNAN, Silvano José Gomes; FLUMIGNAN, Wévertton Gabriel Gomes. Princípios que Regem o Tratamento de Dados no Brasil. In: LIMA, Cíntia Rosa Pereira (Coord.). *Comentários à Lei de Proteção de Dados: Lei nº 13.709/2018, com alterações da Lei nº 13.853/2019*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 123-140.

GOV.BR. *Guia de Boas Práticas Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)*. Disponível em: < <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/guia-lgpd.pdf> >. Acesso em 2 de novembro de 2020.

LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência: informação pública em rede e a intimidade como um dos limites constitucionais – uma abordagem a partir do tema 483 da Repercussão Geral examinada pelo STF. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 209, jul./set. 2016.

OECD. *OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019*. Disponível em: ourdata-index-policy-paper-2020.pdf (oecd.org). Acesso em 25 de janeiro de 2022.

PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 407-424, out./dez. 2011. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80/77>. Acesso em: 27 de out. 2021.

PEDROSO, Lucas. Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público: o que esperar segundo a experiência europeia? In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes. *LGPD e Administração Pública*. São Paulo: RT, 2020.p.333-357.

SAMENTO, Nádia. Proteção da intimidade e sigilo de dados. *Nota n. 00112/2021/GAB/PF IF SUDESTE DE MINAS/PGF/AGU*. Disponível em: https://sig.ifsudestemg.edu.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=27294. Acesso em 08 out. 2022.

SANTOS, Ludmila. Governo quer mais proteção para dados na internet. In: *CONJUR*, 25 jan. 2011. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-jan-25/consulta-publica-traca-diretrizes-lei-protecao-dados-pessoais>. Acesso em: 19 jan. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na Constituição brasileira. *Revista da AGU*, Brasília-DF, ano XIII, n. 42, p. 10- 38, out./dez. 2014.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. *LGPD: Reforço a Respostas Negativas*. Dez. 2021. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/lgpd_reforco_respostas_negativas_dez_2021.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.).

10. DEMOCRACIA, ACESSO À INFORMAÇÃO E PROTEÇÃO DE DADOS: BREVES REFLEXÕES NA VIRADA DIGITAL



<https://doi.org/10.36592/9786554600026-10>

Daniel Piñeiro Rodriguez¹

1. O PAPEL DO ACESSO À INFORMAÇÃO NAS TRANSFORMAÇÕES DEMOCRÁTICAS

A força da ideia democrática tem sido assombrada pelas fragilidades que o seu exercício ainda impõe. Se no plano ideário preserva um incomparável poder legitimador – e, portanto, transformador –, ao tocar a realidade, a democracia é sufocada pelos mesmos mecanismos que propõem consagrá-la; segue vibrante enquanto *ideia-força*², mas perde encantamento nas estruturas políticas que lhe emprestam veículo.

O avanço da tecnologia aprofundou as complexidades sociais, entregando ao indivíduo infinitas possibilidades relacionais para sua livre e otimizada deliberação. Como efeito colateral, há um gradual processo de erosão do *Outro* – uma franca recusa de experiências assimétricas, desiguais ou sem-lugar no próprio eu.³ A intensa habitação das redes sociais impulsiona essa mesma dinâmica narcísica para o campo da política, tornando evidente que, para não sucumbir às inovações do século XXI, o exercício democrático precisará de novas formulações.

Na obra "*Radicalizar a democracia: proposições para uma refundação*", Dominique Rousseau sustenta que a recente perda de potência democrática decorre do seu aprisionamento pelo *princípio da representação*. O ponto é

¹ Doutorando e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Procurador Federal (PGF/AGU).

² ROUSSEAU, Dominique. *Radicalizar a democracia: proposições para uma refundação*. São Leopoldo, RS: Ed. Unisinos, 2019, p. 15.

³ "[...] Mas essas teorias sociológicas do amor não percebem que, hoje, está em curso algo que sufoca essencialmente o amor, bem mais do que a liberdade infinda ou as possibilidades ilimitadas. Não é apenas a oferta de outros *outros* que contribui para a crise do amor, mas a erosão do *Outro*, que por ora ocorre em todos os âmbitos da vida e caminha cada vez mais de mãos dadas com a narcisificação do si-mesmo. O fato de *o outro desaparecer* é um processo dramático, mas, fatalmente avança, de modo sorrateiro e pouco perceptível". HAHN, Byung-Chul. *A agonia de Eros*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2017, p. 7-8.

assim elucidado pelo pensador:

[...] Quando o princípio democrático se estende à escola, à empresa ou ao serviço público, ele resulta na eleição de representantes de pais, de funcionário ou de usuários. Quando os intelectuais trabalham pela renovação da democracia, eles primeiro buscam melhorar a representação política introduzindo o princípio da paridade e uma "dose" de representação proporcional para a eleição de deputados. *A democracia foi pega pelo princípio da representação, só é pensada por ela, tornando-se prisioneira.*⁴

Tal captura, em uma perspectiva filosófica, foi há muito calcada na argumentação de que o indivíduo comum, alheio ao funcionamento do Estado ou suas complexidades burocráticas, não teria capacidade de, sem a figura do representante, deliberar diretamente sobre os melhores caminhos para a construção de políticas capazes de alcançar um resultado satisfatório à vontade geral. O *farol* do querer popular, portanto, estaria necessariamente na escolha de eleitos capazes de guiar o errático e desinformado querer do *povo*.

No entanto, ainda que inquestionáveis os benefícios práticos trazidos pelo princípio da representação, oculta nele está a artificialidade da qual é dotada a instituidora e instituída figura do *povo*. Diz-se instituidora porque institui um regime constitucional – sendo, na construção clássica de Sieyès, o *sujeito* do Poder Constituinte –, mas também instituído, já que é a Constituição que o cria – antes de, paradoxalmente, fazê-lo seu soberano. O povo é, portanto, criação do Direito, que aglutina *diversos* povos e culturas em constante transformação.⁵

Se é verdade que o povo enquanto ficção viabilizou, até determinando momento histórico, a organização social e a participação popular nas decisões políticas, também foi preciso sedimentar uma simulada homogeneidade de pretensões extremamente heterogêneas. Eis o ponto sensível: para viabilizar-

⁴ ROUSSEAU, Dominique. *Radicalizar a democracia: proposições para uma refundação*. São Leopoldo, RS: Ed. Unisinos, 2019, p. 17.

⁵ ROUSSEAU, Dominique. *Radicalizar a democracia: proposições para uma refundação*. São Leopoldo, RS: Ed. Unisinos, 2019, p. 51-52.

se, a representação precisa ladear a insuperável diversidade de ideias, crenças e posicionamentos das pessoas naturais absorvidas na abstração jurídica do povo. E no atual cenário de hiperconexão e abertura discursiva das redes sociais, tais premissas não encontram aderência. O *enxame digital* de usuários da internet clama por *presença*, que vê nos representantes não potenciais transmissores, mas *barreiras*⁶. A crise da democracia é, portanto, estrutural.⁷

Buscando emprestar mais presença ao cidadão, novas formas de revitalizar o exercício democrático têm sido projetadas e testadas no espaço político, inclusive no Brasil. O Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS), por exemplo, em parceria com a organização *RadicalxChange (RxC)*, propõe um modelo de deliberação coletiva designado "voto quadrático". Por sua metodologia, é possível não somente mensurar as preferências dos votantes, mas a *intensidade* dessas preferências. Para tanto, insere-se a ideia de "custo" dos votos, que será aferido pela multiplicação do próprio número de votos "gastos" pelo eleitor, levando-se tal número "ao quadrado" (o que dá origem ao seu nome). Utilizada nas eleições da Prefeitura de Nova Iorque e em fase de testes na Câmara de Vereadores de Gramado⁸, a votação quadrática é mais um exemplo do esforço contemporâneo em revitalizar a democracia por meio da participação ativa do cidadão. Para o professor do ITS Christian Perrone⁹, as vantagens de sua metodologia estão no incentivo à construção de um maior consenso dentro das novas dinâmicas políticas.

⁶ HAHN, Byung-Chul. *No enxame: perspectivas do digital*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2019 p. 37.

⁷ Para Byung-Chul Han, a busca pela ausência de mediação política, fruto da compulsão por presença nas mídias digitais, ameaça o princípio da representação e, por consequência, a própria política, que exige espaços fechados nos quais informações possam ser retidas e amadurecidas. Suprimir tais instâncias mediadoras, na visão do autor, colocaria em risco o próprio futuro enquanto *tempo* político: "A representação frequentemente funciona como um filtro que produz um efeito muito positivo. Esse filtro atua seletivamente e torna o *exclusivo* possível. Com um programa rigoroso, editoras, por exemplo, produzem formação espiritual e cultural. Elas cultivam a linguagem. Jornalistas até mesmo colocam a sua vida em jogo para escrever relatos qualificados. A desmediatização, em contrapartida, leva, em muitos âmbitos, a uma *massificação*". HAHN, Byung-Chul. *No enxame: perspectivas do digital*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2019, p. p. 37.

⁸ ROSSA, Letícia. Legislativo tem reunião sobre uso do voto quadrático. In: *Câmara Municipal de Gramado*. Disponível em:

<<https://www.camaragramado.rs.gov.br/noticia/visualizar/id/8793/?legislativo-tem-reuniao-sobre-estudos-do-voto-quadratico.html>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

⁹ PERRONE, Christian. Mestre em Direito Internacional explica o voto quadrático. In: *Gramado Magazine*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=zsOpOKV4fN8>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

O Poder Judiciário brasileiro também procura aprofundar o seu compromisso com um maior engajamento popular ao promover uma ampla abertura informacional, como dá conta a Resolução nº 758 do Supremo Tribunal Federal, que instituiu, em dezembro de 2021, a “Política de Transparência, Dados Abertos e Prestação de Contas do Supremo Tribunal Federal”.¹⁰ No intuito de fomentar a participação social e aprimorar a sua governança organizacional, a normativa estabelece um “padrão mínimo de qualidade para dados abertos, de forma a *facilitar o entendimento e reutilização das informações*” pela população¹¹.

Todas essas iniciativas, transformadoras que são do exercício democrático brasileiro, derivam, em grande parte, da virada qualitativa promovida pela promulgação da *Lei de Acesso à Informação – LAI* (Lei n. 12.527/2011), que ampliou a exigência de transparência sobre os dados em poder do Estado e exigiu a criação de mecanismos que incentivem a participação popular¹². E não poderia ser diferente, na medida em que, como destacam Mario Viola e Danilo Doneda, “antes de mais nada, os objetivos primários do direito de acesso à informação [...] estão relacionados à *garantia de transparência dos atores públicos, com evidente incremento do controle democrático*”.¹³

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução 758. Institui a Política de Transparência, Dados Abertos e Prestação de Contas e cria o Comitê de Transparência e Prestação de Contas do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/servicos/normativos/veratonormativo.asp?documento=3058>>.

Acesso em: 27 abr. 2022.

¹¹ Em seu artigo 7º, a Resolução define o Plano de Dados Abertos ((PDA-STF) como “o documento que orienta as ações de implementação e promoção de abertura de dados do STF, obedecidos padrões mínimos de qualidade para dados abertos, de forma a facilitar o entendimento e a reutilização das informações. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução 758. Institui a Política de Transparência, Dados Abertos e Prestação de Contas e cria o Comitê de Transparência e Prestação de Contas do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/servicos/normativos/veratonormativo.asp?documento=3058>>.

Acesso em: 27 abr. 2022.

¹² Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante: I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

¹³ VIOLA, Mario; DONEDA, Danilo. Proteção de Dados pessoais como limite ao acesso à informação e seu tratamento posterior. In: (SARLET, Ingo Wolfgang; MARTOS, José Antônio

Em vigor desde maio de 2012, a LAI busca garantir o pleno exercício do direito fundamental de acesso à informação previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal.¹⁴ A abertura de dados governamentais não constitui mera alternativa para viabilizar transparência, mas *dever* a ser cumprido pelo administrador público. Como bem destacam José Sérgio da Silva Cristóvam e Tatiana Meinhart Hahn¹⁵, tal dever estatal se desdobra em quatro vertentes analisadas em ciclo único e interligado: o dever de abertura, o dever de transparência, o dever de regulação e, por fim, o *dever de proteção*.

No entanto, após decenária vigência, a LAI encontra como novo desafio a superação de um suposto antagonismo existente entre o direito de acesso à informação, de um lado, e as disposições da Lei n. 13.709/2018, a nova *Lei Geral de Proteção de Dados* (LGPD), de outro. Como se pretende demonstrar, trata-se de insustentável argumento. Um regime de proteção de dados pessoais bem regulado, com todas as consequências que inevitavelmente implica, sempre atingirá centros de interesses bastante diversos, demandando esforço legislativo e sofisticação terminológica suficiente para dar conta de todas as contingências tecnológicas hoje presentes. Tomando em conta esse cenário, o presente artigo procurará explorar a importância do dever de transparência para boa tutela do direito fundamental à proteção de dados pessoais, o qual ocupa, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 115/2022, o inciso LXXIX do

Montilla; RUARO, Regina Linden. *Acesso à informação como direito à informação e dever estatal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 117-131.

¹⁴ Artigo 5º, inciso XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 abr. 2022.

¹⁵ "A Administração Pública orientada por dados precisa explorar as determinantes dessa confiança (proteção de dados pessoais, confiabilidade, justiça, integridade, capacidade de resposta e abertura) e compreender, por meio dos seus gestores e servidores, como apresentar boas práticas sobre o uso de dados. Além disso, em um ambiente plural, pleno de informações, e com regras de participação conhecidas, é possível gerar um padrão de atratividade à cidadania que hoje, em muitos campos, ainda não se logrou alcançar". CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; Hahn, Tatiana. Administração pública orientada por dados: governo aberto e infraestrutura nacional de dados abertos. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública* | e-ISSN: 2526-0073 | Evento Virtual | v. 6 | n. 1 | p. 1-24 | Jan/Jun. 2020.

artigo 5º da Constituição Federal Brasileira¹⁶.

2. DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO E PROTEÇÃO DE DADOS: ANTAGONISMO OU COMPLEMENTARIEDADE?

A Lei de Acesso à Informação (LAI) adota como diretriz geral o dever de publicidade dos atos estatais. No entanto, em seu artigo 31, em paralelo à cultura da transparência na Administração Pública, reconhece a proteção da esfera privada como *possível barreira* a tal disponibilização, sempre que colocar em risco os direitos de personalidade do cidadão:

Art. 31. 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.

O dispositivo em análise, como bem registra Marcos Gerhardt Lindenmayer¹⁷, delegou ao gestor público a árdua missão de promover, na esfera administrativa, a ponderação de direitos fundamentais que contam com expressa tutela constitucional. Ainda que o parágrafo 4º do mesmo dispositivo vede a invocação de tutela da vida privada, honra ou imagem para prejudicar o processo de apuração de irregularidades ou a recuperação de fatos históricos¹⁸, mantinha-se, até muito recentemente, um amplo espaço de interpretação, sem, contudo, trazer instrumental legislativo que auxiliasse na atuação da Administração Pública.

¹⁶ A emenda Constitucional número 115, de 2022, incluiu o inciso LXXIX, no artigo 5º da Constituição Federal, segundo o qual "é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais". BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 abr. 2022.

¹⁷ LINDENMAYER, Marcos Gerhardt. *[LIVE DO DATA] Lei de Acesso à Informação e LGPD*. Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LbH0YGucZ_w>. Acesso em: 27 abr. 2022.

¹⁸ Art. 4º, [...] § 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância. BRASIL. *Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à informação*. Brasília, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 27 abr. 2022.

Com a entrada em vigor da LGPD, surge, no debate público, o argumento de que, face à necessidade promover a proteção dos titulares de dados pessoais, haveria a impossibilidade de conceder acesso a informações que dissessem respeito a qualquer indivíduo. A partir desse argumento, a moderna LGPD é alçada à condição de verdadeira *inimiga* da sociedade¹⁹ e da transparência pública.

Tal linha argumentativa é, no entanto, inteiramente falaciosa. A LGPD encarta princípios e regras que de forma alguma *proíbem* as atividades de processamento de dados ou que dificultem o acesso a informação. O novo marco legal passa a exigir tão somente uma postura *responsável*, clara e fundamentada do Poder Público, e o faz para recrudescer a proteção da integridade, dignidade e privacidade dos indivíduos face aos riscos de discriminação que uma coleta açodada e nebulosa podem gerar, especialmente em meio à grave crise sanitária vivenciada já nos primeiros meses de 2020.

A ausência de antagonismo à LAI pode ser sentida no próprio artigo 20 da LGPD, ao dispor que os titulares de dados "*tem direito a solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem seus interesses*" inclusas aqui as decisões que se destinam à perfilização dos indivíduos por características pessoais, profissionais, de consumo ou creditícia. Ou seja: à proteção de tal bem jurídico se faz necessária a *ampliação da transparência* – para que se possa inclusive subsidiar eventual pedido de revisão –, e não a promoção da opacidade. Como registram Bruno Bioni, Paula da Silva e Pedro Martins, "a lógica da proteção de dados e a moldura normativa da LGPD não é de restringir a circulação da informação, mas muito pelo contrário, de estimulá-la", já que "seu objetivo último é garantir um fluxo informacional adequado".²⁰

¹⁹ KUSKONMAZ, Elif Mendos; GUILD, Elspeth. Covid-19: A New Struggle over Privacy, Data Protection and Human Rights? Disponível em: <https://europeanlawblog.eu/2020/05/04/covid-19-a-new-struggle-over-privacy-data-protection-and-human-rights/>. Acesso em: 27 jan. 2021.

²⁰ BIONI, Ricardo; DA SILVA, Paula Guedes Fernandes; MARTINS, Pedro Bastos Lobo. Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso. In: *Coletânea de artigos da Pós-Graduação em ouvidoria pública*. Vol. 1, p. 8-19, p. 10. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/504/284 Acesso em: 22 abr. 2022.

A complementariedade entre LGPD e LAI fica ainda mais evidente ante ao disposto no artigo 23, inciso I, da LGPD, cuja redação destaca o dever de *transparência ativa* que recai sobre o Poder Público para com os titulares de dados cujo tratamento é realizado no âmbito estatal.²¹ O mesmo se extrai do artigo 37 da normativa, que, conforme Bruno Bioni et. al., ao demandar do Estado esforço organizacional para inventariar as informações por ele tratadas, abre “uma janela de oportunidade” rumo ao aprimoramento na sua gestão de dados, o que, por sua vez, repercutirá positivamente no atendimento de pedidos de acesso à informação.²²

Diversas são as garantias trazidas pela legislação brasileira infraconstitucional para que o direito fundamental de acesso à informação (artigo 5º, inciso XXXIII) conviva em harmonia com o direito fundamental à proteção de dados pessoais – que, como já referido, após a promulgação da Emenda Constitucional n. 115/2022, passou a ocupar novo inciso no rol de direitos fundamentais da Constituição Federal.²³ Além da necessária observância à toda principiologia prevista pela LGPD – o que envolve, por

²¹ Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que: I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos. (BRASIL. *Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm>. Acesso em: 27 abr. 2022.

²² BIONI, Ricardo; DA SILVA, Paula Guedes Fernandes; MARTINS; Pedro Bastos Lobo. Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso. In: *Coletânea de artigos da Pós-Graduação em ouvidoria pública*. Vol. 1, p. 8-19, p. 12. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/504/284 Acesso em: 22 abr. 2022.

²³ É salutar a previsão do direito fundamental de proteção de dados pessoais no inciso do artigo 5º de maneira topograficamente apartada da proteção conferida pelo inciso X à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem. De acordo com o novo inciso LXXIX, é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais. Além disso, a Emenda à Constituição prevê a competência da União para organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais, nos termos da lei (Art. 21, inciso XXVI) bem como a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.

exemplo, o respeito aos princípios da necessidade²⁴, segurança²⁵ e finalidade²⁶ –, há também a possibilidade de serem adotadas as medidas previstas em seu artigo 18, inciso IV, que confere ao indivíduo o direito de obter do controlador, em relação aos dados que lhe digam respeito, a devida anonimização, o bloqueio ou a eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com a LGPD.

Em sintonia com tal lógica estão as diretrizes trazidas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) em recente divulgação de Guia Orientativo voltado à Proteção de Dados no Setor Público.²⁷ Ao exemplificar a composição necessária entre o princípio da transparência e a proteção dos dados, a ANPD ilustra o caso com o exemplo da pessoa que tem suas informações pessoais coletadas pela recepção de determinado órgão público “para fins de segurança patrimonial e dos servidores”. Segundo a orientação da entidade, buscando “dar publicidade a atos do órgão, caso essa pessoa realize uma reunião com uma autoridade, seu nome poderá ser divulgado” na sua agenda pública, ressalva da existência de eventual restrição legal²⁸. De igual forma, as finalidades que justificam a coleta devem ser esclarecidas ao visitante, inclusive com a ressalva de que tais registros poderão ser divulgados,

²⁴ O princípio da necessidade exige que se adote a “limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados” (artigo 6, inciso III, da LGPD).

²⁵ “O princípio da segurança dispõe que os dados pessoais devem ser protegidos por medidas que diminuam os riscos de perda, acesso não-autorizado, destruição, uso, modificação ou vazamento, transparecendo preocupação na adoção de políticas que cubram violações físicas, organizacionais e informacionais. Sua instituição está prevista, à imagem dos demais, em diversos dispositivos internacionais tanto do Conselho Europeu quanto da OCDE” (RODRIGUEZ, Daniel Piñeiro. *O Direito Fundamental à Proteção de Dados: vigilância, privacidade e regulação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p.129).

²⁶ “Nos termos da LGPD brasileira, as atividades de tratamento de dados pessoais devem respeito ao princípio da finalidade, exigindo-se que os propósitos perseguidos sejam legítimos, específicos, explícitos e, naturalmente, informados aos titulares, sendo defeso o uso posterior que se mostre em desalinho com o interesse declarado.”²⁶ A sua importância, com ensina Bruno Bioni, desvela-se em nossa legislação ao exigir a sua observância ainda quando eleita base legal diversa do consentimento (art. 7º, inc. I), já que é por meio do seu atendimento que poderá ser aferido se o cidadão foi adequadamente informado para tomada de decisão” (RODRIGUEZ, Daniel Piñeiro. *O Direito Fundamental à Proteção de Dados: vigilância, privacidade e regulação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p.126).

²⁷ BRASIL. *Guia Orientativo – tratamento de dados pessoais pelo poder público (ANPD)*. Disponível em: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

²⁸ BRASIL. *Guia Orientativo – tratamento de dados pessoais pelo poder público (ANPD)*, p. 16. Disponível em: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

parcial ou totalmente, para fins de transparência de agendas públicas.

O exemplo trazido pela ANPD está afinado às Diretrizes divulgadas pela *European Data Protection Board (EDPB)* no tocante ao direito de acesso dos titulares de dados pessoais (*Guidelines 01/2022 on data subject rights – right of access*). Reportando-se ao Regulamento Geral sobre Proteção de Dados Pessoais (*General Data Protection Regulation – GDPR*), o documento destaca que, conforme lógica a impressa pelo Considerando 4 do GDPR, a proteção dos dados pessoais “deve ser concebido para servir às pessoas”, não sendo, por evidente, um direito absoluto. Deve, ao contrário, “ser considerado em relação à sua função na sociedade e ser equilibrado com outros direitos fundamentais, em conformidade com o princípio da proporcionalidade”²⁹. Nessa linha, o exercício do direito de acesso tem de ser equilibrado com outros valores constitucionais, de acordo com o princípio da proporcionalidade, mas, em qualquer caso, o resultado desse exame não pode resultar na recusa total de fornecimento de eventuais informações solicitadas. Ademais, ainda que o direito à proteção de dados não esteja mencionado explicitamente no considerando 63 – segundo o qual o direito de acesso não deve prejudicar “os direitos ou as liberdades de terceiros, incluindo o segredo comercial ou a propriedade intelectual” – o guia orientativo europeu é claro ao afirmar que a proteção de dados também demanda tal exame³⁰.

²⁹“According to Recital 63, conflicting rights and freedoms include trade secrets or intellectual property and in particular the copyright protecting the software. These explicitly mentioned rights and freedoms should be regarded as examples, as in principle any right or freedom based on Union or Member State law may be considered to invoke the limitation of Art. 15(4) GDPR⁸². Thus, the right to the protection of personal data (Art. 8 European Charter of Fundamental Rights) can also be considered as an affected right in terms of Art. 15(4) GDPR). Especially regarding the right to obtain a copy this (the right to data protection of others) is a typical case where the limitation needs to be assessed”. EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD. *Guidelines 01/2022 on data subject rights – right of access*. Disponível em:

https://edpb.europa.eu/system/files/2022-01/edpb_guidelines_012022_right-of-access_0.pdf. Acesso em 27 abr. 2022.

³⁰“According to Recital 63, conflicting rights and freedoms include trade secrets or intellectual property and in particular the copyright protecting the software. These explicitly mentioned rights and freedoms should be regarded as examples, as in principle any right or freedom based on Union or Member State law may be considered to invoke the limitation of Art. 15(4) GDPR⁸². Thus, the right to the protection of personal data (Art. 8 European Charter of Fundamental Rights) can also be considered as an affected right in terms of Art. 15(4) GDPR). Especially regarding the right to obtain a copy this (the right to data protection of others) is a typical case where the limitation needs to be assessed”. EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD. *Guidelines 01/2022 on data subject rights – right of access*. Disponível em:

A avaliação proposta nos termos do guia elaborado pela EDPD deve considerar, em primeiro lugar, os *efeitos adversos* que o atendimento do direito de acesso acarreta sobre os direitos e liberdades de outros interessados, bem como as circunstâncias específicas do caso e, em particular, a probabilidade e a gravidade dos riscos presentes na comunicação dos dados. Em um segundo momento, deve-se verificar a possibilidade de conciliação entre os direitos em conflito a partir da implementação de *medidas mitigadoras de riscos* para os direitos e liberdades de terceiros. Finalmente, *somente* se não for possível a conciliação entre os bens jurídicos envolvidos, o controlador deverá então decidir qual dos direitos em conflito e as liberdades prevalecem. Caso o acesso aos dados do titular sejam *negados*, sobre o controlador recai o ônus de expor as razões de maneira devidamente fundamentada e abordando as circunstâncias concretas que envolveram tal decisão.³¹

Estes breves apontamentos deixam clara não só a necessária complementaridade da LGPD com a LAI, mas também a intrincada relação entre proteção de dados, acesso à informação e a preservação dos valores democráticos. A *ampliação da presença* popular reclamada ao processo deliberativo passa a depender também do aprimoramento das ferramentas de acesso à informação. A negativa de acesso não mais se legitima na pretensa defesa da esfera privada sem a devida fundamentação, sob pena de colocar em risco a própria *dimensão participativa* da governança. Dimensão essa que, como destacam Fabrício Motta e Camila Moraes Azevedo Nicoli, “envolve um governo dialógico, do qual participam atores públicos e privados, construindo redes mistas de políticas públicas com o fito de produzir consensos acerca de

https://edpb.europa.eu/system/files/2022-01/edpb_guidelines_012022_right-of-access_0.pdf. Acesso em 27 abr. 2022.

³¹ “If controllers do not provide full access to a data subject under Art. 15(4) GDPR, they have to inform the data subject of the reasons without delay and at the latest within one month (Art. 12 (4) GDPR). The explanatory statement has to refer to the concrete circumstances and allow the data subjects to assess whether they want to take action against the refusal. It must include information about the possibility of lodging a complaint with a supervisory authority (Art. 77 GDPR) and seeking judicial remedy”. EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD. *Guidelines 01/2022 on data subject rights – right of access*. Disponível em: https://edpb.europa.eu/system/files/2022-01/edpb_guidelines_012022_right-access_0.pdf. Acesso em 27 abr. 2022.

problemas comuns”³². A harmonização entre as duas legislações se transmuta, assim, não em obstáculo, mas premissa democrática do ordenamento jurídico brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Instituições constitucionais garantidoras da estabilidade democrática não estão alheias ao caminhar do tempo e a eventuais investidas de seus governantes. A transformação de muralhas, que antes separavam a sociedade do Estado, em canais de comunicação entre ambas³³ é premissa para que o espaço político não se encerre em sua tendência endógena de autopreservação. Eis a importância da LAI no direito brasileiro, que por suas disposições permite ao cidadão alterar o curso de órbitas secretas em torno das quais determinadas instituições insistem orbitar, confinadas em si mesmas³⁴. Nas democracias bem-sucedidas, portanto, o direito de acesso à informação é a *chave* que reabre o espaço público à sociedade.

Ao legislador, no entanto, nem sempre é dado antever as interpretações que serão lançadas sobre o seu labor após uma década de vigência. Assim, é natural que a sobrevivência da LGPD inflame discussões sobre o seu campo de incidência ou qual a melhor forma de compatibilizá-la com a LAI. A par dos debates presentes e vindouros, contudo, cabe à Academia refutar distorções interpretativas que não somente ignorem os princípios constitucionais e disposições legais aqui analisados, mas que também, levadas ao extremo, desalinhem a Democracia de sua sempre viva e nada silenciosa órbita.

³² MOTTA, Fabrício; NICOLI, Camila Moraes Azevedo. Avanços na construção da boa governança pública no Brasil com o advento da Lei 13.655/2018 – LINDB, p. 18-19. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael. *Nova LINDB: proteção da confiança, consensualidade, participação democrática e precedentes administrativos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

³³ ROUSSEAU, Dominique. *Radicalizar a democracia: proposições para uma refundação*. São Leopoldo, RS: Ed. Unisinos, 2019, p. 172.

³⁴ ROUSSEAU, Dominique. *Radicalizar a democracia: proposições para uma refundação*. São Leopoldo, RS: Ed. Unisinos, 2019, p. 177.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm>. Acesso em: 27 abr. 2022.

ROUSSEAU, Dominique. *Radicalizar a democracia: propostas para uma refundação*. São Leopoldo, RS: Ed. Unisinos, 2019

EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD. *Guidelines 01/2022 on data subject rights – right of access*. Disponível em: https://edpb.europa.eu/system/files/2022-01/edpb_guidelines_012022_right-of-access_0.pdf . Acesso em 27 abr. 2022.

BRASIL. *Guia Orientativo – tratamento de dados pessoais pelo poder público (ANPD)*, p. 16. Disponível em: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

RODRIGUEZ, Daniel Piñeiro. *O Direito Fundamental à Proteção de Dados: vigilância, privacidade e regulação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

BIONI, Ricardo; DA SILVA, Paula Guedes Fernandes; MARTINS; Pedro Bastos Lobo. Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso. In: *Coletânea de artigos da Pós-Graduação em ouvidoria pública*. Vol. 1, p. 8-19, p. 12. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/504/284 Acesso em: 22 abr. 2022.

KUSKONMAZ, Elif Mendos; GUILD, Elspeth. *Covid-19: A New Struggle over Privacy, Data Protection and Human Rights? Disponível em: https://europeanlawblog.eu/2020/05/04/covid-19-a-new-struggle-over-privacy-data-protection-and-human-rights/>*. Acesso em: 27 jan. 2021.

LINDENMAYER, Marcos Gerhardt. *[LIVE DO DATA] Lei de Acesso à Informação e LGPD*. Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LbH0YGuCz_w>. Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 abr. 2022.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; Hahn, Tatiana. Administração pública orientada por dados: governo aberto e infraestrutura nacional de dados abertos. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública* | e-ISSN: 2526-0073 | Evento Virtual | v. 6 | n. 1 | p. 1-24 | Jan/Jun. 2020.

VIOLA, Mario; DONEDA, Danilo. Proteção de Dados pessoais como limite ao acesso à informação e seu tratamento posterior. In: (SARLET, Ingo Wolfgang; MARTOS, José Antônio Montilla; RUARO, Regina Linden. *Acesso à informação como direito à informação e dever estatal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 117-131.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução 758. Institui a Política de Transparência, Dados Abertos e Prestação de Contas e cria o Comitê de Transparência e Prestação de Contas do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/servicos/normativos/veratonormativo.asp?documento=3058>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

PERRONE, Christian. Mestre em Direito Internacional explica o voto quadrático. In: *Gramado Magazine*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=zsOpOKV4fN8>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

ROSSA, Letícia. Legislativo tem reunião sobre uso do voto quadrático. In: *Câmara Municipal de Gramado*. Disponível em: <<https://www.camaragramado.rs.gov.br/noticia/visualizar/id/8793/?legislativo-tem-reuniao-sobre-estudos-do-voto-quadratico.html>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

HAHN, Byung-Chul. *No enxame: perspectivas do digital*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2019.

HAHN, Byung-Chul. *A agonia de Eros*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2017.

11. LEIS DE ACESSO A INFORMAÇÕES PARA UM ESTADO (T)EC(N)OLÓGICO E DEMOCRÁTICO DE DIREITO



<https://doi.org/10.36592/9786554600026-11>

Daniela Zago Gonçalves da Cunda¹

Ana Carla Bliacheriene²

1. Introdução

O presente estudo tem como objetivo abordar a *transparência ativa, passiva e reativa*, que deverão viabilizar o *direito fundamental e humano à informação* e o correlato exercício da cidadania e do *controle social 4.0*, nos termos estabelecidos pelas Leis de Acesso a Informações de maneira a tutelar a dimensão ambiental da sustentabilidade. Quais as perspectivas de melhoras para uma transparência mais abrangente, não apenas dos *dados fiscais*, mas que também inclua *dados ambientais*? Propõe-se uma leitura conjunta da Lei de Acesso à Informação, com a recente Lei do Governo Digital e com a precursora Lei de Acesso às Informações Ambientais. Em termos institucionais, destaca-se o papel dos Tribunais de Contas do Brasil como órgãos fiscalizadores e provedores do cumprimento dos diplomas legais para a mais ampla e responsável transparência dos dados públicos, conjuntamente com a atuação do Poder Judiciário e Ministério Público. Somada às considerações sob uma perspectiva de análise de diplomas constitucionais e legais pátrios, também são tecidos comentários sob uma perspectiva internacional, mediante comentários sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda da

¹ Conselheira Substituta do TCE/RS, pós-doutoranda em Direito na Universidade de São Paulo (USP/EACH), doutora e mestre em Direito pela PUC/RS, membro da Comissão Permanente de Sustentabilidade do TCE/RS e do Comitê Técnico de Meio Ambiente e Sustentabilidade do IRB/ATRICON. Professora/convidada da Especialização Políticas Públicas para Cidades Inteligentes na USP/EACH, dentre outros cursos de pós-graduação.

² Professora de Direito da Universidade de São Paulo (USP) na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH). Diretora Presidente da Escola Superior de Contas Públicas do TCM/SP. Livre-docente em Direito Financeiro USP, doutora e mestre em Direito pela PUC-SP. Coordenadora do Grupo de Pesquisas *SmartCities* (USP), da Especialização em Políticas Públicas para Cidades Inteligentes (USP/TCE-CE) e da Especialização MBA em Políticas Públicas para Cidades Inteligentes na USP/EACH.

ONU para 2030 interligados ao tema, com ênfase nas diretrizes do Acordo de Escazú.

Algumas questões intermediárias servem de fio condutor para a obtenção do objetivo final, como as a seguir: (1) breves considerações quanto ao *dever fundamental de informação ambiental* e anotações sobre o *direito humano de informação ambiental* sob a perspectiva da Agenda da ONU para 2030 e do Acordo de Escazú; (2) uma leitura conjunta da aniversariante Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), com a LAI Ambiental (Lei n.º 10.650/2003) e a Lei do Governo Digital (Lei n.º 14.129/2021); com perspectivas de atuações institucionais contra a opacidade de dados ambientais, para ao final retomar-se as inquietações e propostas para um Estado (T)Ec(n)ológico.

No itinerário metodológico, optou-se, quanto aos fins, por pesquisa de natureza descritiva³ e, quanto aos meios, pela revisão da literatura e pesquisa documental. A investigação segue, portanto, a abordagem qualitativa. A revisão da literatura e a pesquisa documental e jurisprudencial abrangeram: (i) artigos e julgados voltados à análise da transparência fiscal e ambiental, controle social da Administração Pública e sobre Governo Digital; (ii) averiguação de dispositivos da Constituição Federal e das legislações que dispõem sobre os fundamentos da transparência governamental (marco legal que abarca a Lei de Acesso à Informação - Lei n.º 12.527/2011) e a instituição e operacionalização dos portais eletrônicos de transparência fiscal e ambiental pelos entes federativos.

2. O *dever fundamental de prestar informação ambiental* e anotações sobre o Direito Humano de informação ambiental sob a perspectiva da Agenda da ONU para 2030 e do Acordo de Escazú

Como abordado em outros capítulos da presente obra, há previsão constitucional de um *direito fundamental* de ser informado, de ter acesso à informação e aos dados públicos, assim como há um direito de informar e

³ GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 7. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2021.

livremente expressar-se.⁴ Na presente abordagem, o ponto de partida será o *dever de informar*, como forma de viabilizar a concretização do *direito de ser informado* e todos os demais *direitos fundamentais* interligados, que abarcam a própria viabilidade da democracia, que tem como uma de suas bases a possibilidade do exercício do *controle social* dos atos administrativos por todos os cidadãos.⁵ Na sequência, abordar-se-á mais especificamente o *dever fundamental de prestar informações de dados ambientais*.

Os direitos à informação e de acesso à informação estão consubstanciados no catálogo de direitos fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), no art. 5º, em seus vários incisos IV, X, XII, XIV, XXXIII, XXXIV, LX e LXXII.⁶ Sob a perspectiva de um *dever constitucional de acesso aos dados públicos*, bem como de *dever constitucional de publicidade e transparência*, há previsão constitucional nos art. 37, § 3º, inciso II; no art. 93, inciso IX; no art. 216, § 2º; e no art. 220 e parágrafos, todos da CRFB vigente. Por força da *cláusula de abertura* contida no § 2º do mesmo art. 5º da CRFB, mediante uma leitura conjunta com o art. 225 da CRFB, pode-se afirmar haver berço constitucional para um *dever fundamental de prestar informação ambiental* (objeto central da presente abordagem).

⁴ O *direito à informação* compreende três faculdades: buscar, receber ou prestar informações. Assim, tal direito inclui as tradicionais liberdades de expressão e impressão. Há, portanto, além da proteção à *busca e divulgação*, mas também à *recepção* de informações, opiniões ou ideias pelos diversos meios. Sobre o tema, vide: LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. El Derecho a la Información como Derecho Fundamental, in: CARBONELL, Jorge C. Miguel (Org.). *Derecho a la Información y Derechos Humanos* - Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, pp. 162 e ss. E também: SARLET, Ingo W., MOLINARO, C. A. Direito à Informação e Direito de Acesso à Informação como Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira, in: *Revista da AGU*, Brasília DF, ano XIII, n. 42, p. 09-38, out/dez. 2014.

⁵ BLIACHERIENE, Ana Carla; BLECAUTE, Antônio; CUNDA, Daniela Zago G. da. O portal eletrônico de transparência fiscal como instrumento do controle social 4.0: breve análise do alcance e da limitação dos dados disponibilizados à luz da legislação financeira e da lei do governo digital. *In Responsabilidade do Gestor na Administração Pública*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

⁶ CUNDA, Daniela Zago G. da; RAMOS, Letícia A. Comentários ao inciso LXXII - A vitalização do *habeas data*, na sociedade da informação e a necessária releitura para a máxima proteção do direito fundamental à proteção dos dados pessoais. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; RAMOS, Rafael; CUNDA, Daniela Zago G. da; WUNDERLICH, Alexandre; DUQUE, Marcelo S.; JOBIM, Marco Felix (organizadores). *Comentários ao art. 5.º da Constituição Federal de 1988*. 1.ª ed. . Londrina/PR: Editora Thoth, 2022. v. 1, pp. 614-624.

No que tange às possibilidades de controle social, de forma a melhor concretizar o direito à informação, há diplomas infraconstitucionais que garantem à sociedade o acesso a informações públicas de duas principais formas: *transparência passiva* e *transparência ativa*, neste caso melhor perfectibilizando o *controle social 4.0*.⁷ Referente à transparência de dados ambientais, recentemente, o Superior Tribunal de Justiça detalhou uma terceira modalidade de transparência – a *transparência reativa*. No julgamento do Recurso Especial n.º 1857098, da Relatoria do Ministro Og Fernandes, correlacionado à incidente de assunção de competência, a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça estabeleceu importantes teses sobre direito ao acesso à informação *dados ambientais*, que compreende: i) o dever de publicação, na internet, dos documentos ambientais (*transparência ativa*); ii) o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações ambientais específicas não publicadas (*transparência passiva*); e iii) o direito a requerer a produção de informação ambiental não disponível pela Administração (*transparência reativa*).⁸

No mencionado julgado ficam bem pontuados os importantes papéis do Poder Judiciário e do Ministério Público a salvaguardarem a *transparência passiva* e a *transparência reativa*. Já quanto à fiscalização do cumprimento da *transparência ativa*, cumpre não ser olvidado que os Tribunais de Contas detêm missão legal e constitucional de controle externo.⁹

⁷ A concepção de *controle externo 4.0* deverá considerar, além da noção da *atuação transtemporal* (que tutela os interesses das futuras gerações, em somatório à tutela das presentes gerações), a necessária *transparência transterritorial*, o que somente se torna possível mediante atuação conectiva e com amparo nas novas tecnologias (v.g. a *interoperabilidade de dados entre órgãos públicos* disciplinada nos arts. 38 a 41 da Lei nº 14.129/2021). Maiores detalhes sobre o tema, vide: BLIACHERIENE, Ana Carla; BLECAUTE, Antônio; CUNDA, Daniela Zago G. da. O portal eletrônico de transparência fiscal como instrumento do controle social 4.0: breve análise do alcance e da limitação dos dados disponibilizados à luz da legislação financeira e da lei do governo digital. In *Responsabilidade do Gestor na Administração Pública*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

⁸ Conforme Recurso Especial n.º 1857098, Relator Min. Og Fernandes, julgado em 11/05/2022.

⁹ Sobre a missão institucional dos Tribunais de Contas, quanto à perspectiva da transparência dos dados públicos fiscais, vide: BLIACHERIENE, Ana Carla; BLECAUTE, Antônio; CUNDA, Daniela Zago G. da. O portal eletrônico de transparência fiscal como instrumento do controle social 4.0: breve análise do alcance e da limitação dos dados disponibilizados à luz da legislação financeira e da lei do governo digital. In *Responsabilidade do Gestor na Administração Pública*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

Como já abordado, é inegável existir dever legal, constitucional, com *status de dever fundamental de prestar informações* (a incluir dados públicos relacionados ao meio ambiente). O ideal é o cumprimento imediato de tais deveres pelos administradores públicos (*transparência ativa*), que não têm discricionariedade, mas estão vinculados, podendo somente eximir-se de tais deveres em situações excepcionais e mediante robusta fundamentação. Ademais, o Poder Judiciário, o Ministério Público (incluindo o Ministério Público de Contas) e os Tribunais de Contas desempenham papel de destaque no controle das três modalidades de transparência: ativa, passiva e reativa.

Conjuntamente com o inegável *dever fundamental de informar* (dados públicos, que incluem dados ambientais), diante dos vários documentos internacionais, pode-se também afirmar existir um *direito humano à informação ambiental*. O direito de acesso à informação ambiental encontra-se reconhecido no direito internacional, na presente análise¹⁰ com destaque ao Princípio 10 da Declaração do Rio, mais recentemente, no âmbito da América Latina e Caribe, tutelado e figurando como um dos principais temas constantes no Acordo de Escazú (embora não internalizado e pendente de ratificação). Na mesma linha, são os objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda da ONU para 2030, com destaque aos ODS 09, 16 e 17 – objetivos que contém metas que são verdadeiros instrumentais a salvaguardar a transparência.

Nas presentes reflexões, por ser o Acordo mais recente, serão tecidos alguns comentários quanto ao Acordo regional firmado em Escazú (Costa Rica) sobre o acesso à informação, que concede destaque à participação pública em assuntos ambientais. Teve origem na Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável (Rio + 20) e é fundamentado no princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992. Além do propósito de tutelar a disponibilização de informações ambientais, visa a

¹⁰ Para um maior detalhamento dos diversos documentos internacionais que tutelam o princípio da publicidade e da transparência dos dados ambientais, vide o seguinte estudo com maior aprofundamento sobre o tema: CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. *Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2016.

estimular a participação popular (como já deixa claro o artigo 2).¹¹ No art. 3.º do Acordo de Escazú estão elencados os princípios e na letra "b" constam lado a lado os princípios da *transparência* e o *princípio de prestação de contas* (princípios interligados à missão institucional dos Tribunais de Contas).

A moderna ideia de *controle social 4.0* também consta prevista no item 9 do art. 4 do Acordo de Escazú, destacando-se o "uso das novas tecnologias da informação", fala-se em "dados abertos, nos diversos idiomas", "meios eletrônicos que serão utilizados de maneira a não gerar restrições ou discriminações para o público", ou seja, em perfeita sintonia com os ODS 09, 16 e 17 da Agenda da ONU/2030, todos ODS instrumentais.¹² O art. 5.º do Acordo em estudo é destinado especificamente ao *acesso à informação ambiental*, delimitando-se que compreende "solicitar e receber informação sem necessidade de informar interesse especial", ser informado de maneira expedita e a possibilidade de impugnar e recorrer se a informação não for fornecida (na lógica da *transparência reativa*). Há previsão também do acesso à informação pelos grupos em situação de vulnerabilidade e menção aos povos indígenas e grupos étnicos. No item 6 do art. 5.º estão previstas as raras exceções à regra geral da ampla transparência, como questões de risco de vida, segurança nacional ou se afetarem negativamente a proteção do meio ambiente, ou for interferir na persecução de delitos.

No tópico 18 do art. 5.º do Acordo de Escazú há menção a instituições imparciais a tutelar e promover a transparência e acesso à informação ambiental, mediante fiscalização e cumprimento das normas (no Brasil, cenário

¹¹ O mesmo artigo conceitua o que se entende (alínea C) por "informação ambiental como qualquer informação escrita, visual, sonora, eletrônica ou registrada em qualquer outro formato, relativa ao meio ambiente e seus elementos e aos recursos naturais, incluindo as informações relacionadas com os riscos ambientais e os possíveis impactos adversos associados que afetem ou possam afetar o meio ambiente e a saúde, bem como as relacionadas com a proteção e a gestão ambientais". Disponível na íntegra no seguinte sítio eletrônico: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf Acesso em 05/06/2022.

¹² Melhor detalhando o tema, vide o seguinte estudo: CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da; RAMOS, Letícia Ayres; BLIACHERIENE, Ana Carla. Contratações Públicas como instrumento de concretização do *dever de sustentabilidade* e dos ODS 05 e 12 da Agenda da ONU para 2030: a contratação de vítimas de violência de gênero como uma boa prática a ser ampliada. In CUNDA, Daniela Zago G; GODINHO, Heloísa; LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo e as mutações do Direito Público: Licitações e Contratos*. 1.ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022. (obra no prelo)

de atuação dos Tribunais de Contas, Poder Judiciário, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas). No art. 6º do Acordo de Escazú, há detalhamentos quanto à geração e divulgação de informações ambientais, que deverão ser de maneira sistemática e proativa (item 1), estarem disponíveis em formatos acessíveis (item 2), com sistemas de informação ambiental atualizados (item 3)¹³, e o item 4 do art. 5º traz expressamente o “registro de emissões e lançamento de contaminantes no ar, na água, no solo e no subsolo, bem como de materiais e resíduos sob sua jurisdição, o qual será (...) atualizado periodicamente.” Nesse âmbito, depreende-se uma perfeita sintonia com os ODS 11, 12, 13 e 15 da Agenda da ONU/2030¹⁴, assim como com as normas infraconstitucionais analisadas no item seguinte.

No Acordo de Escazú, além de diretrizes para um Estado Ecológico, há destaque de diretrizes para um Estado Democrático de Direito, ao se estabelecer no art. 7º a participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais, desde as etapas iniciais do mencionado decisório (item 4), com prazos razoáveis (item 5) e determinação de posterior informação motivada e fundamentada da decisão e resultados (item 8), com estabelecimento do que se considera como informações básicas a serem publicizadas (item 17).

A *transparência reativa* (nos dizeres do recente julgado do STJ) está detalhada no art. 8º do Acordo de Escazú que aborda o acesso a instâncias judiciais e administrativas, com possibilidade de medidas cautelares e

¹³ O referido item 3 do art. 6º do Acordo de Escazú ainda especifica: “Cada Parte contará com um ou mais *sistemas de informação ambiental atualizados*, que poderão incluir, entre outros: a) os textos de tratados e acordos internacionais, bem como as leis, regulamentos e atos administrativos sobre meio ambiente; b) relatórios sobre a situação do meio ambiente; c) uma lista das entidades públicas com competência em matéria ambiental e, se possível, suas respectivas áreas de atuação; d) a lista de zonas contaminadas, por tipo de contaminante e localização; e) informações sobre o uso e a conservação dos recursos naturais e serviços dos ecossistemas; f) relatórios, estudos e informações científicos, técnicos e tecnológicos em questões ambientais elaborados por instituições acadêmicas e de pesquisa, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras; g) fontes relativas à mudança climática que contribuam para fortalecer as capacidades nacionais nesta matéria; h) informações sobre os processos de avaliação do impacto ambiental e de outros instrumentos de gestão ambiental, conforme o caso, e as licenças ou permissões ambientais concedidas pelas autoridades públicas; i) uma lista estimada de resíduos por tipo e, se possível, separada por volume, localização e ano; j) informações sobre a imposição de sanções administrativas em questões ambientais.” Disponível na íntegra no seguinte sítio eletrônico:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf Acesso em 05/06/2022.

¹⁴ <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> Acesso em 05/06/2022.

provisórias. Ao final (art. 10) são estabelecidas diretrizes para o fortalecimento de capacidades, assim como cooperação (art. 11) com forte conexão com os ODS 16 e 17 da Agenda 2030/ONU, dando-se ênfase à capacitação e conscientização sobre questões ambientais e menção de um Centro de Intercâmbio de Informações (art. 12).

Providenciado um rápido esboço dos documentos em *prol da transparência de dados ambientais* no cenário internacional, retoma-se a afirmação de que o direito nacional espelha princípios semelhantes por todo o ordenamento, desde o nível constitucional, com respaldo em variadas leis federais que, inclusive, intitulam-se “Leis de Acesso a Informações” (v.g. Leis n.º 12.527/2011 e Lei n.º 10.650/2003), robustecidas com possibilidade de modernas ferramentas previstas na Lei do Governo Digital, temáticas abordadas a seguir.

3. Uma leitura conjunta da aniversariante Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), com a LAI Ambiental (Lei n.º 10.650/2003) e a Lei do Governo Digital (Lei n.º 14.129/2021) para um *Estado (T)Ec(n)ológico*

Uma interessante contextualização da proposta de leitura conjunta da LAI Ambiental (Lei n.º 10.650/2003), que no próximo ano estará complementando 20 anos de vigência, com a decenária Lei de Acesso a Informações (Lei 12.527/2011), que detém maior amplitude temática, foi objeto de debate na recente decisão do Superior Tribunal de Justiça¹⁵ já mencionada

¹⁵ Cf. o RESP 185709, Relator Min. Og Fernandes, julgado em 11/05/2022. (...) ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL (...) PRINCÍPIO 10 DA DECLARAÇÃO DO RIO. PRINCÍPIO DA MÁXIMA DIVULGAÇÃO. PRINCÍPIO *FAVOR INFORMARE*. ACORDO DE ESCAZÚ. CONVENÇÃO DE AARHUS. LEGISLAÇÃO INTERNA POSITIVADA. CONVERGÊNCIA. ARTS. 2.º DA LEI 10.650/2003, 8º DA LEI 12.527/2011 (LAI) E 9º DA LEI 6.938/1981 (POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – PNMA). TRANSPARÊNCIA AMBIENTAL ATIVA. DEVER ESTATAL DE INFORMAR E PRODUIR INFORMAÇÃO AMBIENTAL. PRESUNÇÃO RELATIVA. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO ADEQUADA DA NEGATIVA. CONTROLE JUDICIAL DO ATO ADMINISTRATIVO. CABIMENTO. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA). PLANO DE MANEJO. PUBLICAÇÃO PERIÓDICA DE RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO. PORTAL DE INTERNET. AVERBAÇÃO NO REGISTRO DE IMÓVEIS URAIS. PREVISÃO LEGAL. (...) O direito de acesso à informação ambiental encontra-se reconhecido no direito internacional, em diversas normas que visam dar cumprimento ao Princípio 10 da Declaração do Rio. No âmbito da América Latina e Caribe, o Acordo de Escazú dispõe sobre a matéria. Embora não internalizado, pendente de ratificação, o direito nacional reflete princípios semelhantes por todo o ordenamento, desde o nível

constitucional, que se espalham em variadas leis federais. 3. O direito de acesso à informação configura-se em dupla vertente: direito do particular de ter acesso a informações públicas requeridas (transparência passiva) e dever estatal de dar publicidade às informações públicas que detém (transparência ativa). Atua, ademais, em função do direito de participação social na coisa pública, inerente às democracias, embora constitua-se simultaneamente como direito autônomo. 4. No regime de transparência brasileiro, vige o Princípio da Máxima Divulgação: a publicidade é regra, e o sigilo, exceção, sem subterfúgios, anacronismos jurídicos ou meias-medidas. É dever do Estado demonstrar razões consistentes para negar a publicidade ativa e ainda mais fortes para rejeitar o atendimento ao dever de transparência passiva. 5. A opacidade administrativa não pode ser tolerada como simulacro de transparência passiva. O dever estatal de transparência ativa antecede o direito do cidadão em reclamar a transparência passiva. É o desatendimento da publicação espontânea e geral de informações públicas que abre ao cidadão o direito de reclamar, individualmente, acesso às informações públicas não publicadas pelo Estado. 6. Eis a ordem natural das coisas, em matéria de transparência em uma democracia: i) a Administração atende o dever de publicidade e veicula de forma geral e ativa as informações públicas, na internet; ii) desatendido o dever de transparência ativa, mediante provocação de qualquer pessoa, a Administração presta a informação requerida, preferencialmente via internet; iii) descumprido o dever de transparência passiva, aciona-se, em último caso, a Justiça. Não é a existência dos passos subsequentes, porém, que apaga os deveres antecedentes. Ou seja: não é porque se pode requerer acesso à informação que a Administração está desobrigada, desde o início de publicá-la, ativamente e independentemente de requerimento anterior. 7. Impõe-se ao Estado, em regra, a publicação (especialmente na internet, acresça-se) de informações públicas, não se tratando de ato discricionário. Para não publicar a informação pública na internet, o Administrador deve demonstrar motivações concretas, de caráter público e republicano, aptas a afastar a regra da transparência ativa. Descumprida a regra, viabiliza-se ao cidadão o requerimento de acesso. Para negar-se atender a transparência passiva, os motivos do Administrador devem ser ainda mais graves, conforme normas de sigilo taxativamente previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI). Em matéria de transparência, no Brasil, a autointerpretação administrativa em favor de si mesma, a pretexto de discricionariedade, é vedada, devendo a negativa ser sempre fundamentada em decisão pública, sujeita a revisão administrativa e controle judicial. 8. No Âmbito de transparência ambiental o ordenamento brasileiro intensifica ainda mais o dever do Estado, impondo inclusive a produção da informação ambiental, e não apenas a divulgação daquelas de que dispõem (transparência reativa). É certo que a previsão deve ser interpretada modernamente, sendo de ponderar os pedidos de produção da informação ambiental é relativa, podendo ser, mediante justificação expressa e razoável, afastada pela Administração, sujeita tal decisão ao crivo judicial. 9. No caso concreto, não se vislumbra razoável a inexistência de relatórios de execução do Plano de manejo da área de Proteção ambiental (APA) do Lajeado. Se não existem, devem ser produzidos, à luz da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, art. 9, XI). Produzidos, devem ser ativamente publicados pela municipalidade, em seu portal de internet (LAI – Lei 12.527/2011, art. 8º, § 2.º). (...) 13. Em suma, o ainda incipiente Estado de Direito Ambiental, também dito Estado Ecológico de Direito ou Estado Socioambiental de Direito (*Environmental Rule of Law*), brasileiro contempla dentre as medidas de transparência ambiental, entre outras: i) o dever estatal de produzir relatórios de execução de projetos ambientais, como os Planos de Manejo de APAs; ii) o dever estatal de publicar tais relatórios na internet, com periodicidade adequada; e iii) a averbação das APAs nos registros de imóveis rurais, mediante requerimento direito do Ministério Público aos órgãos. 14. Fixam-se as seguintes teses vinculantes neste IAC: Tese A) O direito de acesso à informação no Direito Ambiental brasileiro compreende: i) o dever de publicação, na internet, dos documentos ambientais detidos pela Administração não sujeitos a sigilo (transparência ativa); ii) o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações ambientais específicas não publicadas (transparência passiva); e iii) direito a requerer a produção de informação ambiental não disponível para a Administração (transparência reativa);

Tese B) Presume-se a obrigação do Estado em favor da transparência ambiental, sendo ônus da Administração justificar seu descumprimento sempre sujeita a controle judicial, nos seguintes termos: i) na transparência ativa, demonstrando razões administrativas adequadas

no tópico antes desenvolvido. O Relator Ministro Og Fernandes apontou que o *artigo 2º da Lei de Acesso à Informação Ambiental* protege o direito público de acesso às informações sob a guarda da Administração relativas a políticas, planos e programas causadores de impacto ambiental, entre outros assuntos. Já o *artigo 8º da Lei de Acesso à Informação* estipula como dever dos órgãos públicos promover, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo por eles produzidas ou custodiadas. O Min. Og Fernandes ainda afirmou que "deve-se integrar as duas normas e intensificar seus efeitos." Na sequência afirmou que "a partir da LAI, não há mais dúvidas de que o direito de acesso à informação não é unicamente um direito de defesa do cidadão contra o abuso estatal, mas um dever prestacional do Estado democrático".

Depreende-se que muitas vezes para a obtenção de acesso a informações ambientais, a Lei de Acesso à Informação específica (Lei 10.650/2003) não é mencionada. Mesmo antes da entrada em vigor da LAI (Lei 12.27/2011) a precursora lei não foi aplicada a contento, assim como não foi fiscalizada com afinco. Em termos normativos, a "opacidade de dados ambientais" não deveria ter espaço. Além de legislações infraconstitucionais, há relevantes previsões legais regionais, como, exemplificativamente, o *dever de transparência dos dados ambientais* previsto no Código Ambiental Estadual do Rio Grande do Sul – Lei Estadual n.º 15.434/2020 (v.g. arts. 3.º, 5.º, 6.º, 10, 11, 19, 77, 78, 79 e 80 e art. 24, todos da Lei Estadual n. 15.434, de 09 de janeiro de 2020).

Sob a perspectiva de análise proposta, constata-se detalhamentos quanto à *transparência ativa* na Lei 10.650/2003 quanto aos integrantes do

para opção de não publicar; *ii*) na transparência passiva, de enquadramento da informação nas razões legais e taxativas de sigilo; e *iii*) na transparência ambiental reativa, da irrazoabilidade da pretensão de produção da informação inexistente.

Tese C) O regime registral brasileiro admite a averbação de informações facultativas sobre o imóvel, de interesse público, inclusive as ambientais;

Tese D) O Ministério Público pode requisitar diretamente ao oficial de registro competente a averbação de informações alusivas a suas funções institucionais. (...)

16. Recurso especial a que se dá provimento, com teses vinculantes fixadas em incidente de assunção de competência (art. 947 do CPC/2015). Inteiro teor disponível no seguinte site: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1510982127/inteiro-teor-1510982172>
Acesso em 05/06/2022.

Sisnama, que nos termos dos art. 2.º e 3.º ficam obrigados a permitir o acesso público aos “documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda”, inclusive por meio eletrônico. Nos vários incisos há exemplificação de informações consideradas como matéria ambiental. No parágrafo primeiro, há dispositivo que estabelece que “qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações”. Na sequência, fica claro que a regra geral será a publicidade e transparência e que o sigilo deverá ser a exceção, previsto pontualmente. Algumas das determinações de publicação merecem leitura em consonância com os normativos mais recentes, como a exigência de publicação em Diário Oficial (art. 4.º). Assim como a *transparência passiva* prevista no § 5.º do art. 2 da LAI Ambiental ensejar ser ampliada diante das novas tecnologias. Da mesma forma, a atualização e a imediata disponibilização dos dados ambientais necessita ser nos termos da LAI e da Lei do Governo Digital e não até trinta dias após a publicação dos atos a que se referem, como previsto no parágrafo único do art. 4.º da LAI Ambiental. Diretrizes atinentes à *transparência reativa* quanto aos dados ambientais encontrarão suporte em outros normativos, como na própria LAI (referente a dados públicos *lato sensu*) e na Lei do Governo Digital, dentre outras leis que contêm garantias constitucionais e processuais.

Providenciado o diálogo entre a Lei de Acesso a Informações Ambientais - Lei n.º 10.650/2003- e a Lei de Acesso a Informações (dados públicos em geral) – Lei 12.527/2011-, passa-se a uma célere abordagem em conjunto com a recente Lei do Governo Digital – Lei 14.129/2021.

Antes do detalhamento pelo Superior Tribunal de Justiça da modalidade de *transparência reativa*, na dúplici análise subdividida em *transparência ativa* (art. 29, “caput” e § 2.º, da Lei do Governo Digital e art. 8.º da LAI) e *transparência passiva* (art. 30 da Lei do Governo Digital e art. 10, § 3.º e art. 11 da LAI)¹⁶, ambas as leis dispunham sobre o tema, sendo que a Lei 14.129/2021

concedeu *enforcement*, amplitude, possibilidades e instrumentos inovadores às diretrizes que tutelam o acesso à informação.

Quanto à *transparência ativa*, no art. 29 da Lei do Governo Digital a liberdade de acesso é ampliada (em comparativo com o art. 8.º da LAI), ao mesmo tempo em que há cautela quanto à proteção de dados somada ao zelo quanto à privacidade (inc. VII do art. 29 da LGD e art. 31 da LAI), e determinação de atualização periódica com conjunta garantia de que os dados sejam também perenes. Outras evoluções, dignas de registro, são as diretrizes de que os dados públicos sejam *intercambiáveis* e a *interoperabilidade* (arts. 38 a 41 da Lei do Governo Digital), na lógica de uma *transparência ativa em rede*, facilitando, portanto, os *controles social e externo 4.0*, com sistemas de tecnologia da informação que trabalhem conjuntamente. Saliente-se que diretrizes quanto ao monitoramento do acesso à informação (tanto no art. 40 da LAI, como no art. 31 da Lei do Governo Digital) desempenham *papel garantidor da transparência ativa*.

Ao se abordar os mecanismos de atuações no exercício do controle externo, sob a perspectiva da transparência de dados públicos (financeiros e/ou de outras naturezas – v.g. dados ambientais, nos termos de sua Lei de Acesso à Informação específica – Lei nº 10.650/2003¹⁷), as novas tecnologias e inovações merecem acolhida, em cotejo com as determinações legais constantes na recente Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021).

A Lei do Governo Digital tem como diretrizes para maior eficiência pública: a desburocratização, a transparência, o incentivo à participação social e o uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho, de maneira a promover com maior efetividade o *direito e dever constitucional e legal de informação e transparência*, quer seja na perspectiva nacional, quer seja na perspectiva internacional (como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

¹⁷ Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.650.htm#:~:text=L10650&text=LEI%20No%2010.650%2C%20DE%2016%20DE%20ABRIL%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20acesso%20p%C3%ABlico,e%20entidades%20tegrantes%20do%20Sisnama. Acesso em: 5 jun. 2022.

nº 9, 16 e 17 da Agenda da ONU para 2030 deixam claro).¹⁸

Considerações Finais

A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), tema central do presente livro, muito bem registra o regime de transparência brasileiro, com primazia ao *Princípio da Máxima Divulgação*, tendo a publicidade como regra geral e o sigilo como exceção. Todas as Leis de Acesso a Informações abordadas demonstram ser dever do Estado elucidar razões consistentes para negar a *transparência ativa* e ainda melhor fundamentadas para rejeitar o atendimento ao *dever de transparência passiva*.

Não há mais espaço para *opacidade administrativa*, tampouco para *simulacros de transparência*. O dever estatal de *transparência ativa* (cenário de atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização de seu fiel cumprimento) antecede o direito do cidadão em postular a *transparência passiva*. Como bem pontuado pelo Superior Tribunal de Justiça, deverá haver uma ordem natural das coisas, em matéria de transparência em uma democracia, primeiro "i) a Administração atende o dever de publicidade e veicula de forma geral e ativa as informações públicas, na internet;"¹⁹ na sequência, "ii) desatendido o dever de transparência ativa, mediante provocação de qualquer pessoa, a Administração presta a informação requerida, preferencialmente via internet;"²⁰ cenário que a Lei do Governo Digital concede suporte às Leis de Acesso a Informações. Ao final, "iii) descumprido o dever de transparência passiva, aciona-se, em último caso, a Justiça. Não é a existência dos passos subsequentes, porém, que apaga

¹⁸ Detalhando tais temáticas, vide mais uma vez: BLIACHERIENE, Ana Carla; BLECAUTE, Antônio; CUNDA, Daniela Zago G. da. O portal eletrônico de transparência fiscal como instrumento do controle social 4.0: breve análise do alcance e da limitação dos dados disponibilizados à luz da legislação financeira e da lei do governo digital. In *Responsabilidade do Gestor na Administração Pública*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

¹⁹ Cf. o RESP 185709, Relator Min. Og Fernandes, julgado em 11/05/2022.

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1510982127/inteiro-teor-1510982172>
Acesso em 05/06/2022.

²⁰ Cf. o RESP 185709, Relator Min. Og Fernandes, julgado em 11/05/2022.

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1510982127/inteiro-teor-1510982172>
Acesso em 05/06/2022.

os deveres antecedentes."²¹

Procurou-se demonstrar que a Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011- faz parte de um conjunto normativo que visa a tutelar *transparência e publicidade de dados públicos*, nas modalidades de *transparência ativa, passiva e reativa*, incluindo-se a possibilidade de fiscalização da destinação correta de recursos públicos a concretizarem direitos fundamentais (v.g. o ambiente ecologicamente equilibrado). A possibilidade de acesso a dados públicos deverá se dar de forma equilibrada, ao mesmo tempo que com a devida proteção de dados, deverá ser prioritariamente ampla e acessível por todos, democraticamente disponível aos cidadãos, ao controle interno, assim como monitorada pelo controle externo. Este controle é exercido pelos Tribunais de Contas, que deverão além da missão constitucional de fiscalizar, também tutelar pela efetiva transparência, como forma de garantir que os demais controles coexistam, sobretudo o controle social e respectivas possibilidades tecnológicas também previstas na Lei do Governo Digital.

A vigência da Lei de Acesso a Informações nos últimos dez anos demonstrou que por si só não é garantia de transparência e publicidade. Trata-se de uma conquista inegável, acompanhada de outros normativos na esfera nacional, regional e com previsões internacionais (mesmo que na modalidade de Soft Law) que a robustecem, mas necessita ser cumprida por gestores públicos (transparência ativa), fiscalizada pelas instituições competentes e sobretudo ser utilizada e postulada por cidadãos conscientes (transparência passiva e reativa).

Considerando-se a transterritorialidade envolvida nas questões ambientais, os *dados públicos referentes à tutela do ambiente* deverão ser de acesso planetário, cenário que as novas tecnologias têm uma contribuição ainda maior, confirmando a interpretação sistemática proposta nas presentes reflexões, visando a contornar a opacidade dos dados ambientais como um

²¹ Cf. o RESP 185709, Relator Min. Og Fernandes, julgado em 11/05/2022.

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1510982127/inteiro-teor-1510982172>
Acesso em 05/06/2022.

importante passo na concretização de um Estado que, além de Democrático e de Direito, deverá ser tecnológico (a serviço do social e do ecológico), ou nos termos ora propostos um Estado (T)Ec(n)ológico.

Referências Bibliográficas

ABREU, W. M. de; GOMES, R. C. (2021). Transparência fiscal explica a percepção da corrupção, mas Democracia importa! *Revista de Contabilidade e Organizações*, 15:e182094. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2021.182094>. Acesso em 05 de junho de 2022.

ACORDO DE ESCAZÚ. Disponível no seguinte site:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf
Acesso em 05/06/2022.

BINENBOJM, Gustavo. O princípio da publicidade administrativa e a eficácia da divulgação de atos do poder público pela Internet. *Revista de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 13, abr./jun. 2006.

BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da Eficiência do Gasto Orçamentário*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BLIACHERIENE, Ana Carla; BARBOSA, Antonio Blecaute Costa; CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. O portal eletrônico de transparência fiscal como instrumento do controle social 4.0: análise do alcance e limitação dos dados disponibilizados à luz da legislação financeira e da lei do governo digital. In: CONTI, José Maurício; MARRARA, Thiago; IOCKEN, Sabrina Nunes; CARVALHO, André Castro (coord.). *Responsabilidade do gestor na Administração Pública: aspectos gerais*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. ISBN 978-65-5518-412-9. v.1.

BIONI, Bruno; LUCIANO, Maria. O Princípio da Precaução na Regulação de Inteligência Artificial: Seriam as Leis de Proteção de Dados o seu Portal de Entrada?. In: Frazão, Ana; Mulholland, Caitlin. (Org.). *Inteligência Artificial e Direito - Ética, Regulação e Responsabilidade*. 1 ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

BOBBIO, Norberto. *Democracia e segredo*. Organização de Marco Revelli. Tradução de Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 6 fev. 2022.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Organização de Alexandre de Moraes. 51. ed. versão atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo. Brasília, DF, 5 de maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 6 fev. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo. Brasília, DF, 18 de nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 5 jun. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 14.129/2021, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132>. Acesso em: 5 jun. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10650&ano=2003&ato=8a5QTUq10dRpWtaaf>. Acesso em: 5 jun. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Brançosos e Interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. O papel da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático da Administração Pública. In: GUEDES, Álvaro Martim; FONSECA, Francisco (org.). *Controle Social da Administração Pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 129-156.

DONEDA, Danilo. A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental. *Revista Espaço Jurídico*. v. 12, n. 2, p. 91-108, jul./dez. 2011.

CLEMENTS, Benedict et al. *Relatório sobre Avaliação da Transparência Fiscal relativo ao Brasil*. Washington, D.C.; USA: International Monetary Fund, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/importacao-arquivos/Relat-C3-B3rio-20de-20transpar-C3-AAncia-20-20Portugu-C3-AAs.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022.

CRAVO, Daniela; CUNDA, Daniela Zago G. da; RAMOS, Rafael. *Lei Geral de Proteção de Dados e o Poder Público*, Porto Alegre, v. 1, p. 223, 2021. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/pgm/noticias/procuradoria-e-tce-orientam-sobre-aplicacao-da-lei-geral-de-protecao-de-dados>. Acesso em: 10 fev. 2022.

CUNDA, Daniela Zago G. da; RAMOS, Letícia A. Comentários ao inciso LXXII - A vitalização do *habeas data*, na sociedade da informação e a necessária releitura para a máxima proteção do direito fundamental à proteção dos dados pessoais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; RAMOS, Rafael; CUNDA, Daniela Zago G. da; WUNDERLICH, Alexandre; DUQUE, Marcelo S.; JOBIM, Marco Felix (organizadores). *Comentários ao art. 5.º da Constituição Federal de 1988*. 1.ª ed. . Londrina/PR: Editora Thoth, 2022. v. 1, pp. 614-624.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da; RAMOS, Letícia Ayres; BLIACHERIENE, Ana Carla. Contratações Públicas como instrumento de concretização do *dever de sustentabilidade* e dos ODS 05 e 12 da Agenda da ONU para 2030: a contratação de vítimas de violência de gênero como uma boa prática a ser ampliada. In CUNDA, Daniela Zago G.; GODINHO, Heloísa; LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo e as mutações do Direito Público: Licitações e Contratos*. 1.ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022/2023. (obra no prelo)

CUNDA, Daniela Zago G.; RAMOS, Letícia A. A Ciber@dmministração Pública e Controle 4.0, seus desafios em tempo de pandemia do coronavírus, e a transparência ampliada (para além de translúcida). In: LIMA, Luiz Henrique et al. (coord.) *Os Desafios do Controle Externo diante da pandemia da COVID 19: Estudos dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Controle de Sustentabilidade Fiscal pelos Tribunais de Contas: tutela preventiva da responsabilidade fiscal e a concretização da solidariedade intergeracional. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre (coord.) *Contas Governamentais e Responsabilidade Fiscal: desafios para o controle externo*. Estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. *Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2016.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. O Dever Fundamental à Saúde e o Dever Fundamental à Educação na Lupa dos Tribunais (para além) de Contas. Ebook, Porto Alegre: Editora Simplíssimo Livros, 2013.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Sustentabilidade Fiscal sob a Ótica da Solidariedade e os Direitos Sociais em Xequê. *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, 2013-a, ano 2, n. 3, 1911-1967. Disponível em: <http://www.idb-fdul.com/> ISSN: 2182-7567.

FONSECA, Francisco; BEUTTENMULLER. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. In: GUEDES, Álvaro Martim; FONSECA, Francisco (org.). *Controle Social da Administração Pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 75-102.

FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 5. ed. rev. ampliada. São Paulo: Malheiros, 2013.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FREY, Klaus *et al.* O acesso à informação. In: SPECK, Bruno Wilhelm (org.). *Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, 378-410.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 7. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2021.

GOMES, Carla Amado. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de deveres de Protecção do Ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007 (versão Ebook).

GOMES, Carla Amado. *Sustentabilidade ambiental: missão impossível?* Publicações da FDUL/ICJP, maio/2014. disponível no site: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/palmas-sustentabilidade.pdf> Acesso em 5 jun.2022

HEINEN, Juliano. Acesso à Informação e seus “Dois Maridos: duas leis em um mesmo tema – transparência e tratamento dos dados. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (coord.). *Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, pp. 171-184.

HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência: informação pública em rede e a intimidade como um dos limites constitucionais – uma abordagem a partir do tema 483 da Repercussão Geral examinada pelo STF. *Revista de Direito*

Administrativo e Constitucional., Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 209, jul./set. 2016.

LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. *Revista Interesse Público*, Porto Alegre, n. 39, p. 55-71, set./out. 2006.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. El Derecho a la Información como Derecho Fundamental, in: CARBONELL, Jorge C. Miguel (Org.). *Derecho a la Información y Derechos Humanos* - Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000.

INSTITUTO RUI BARBOSA, *Resolução nº 07/2014*. Diretrizes de ação e condução da InfoContas. vide: <https://irbcontas.org.br/infocontas/>. Acesso em: 18 fev. 2022.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Transparência e divulgação institucional. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, n. 105, set. 2010.

MOTTA, Fabrício Macedo. Os princípios da publicidade e [da] transparência administrativa. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coordenação científica). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. Coordenação executiva de Léo Ferreira Leoncy. São Paulo: Saraiva Educação. 2018 (Série IDP), p. 957-960.

MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (coord.). *Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

NABAIS, José Casalta; TAVARES DA SILVA, Suzana. *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Coimbra: Almedina, 2011.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *O cidadão como parceiro*: manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas. Tradução de Maria Emília Soares Mendes. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Secretaria de Gestão (SEGES), 2002.

PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 407-424, out./dez. 2011. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80/77>. Acesso em: 27 de out. 2021.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Ciberciudadaní@ o ciudadanía.com?* Barcelona: Gedisa, 2004.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Los Derechos Fundamentales*. 9. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2007.

PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 407-424, out./dez. 2011. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80/77>. Acesso em: 27 de out. 2021.

POSTER, Mark. *CyberDemocracy: Internet and the Public Sphere*. Disponível em: www.forumglobal.de/soc/bibliot/p/cyberdemocracy_poster.htm. Acesso em: jul. 2020.

ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. Transparência e *accountability* no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. In: BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 84-95, 2012.

RUARO, Regina Linden; CURVELO, Alexandre Schubert. A participação popular como instrumento de eficácia na prestação dos serviços públicos e acesso à informação. In: CANOTILHO, J.J. Gomes et al. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2018 (Série IDP), 961-965.

SANTOS, Ludmila. Governo quer mais proteção para dados na internet. In: *CONJUR*, 25 jan. 2011. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-jan-25/consulta-publica-traca-diretrizes-lei-protecao-dados-pessoais>. Acesso em: 19 jan. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na Constituição brasileira. *Revista da AGU*, Brasília-DF, ano XIII, n. 42, p. 10- 38, out./dez. 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo W., MOLINARO, C. A. Direito à Informação e Direito de Acesso à Informação como Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira, in: *Revista da AGU*, Brasília DF, ano XIII, n. 42, p. 09-38, out/dez. 2014.

TAVARES, André Ramos. O dever de transparência. In: CANOTILHO, J.J. Gomes et al. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2018 (Série IDP), p. 376-378.

VAZ, Kristinne et al. A controversa transparência dos portais eletrônicos governamentais. *Periódicos Científicos da UFMT*, abr. 2021. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/repad/article/view/11646/8158>. Acesso em: 18 fev. 2022.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. *R. Cont. Fin. – USP*,

São Paulo, v. 25, n. 66, p. 242-254, set./out./nov./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rcf/a/Lct6sMGqQCCqkxHXXHV8sHbF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 fev. 2022.

