

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

EDGAR CLEMENTINO DE SOUZA NETO

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO MECANISMO DE TRANSPARÊNCIA AD-
MINISTRATIVA: ANÁLISE DE SUA APLICAÇÃO NA UNIVERSIDADE DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO NORTE.

MOSSORÓ
2021

EDGAR CLEMENTINO DE SOUZA NETO

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO MECANISMO DE TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DE SUA APLICAÇÃO NA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE.

Monografia apresentada à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN – como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Raimundo Márcio Ribeiro Lima.

MOSSORÓ
2021

© Todos os direitos estão reservados a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

**Catlogação da Publicação na Fonte.
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.**

N4691 NETO, Edgar Clementino de Souza

Lei de acesso à informação como mecanismo de transparência administrativa: análise de sua aplicação na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. / Edgar Clementino de Souza NETO. - Mossoró/RN, 2021.

67p.

Orientador (a): Prof. Dr. Raimundo Márcio Ribeiro Lima.
Monografia (Graduação em Direito). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

1. Direito à informação. 2. Transparência Administrativa. 3. Lei de Acesso à Informação. 4. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. I. Lima, Raimundo Márcio Ribeiro. II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pela Diretoria de Informatização (DINF), sob orientação dos bibliotecários do SIB-UERN, para ser adaptado às necessidades da comunidade acadêmica UERN.

EDGAR CLEMENTINO DE SOUZA NETO

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO MECANISMO DE TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DE SUA APLICAÇÃO NA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE.

Monografia apresentada à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN – como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em __/__/__

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Raimundo Márcio Ribeiro Lima
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Profa. Ma. Veruska Sayonara de Góis
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Prof. Me. Edigleuson Costa Rodrigues
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

*À minha mãe querida, razão disso tudo.
Ao meu irmão querido, devo tudo.*

AGRADECIMENTOS

A minha mãe Ceição Melo e irmão Isac Neto, sem vocês minha vida não faria sentido.

Ao meu avô e avó, Isac Assis e Alcinda Mendes, exemplo de tudo que é bom nesse mundo.

Ao meu pai, Edilberto Rebouças, por ser presente, cuidadoso e amoroso, mesmo quando a distância insiste em fazer morada.

A minha companheira de longos anos, Sabrina Siebra, sem você nada disso seria possível. De alguma forma, quando te conheci, eu sabia que era você. Tão importante quanto, Keyla Santos, que me acolheu como se filho fosse.

Aos familiares, responsáveis pelas melhores memórias.

Aos meus amigos-irmãos Matheus Melo, Matheus Fernandes e Raul Felipe, nós duplicamos as alegrias e dividimos as tristezas.

Ao professor orientador, Prof. Márcio Ribeiro, fonte inesgotável de inspiração.

Aos membros da banca examinadora, por ter aceitado o convite e importância na minha vida acadêmica.

Aos que participaram dessa trajetória acadêmica, nos estágios, práticas, pesquisas e experiências vivenciadas.

Aos que fazem parte da UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO NORTE, por tudo que nos é proposto.

*Os pequenos atos que se executam são melhores que todos
aqueles grandes que se planejam.*
(George Marshall)

RESUMO

O direito à informação nas sociedades contemporâneas encontra verdadeiro status fundamental, atuando como mandamento nuclear das relações em seus variados contextos. Por consequência, essa sistemática democratiza e fortalece a atividade administrativa, haja vista a necessidade perene de divulgação, transparência, controle social e político. Em maio de 2012, a Lei de Acesso à Informação (LAI), nº 12.527/2011, passou a vigorar no Brasil, buscando regulamentar o direito à informação em todos os entes, colocando à disposição dos cidadãos essa garantia constitucional, de forma acessível, plena e democrática, revestindo-se de verdadeira ferramenta de controle participativo. Entretanto, apesar disso, percebe-se que a evolução da transparência administrativa nacional ainda é incipiente, sobretudo nos aspectos relacionados ao cumprimento e efetividade dos requisitos e critérios estabelecidos na legislação em comento. A Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), por óbvio, deve observar a aplicação e manutenção, como forma de *accountability* social e participação cidadã. Diante dessas constatações, objetiva-se, através do presente estudo, analisar a efetividade da LAI como mecanismo de transparência administrativa. Para isso, utilizou-se o método de abordagem dedutiva, explicativa, bibliográfica e qualitativa, com base em análise histórica do surgimento, construção e desafios até o reconhecimento do direito à informação na órbita dos ordenamentos internos e externos. Os procedimentos adotados foram o de observação estruturada e não participativa dos sistemas informativos como sites, portais e outros meios de comunicação, além de formulário-questionário para aferição do comportamento passivo da Instituição. Concluiu-se que, apesar de esforço administrativo, as medidas adotadas pela UERN ainda são tímidas e insuficientes, sobretudo no aspecto ativo, se comparadas com as expectativas criadas pela LAI.

Palavras-chave: Direito à informação; Transparência Administrativa; Lei de Acesso à Informação; Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

ABSTRACT

The right to information in contemporary societies finds true fundamental status, acting as a core command of relationships in their varied contexts. Consequently, this system democratizes and strengthens administrative activity, given the perennial need for disclosure, transparency, social and political control. In May 2012, the Law on Access to Information (LAI), No. 12.527/2011, came into force in Brazil, seeking to regulate the right to information in all entities, making available to all citizens this constitutional guarantee, of accessible, full and democratic way, putting on a true participatory control tool. However, despite this, it is clear that the evolution of national administrative transparency is still incipient, especially in aspects related to the fulfillment and effectiveness of the requirements and criteria established in the legislation in question. The State University of Rio Grande do Norte (UERN), obviously, must observe the application and maintenance, as a form of social accountability and citizen participation. In view of these findings, the objective of this study is to analyze the effectiveness of LAI as a mechanism for administrative transparency. For this, the deductive, explanatory, bibliographic and qualitative approach method was used, based on historical analysis of the emergence, construction and challenges until the recognition of the right to information in the orbit of internal and external systems. The procedures adopted were structured and non-participatory observation of information systems such as websites, portals and other means of communication, in addition to a questionnaire for measuring the institution's passive behavior. It was concluded that, despite administrative effort, the measures adopted by UERN are still timid and insufficient, especially in the active aspect, when compared with the expectations created by LAI.

Keywords: Right to information; Administrative Transparency; Access to Information Law; State University of Rio Grande do Norte.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 ASPECTOS HISTÓRICO-CONSTITUCIONAIS DO ACESSO À INFORMAÇÃO .	15
2.1 ACESSO À INFORMAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	19
2.2 ALÉM DO ACESSO: PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA	23
3 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: ASPECTOS GERAIS E LEGAIS.....	30
3.1 TRANSPARÊNCIA ATIVA: INSTRUMENTOS E DADOS <i>EX OFICIO</i>	42
3.2 TRANSPARÊNCIA PASSIVA: PAPEL DO ESTADO, COM AÇÃO DIALÓGICA E CONTROLADA, DIANTE DO DIREITO DE PETIÇÃO DOS CIDADÃOS PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	45
4 UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE E ACESSO À INFORMAÇÃO.....	49
4.1 A INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR NO SEIO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA: EM BUSCA DA EFETIVIDADE DAS NORMATIVAS APLICÁVEIS	51
4.2 (DES)CUMPRIMENTO DOS CRITÉRIOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS DE CONTROLES INTERNO E EXTERNO	54
CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

No mundo contemporâneo a busca por eficiência, atualização e modernidade dos sistemas e mecanismos são máximas buscadas pelos indivíduos em todas as esferas da sociedade. Na ótica da administração pública, o cenário não poderia diferir, visto que a gestão dos recursos públicos exige maior responsabilidade, transparência e controle.

Nesse cenário, em maio de 2012, a Lei de Acesso à Informação (LAI), nº 12.527/2011, passou a vigorar no Brasil, buscando regulamentar o direito à informação em todas as esferas de poder e em qualquer nível, colocando à disposição de todos os cidadãos essa garantia constitucional, de forma acessível, plena e democrática, revestindo-se de verdadeira ferramenta de controle social.

Entretanto, apesar de expressa previsão e avançada disciplina normativa, notadamente infralegais, percebe-se ainda, um cenário embrionário na transparência administrativa nacional. Na toada, a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) deve observar sua aplicação e manutenção, como forma de *accountability* social, participação e fiscalização por parte da sociedade.

Ademais, diante desse propósito normativo, que visou inserir e fiscalizar a cultura de transparência no âmbito da Administração Pública brasileira, entende-se que, apesar dos avanços trazidos pela legislação supracitada, bem como outras normas correlatas, é mister progredir e intensificar em várias frentes esse acesso, com objetivos ainda maiores no controle e participação cidadã. É certo observar uma forte necessidade de atitude e abertura das informações, que devem obrigatoriamente ser publicizadas e oportunizadas para todos que tiverem interesse, de forma espontânea.

No mesmo aspecto, observa-se de modo geral, ceticismo no tocante à integralidade do cumprimento dessa legislação, além de questionamento se realmente o cidadão conseguirá ter acesso às informações desejadas, tanto na perspectiva ativa quanto passiva, conforme disciplina a LAI, dado que a cultura do sigilo perdurou por muito tempo como regra e o escrutínio como exceção.

Além disso, é notória a presença de descontentamentos e críticas contra o status estratificado e rígido do acesso à informação pública, dentre outras, a despeito da condição de supercontrole na perspectiva administrativa, o que reflete em certa confusão por parte da população sobre seus limites, autonomia e a responsabilidade para com o patrimônio e recursos estatais.

Por esses motivos, surgiu o interesse e a necessidade desse trabalho, como forma de melhor descrição e discussão dos contextos, normas e legislações que versam sobre transparência administrativa e acesso à informação, além de trazer a pesquisa de forma regionalizada e específica, acerca do cumprimento dessas previsões no seio da Instituição de Ensino Superior norte-rio-grandense.

Outrossim, este trabalho possui caráter instigante, informativo e público para com a sociedade, sob forma de conhecimento e esclarecimento de uma temática, infelizmente, ainda pouco discutida. De igual maneira, o estudo tem pertinência para além do direito à informação e transparência administrativa em seu sentido geral, dialogando e aprofundando assuntos relacionados ao Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direitos Humanos, caminhando para uma contextualização de toda dogmática concernente.

Ainda é relevante, pois o mesmo, além de servir de subsídio para pensar como age a gestão administrativa das informações, fluxo e controle de uma instituição tão importante e representativa para sociedade potiguar, também contribui para o aprofundamento de um tema atual, dando não somente uma resposta acadêmica-científica, mas também social às dúvidas geradas na coletividade. Servirá para o esclarecimento de problemas e questionamentos, que geram dúvidas quanto ao seu entendimento, no que concerne a LAI e sua aplicabilidade efetiva no Poder Executivo Estadual, no cerne da UERN, trazendo uma ótica pormenorizada.

Para mais que isso, resta demonstrado que a pesquisa científica é relevante quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema ou quando esta se encontra de tal forma que não possa ser relacionada ao problema (GIL, 2002). Para atingir o objetivo proposto, a pesquisa caracterizar-se-á como explicativa, bibliográfica, qualitativa e dedutiva.

A pesquisa explicativa percorrerá sobre a importância do tema e da larga distância que existe por vezes entre o plano do dever ser e a realidade, analisando a LAI como mecanismo de transparência administrativa e sua aplicação por parte da UERN, na implementação das previsões, obrigações e responsabilidades previstas. Justifica-se pela preocupação central em identificar os fatores que determinam a ocorrência ou negligência, sendo este tipo de pesquisa que mais intensifica o conhecimento da realidade, uma vez que explica a razão, o porquê das coisas (GIL, 2002).

O estudo bibliográfico será definido pelo estudo ordenado e metódico, cuja fonte é o material disponível para o público em geral, como livros, revistas científicas, artigos, *papers*, jornais, *sites*, dentre outros materiais acessíveis ao público em geral (VERGARA, 2003).

A abordagem será qualitativa, entendida pela compreensão das informações de uma forma global e interrelacionada com os mais diversos fatores, históricos, privilegiando contex-

tos, interpretando os dados obtidos e chegando à conclusão a partir da descrição e justificativa dos procedimentos adotados (MEZZAROBBA, 2009).

Concomitante, será utilizado o procedimento de observação estruturada e não-participativa nos sistemas informativos da UERN e onde for necessário, além de formulário-questionário que de forma sintetizada e dinâmica conterá critérios objetivos previstos na norma-regra de acesso à informação, tantos nos aspectos gerais como específicos de transparência ativa e passiva.

Será utilizado o método dedutivo, uma vez que partirá de argumentos gerais para chegar ao particular. Neste método, são apresentados argumentos verdadeiros e inquestionáveis e que, a partir de suas conclusões, podem levar à construção de um novo pensamento (MEZZAROBBA, 2009). Logo, parte-se da concepção geral sobre acesso à informação, transparência e a Lei de Acesso à Informação como mecanismo administrativo para se chegar à verificação de sua aplicabilidade no âmbito da Instituição de Ensino Superior, almejando informações que venham a esclarecer esta temática.

A divisão textual das discussões elencadas apresenta-se da seguinte forma: no primeiro capítulo, serão tratados os aspectos histórico-constitucionais do acesso à informação, que culminou com a concepção e o desenvolvimento de uma sociedade informacional aos moldes atuais. Trazendo o processo de inserção, evolução e conceituação dessa garantia. A partir de um retrato histórico, ater-se-á aos momentos cruciais até sua garantia como direito humano fundamental. No mesmo passo, será discutido de forma geral e conceitual as nuances da transparência administrativa, trazendo suas abordagens e expectativas em face da atuação estatal.

No segundo capítulo, será abordado toda perspectiva legislativa com fulcro no processo de concretização constitucional. Fulcrada no próprio princípio republicano, a LAI, Lei nº 12.527/2011, regulamenta o direito à informação previsto pela Constituição Federal de 1988 (artigo 5º, inciso XXXIII; 37, § 3º, inciso II; e 216, § 2º) compelindo órgãos públicos a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. Dessa forma, será discutido os objetivos gerais e legais, além das medidas e dispositivos que disciplinam a transparência ativa e passiva, seus requisitos e cumprimento.

Por fim, após toda a explanação teórica, serão apresentadas observações e análises de critérios conforme as instruções e normativas discutidas. Trazendo para perspectiva regional, a UERN, como peça fundamental do sistema de ensino superior local, deve-se abrir ao escrutínio popular, sobretudo, à população norte-rio-grandense. Nesse sentido, questiona-se: a Uni-

versidade do Estado do Rio Grande do Norte estar cumprindo efetivamente as exigências previstas na Lei de Acesso à Informação e correlatas?

No arremate, serão expostas às considerações finais referentes ao tema, com o objetivo de sistematizar os mais diversos pontos abordados no decorrer do trabalho e determinar, em síntese, a pertinência e importância da proposta apresentada.

2 ASPECTOS HISTÓRICO-CONSTITUCIONAIS DO ACESSO À INFORMAÇÃO

A priori, apesar de alguns acontecimentos esparsos ocorridos na Idade Antiga e Média, o acesso à informação e sua garantia como direito fundamental demorou a ser discutido e previsto nos ordenamentos jurídicos. Tal realidade, entretanto, começou a ser superada com o documento deflagrador da Revolução Francesa, forjado nas ideias iluministas de igualdade, liberdade e fraternidade, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789¹.

Para Batista de Souza (2019), serviu na construção do direito à informação em vários sentidos, de forma ampla e também no sentido estrito, ao assegurar a liberdade de imprensa e pregar a liberdade de pensamento e de comunicação de ideias e opiniões entre os homens, influenciado pelos novos pensamentos republicanos do exercício do poder em público, contraposto com o antigo regime monárquico absolutista.

Outrossim, conforme Lúcia Batista (2010), foi nesse Estado de Direito que a sociedade civil começou a exercer sua capacidade de sobrevivência política, com o emprego de medidas de auto-organização e controle da ordem constituída. Dessa forma, desenvolveu-se como força hegemônica, passando a exigir dos governantes a justificativa dos seus atos em público, recepcionando os temas da doutrina democrática², formalizados em modelos de representação e associação. Surge a necessidade do acesso à informação.

Destarte, como evidenciado, embora inicialmente travestidos como liberdade de expressão, esses aspectos foram progredindo durante a construção das sociedades modernas e contemporâneas, trazendo consigo uma necessidade cada vez mais latente de acesso e democratização das informações em todos os níveis e aspectos, sobretudo na atuação pública.

Sendo assim, como medida efetiva, gradativamente surge a ideia de limitação política por meio do controle social, realizado através dessa garantia e, por consequência, erigindo novas formas de participação e responsabilidade cidadã. Logo, torna-se imperativo imaginar uma sociedade com efetivas medidas e mecanismos de transparência, sendo o caráter obscuro e estratificado transpassado gradativamente pela nova ordem informacional.

¹ Como exemplo: Artigo 11º - A livre comunicação dos pensamentos e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do Homem; todo o cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na Lei.

² Segundo Kelsen (2003f, pp. 406-412): “politicamente livre é quem está sujeito a uma ordem jurídica de cuja criação participa. Um indivíduo é livre se o que ele deve fazer segundo a ordem social coincide com o que ele quer fazer. Democracia significa que a vontade representada na ordem jurídica do Estado é idêntica à vontade dos sujeitos. Na medida em que numa democracia, os conteúdos da ordem jurídica também não são determinados exclusivamente pelo interesse da maioria, mas são o resultado de um compromisso entre os grupos, a sujeição voluntária de todos os indivíduos à ordem jurídica é mais facilmente possível, que em qualquer outra organização política”.

Por conseguinte, sob o ponto de vista dos Direitos Humanos, já é possível caracterizar o acesso à informação como condição imprescindível para o exercício da cidadania, sendo certo que serve para afastar ingerências, descontrole e ineficiência do Estado ou de quem lhe faça às vezes, além do poder administrativo fiscalizatório da coisa pública.

Nesse ínterim, como bem explica Batista de Souza (2019), no início do século XX, com o desenvolvimento do Estado intervencionista social³, com base na ideia de integrar os direitos sociais e manter o homem como centro dos interesses, foi identificado que não adiantava tão somente preconizar um direito e resguardar o status negativo de liberdade, fazia-se necessário impor ao Estado uma prestação positiva na atuação de políticas públicas. Exigindo-se, portanto, uma prestação ativa. Esse momento, sob o ponto de vista do direito à informação, disciplina Batista de Souza:

O direito à informação é visto não apenas sob a forma de liberdade negativa, mas também como postura positiva do Estado, no direito do cidadão de “ser informado”. Há uma exigência de um agir positivo na garantia, para além da liberdade de expressão e de opinião que recaíssem sobre os assuntos do Estado, na possibilidade de o sujeito de direito manter-se informado pelo Poder Público, como sinal de transparência de suas ações (BATISTA DE SOUZA, 2019, n. p.).

Além disso, segundo Gonçalves (2002), a assunção de novas funções por parte do Estado, em áreas como a educação, justiça, cultura, direitos e deveres sociais, tiveram o condão de ampliar a burocracia pública. Com isso, a maximização e garantia das informações por parte do Estado são cada vez mais obrigatórias, adotando mandamentos importantes para legalidade e prossecução administrativa.

A questão, entretanto, ainda evolui lentamente aos moldes necessários, podendo ser justificada pela falta de regulamentação específica, inexistindo qualquer normativa aplicável, ocasionando em certa discricionariedade por parte do Estado, dificultando a participação dos indivíduos no seio da atuação estatal. Ademais, esse caráter incipiente ficou evidenciado pelo momento conturbado e conflituoso próprios do momento beligerante, principalmente nos períodos compreendidos entre guerras.

³ Na visão de SAMPAIO; CRUZ, (2001, p. 221) “O império da lei cede espaço para um novo e renovado constitucionalismo. Agora, a esperança tem sua morada no texto constitucional. Exatamente por isso as aspirações sociais de uma sociedade mais justa positivam a 2ª geração de direitos fundamentais. Direitos sociais, coletivos e econômicos tornam-se objeto de interesse constitucional em inúmeros países, inclusive no Brasil, através da Carta de 1934. É o nascimento do Estado Providência, ou seja, o Estado Social, na visão de FORSTHOFF. A constituição permanece entendida como mecanismo de organização do aparelho estatal. No entanto, autoriza a imposição de condicionamentos jurídicos à sociedade no sentido de atenuar os prejuízos e malefícios trazidos pelo liberalismo econômico”.

Apesar disso, logo adiante, iniciou-se um reconhecimento internacional da temática, ganhando destaque jurídico cada vez profuso no caminho das concepções atuais. O acesso à informação enquanto direito humano é reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização dos Estados Americanos (OEA), sendo admitidas em diversas convenções e declarações. Em 1948, a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) reconheceu, em seu artigo 19, o seguinte:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (UNESCO, 1948).

Para mais, depois disso, começou a ser destacada por outros organismos internacionais como meio indispensável e indisponível, possuindo um caráter intimamente ligado à dignidade da pessoa humana. É possível citar também, por exemplo, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), em 1969, que diz em seu artigo 13:

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.
2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar [...] (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

Percebe-se, portanto, um evidente reconhecimento e ampliação na configuração e sistematização jurídica desse dever por parte dos Estados, sendo uma tendência constante para uma positivação no âmbito interno dos ordenamentos. De igual maneira, identificou-se cada vez mais uma tendência democrática, além de abertura e participação cidadã⁴. O professor Jorge Miranda (1988), ensina que a transposição entre a administração clássica, ligada sobretudo ao individualismo liberal, em face da nova administração emergente ao longo do século XX, notadamente com anseios sociais e participativos, foi fator preponderante para as acep-

⁴ Para MAZZUOLO (2001), a cidadania é um processo em constante construção, que teve origem, historicamente, com o surgimento dos direitos civis, no decorrer do século XVIII – chamado Século das Luzes –, sob a forma de direitos de liberdade, mais precisamente, a liberdade de ir e vir, de pensamento, de religião, de reunião, pessoal e econômica, rompendo-se com o feudalismo medieval na busca da participação na sociedade. A concepção moderna de cidadania surge, então, quando ocorre a ruptura com o ancien régime absolutista, em virtude de ser ela incompatível com os privilégios mantidos pelas classes dominantes, passando o ser humano a deter o status de “cidadão”, tendo asseguradas, por um rol mínimo de normas jurídicas, a liberdade e a igualdade, contra qualquer atuação arbitrária do então Estado-coator.

ções contemporâneas do acesso à informação, principalmente na ótica pública. O contexto relatado por enquanto foi muito bem observado pelo professor Edilson Farias:

Se a liberdade de expressão e comunicação nos seus primórdios estava ligada a dimensão individualista da manifestação livre do pensamento e da opinião, viabilizando a crítica política contra o *ancien régime* operada pelo direito/dever à informação especialmente com o reconhecimento do direito ao público de estar suficientemente e corretamente informado; àquela dimensão individualista-liberal foi acrescida uma outra dimensão de natureza coletiva: a de que a liberdade de expressão e comunicação contribui para a formação de opinião pública pluralista – está cada vez mais essencial para o funcionamento dos regimes democráticos, a despeito dos anátemas eventualmente dirigidos contra a manipulação da opinião pública. Assim, a liberdade de expressão e comunicação, acrescida dessa perspectiva de substituição, participa de forma decisiva na orientação da opinião pública na sociedade democrática, passa a ser estimada como um elemento condicionador da democracia pluralista e como premissa para o exercício de outros direitos fundamentais. Em consequência, no caso de pugna com outros direitos fundamentais, ou bens de estatura constitucional, os Tribunais Constitucionais têm decidido que, *prima facie*, a liberdade de expressão e comunicação goza de *preferred position* (FARIAS, 2008, p. 149).

Nesse diapasão, segundo Batista de Souza (2019), após alguns arranjos histórico-conceituais, buscou-se caminhar até a potencialização do direito à informação, no sentido de separar o direito à liberdade de expressão e opinião (direito de informar) e se aproximar cada vez mais com o dever positivo de transparência do Poder Público (direito de ser informado), adotando também, outro sentido (direito de se informar).

Continua explicando que o direito de (se informar) está intrinsecamente ligado com o ideal republicano e democrático, onde impera a máxima do governo público para o público, que exige do cidadão a participação na vida pública, do qual depende a visibilidade do poder e suas garantias estruturais de acesso (BATISTA DE SOUZA, 2019).

Corroborando, para Canotilho (1992), o acesso à informação pública é um direito fundamental e tem significado mais amplo do que muitas vezes se costuma pensar, sendo abrangido em três níveis: o direito de informar, o de ser informado e o de se informar. Como será mostrado a seguir, Weichert (2006) disciplina o significado dessa tríade:

O direito de informar tem sua origem histórica na liberdade de imprensa, porém, modernamente se irradia para toda e qualquer pessoa ou entidade, pública ou privada. É o direito público subjetivo e individual de transmitir informações a terceiros, inclusive à coletividade, não podendo sofrer qualquer limitação que não seja previsto excepcionalmente no diploma legal (WEICHERT, 2006).

Outrossim, o direito de ser informado tem por conteúdo o recebimento de informações fidedignas do Estado sobre quaisquer fatos de interesse público, bem como o pleno acesso à informação mantida em arquivos públicos, de interesse público ou particular. O Estado fica

obrigado a prestar comunicação aos cidadãos sobre os fatos relevantes, sem prejuízo de permitir acesso a quem busca outros elementos de seu interesse (WEICHERT, 2006).

Ainda assim, o direito de se informar possui caráter individual ou coletivo, na busca de dados ou documentos de interesse pessoal ou coletivo, no Estado ou nos bancos de dados públicos. O cidadão tem direito de acesso aos arquivos públicos, admitido o sigilo tão somente em relação aos documentos cuja revelação possa provocar grave dano aos interesses do Estado (WEICHERT, 2006). Por arremate, diante de toda dogmática em tela, inevitável perceber certos contornos, posicionamentos e visões do lapso temporal discutido, conseguindo traçar de forma breve e contextualizada, uma linha histórica-constitucional evolutiva até as dicções atuais de garantia fundamental. Foram postos, assim, os acontecimentos que foram decisivos até os deslindes contemporâneos, de notada evolução conceitual, jurídica e social da temática.

Revelando dessa forma, portanto, a complexidade e capilaridade temática do acesso à informação. Por fim, destaca-se que essa reflexão não teve o condão de esgotar ou trazer um significado uníssono, apenas revela a importância de analisar os variados contextos, entendendo o passado para enxergar o futuro. Não havendo dúvidas quanto esses aspectos, parte-se agora para uma análise da fundamentalidade dessa garantia.

2.1 ACESSO À INFORMAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O direito à informação nas sociedades contemporâneas encontra verdadeiro status fundamental, atuando como mandamento nuclear das relações em seus variados contextos. Por consequência, essa sistemática na ótica da Administração Pública democratiza e fortalece a consecução dos atos e fatos, haja vista a necessidade perene de publicidade, transparência e controle social. Dessa forma, conceito interessante foi formulado por Lúcia Batista, que traz algumas acepções do termo para a construção de um conceito de informação pública. Segundo a autora:

[...] informação pública é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o status de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social (LÚCIA BATISTA, 2010, p. 40).

Ademais, é possível encontrar diversos significados, sentidos e percepções sobre a questão, contudo, de maneira objetiva percebe-se que o acesso à informação pode ser conceituado como a garantia de qualquer cidadão solicitar ou receber informações inerentes aos órgãos e entidades públicas, não podendo esse direito ser obstaculizado ou restringido além dos casos excepcionalmente previstos.

Para chegar a essa concepção, como dito, um longo processo de retrocessos e evoluções teve de transcorrer, trazendo consigo toda individualidade e historicidade próprias de um direito fundamental. Logo, observa-se que os direitos fundamentais não nascem de uma única vez, pois se constituem como frutos de uma evolução e desenvolvimento histórico-cultural. Como afirma Norberto Bobbio:

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. (...) o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas (BOBBIO, 1992, pp. 5-19).

Além disso, é notório que a história dos direitos fundamentais está diretamente ligada ao próprio Estado e ao reconhecimento, por parte dele, de determinados instrumentos em seu ordenamento jurídico. No sentido, Sarlet (2011), revela que existe uma relação direta com o surgimento do Estado Constitucional, visto que a essência reside justamente no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem. Dessa forma:

Os direitos fundamentais constituem construção definitivamente integrada ao patrimônio comum da humanidade (...) praticamente não há mais Estado que não tenha aderido a algum dos principais pactos internacionais (ainda que regionais) sobre direitos humanos ou que não tenha reconhecido ao menos um núcleo de direitos fundamentais no âmbito de suas Constituições (SARLET, 2011, p.21).

No giro, percebe-se que as garantias fundamentais estão em processo de evolução, sendo constante sua criação, potencialização e expansão. Sendo assim, existe um cenário fértil na produção científica, com inúmeros estudiosos, doutrinas e materiais correspondentes ao tema. Logo, sem o intuito de esgotar à temática, é mister detalhar e compreender, ainda que

objetivamente, a inserção, discussão e atributos relacionados as gerações⁵ dos direitos fundamentais.

Os direitos ditos de primeira geração correspondem às liberdades civis e políticas, construindo a participação dos cidadãos na vida política, além de exigirem uma abstenção, isto é, uma não intervenção do Estado. Traduzem aspectos ligados à esfera individual dos indivíduos. Por consequência, para Barros (c2010, p. 08):

“[...] estendem-se a todos os seres humanos, mas compreendidos como indivíduos, os quais, por sua simples e singular condição humana, merecem a proteção do direito, sem levar em consideração outras condições pessoais, ou sociais, ou quaisquer”.

De tal forma, os direitos de segunda geração se coadunam com a perspectiva de Estado Social, que correspondem aos aspectos econômicos, sociais e culturais. Diferente dos primeiros, refletem uma prestação positiva, adquirindo o Estado o papel de assegurador e garantidor da igualdade entre indivíduos. Para contextualizar, Alarcón:

A partir da terceira década do século XX, os Estados antes liberais começaram o processo de consagração dos direitos sociais ou direitos de segunda geração, que traduzem, sem dúvida, uma franca evolução na proteção da dignidade humana. Destarte, o homem, liberto do jugo do Poder Público, reclama uma nova forma de proteção da sua dignidade, como seja, a satisfação das carências mínimas, imprescindíveis, o que outorgará sentido à sua vida. (ALARCÓN, 2004, p. 19).

Por sua vez, os de terceira geração são destinados à garantia e defesa dos interesses difusos e coletivos. Correspondem, por exemplo, ao desenvolvimento, à comunicação, *informação*, paz e meio ambiente. São direitos transindividuais, destinados à convivência e proteção humana. Nesse olhar, leciona com clareza o professor Paulo Bonavides:

Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo, ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já o enumeram com familiaridade, assinalando-lhe o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade. (BONAVIDES, 2006, p. 563-569.)

⁵ A teoria das gerações dos direitos surgiu a partir da tese apresentada por Karel Vasak, Estrasburgo, em conferência realizada no Instituto Internacional de Direitos Humanos no ano de 1979. Segundo o mesmo, a partir dos princípios inspirados nos ideais da Declaração de Direitos da Virgínia, de 1776, e da Revolução Francesa, de 1789, que suscitavam liberdade, igualdade e fraternidade, os direitos passaram a ser divididos em gerações. A pretensão era fazer uma perspectiva histórica. Entretanto, apesar de ainda hoje ser a mais utilizada, vários doutrinadores se debruçaram na ótica de criticar ou ampliar essas gamas de gerações.

Há certa celeuma no tocante à existência de mais gerações ou dimensões de direito, influenciados pelo cenário globalizado e de constante progressão política e social. O próprio Norberto Bobbio (1992) defende a geração dos direitos relacionados à engenharia genética. Enquanto Bonavides (2006), também direciona para uma quarta geração, porém ligados à informação, democracia e pluralismo sociocultural. Não obstante, notável que independente da inserção na discussão geracional, o acesso à informação reflete contundentemente valores necessários e primordiais para o Estado de Direito, configurando-se como um direito fundamental e coletivo, sendo essencial para instrumentalização da democracia e *accountability* social⁶.

De acordo com Vera Maria Lopes (1997), pode-se dizer que o direito de acesso à informação enquadra-se como de terceira geração, recebendo conceito que vai além das dimensões tradicionais de primeira e segunda geração, indo ao encontro dos interesses difusos e coletivos, de uma sociedade mais integralizada e participativa, uma vez que:

Não se está mais diante de um direito puramente individual, ligado à liberdade de expressão e opinião, ou tampouco num direito relacionado apenas ao aspecto republicano do Estado de Direito, onde se exige publicidade das ações governamentais, como forma de garantir o exercício dos direitos políticos do cidadão (VERA LOPES, 1997, p. 190).

No arremate, acompanha-se a percepção do acesso à informação como direito de terceira geração, enquanto se encaixa enquanto direito transindividual, caracterizando-se como pertencente a todos, ou seja, uma garantia difusa e coletiva. Permite verdadeira participação e controle, primordial para o irrestrito desenvolvimento humano. Com efeito, por último, consegue-se ter um panorama geral, passando por toda dinâmica informacional, desde suas acepções mais simplistas, objetivas e antigas, até sua abordagem contemporânea, no âmbito dos ordenamentos internos dos Estados, com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB).

Complementam-se, mas não se confundem. Além de fundamentação constitucional, balizados por uma extensa gama de princípios, com a devida interpretação sistemática do princípio da transparência, serão feitas algumas digressões sobre esse importante mandamento, com vistas na atuação administrativa.

⁶ Um dos pilares é a transparência. É composta pelos cidadãos que participam ativamente da fiscalização e controle da coisa pública. É o constante contato, fiscalização, exposição do Estado.

2.2 ALÉM DO ACESSO: PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA

No Brasil, a transparência esteve notadamente restrita aos detentores de poder desde a colonização portuguesa. Apesar de evolução gradativa com o passar dos anos, durante a Velha República ainda permanecia o sigilo como regra, enquanto a corrupção era parte intrínseca da política vigente. A transparência administrativa se mostrava inexistente, pois a presidência da república se distanciava de seu aspecto democrático ao mesmo tempo em que operava o aparelho do Estado em favor dos interesses econômicos das oligarquias vigentes.

Não à toa, então, o que se segue após a República Velha é o chamado Período Vargas, marcado pela centralização política na figura de Getúlio Vargas e do poder federal. Este momento é então caracterizado pela reorganização política e econômica do Brasil, de modo que, não surpreendentemente, este período torna-se marcado também pela produção de duas novas Constituições, nos anos de 1934 e 1937, que trouxe algumas disciplinas aplicáveis, mas ainda muito incipientes e ligados ao direito de informar. De mais a mais, foi somente com a Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, que o direito à transparência passou a se constituir em forma de legislação. A respeito da legislação referente ao acesso de informações públicas, afirma Lopes:

As políticas que tenham o objetivo de promover acesso à informação pública implicam necessariamente ações que possibilitem acesso a fóruns plurais de discussões, a instituições que prestem contas ao cidadão, a leis de acesso à informação, a proteções contra a negação de prestação de informações por parte de órgãos públicos e à liberdade de imprensa. (LOPES, 2007, p. 10).

Para compreender o princípio da transparência propriamente dito, faz-se necessária uma explicação acerca do conceito de princípios dentro do âmbito legislativo. Trata-se de normas jurídicas que podem ser concebidas como subjetivas, uma vez que comportam diversas possibilidades de aplicação. Em suma, o modo como princípios são utilizados possui grande vínculo com as particularidades do caso que permite sua aplicação.

Sendo assim, os princípios jurídicos constituem uma espécie de direcionamento para regras já existentes. Servem, portanto, como critério baseado em certa racionalização estabelecida com antecedência. Desse modo, possibilitam a avaliação de situações individuais, de acordo com sua subjetividade e características específicas. Cabe inserir a definição do teórico Robert Alexy a respeito do tema:

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.

Já as regras são normas que são sempre satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto, determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau. Toda norma é ou uma regra ou um princípio. (ALEXY, 2008, p. 90-91).

Conforme observado pelo autor, as regras podem ser definidas como normas regidas pela aplicabilidade geral. Em outras palavras, regras apenas podem ser aplicadas ou não aplicadas em situações específicas, predeterminadas por estabelecimento prévio. Em contrapartida, como mencionado anteriormente, os princípios são aplicados na medida do possível. Aplicar princípios possui forte dependência em relação às características particulares de cada oportunidade em que sua aplicação possa ser considerada.

Após breve progressão fática, cabe iniciar a definição do princípio da transparência. Diversos teóricos buscaram definir o conceito de transparência, com algumas pequenas alterações entre elas. Inicialmente, Lima (2016, p. 257) destaca de modo objetivo que “a transparência é bem elementar: traduz a ideia de algo que seja claro, límpido ou, de modo mais rebuscado, diáfano”. Com esse prisma, é mister a abordagem da temática sob diferentes prismas, como o aspecto *subjetivo*, *objetivo*, *formal*, *material* e *temporal*.

De tal forma, o aspecto *subjetivo* da transparência, pode ser compreendida pelos sujeitos que figuram na relação, seja no polo ativo ou passivo. De um lado figura todos os cidadãos plenamente interessados, independente de motivação, e, do outro toda a universalidade de sujeitos submetidos, isto é, a Administração Pública ou quem atue em seu nome (CANHADAS, 2018). Sob a perspectiva *objetiva*, com clara referência ao objeto estudado, ou seja, o que se pretende transparente. É o próprio fundamento constitucional discutido, de forma que designe a qualidade e eficiência de tudo que deve ser transparente, que é justamente o conjunto de informações públicas sujeitas à transparência administrativa (CANHADAS, 2018).

De mais a mais, sob o ponto de vista *formal*, a transparência pode ser entendida robustamente pelos variados diplomas legais aplicáveis, que consagram o dever jurídico de atuação do Poder Público (LIMA, 2016). Urge como garantidor instrumental desse dever, cujo se re-

verbera como a disponibilização, operacionalização dos dados e informações para toda a parcela interessada da sociedade civil.

De outro lado, a perspectiva *material* da transparência vai muito além das previsões normativas concernentes, exigindo acessibilidade e inteligibilidade no seio dessa garantia. São dois parâmetros que salvaguardam qualquer transparência no ambiente público. Sem elas, essa garantia restaria prejudicada, sendo certo que a informação precisa ser acessível e inteligível para com os cidadãos, atingindo dessa forma uma realidade material (LIMA, 2016).

Quando a informação é visível, mas extremamente confusa e imprecisa, pode-se dizer que ela é transparente sob o aspecto *formal*, mas na ótica *material* restaria prejudicada. No contrário, por exemplo, se a mesma for facilitada apenas para um grupo específico de pessoas, mas acessível e inteligível, é possível dizer que sofre agressão apenas no aspecto *formal* da transparência.

Por último, refere-se ao lapso *temporal*, ou seja, o período de tempo em que as informações deveriam ficar transparentes ou quando transcorrido determinado período aquelas inicialmente sigilosas ficariam transparentes. Para arrematar, reflexão muito bem acertada sobre o princípio da transparência, nestes termos:

Daí o inegável mérito do princípio da transparência: servir de instrumento para uma sociedade civil cônica do modelo de gestão adotado pelo Poder Público e, com isso, arvorar as críticas sobre a condução da estrutura orgânico-funcional de cada ente político. Dito isso, cumpre destacar que a transparência possibilita um salto qualitativo nas críticas promovidas à gestão pública, pois o conhecimento da atuação administrativa permite à sociedade civil organizada engendrar análises racionais não somente sobre as escolhas públicas, mas, sobretudo, sobre a regularidade delas no Estado Democrático de Direito, com particular destaque aos limites normativos da Administração Pública, que, no Brasil, são extremamente expressivos em função de um largo histórico de desmandos na gestão pública, notadamente em âmbito municipal. [...] Enfim, a transparência é uma conquista sem fim, mas com necessários resultados no universo da autogovernança democrática (LIMA, 2016, p. 260).

Outrossim, Rodrigues (2020) compila importantes estudos científicos relacionados ao tema e destaca que para além da definição geral e seus aspectos, há categorização ou modalidade da transparência administrativa em três seções. A primeira se refere à *transparência plena*, a qual possui relação com o conceito de transparência ativa que será explorado mais adiante. É caracterizada quando ocorre divulgação plena e ativa das informações de modo acessível, sendo disponibilizadas *a priori* para os cidadãos.

Já a *transparência nominal* ocorre quando as informações estão disponíveis, mas com pouca ou nenhuma preocupação em relação ao entendimento por parte da população. Ou seja,

os dados não são divulgados de maneira clara e a compreensão popular pode ser dificultada ou impossibilitada.

Além disso, há também a *transparência condicionada*, que não é disponibilizada livremente e exige um processo de pedido de informação para ser consultada pelos cidadãos. Essa transparência se relaciona com o conceito de transparência passiva, outro que será abordado mais adiante.

Noutro giro, também é preciso fazer a diferenciação entre transparência e publicidade. Apesar de similaridade e confusão doutrinária por parte de muitos autores, os conceitos são complementares, mas não se confundem. É inegável que a publicidade surgiu num primeiro momento com base na divulgação de atos parlamentares para, em seguida, expandir-se no contexto de outros atos administrativos. Em consequência da crescente divulgação social e incorporação legislativa desse princípio, é de extrema relevância delimitar e compreender suas limitações em relação ao princípio da transparência (MARTINS JÚNIOR, 2010).

No campo jurídico, essas diferenças são facilmente verificáveis. Partindo-se das considerações e tomando-se por objeto as informações detidas pela Administração Pública, é possível chamá-las de transparentes se elas forem, por um lado, acessíveis ao público e, por outro, se elas forem claras, límpidas, compreensíveis (CANHADAS, 2018). Noutro giro, será dada publicidade às informações se elas forem divulgadas, comunicadas aos interessados. Percebe-se que não há necessidade de elas serem, por exemplo, transparentes.

Oportunamente, a transparência não é apenas formal, ela também é material, pois exige a clareza, objetividade e organização das informações. E a publicidade não diz respeito à transparência material, apenas à formal (CANHADAS, 2018). Desse modo, uma característica importante é que a publicidade não garante necessariamente clareza, inteligibilidade e acessibilidade, trazendo tão somente o conhecimento de determinada informação.

Destaca-se ainda que são complementares, possuindo abrangências diferentes, haja vista que conforme destacado, o princípio da publicidade diz respeito somente à divulgação de atos, enquanto o princípio da transparência complementa a publicidade ao exigir que tais informações sejam disponibilizadas plenamente: com clareza, de modo acessível ao cidadão. Fabrício Motta traz importante reflexão a respeito da relação entre os princípios da publicidade e da transparência:

Os atos administrativos [...] devem ser públicos e transparentes – públicos porque devem ser levados a conhecimento dos interessados por meio dos instrumentos legalmente previstos (citação, publicação, comunicação, etc.); transparentes porque devem permitir enxergar com clareza seu conteúdo e todos os elementos de sua

composição, inclusive o motivo e a finalidade, para que seja possível efetivar seu controle. (MOTTA, 2007, p. 97).

Os aspectos legislativos referentes ao princípio da transparência são estabelecidos, num primeiro momento, na Constituição Federal de 1988, corolário do princípio republicano, previsto no parágrafo único do artigo 1º, aduzindo que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Por consequência lógica, o povo é o detentor do poder, não podendo nenhuma informação ser ocultada de seu titular. Como diz Lima (2016, p. 254), “exige a diretriz básica condensada na expressão governo do poder público em público”.

Fulcrado nesse aspecto, alguns outros dispositivos constitucionais se relacionam brevemente com a transparência, porém, com o interesse de explicitar aqueles que são mais direcionados, fundamentam e repercutem na esfera da LAI, os referidos artigos, corroboram com os objetivos a serem seguidos pela administração pública:

Art. 5º, 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;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Inciso II do § 3º do art. 37: 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.

§ 2º do art. 216: Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (BRASIL, 1988).

A transparência administrativa não é mencionada diretamente na Constituição Federal. No entanto, fica subentendida a necessidade sistemática de tal princípio a partir do entendimento geral do mesmo como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, essencial para a manutenção da democracia. Lembra-se, ainda, que o mesmo deve ser tutelado tanto pela transparência considerada no aspecto formal (acessibilidade), como também em seu aspecto material (compreensibilidade). Como afirma Martins Júnior:

O caráter público da gestão administrativa leva em consideração, além da supremacia do público sobre o privado, a visibilidade e as perspectivas informativas e participativas, na medida em que o destinatário final é o público, razão pela qual a atividade não pode ser secreta ou reservada ao círculo do poder. (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 25).

A transparência mostra-se de suma importância para a concretização do Estado Democrático de Direito previsto na Constituição Federal de 1988, a partir do momento em que a participação popular na tomada de decisões não está restrita ao direito de escolher representantes a partir do voto, mas também ao conhecimento e à fiscalização dos atos por eles realizados.

Conforme explica Moraes (2002), a transparência administrativa se classifica como inerente à democracia e se concretiza nos aspectos legais como princípio implícito na Constituição, constituído por meio da união entre os princípios previstos de publicidade e participação popular. A omissão de informações públicas, presente em políticas de informações “opacas⁷” anula o conhecimento do cidadão acerca da ação administrativa. Por esse motivo, pode-se compreender a transparência como método de relacionamento visível entre administração pública e sociedade civil, pois conforme Jasmin (2005, p. 47): “a sociedade democrática é concebida como uma totalidade social cujas partes, funcionalmente interdependentes, relacionam-se de modo dinâmico para adequar-se ao princípio gerador que as unifica”.

Dentro desse contexto, o controle por parte da população pode servir para aumentar a confiança dela em relação aos seus governantes e avaliar suas ações dentro do que julgar satisfatório. Basta analisar sociedades que apresentam pouca ou nenhuma transparência na divulgação de atos públicos: tornam-se comuns as práticas de corrupção em que os recursos públicos são utilizados para proporcionar benefício pessoal. Sobre a corrupção afirma Leal:

Há uma dimensão simbólica do que significa a corrupção em termos de valores democráticos que independe dos seus efeitos práticos e quantitativo-financeiros, ou mesmo os que dizem com sua consumação de benefício ou não-modalidade da tentativa, pois estão em jogo as bases normativo-principiológicas fundantes das relações sociais e da confiança nas instituições representativas – públicas e privadas (LEAL, 2013, p. 18).

A criação de recursos com finalidade de obter maior transparência das ações governamentais reduz significativamente a corrupção e por consequência o número de abusos de poder que podem ser cometidos. A transparência administrativa, conforme ensina Canhadas (2018), encontra também fundamentos na segurança jurídica, a partir do momento em que a população a compreende como importante mecanismo de conscientização, principalmente com acesso à informação pública. Desse modo, é possível considerar a transparência adminis-

⁷ Diz-se das políticas em que a divulgação de dados não é proporcionada ao cidadão, em contrapartida com o princípio de transparência administrativa.

trativa um mecanismo capaz de garantir o dever do Estado em prol da vontade geral, estabelecida por lei.

Nesse sentido, prioriza-se a manutenção do respeito pelo interesse público por parte do próprio governo. Tal como o próprio direito e outras organizações, o Estado surgiu para manutenção da harmonia nas relações sociais. Em consequência, a população espera contar com determinado grau de previsibilidade nas iniciativas e decisões estatais.

Ademais, apesar de se mostrar efetiva para garantir direitos previstos na sociedade democrática, cabe apontar que a transparência possui limites de aplicação estabelecidos com o intuito de garantir o sigilo de determinados processos e informações. Tais limites são referentes à preservação da inviolabilidade da vida privada, especialmente no que diz respeito aos servidores públicos. Como afirmam Sarlet, Marinoni e Mitidero (2011, p. 411), o objeto de divulgação referente aos servidores públicos restringe-se às atividades realizadas pelos mesmos apenas enquanto agentes do Estado. Desse modo, o direito à privacidade e intimidade, também estabelecido constitucionalmente, permanecem preservados.

Com base em tais considerações a respeito da transparência administrativa no Brasil, é possível concluir que as legislações desenvolvidas com base nesse princípio ainda estão em processo de desenvolvimento, com um olhar cada vez mais atento às necessidades e demandas da população. Para muito bem concluir, Lima:

O fato é que a transparência é um processo árduo, demorado mesmo, sobre a evolução institucional de um povo, não é um dado pronto, é construído e reconstruído a cada novo embarço, e não são poucos, na consolidação de uma sociedade mais justa, sobretudo, por possuir, como membros de uma comunidade política, cidadãos mais cômnicos de seus direitos e mais responsáveis de seus deveres (LIMA, 2016, p.258).

Por fim, conforme demonstrado, o princípio da transparência mostra-se necessário para assegurar os direitos constitucionais da população ao garantir o cumprimento dos valores de participação de cidadãos na política, que sustentam os pilares da democracia.

3 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: ASPECTOS GERAIS E LEGAIS

Em meio aos diversos instrumentos legislativos relacionados à transparência, podem ser mencionados alguns que representam marcos na legislação brasileira: a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, responsável pela criação do portal de Contas Públicas na internet; a Lei Complementar nº 101, chamada de Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), responsável por estabelecer regras para a realização de uma gestão fiscal responsável e o Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, responsável pela criação do Portal da Transparência (ALVES, 2008, p. 232).

Dentre os marcos na transparência administrativa, pode-se destacar como principal a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, chamada de Lei de Acesso à Informação e também conhecida pela sigla LAI. Tal lei entrou em vigor em 16 de maio no ano seguinte por meio do Decreto Federal nº 7.724/2012.

Não obstante, a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe o direito de acesso à informação, tal prerrogativa perdurou sem ato normativo que a regimentasse. Sendo necessário, portanto, atuação do legislador infraconstitucional para estruturar as formas de participação do cidadão na Administração Pública e designar os requisitos e procedimentos aplicáveis. Nessa toada, a LAI foi desenvolvida com base em modificações no Projeto de Lei nº 219, protocolado em 26 de fevereiro de 2003. O referido PL objetivou normatizar o Artigo 5º da Constituição, tratando da disponibilidade de dados pertencentes aos órgãos da Administração Pública.

As alterações no PL nº 219/2003 foram acrescidas dos seguintes Projetos de Lei: nº 1.019/2007, no qual são estabelecidos prazos para disponibilização de informações públicas; nº 1.924/2007, que dispõe sobre o acesso e sistematização de documentos sigilosos; nº 4.611/2009, com o intuito de criminalizar representantes municipais pela ausência da prestação de contas; e, por fim, o Projeto de Lei nº 5.228/2009, protocolado pelo poder executivo, que dispõe sobre a regulamentação do acesso à informação enquanto direito constitucional (SOUZA, 2019).

A junção do Projeto de Lei inicial, suas alterações e acréscimo dos outros PLs representou extrema importância para construir o texto final da Lei de Acesso à Informação, que trata do acesso à informação no Brasil. Outras participações relevantes em sua construção foram a de parlamentares, do poder executivo e de entidades “como a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP) e Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), durante audiências públicas”

(SOUZA, 2019, p. 15). A LAI é responsável por garantir o acesso dos cidadãos às informações produzidas ou mantidas por órgãos governamentais, objetivando garantir e normatizar o direito à transparência, já previsto na Constituição Federal de 1988, como bem denuncia a transcrição abaixo:

Estudar a LAI justifica-se por dois aspectos. Ela é uma inovação que chega tarde ao cenário brasileiro, comparativamente aos outros países da América Latina, e precisa de aprofundamento para se tornar realmente aplicável. E também porque ela é uma legislação que tenta transformar as políticas de Comunicação do Estado e das organizações públicas, ao dar um protagonismo à informação (GERALDES; REIS, 2012, p. 2).

De igual forma, tem como principal objetivo acrescentar a cultura da transparência na administração pública, baseada no entendimento de que a transparência deve ser preceito geral e o sigilo visto como exceção. A lei, portanto, opera de forma a oferecer o arcabouço legal para o princípio de transparência. Tal objetivo se fundamenta no entendimento de que as informações produzidas pelo Estado possuem finalidade pública e, por se tratar de um bem público, devem estar acessíveis a todos. Nesse sentido, a própria LAI define o que seriam informações: “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (BRASIL, 2011).

Para além disso, a institucionalização e a efetivação da LAI, assim como de outras leis referentes a transparência, tornam mais altos os custos políticos de se tentar qualquer retrocesso para o período do sigilo e da cultura do silêncio, não se admitindo nenhuma forma de ameaça e violação (BATISTA, ROCHA, SANTOS, 2020, p. 1.387).

De acordo com Zuccolotto e Teixeira (2014), para além de auxiliar na cultura de transparência e controle social por parte da população, a LAI também permitiu ao Brasil participar da lista de 89 países nos quais existem normas de acesso à informação pública, caminhando assim para uma perspectiva global e institucional.

A partir do conceito de unificação entre governo e sociedade civil já abordado, são visíveis os esforços progressivos da gestão pública com o passar dos anos para melhorar a relação entre os constituintes da sociedade democrática, a exemplo da LAI. Com base nas diretrizes disciplinadas na própria LAI em seu artigo 3 e incisos, segue o manual de aplicação, elaborado e disponibilizado pela Controladora-Geral da União (CGU), com os princípios nos quais a legislação se fundamenta:

1. *Princípio da publicidade máxima*: a abrangência do direito à informação deve ser ampla no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que poderão reivindicar esse direito;
2. *Princípio da transparência ativa e a obrigação de publicar*: os órgãos públicos têm a obrigação de publicar informações de interesse público, não basta atender apenas aos pedidos de informação. O ideal é que a quantidade de informações disponibilizadas proativamente aumente com o passar do tempo;
3. *Princípio da abertura de dados*: estímulo à disponibilização de dados em formato aberto [...] que pode ser livremente utilizado, reutilizado e distribuído por qualquer um.
4. *Princípio da promoção de um governo aberto*: os órgãos públicos precisam estimular a superação da cultura do sigilo e promover ativamente uma cultura de acesso. É preciso que todos os envolvidos na gestão pública compreendam que a abertura do governo é mais do que uma obrigação, é também um direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada;
5. *Princípio da criação de procedimentos que facilitem o acesso*: os pedidos de informação devem ser processados mediante procedimentos ágeis, de forma transparente e em linguagem de fácil compreensão, com a possibilidade de apresentação de recurso em caso de negativa da informação. Para o atendimento de demandas de qualquer pessoa por essas informações, devem ser utilizados os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 13-14).

O princípio da publicidade máxima, conforme explicado anteriormente, é complementar ao princípio da transparência. Também se relaciona com a *transparência ativa e a abertura de dados*, na medida em que a publicação ativa de informações públicas em linguagem e plataformas acessíveis⁸ assegura os três princípios em simultâneo. Desse modo, os três primeiros princípios servem de base para que a transparência administrativa possa ser aplicada plenamente.

O princípio da promoção de um governo aberto diz respeito a informar a população não somente dos dados divulgados pela LAI, como também divulgar amplamente a importância de solicitar e fiscalizar responsabilidade governamental no cumprimento da transparência administrativa.

Por fim, no último princípio, *princípio da criação de procedimentos que facilitem o acesso*, são apontadas soluções com maior clareza para a realização do processo de divulgação de dados. Cabe aos órgãos administrativos disponibilizar as informações necessárias fazendo o uso de ferramentas proporcionadas pela tecnologia da informação. Nesse princípio se encontra, por exemplo, a utilização do Governo Eletrônico⁹ e outras plataformas criadas com o intuito de facilitar o acesso à informação.

⁸ Vale mencionar que “[...] a democratização e a socialização da informação não consistem só no acesso amplo da cidadania às informações socialmente significativas. Consiste muito mais na criação e na implementação de procedimentos para ampliar a participação das comunidades na meta-modelização das ações e das infraestruturas de informação” (GONZÁLEZ DE GOMÉZ, 1999, p. 3).

⁹ “Em linhas gerais, o governo eletrônico expressa uma estratégia pela qual o aparelho de Estado faz uso das novas tecnologias para oferecer à sociedade melhores condições de acesso à informação e serviços governamen-

Referente aos órgãos incluídos na abrangência da LAI, estão explicitados na tabela abaixo:

Quadro 1: Abrangência da LAI

Poderes	Organizações
Executivo	Federal
Judiciário	Estadual/Distrital
Legislativo	Municipal

Fonte: o autor.

Em suma, a Lei de Acesso à Informação, embora alguns dispositivos aplicáveis somente na esfera federal, abrange todos os entes administrativos do país, seja em âmbito executivo, judiciário ou legislativo. Também inclui o Ministério Público, Cortes de Contas, Autarquias, Fundações e Empresas Públicas. Para além desses, inclui entidades sem fins lucrativos, como as Organizações Não Governamentais (ONGs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), que recebem recursos financeiros públicos para realizar ações de interesse público. Os recursos podem ser provenientes do orçamento, de modo direto, ou a partir de parcerias, contratos, acordos e similares. Em relação às entidades sem fins lucrativos, a legislação estabelece que devem divulgar apenas os dados referentes ao uso de recursos públicos.

Nesse contexto, com vistas na implementação da LAI, seguem importantes considerações realizadas por Vannucci, com base nos resultados de sua pesquisa realizada no município de São Paulo. De acordo com o autor, a aplicação da Lei de Acesso à Informação em instituições públicas deve se atentar aos seguintes desafios:

O desafio de implantar a LAI nos órgãos públicos de forma satisfatória deve observar os seguintes pontos:

- (I) a questão estrutural do órgão deve contar com um departamento específico destinado a disponibilização das informações;
- (II) é necessário que este departamento tenha orçamento próprio e possa atuar de maneira independente;
- (III) os servidores devem ser contratados e capacitados para saber lidar com a LAI;
- (IV) é importante que as instâncias hierarquicamente superiores tenham capacidade supervisionar e lidar com os recursos na forma e nos prazos legais. (VANNUCCI, 2015, p. 80)

tais, ampliando a qualidade desses serviços e garantindo maiores oportunidade de participação social no processo democrático” (JARDIM, 2000).

Além disso, os desafios e problemas que possam impossibilitar a aplicação da LAI também devem ser colocados em pauta na busca por soluções. A realização de auditorias com maior frequência nos órgãos públicos, como apontado por diversos teóricos (RAUPP, VIER, 2016; FERNANDES, BORGES, LEITE JUNIOR, 2020) pode aumentar consideravelmente os níveis de eficiência na aplicação.

Outro elemento importante a ser considerado refere-se ao próprio princípio de transparência, ou seja, a dicotomia entre uma transparência efetiva e outra nominal, “O *gap* entre ambas indica uma ilusão da transparência, a qual pode ocorrer quando o governo não disponibiliza informação da maneira adequada ou quando o receptor não possui capacidade cognitiva para interpretar e usar aquela informação” (BATISTA, ROCHA, SANTOS, 2020, p. 1387). Ou seja, deve-se ainda levar-se em consideração elementos que, ao menos imediatamente, são externos à LAI ou ao próprio princípio de transparência, como o nível de educação dos governados ou de todos aqueles a quem a transparência interessa.

Ademais, outra questão importante a ser considerado é o de que a Lei de Acesso à Informação conta com um escopo nacional e impacta todos os órgãos da administração pública, “Contudo, a regulamentação da LAI (2011) depende de ação autônoma dos estados e municípios, estabelecendo regras de acesso, instrumentos de transparência passiva e ativa e também procedimentos de sigilo” (BATISTA, ROCHA, SANTOS, 2020, p. 1383).

Assim, a efetivação da LAI depende ainda do cumprimento e realização por Estados e Municípios das exigências previstas, fato que se torna de grande importância quando se analisa que, ao menos até recentemente, apenas um em cada cinco municípios brasileiros regulamentaram a lei em comento. Sendo assim, como observado, o ritmo dessa regulamentação ainda é incipiente, de modo que é possível perceber que, ao menos em nível local, a transparência ainda é limitada e não se encontra em uma tendência de crescimento (BATISTA, ROCHA, SANTOS, 2020, p. 1392).

O que se percebe, portanto, é que a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação em 2011, embora mais avançada no âmbito federal, em tese não se traduz imediatamente em uma efetivação, nem mesmo uma regulamentação, em alguns níveis do poder público. Nesse sentido, para Lopes, a transparência apenas será efetiva se fiscalizada pelo Estado regularmente:

Tal transparência existe em níveis adequados somente se houver intenso trabalho do governo para facilitar o acesso à informação pública. Ainda que tal acesso também dependa fortemente da existência de liberdade de imprensa e de liberdade de expressão, que dão visibilidade às informações acerca do funcionamento do Estado e possibilitam que elas sejam difundidas na sociedade, é fato que, sem uma política ofici-

al de oferta de informações públicas, dificilmente a imprensa e a sociedade conseguirão cumprir seu papel de vigilância (LOPES, 2007, p.10).

Dentro do aspecto de fiscalização, cabe destacar a LAI como importante instrumento no combate à corrupção e abusos de poder governamentais. A transparência aqui opera de forma semelhante ao famoso modelo de prisão desenhado por Jeremy Bentham no século XVIII, o pan-óptico. Neste sistema, os guardas vigilantes estariam em tal posição que poderia vigiar a todos os prisioneiros, enquanto estes não contam com a capacidade de saber que estão sendo vigiados. Neste sentido, a consciência de poderem estar sendo vigiados opera, nos próprios prisioneiros, como um incentivo ao comportamento adequado. Da mesma forma, então, uma vez que os dados públicos devem ser disponibilizados livremente de forma clara para toda a população interessada, a corrupção passa a ser dificultada enquanto os gestores, em tese, sentem-se menos propensos a cometer atos ilícitos.

Entretanto, conforme abordado acima, são tantos os diversos desafios da implementação e efetivação da Lei de Acesso à Informação, assim como as variáveis que influenciam na transparência das organizações públicas que, em realidade, as relações diretas entre maior transparência e diminuição da corrupção não surgem automaticamente, como bem destaca a transcrição abaixo:

A literatura que busca identificar empiricamente o efeito da transparência no desempenho do governo encontra resultados mistos. Alguns mostram o efeito positivo da transparência para melhorar o desempenho do governo, principalmente diminuindo a corrupção, seu objetivo maior. Outros estudos, no entanto, não encontram efeito estatisticamente significativo (BATISTA, ROCHA, SANTOS, 2020, p. 1396)

De toda forma, a associação ao menos intuitiva entre transparência e controle da irregularidade de governos permanece, de modo que a ideia de transparência continua ainda a operar como uma ferramenta requisitada pela sociedade civil em nome da democracia, conforme preleciona Queirantes:

Com a necessidade de informações confiáveis, devido a crescente desconfiança da população aos políticos, decorrente da quantidade de escândalos envolvendo os gestores públicos que ocorrem em nosso país, é necessário que o povo possua meios de controle das ações dos gestores públicos e tenha maior participação nas decisões pertinentes à sua comunidade, além da premissa básica que o gestor público trabalha para toda população [...]. Para o setor público temos a necessidade de verificar se os dispositivos legais são realmente aplicados e respeitados e se a população possui meios de acesso às informações da gestão pública de maneira ágil e clara, e também o nível de detalhamento dessas informações [...]. Com o crescimento da internet e das tecnologias de sistemas de informação, temos uma grande área a ser explorada para garantir melhor acesso e transparência das informações, assim aumentando a

accountability e garantindo aos usuários maior participação na gestão pública, por meio da prestação de contas. (QUEIRANTES, 2010, p. 11).

Mais do que isso, a Lei de Acesso à informação, em consonância com o princípio da transparência, torna-se também uma ferramenta importante na defesa do caráter democrático do Estado, capaz de agir no funcionamento real de seus mecanismos e estrutura, garantindo verdadeiro simbolismo de proteção fundamental para com a população.

Ainda assim, representa grandes avanços legislativos no que diz respeito à transparência administrativa, pois especifica todos os critérios a serem seguidos na divulgação de informações públicas, suas observações, diretrizes, restrições e plataformas em que os dados devem ser disponibilizados. Ainda dentro do aspecto da transparência como preceito geral, outros objetivos a serem atingidos com a promulgação da LAI são: a regulamentação clara de procedimentos referentes à informação pública, assegurar a garantia do direito à informação e a possibilidade de acesso pela população, visando acompanhar as ações de seus representantes governamentais. Pode-se dizer que serve também para garantir o controle social da população sobre as atitudes estatais. Isso reafirma o potencial da lei em questão de se tornar mecanismo de fiscalização.

Bem assim, cabe mencionar as reações iniciais da população com a entrada em vigor da LAI. No curto período entre o Decreto Federal nº 7.724 e dezembro de 2012, foram contabilizadas 55 mil solicitações de acesso à informação (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013). Já no período entre maio de 2012 e maio de 2013, houve um total de 87.119 solicitações, das quais 95,8% foram respondidas (G1, 2013). Os dados demonstram o interesse da população pelo direito de acesso aos dados públicos, assim como também o uso dos recursos e ferramentas propiciados pela LAI pela própria sociedade civil.

Nessa perspectiva, como forma de melhor entender a LAI, torna-se importante uma análise topográfica, com vistas na observação geral e análise de suas características e procedimentos.

Quadro 2: Visão topográfica LAI

A LAI contém 47 artigos distribuídos em 6 capítulos		
CAPÍTULO I	Disposições gerais (abrangência, diretrizes dos procedimentos, conceitos legais e formas pelas quais as informações devem ser franqueadas)	Arts. 1º a 5º
CAPÍTULO II	Do acesso à informação e da sua divulgação (deveres da Administração Pública para assegurar o acesso, modalidades de informações que se inserem no direito ao acesso e divulgação proativa/transparência ativa)	Arts. 6º a 9º

CAPÍTULO III	Procedimentos de acesso (transparência passiva, prazos e procedimentos)	Arts. 10° a 14°
CAPÍTULO IV	Recursos e restrições de acesso (acesso às informações necessárias à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, classificação dos documentos sob restrição de acesso, proteção e controle de informações sigilosas, procedimentos e classificação, reclassificação e desclassificação e tratamento dado a informações pessoais)	Arts. 15° a 31°
CAPÍTULO V	Das responsabilidades (condutas ilícitas, sanções e responsabilização civil)	Arts. 32° a 34°
CAPÍTULO VI	Disposições finais e transitórias (comissão mista de reavaliação de informações, atos normativos internacionais, núcleo de segurança e credenciamento, Lei nº 9.507/97 Habeas Data, dentre outros.	Arts. 35° a 44°

Fonte: TORRES, 2019.

De igual forma, como já foi tratado os aspectos conceituais e gerais até aqui, com base na completude da discussão, é de fundamental importância trazer as principais nuances jurídicas da LAI. Como os pormenores da transparência ativa e passiva serão discutidas em capítulos específicos mais adiante, faz-se mister a abordagem dos Recursos, Restrições de Acesso, Responsabilidades e Disposições Finais.

Sendo assim, verdadeiro corolário da ampla defesa, o direito recursal é previsto tanto em processos judiciais quanto em demandas administrativas. Nessa ótica, torna-se possível uma decisão ser contestada, sendo reapreciada por autoridade de hierarquia superior. Logo, o interessado, ao ter seu pedido de acesso à informação negado ou for impedido de conhecer as razões da negativa, tem direito de interpor recurso tempestivamente nos prazos estabelecidos (TORRES, 2019).

Dessa forma, conforme artigo 15 da LAI, a interposição do recurso terá como destinatário o superior hierárquico aquele servidor responsável pela elaboração da resposta inicial denegatória. Enquanto o interessado tem até 10 dias para ingressar com o recurso, essa autoridade administrativa tem até 5 dias para se manifestar. Eis os dispositivos:

Art. 15. 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.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar *no prazo de 5 (cinco) dias*. (BRASIL, 2011).

Entretanto, se ainda assim for denegada o acesso, caberá mais um recurso administrativo, sendo endereçado dessa vez ao órgão de controle interno do ente federativo, a exemplo da União, será a CGU. Tal controladoria deverá deliberar sobre o novo recurso no prazo máximo de até 5 dias (TORRES, 2019). Não obstante, como percebido, o legislador criou um filtro recursal que condiciona a apreciação de recursos, limitando somente a algumas hipóteses dos incisos.

Art. 16. Negado o acesso à informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no *prazo de 5 (cinco) dias* se:

- (I) o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;
- (II) a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;
- (III) os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e
- (IV) estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no *prazo de 5 (cinco) dias*.

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35. (BRASIL, 2011).

Noutro giro, em relação às restrições de acesso, importa ressaltar que é inadmissível, de acordo com artigo 21 da LAI, qualquer tipo de vedação às informações necessárias à tutela de direitos fundamentais. Além disso, “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.” (BRASIL, 2011). Portanto, buscando a reparação ou até mesmo a prevenção de ações estatais violadoras dessas garantias é que existem essas previsões.

Com exceção desses, os graus de sigilo dos dados são definidos por meio dos critérios de risco que sua divulgação pode representar para a segurança nacional. Há no texto legal, previsão de proteção para com informações sigilosas, recebendo restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade. O artigo 23, em rol taxativo:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrisório possam:

- (I) pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- (II) prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- (III) pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- (IV) oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- (V) prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
- (VI) prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- (VII) pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- (VIII) comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações. (BRASIL, 2011).

Nesse sentido, com o advento da LAI, houve transformações no Decreto 5.301/2004, que regulamentava os procedimentos para o tratamento de informação. O decreto classificava informações e dados considerados sigilosos, divididos em quatro categorias: ultrassecretos, secretos, confidenciais e reservados. A partir da promulgação da Lei de Acesso à Informação, os dados confidenciais foram extintos e os prazos de divulgação foram alterados: informações ultrassecretas passaram a possuir prazo de 25 anos, em comparação com os 30 anteriores; informações secretas apresentaram redução de 20 para 15 anos; e, por fim, as reservadas, com prazo de 5 anos (TORRES, 2019).

- Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.
- § 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:
- (I) ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;
 - (II) secreta: 15 (quinze) anos; e
 - (III) reservada: 5 (cinco) anos. (BRASIL, 2011).

Outra modificação foi referente à possibilidade de renovação do sigilo: a partir da LAI, passou a ser autorizada apenas uma vez. No que tange aos prazos para divulgação, passam a contar a partir da data de produção das informações (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2014). Além disso, o grau de sigilo em comento, no tocante a autoridade classificadora, observa-se que quanto maior a necessidade de restrição das informações maior será sua hierarquia, basicamente sendo os agentes políticos, que conforme doutrina administrativa, integram o mais alto escalão de poder nos entes federativos.

Ademais, no artigo 29 tem-se que “a classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos, com vistas à sua desclassificação ou à redução” (BRASIL, 2011). Sendo assim, com intuito de evitar sigilos desnecessários, determinou o legislador que a classificação seja reavaliada periodicamente, além de publicizadas em sítio eletrônico os dados que revelam a quantidade, relatórios e manutenção dos dados sigilosos.

De mais a mais, estabelece a LAI que informação pessoal é aquela relacionada à pessoa natural, sujeito de direitos e obrigações. Relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas. Por óbvio, informação pessoal não diz respeito aos interesses do Estado e, portanto, também devem ser restringidos pelo prazo máximo de 100 anos, como diz o inciso I, do artigo 31 (TORRES, 2019). É preciso destacar, entretanto, que informação pública diverge do pessoal, uma vez que, por exemplo, o processo de divulgação de remuneração de servidores é importante como ferramenta de controle social e melhoria dos recursos públicos. É preciso cautela e proteção, portanto:

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.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

(I) terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo *prazo máximo de 100 (cem) anos* a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

(II) poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias [...]. (BRASIL, 2011)

Nessa senda, Mendel (2009) argumenta que o sigilo deve existir, porém, somente poderá ser mantido de modo legítimo caso o dano gerado pela divulgação de determinadas informações seja maior que o interesse público. Dessa forma, é necessário analisar as diferentes situações de exceção à divulgação de informações com cautela e considerando seus aspectos individuais, de modo que uma análise quanto a aplicação do princípio de transparência possa ser posta em prática em cada situação. Na toada das responsabilidades, estabelece a LAI, em seu artigo 32, um verdadeiro catálogo de condutas ilícitas que, se praticadas por agente público ou militar, ensejarão uma série de sanções por parte do Estado. Tais condutas se referem apenas aos agentes e repercutem na esfera administrativa/disciplinar, podendo ter reflexos nas searas criminal e civil (TORRES, 2019).

Como exemplo, tem-se o fato de recusar ou retardar o fornecimento de informações requeridas nos termos da lei; disponibilizar de forma incompleta ou imprecisa; utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desconfigurar ou ocultar informação que esteja sob sua guarda; agir com dolo ou má-fé; impor sigilo desnecessário, além de outras previstas.

Nesse passo, as disposições finais e transitórias disciplinam algumas normativas e situações específicas, como exemplo, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), que é um órgão interministerial que possui uma série de competências relacionadas ao tratamento e classificação de informações sigilosas; trata também dos aspectos da LAI e as regras de Direito Internacional. Não menos importante, versa sobre as aplicações subsidiárias, complementares e formalidades.

Por arremate, como foi destacado inicialmente, a LAI tem aplicação geral, verdadeira lei nacional, que deve ser cumprida efetivamente por todos os entes políticos, não se restringindo à esfera federal, apesar de alguns dispositivos serem determinados somente a este. Ocorre que, em respeito ao pacto federativo e à autonomia administrativa, alguns pontos específicos demandarão a elaboração de legislação local, como, por exemplo, na criação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). (TORRES, 2019). Dessa forma, percebe-se que a LAI não esgota a temática, podendo os Estados e Municípios, no que for competente, disciplinarem em seus âmbitos legislativos.

Por fim, vale mencionar a citação de Dahl (2001, p. 110): “cidadãos silenciosos podem ser perfeitos para um governante, mas seriam desastrosos para uma democracia”. Ou seja, dentro de uma sociedade democrática é imprescindível que os cidadãos recebam a devida prestação de contas por parte do Estado, com base na perspectiva de que tal limitação pode corromper ou degradar a democracia.

Por esse motivo, a Lei de Acesso à Informação representa grande marco legislativo brasileiro ao não somente possibilitar, como também regulamentar o conhecimento da sociedade civil acerca dos atos administrativos e, por consequência, permitir suas manifestações. Para garantir que a divulgação seja realizada de modo acessível a toda a população, a LAI predetermina diversas políticas de inclusão a serem praticadas pelos órgãos públicos nos processos de transparência, tanto na transparência ativa quanto passiva.

A seguir, são tratados pormenorizadamente os dois tipos de transparência previstos na LAI: ativa e passiva, incluindo seus aspectos legais e possibilidades de aplicação dentro do contexto da transparência administrativa.

3.1 TRANSPARÊNCIA ATIVA: INSTRUMENTOS E DADOS *EX OFFICIO*

Transparência ativa é o dever de entidades e órgãos públicos de divulgar de forma proativa e espontânea informações de interesse coletivo produzidas ou mantidas por eles em local físico de fácil acesso e via internet. A LAI contém comandos que aduz à obrigatoriedade, por iniciativa própria, de divulgação de informações de cunho geral ou coletivo. Por consequência, ainda que não tenha sido expressamente solicitada, faz-se necessário a iniciativa de dar publicidade (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013).

A transparência ativa, aquela em que a informação é divulgada *ex officio*, isto é, independente de provocação, sendo prevista expressamente nos artigos 3º, II, e 8º *caput*:

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:

[...]

(II) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

[...]

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 (BRASIL, 2011).

Nessa ótica, é importante entender que a transparência ativa está intimamente ligada aos vários princípios, principalmente o da eficiência. Conforme bem disciplina Hely Lopes Meirelles (2008, p. 94), “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio, que já não se contenta em ser desempenhada tão somente com base na legalidade”.

Sendo assim, com a disponibilização de maior e melhor qualidade de informações possíveis que poderiam ser solicitadas pela população, a Administração Pública reduz significativamente a demanda de pedidos, viabilizando uma otimização de diversos recursos financeiros e humano, acarretando maior presteza e funcionalidade (TORRES, 2019).

Ademais, além de estabelecer que a transparência ativa é dever de todos os órgãos e entidades públicas, traz ainda um rol não exaustivo de informações mínimas a serem prestados no parágrafo único do artigo 8º do diploma:

§ 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 (BRASIL, 2011)

Percebe-se, portanto, ao utilizar a expressão “*deverão constar, no mínimo*” que a lei trata de um rol exemplificativo e, dessa forma, não apenas os dados elencados deverão ser objetos de iniciativas públicas de transparência, mas também outros que porventura sejam necessários para os fins democráticos.

No mesmo cenário, para cumprimento do disposto no dispositivo anterior, a LAI define o canal obrigatório para divulgação das informações de transparência ativa: a internet (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013). É necessário que o produzido ou custodiado por ela seja disponibilizado em sítios oficiais¹⁰, viabilizando sobretudo o acesso mais fácil e dinâmico. Essa obrigatoriedade está insculpida no segundo parágrafo do artigo 8º da lei:

§ 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). (BRASIL, 2011)

Além disso, cumpre observar que não basta que o Estado tão somente crie sítios oficiais, devendo necessariamente que sejam de fácil acesso, manuseio e objetivos, garantindo maior amplitude no acesso às informações, isentando o cidadão de qualquer entrave que possa acontecer na busca dessa garantia fundamental. Esses portais deverão atender a alguns requisitos mínimos, como destaca o parágrafo terceiro e incisos do artigo 8º da lei:

§ 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;

¹⁰ Como exemplo: <http://www.portaltransparencia.gov.br>.

(VIII) adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. (BRASIL, 2011).

Por fim, a única exceção na qual não entra em vigor a divulgação de dados em ambiente virtual diz respeito aos municípios com população de 10.000 habitantes ou menos, cuja disponibilidade de dados não possui caráter obrigatório. Ainda assim, é “mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira¹¹” (BRASIL, 2011). Com isso, é possível verificar que a Lei de Acesso à Informação, em contrapartida às normas anteriores, dispõe com clareza acerca dos dados que devem ser divulgados por meio da transparência ativa, além de estabelecer de modo obrigatório o uso da internet como plataforma para disseminação de informações públicas.

Para sistematizar tudo isso, a própria CGU disponibiliza as instruções a serem seguidas na realização da transparência ativa. Existe uma série de regulamentos com o intuito de garantir a integridade e autenticidade dos conteúdos, bem como regras estabelecidas na criação de sites para facilitar o acesso à informação (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2019).

Quadro 3: Regras para criação de sites de transparência ativa

Registro dos sites no domínio gov.br
Menu próprio com o nome “acesso à informação”
Nomenclatura das seções de acordo com a ordem pré-estabelecida: <ol style="list-style-type: none"> 1. Institucional; 2. Ações e Programas; 3. Participação Social; 4. Auditorias; 5. Convênios e Transferências; 6. Receitas e Despesas; 7. Licitações e Contratos; 8. Servidores; 9. Informações Classificadas; 10. Serviço de Informação ao Cidadão – SIC; 11. Perguntas Frequentes; 12. Dados Abertos.

¹¹ A divulgação de dados em tempo real por municípios com população de até 10.000 habitantes está prevista no Artigo 73-B da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III - 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009). (BRASIL, 2009).

Cumprimento das normas estabelecidas por portarias para atender aos critérios de acessibilidade.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Novamente, a LAI se reafirma como legislação inovadora no Brasil ao determinar com clareza as regras a serem seguidas pelos órgãos contidos em sua abrangência, fornecendo o devido direcionamento com instruções para serem praticadas por eles, afinal:

Quanto maior o grau de transparência administrativa maior também será o respeito devotado pelos agentes públicos aos princípios jurídico-administrativos (moralidade, legalidade, imparcialidade, etc.). A visibilidade proporcionada é fator psicológico de temor ao desvio de poder, ao comprometimento irresponsável dos recursos públicos, etc. Em grande parte, os vícios da Administração Pública devem-se à sigilosidade, cuja redução, além de efetividade do controle, principia com a maior visibilidade. (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 48).

A relevância da transparência ativa se justifica principalmente ao permitir à população uma possibilidade de controle social das realizações públicas. Como a detenção de informação sempre esteve associada ao poder, disponibilizar informações à sociedade civil constituiu-se, então, como ato democrático e de fortalecimento da participação política ativa da sociedade civil. A ideia é permitir o acesso de forma ampla, livre e espontânea.

3.2 TRANSPARÊNCIA PASSIVA: PAPEL DO ESTADO, COM AÇÃO DIALÓGICA E CONTROLADA, DIANTE DO DIREITO DE PETIÇÃO DOS CIDADÃOS PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A transparência passiva pode ser definida como a disponibilização de informações após requisição do indivíduo aos órgãos e entidades referidas anteriormente, por meio do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), também disponibilizado em ambiente virtual. Esse sistema serve para orientar e atender os interessados, informando-lhes sobre a tramitação dos pedidos solicitados por meio da emissão de protocolos de requerimentos de acesso a informações e documentos em geral (TORRES, 2019). Importante destacar que serão instalados de forma identificada, de fácil acesso e disponíveis ao público diuturnamente.

O cidadão após o cadastro, poderá fazer pedido, acompanhar o processo pelo número de protocolo, receber a resposta, recurso, reclamação, bem como consultar as respostas obtidas. Também permite “acompanhar a implementação da Lei e produzir estatísticas sobre o seu cumprimento [...] tornando a prestação do serviço mais eficaz, eficiente, célere e transparente,

corroborando com o investimento de qualidade em todo o processo e contribuindo para o crescimento do país.” (CUNHA, 2014, p. 189). Nessa toada, o artigo 10º da LAI, inaugura o processo administrativo a ser observado pelo interessado em obter as informações produzidas ou custeadas pelo Estado. Conforme transcrição a seguir:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º. Para acesso à informação de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º. Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º. São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público. (BRASIL, 2011).

Pode-se concluir que qualquer pessoa poderá realizar o pedido, ainda que seja necessária identificação do requerente e a especificação da informação solicitada. O legislador também procurou coibir exigências desarrazoadas e desproporcionais por parte do Poder Público. Ademais, a própria legislação destaca a desnecessidade de motivação do pedido de acesso, salvaguardas obviamente os interesses protegidos e particulares. Percebe-se, portanto, que a *mens legis* é na amplitude e viabilidade dessa garantia. (TORRES, 2019).

Outrossim, conforme artigo 11º da LAI, para além da divulgação das informações de interesse coletivo, é necessária a garantia de que as solicitações de informações pela sociedade sejam atendidas em tempo hábil, caso contrário perderá seu próprio objetivo jurídico (SILVEIRA, 2012).

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no **caput**, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

(I) comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

(II) indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

(III) comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso,

prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

§ 5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.

§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos. (BRASIL, 2011).

Como identificado, apesar da necessidade de realizar pedido, o acesso à informação deve ser concedido ou autorizado pelo órgão responsável imediatamente. Caso não seja possível providenciar a autorização de imediato, a legislação estabelece que devem ser comunicadas “data, local e modo para se realizar a consulta”, além de indicações das “razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido” (BRASIL, 2011). Cumpre revelar ainda que, além do devido processo-administrativo, se a eventual negativa do agente público em fornecer a informação for motivada por sentimento pessoal, haverá repercussão na esfera penal, podendo, assim, responder pelo crime de prevaricação¹² (TORRES, 2019).

Também são estabelecidos prazos para obtenção das informações requeridas. *O prazo limite é de 20 dias, podendo ser prorrogado por mais 10 dias*, desde que apresentada justificativa expressa para a prorrogação por parte do órgão público requerente. Os prazos buscam equilibrar a necessidade de obtenção de informações com a determinação de obrigações impossíveis aos órgãos públicos. A partir da possibilidade de indeferimento, como já discutido, a legislação determinou a possibilidade de o requerente interpor recurso dirigido à autoridade superior em relação a que foi dirigida o pedido, que possui prazo de resposta máximo estabelecido em 5 dias. Caso o indeferimento permaneça, pode ainda ser feito recurso destinado às autoridades superiores (TORRES, 2019).

A LAI prevê a gratuidade dos serviços de busca e fornecimento das informações, salvo em casos de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública solicitada, nas quais poderão ser cobradas taxas referentes aos custos dos serviços e materiais utilizados.

Há também a isenção de pagamento das taxas, concedida aos indivíduos que possuam uma situação econômica em que o pagamento possa prejudicar o sustento próprio ou de componentes familiares. Outra situação em que auxílio possa ser necessário se refere ao uso de

¹² Prevaricação (art. 319 código penal): retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal: Pena: detenção, de três meses a um ano, e multa.

tecnologias e entendimento acerca dos processos de requisição de informações, também prevista na lei.

Por fim, é possível concluir que a transparência passiva foi elaborada de modo a incluir o maior número possível de cidadãos na requisição e obtenção de informações públicas. Aspectos como a protocolização de documentos, a isenção de taxas e a disponibilização de espaços públicos voltados ao auxílio de cidadãos demonstram outros fatores sociais nos quais a lei representa avanços.

4 UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE E ACESSO À INFORMAÇÃO

A UERN, organizada e mantida pela Fundação Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (FUERN), que tem por objetivo a criação e manutenção de instituições de cunho educacional e cultural, está atualmente inserida no âmbito do Poder Executivo estadual e, portanto, deve fiel cumprimento e obediência para com a LAI. Pensada sob o pondo de vista local, a Instituição foi criada em 28 de setembro de 1968, pela Lei Municipal nº 20/68, na cidade de Mossoró, Rio Grande do Norte. Surgiu com o nome de Universidade Regional do Rio Grande do Norte (URRN), vinculada à Fundação Universidade Regional do Rio Grande do Norte (FURRN) e a partir de 1987, passou a ser chamada Fundação Educacional Regional do Rio Grande do Norte, mantendo, porém, a sigla FURRN (FILGUEIRA, 2006).

Ainda no mesmo ano, a referida Universidade altera a sua denominação para Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, mediante a Lei 7.063, com a mesma sigla URRN e continuando a ser mantida pela FURRN que se transformou posteriormente em Fundação Estadual do Rio Grande do Norte, conforme o Decreto 13.720 (FILGUEIRA, 2006). Nesse passo, já no ano de 1999, foi criada a Lei 7.761, que altera a denominação Universidade Estadual do Rio Grande do Norte - URRN, para Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN, e em 2000, a Fundação Estadual do Rio Grande do Norte – FURRN, foi transformada em Fundação do Estado Do Rio Grande do Norte – FUERN, mediante o Decreto 14.831/2000. Adotando essa estruturação até o presente momento (FILGUEIRA, 2006). Para contextualizar, esclarece Filgueira:

Inicialmente, FURRN e URRN funcionavam como uma única estrutura, sendo o seu titular o Reitor-Presidente, ficando desmembradas por questões políticas durante o período de 1973-1983, separando, desse modo, os cargos de Presidente e de Reitor. Mas a FURRN e a URRN são a mesma entidade, não havendo qualquer distinção de pessoa jurídica. No entanto, o titular da pessoa jurídica, enquanto existiu essa clivagem, era o presidente da Fundação, que respondia administrativamente e juridicamente pela Fundação e pela Universidade, conforme a Lei 01/1973 e o Conselho Federal de Educação. E ao Reitor competiam apenas as questões pedagógicas concernentes à URRN. A partir 1983 até hoje, FUERN e UERN mantêm um único titular, como no início (FILGUEIRA, 2006, p. 3).

Notório, portanto, um longo processo jurídico-administrativo até os moldes atuais de gestão universitária, na qual a FUERN e UERN funcionam como uma única estrutura, tendo o Reitor-Presidente responsabilidades administrativas e pedagógicas, sendo parte de um todo. Em tempo, importante observar também que desde a criação, pelo menos duas fases compõem

a história da Universidade - a primeira diz respeito à sua instituição jurídica, a outra, à verticalização de seus cursos.

Como dito, três eventos marcam essa primeira fase: a criação, em 1968; a estadualização, em 1987; e o reconhecimento como universidade, em 1993, pelo MEC. Algumas características definem esses períodos: antes da estadualização, como universidade municipal, o ensino era pago e não havia um corpo docente profissionalizado; estadualizada, ele se tornou gratuito e pôde-se organizar uma carreira docente, com concursos e plano de carreira (PORTAL UERN, 2021). A segunda, erige uma expansão geográfica da UERN e também por uma significativa expansão acadêmica, com a criação de novos cursos de graduação e o início da pós-graduação *stricto-sensu*. Em 2002 é instalado o primeiro Núcleo Avançado de Educação Superior, ao qual se seguem, até 2005, mais 10 dessas unidades, além de criação de novos cursos de graduação, mestrado, dentre outros (PORTAL UERN, 2021). Atualmente, apesar de alguns questionamentos e dificuldades orçamentárias, estruturais e educacionais, permanece viva e pulsante em todo Rio Grande do Norte.

Não olvidando dessa importância, conforme destacado no terceiro capítulo deste trabalho, todos os órgãos da administração direta e indireta, seja federal, estadual ou municipal precisam cumprir rigorosamente os mandamentos constitucionais e os dispositivos previstos na LAI e correlatas. Nessa toada, a LAI pode ser suplementada pelos Estados e Municípios, não podendo contrariar os ditames já previstos. No âmbito do Poder Executivo do Rio Grande do Norte, foi editado a Lei N° 9963/2015, que corrobora com a LAI destacando sua aplicação para com todos os entes públicos controlados pelo Estado, como a UERN:

Art. 1°. Esta Lei dispõe sobre os procedimentos e normas a serem observados, supletivamente, pelo Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte, com o fim de garantir o exercício do direito à informação, previsto pelos artigos 5°, XXXIII, 37, § 3°, II, e 216, § 2° da Constituição Federal, e disciplinado pela Lei Federal n° 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Parágrafo único. *Submetem-se ao regime desta Lei:*

(I) os órgãos públicos, integrados à Administração Direta do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte;

(II) *as autarquias, as fundações públicas, as sociedades de economia mista, as empresas públicas que vierem a ser criadas, e as demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte.* (RIO GRANDE DO NORTE, 2015)

Desde então, portanto, a Instituição de Ensino vem editando diversas normativas em seu âmbito interno, que visam intensificar o acesso às informações e o ritmo da transparência administrativa. Como exemplo, cita-se a implementação do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), em 2018, por meio da Portaria n°0534/2018 – GR/UERN, além da criação de

equipe técnica dedicada à governança das informações e transparência. Contudo, por encadernamento dedutivo, urge uma necessidade latente de verificar e destacar seu cumprimento profuso, além de identificar a relação da UERN com a LAI. Para isso, será feita uma busca acerca da efetividade no cumprimento das normativas aplicáveis.

4.1 A INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR NO SEIO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA: EM BUSCA DA EFETIVIDADE DAS NORMATIVAS APLICÁVEIS

No intento de investigar a busca por efetividade dos critérios legais previstos na LAI, o presente estudo procurou, por meio de procedimento de observação estruturada e não-participativa nos sistemas informativos da UERN, bem como de formulário dotado de questionamentos objetivos, identificar de forma sintetizada e estruturada a adoção das previsões da norma-regra de acesso à informação, nos aspectos específicos de transparência administrativa.

Esse procedimento de análise dos critérios foi feito com base na adaptação da metodologia de requisitos para aplicação da LAI criada pelo artigo 19¹³, organização não-governamental cujo interesse principal é a defesa e promoção do direito à liberdade e informação, bem como os artigos e incisos da legislação. Como já dito, a transparência ativa diz respeito às informações que os órgãos devem divulgar *ex officio*, e a passiva se referem às informações divulgadas pelos órgãos mediante o *requerimento* de pedidos de informação.

Nessa ótica, a análise da *transparência ativa* foi elaborada exclusivamente com vista nas informações disponibilizadas no portal¹⁴ da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, procurando identificar se o órgão de ensino superior fornecia um rol mínimo ou qualidade satisfatória conforme disciplina a normativa em comento e a orientação da Controladoria Geral do Estado (CONTROL).

Ademais, cumpre destacar que a utilização do meio virtual cresce rotineiramente como mecanismo de aquisição de conhecimento da sociedade, além de servir como instrumento de participação popular. Com o advento da internet¹⁵, houve um avanço contundente no direito à informação, reforçando a possibilidade de exercício de cidadania tanto no aspecto ativo ou passivo, por meio das ferramentas aplicáveis.

¹³ Organização não-governamental em Direitos Humanos, criada em 1987, em alusão ao artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU.

¹⁴ <http://portal.uern.br/> e <http://www.uern.br/default.asp>

¹⁵ A tradução *world wide web* é "teia em todo o mundo", indicando a potencialidade da internet, capaz de conectar o mundo, como se fosse uma teia. Várias mídias interligadas por comunicação, sendo possível seu acesso em qualquer lugar do mundo.

No ambiente da transparência ativa, por exemplo, essa conjuntura é latente, uma vez que sites e portais são meios de alta exposição e divulgação, junto com outras mídias já tradicionais. A internet proporciona um avanço cultural, fazendo com que os gestores oportunizem de forma ampla e precisa, por meio dos portais governamentais, o acesso às informações, serviços e demandas (ARTIGO19, 2016). Todavia, faz-se necessário breve consideração de Veloso no tocante ao uso abusivo e disfarçado das tecnologias por parte de gestores públicos:

Para que as potencialidades presentes no uso das tecnologias adquiram concretude, é necessário um sólido processo de apropriação desse recurso, marcado pela valorização da competência crítica, e não apenas tecnológica. A apropriação das tecnologias a processos de trabalho pode assumir um caráter estratégico, possibilitando melhorias e avanços significativos nas diversas práticas às quais este recurso pode ser incorporado, proporcionando, dentre outros fatores, a viabilização de avanços na luta pela defesa de direitos, pela ampliação e consolidação da cidadania e pelo aprofundamento da democracia. Sem a garantia de tais pressupostos, o uso das tecnologias pode deixar de ser estratégico e cair na armadilha do tecnicismo (VELOSO, 2011, p.11).

Na toada, como ora explanado, para aferição dos requisitos necessários para concretização da transparência ativa, fulcrado no artigo 8º da LAI, bem como na metodologia mantida pelo artigo19, sem realização de consultas presenciais, telefone ou outro meio, serão observados no sítio eletrônico da UERN, alguns critérios e subitens. Para isso, foram elaborados seis critérios, sendo divididos em dezoito subitens no total.

No âmbito da avaliação, apenas dois itens de classificação foram possíveis para os critérios e seus respectivos subitens: “cumpriu” ou “não cumpriu”. Para cumprir um critério, o portal da UERN deveria divulgar a maioria dos subitens. Pretendeu-se avaliar a responsabilidade do órgão em disponibilizar de forma espontânea ao público. Os critérios utilizados, de acordo com tabela a seguir, visam verificar a proporção de informações institucionais, a participação popular, o conteúdo executivo-orçamentário, os programas e projetos, a lista de documentos classificados e desclassificados, e as perguntas frequentes (ARTIGO19, 2016).

Tabela 1: Tabela dos critérios e subcritérios de transparência ativa

CRITÉRIOS	SUBITENS
Informações institucionais artigo 8º, parágrafo 1º, inciso I da LAI, e artigo 6º da Resolução nº 215 do CNJ	<ul style="list-style-type: none"> → Estrutura organizacional ("quem é quem"), competências, com nomes e cargos. → Endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público. → Informações sobre a atuação dos fóruns e das varas. → Divulgação de levantamentos estatísticos sobre a atuação de fóruns e varas. → Divulgação de atos normativos expedidos. → Divulgação de dados gerais: nome e descrição de programas, ações, projetos e obras. Para o subitem ser cumprido, deve ser feita a divulgação de pelo menos dois desses quatro pontos.
Programas e projetos artigo 8º, parágrafo 1º, inciso V da LAI	<ul style="list-style-type: none"> → Disponibilização do planejamento estratégico vigente. → Seção no site que divulgue relatórios de controle interno e externo. → Rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 meses.
Lista de documentos classificados artigo 20, incisos I, II e III da LAI	<ul style="list-style-type: none"> → Rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura. → Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.
Perguntas e respostas mais frequentes artigo 8º, parágrafo 1º, inciso VI da LAI	<ul style="list-style-type: none"> → Divulgação de perguntas e respostas mais frequentes. → Divulgação de um calendário das consultas e audiências públicas.
Participação popular artigo 9º, inciso II da LAI	<ul style="list-style-type: none"> → Disponibilidade dos documentos-base para as audiências e consultas públicas. → Disponibilidade das atas e listas de presença das consultas e audiências públicas. → Divulgação de registros de repasses e transferências de recursos financeiros.
Conteúdo executivo e orçamentário artigo 8º, parágrafo 1º, incisos II, III e IV da LAI	<ul style="list-style-type: none"> → Registro das despesas atualizadas. → Informações sobre licitações, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como os contratos firmados.

Fonte: Artigo19 Brasil, 2016

Noutro giro, para *transparência passiva*, foram feitas três perguntas em duas solicitações de informações, no mês de abril, pelo E-SIC da Instituição, relacionadas à implementação da LAI, em síntese: uma sobre orçamento interno para a LAI; outra sobre pedidos indeferidos (número de pedidos e suas respectivas justificativas de indeferimento) e, por fim, uma sobre o rol de documentos que foram classificados e desclassificados pelo órgão. Tendo intenção, principalmente, de medir: o grau de cumprimento das solicitações de informação; a satisfação que as respostas dadas geraram quanto aos pedidos feitos; o envio das respostas dentro do prazo previsto em lei; a capacidade dos órgãos públicos de responderem às demandas dos cidadãos (ARTIGO19, 2016).

Avaliam-se as respostas de acordo com dois grupos de critérios: uma análise dos tipos de resposta e uma da qualidade da resposta. Os tipos de retorno são: acesso integral; acesso parcial; não possui a informação; acesso negado; e sem resposta. Já a qualidade das respostas pode ser classificada como satisfatória, intermediária ou fundamentação inadequada (ARTIGO19, 2016).

Por sua vez, conforme veremos a seguir, essa é a parte do estudo que mostrará importância prática, haja vista os procedimentos que serão utilizados para aferir a aplicabilidade no

âmbito da UERN, servirão para identificar a completude da LAI para com esse órgão estadual tão importante. Dessa forma, a partir desse caso concreto, será possível analisar os diversos fatores, dilemas e desafios da implementação dessa lei do ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo na perspectiva do poder executivo estadual.

4.2 (DES)CUMPRIMENTO DOS CRITÉRIOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS DE CONTROLES INTERNO E EXTERNO

Sendo assim, sem mais digressões, restando demonstrado à metodologia aplicável, cumpre necessário analisar pormenorizadamente os resultados, separando por critérios. Com vista na transparência ativa, a priori, o primeiro critério avaliado foi à disponibilização de informações institucionais, aquelas sobre estrutura, organograma, composição e a atuação, bem como ao horário de funcionamento e às unidades de atendimento ao cidadão. Está prevista no artigo 8º, parágrafo 1º e inciso I da LAI e para aferição foi dividida em cinco subitens.

Esse foi um dos critérios mais bem avaliado e observado, entretanto, gera certa confusão o fato da Instituição manter dois sites (portais) diferentes ativos, apesar de os objetivos serem os mesmos. Ao analisar essa questão, notou-se que foi criado um mais moderno e atualizado, porém, ainda que tantos anos, o processo de transição ainda não foi finalizado e os dois ainda permanecem vigentes.

Com vistas nesse estudo, foi analisado somente o mais recente, que é o oficialmente divulgado pela Universidade. De tal forma, quando observados os subitens, verificou-se a falta de transparência de informações básicas, como o não fornecimento ou indicação de seu horário de atendimento. Além disso, para obter outras informações gerais (telefones, endereços, listas e e-mails), apesar da disponibilização e divulgação, é necessária certa diligência, necessitando abertura de abas e seções até seu conteúdo.

De forma geral, com exceção de um subitem, houve bom nível de cumprimento do item em questão. De todo modo, não se espera menos que isso, haja vista o baixo grau de dificuldade no fornecimento dessas informações, por se tratar simplesmente de informações básicas, relacionadas ao seu próprio funcionamento. Ademais, o segundo critério trata da divulgação dos programas, projetos e os relatórios de controles internos, que fazem referência aos dados gerais para acompanhamento pelos interessados, relacionando o planejamento e a execução das atividades, de modo que possam exercer o controle social e participar dessas ações (ARTIGO19, 2016). Esse item está previsto no artigo 8º, parágrafo 1º, inciso V da LAI

e não foi cumprido pela Instituição, uma vez que conforme ora explanado, para cumprimento de um item a Universidade teria que efetivar a maioria dos subitens.

A mesma mantém divulgação atualizada da Carta de Serviços ao Cidadão, que pode ser encontrada facilmente em aba correspondente com apenas um clique, contudo, cumpriu apenas esse subitem, uma vez que a divulgação e promoção dos planejamentos anuais, extra-tos, processos e documentos de controle interno não ocorreram de forma satisfatória, estando bastante desatualizados, datados de 2016, 2017, no máximo até o ano de 2018. Assim como, não existe nenhum relatório das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 meses.

De mais a mais, no terceiro critério, em relação aos relatórios estatísticos e lista de documentos classificados e desclassificados, como prevê a LAI em seu artigo 20º, incisos I, II, III, que dizem respeito às informações para referência futura, como assunto, autoridades classificadoras, grau de sigilo, justificativas dentre outros, não foi cumprida simplesmente nenhum subitem, ou seja, foi verificado total descaso, negligência e omissão nesse quesito.

De análise, é possível identificar grande falha de gestão, uma vez que não foi possível verificar quantitativa ou qualitativamente nenhuma aba sequer ou informação concernente, indo na contramão da LAI e dos princípios vigentes da transparência administrativa, pois essa lista é de fundamental importância para o controle social dos indivíduos nos casos em que há necessidade de confidencialidade.

Seguindo a análise dos itens, o quarto critério, perguntas e respostas mais frequentes se referem às informações mais solicitadas pelos cidadãos com suas respectivas respostas e essa previsão encontra respaldo no artigo 8º, parágrafo 1º, inciso VI da LAI. Em observação no portal da instituição, infelizmente foi negligenciada grosseiramente, não havendo nenhuma previsão ou aba relacionada ao termo.

Ademais, o quinto critério, previsto no artigo 9º, inciso II da LAI, relacionado à participação popular, assim como os outros, também não foi cumprido pela instituição. São aquelas informações que ajudam o cidadão a participar ou acompanhar os mecanismos promovidos pelo órgão, tais como divulgação de reuniões, calendários, consultas públicas, documentos e atas (ARTIGO19, 2016). Nesse ponto, percebeu-se certo esforço administrativo na partilha e promoção desses dados, porém ainda muito incipiente e ineficiente, refletindo em pouca expressividade e participação necessária dos cidadãos.

Essa questão é muito perigosa, pois uma Instituição de Ensino superior distante da sociedade como um todo, em termos de transparência administrativa, se torna enfraquecida, não alcançando os níveis adequados de manutenção, ascensão e promoção social.

No arremate, em relação aos itens analisados, o sexto critério, que trata do conteúdo executivo-orçamentário e dado à complexidade e pertinência, que pode ser complementada pela Lei de Execução Fiscal (LRF), optou-se por limitar os subitens em relação às informações sobre licitações, contratos, registro de despesas, repasses e transferências.

Felizmente, nesse ponto, a Instituição cumpriu os subitens aplicáveis. Importa registrar, contudo, que necessita certa divagação e pesquisa no site, não sendo fácil sua localização. Ainda sim, ao encontrar a mesma, precisa de certo discernimento para compreensão e entendimento. Esse exemplo serve para ilustrar toda aquela dogmática discutida anteriormente, uma vez que aqui a informação é visível, mas extremamente confusa e imprecisa, podendo dizer que ela é transparente sob o aspecto *formal*, mas na ótica *material* é insuficiente.

Por fim, observa-se que, baseado na metodologia criada pelo ARTIGO19, pretendeu-se analisar as disposições estabelecidas pela normativa em seus artigos que trata sobre a transparência ativa. Com isso, tristemente, a Instituição não apresentou índices satisfatórios de transparência administrativa, estampadas na Lei de Acesso à Informação. Como visto, cumpriu a maioria dos subitens apenas em dois itens dos seis possíveis, não sendo suficientes e ferindo frontalmente os artigos e incisos da legislação.

Em verdade, de breve observação ao portal consegue-se identificar esforço embrionário, mormente ao fato de a instituição tentar apresentar uma imagem de normalidade e gestão transparente, enquanto no espectro legal despreza ou não observa essas aplicações. Some-se a isso a questão da linguagem utilizada, quando não está desatualizada, é extremamente pobre, inexpressiva e imprecisa. Uma universidade aberta, transparente e bem gestada é de fundamental importância para o desenvolvimento cultural, social e econômico, porquanto observando a LAI como mecanismo de transparência administrativa. Dessa forma, percebeu-se que a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte ainda precisa progredir no seio da transparência ativa.

Superado a análise no tocante a transparência na modalidade *ativa*, faz-se necessário observar a aplicação das normativas relacionadas à modalidade *passiva*. Que conforme explicado no capítulo anterior, pode ser definida como a disponibilização de informações após requisição do indivíduo aos órgãos e entidades referidas, por meio do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), também disponibilizado em ambiente virtual.

Há de se ressaltar, favoravelmente, que a Instituição promoveu ampliação à política de fortalecimento dos instrumentos de transparência passiva, ao instituir em 2018, o Sistema Integrado de Informações Cidadão, além de destacar equipe específica para atuação junto ao

setor. Com esse importante avanço, espera-se agilidade, eficiência e cumprimento das normativas concernentes.

Como exposto, a metodologia utilizada foi à realização de três perguntas-modelo: uma sobre orçamento, uma sobre pedidos indeferidos e outra sobre documentos classificados. Para complementar:

Por meio da realização de pedidos, é possível medir a capacidade das instituições de fornecer uma informação completa e coerente, verificar o andamento da implementação da LAI em cada uma delas, aferir o cumprimento dos prazos definidos pela lei, avaliar a capacidade dos órgãos de responder aos recursos, analisar o funcionamento dos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão (e-SICs) e, por fim, evidenciar os problemas dos órgãos quanto à transparência passiva (ARTIGO19, 2016).

Sendo assim, destaca-se que, a Universidade tem 20 dias para responder à pergunta, com direito a prorrogação máxima de 10 dias mediante justificativa. A LAI destaca que o solicitante não precisa informar o motivo de sua requisição, sendo apenas necessária a identificação do requerente. Entretanto, essa identificação não pode ser tão extensa, a ponto de inviabilizar a solicitação. Além disso, a divulgação de números de protocolo para posterior identificação e acompanhamento do pedido também foi analisada (ARTIGO19, 2016).

Inicialmente, foram feitas duas perguntas na mesma solicitação, como se segue: *Solicitação 01: “01. Com base na Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), solicito saber qual foi o orçamento previsto e o orçamento aplicado para implementar a LAI de janeiro de 2020 até dezembro de 2020, no âmbito da UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. 02. Com base na Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), solicito saber qual o número total de pedidos de informação indeferidos pela UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE no período de janeiro de 2020 a dezembro de 2020 e suas justificativas para cada indeferimento. Caso o artigo 23 tenha sido utilizado como justificativa para indeferimento, pedimos que indique qual inciso do artigo citado foi utilizado.”*

A solicitação foi feita no dia 10/04/2021, sob o protocolo 10042021231474, tendo resolatividade em 22/04/2021, com a seguinte resposta:

Imagem 01: Resposta solicitação 01 e 02 SICRN

[SICRN] - [10042021231474]- Solicitação Respondida Caixa de entrada xsic@rn.gov.br por rn.gov.br
para mim ▾

qui., 22 de abr. 08:51

Olá EDGAR CLEMENTINO DE SOUZA NETO,

Seu pedido de informação, número de protocolo **10042021231474** foi finalizado e teve resposta na data de 22/04/2021 08:50:00

Resposta: Em atenção às disposições da Lei Federal n.º 12.527, de 18.11.2011(Lei de acesso à informação), Lei Estadual n.º 9.963, de 27.07.2015 e Decreto n.º 25.399, de 31.07.2015 e, em resposta ao protocolo n.º 10042021231474, informamos que a implementação da Lei de Acesso à Informação tem é garantida com recursos ordinários consignados na Lei Orçamentária Anual - LOA, que no caso do presente exercício é a Lei nº 10.856 de 08 de março de 2021, nas Subações 29501 - Manutenção e Funcionamento e 226501 - Despesas com Pessoal no custeio geral da Fundação Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, em respeito ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 (Lei nº 10.811 de 09 de dezembro de 2020), em consonância com as Metas 00011 e 00038 do PPA 2020-2023 (Lei nº 10.695 de 14 de fevereiro de 2020) e na forma prevista na Lei 4.320/1964. Sobre o item 2, informamos que a equipe E-SIC/UERN não indeferiu pedidos de informação no período de janeiro de 2020 a dezembro de 2020. Esperamos que a resposta tenha sido satisfatória. Caso contrário, poderá ser interposto recurso no prazo estabelecido no Decreto n.º 25.399, de 31 de julho de 2015 (§ 4.º, Art.11). Atenciosamente, equipe e-SIC UERN.

Fonte: e-mail enviado para o autor

De análise da resposta acima, sob o ponto de vista dos critérios observados, a Instituição cumpriu com a solicitação, contudo percebe-se que o nível de satisfação da primeira pergunta é intermediário, uma vez que a resposta cita as normativas de forma genérica, não respondendo objetivamente em relação ao orçamento aplicado exclusivamente para implementação da LAI no âmbito da UERN. Além disso, a solicitação foi respondida no prazo máximo de 20 dias, assim como prevê a legislação. Percebe-se que a ideia de transparência resta seriamente comprometida pela ausência de inteligibilidade, isto é, a precisa compreensão sobre as informações prestadas.

Sendo assim, de modo geral, consegue-se constatar que foi possível satisfazer a pretensão ora desejada com as duas perguntas-modelos feitas na solicitação, com as considerações feitas à primeira pergunta.

Dando continuidade, a terceira pergunta-modelo foi feita em uma solicitação única: *Solicitação 02: “03. Com base no artigo 28 da Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), solicito a lista de documentos classificados e desclassificados pela UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, com indicação do grau de sigilo e identificação para referência futura. Solicitamos que a lista contenha: assunto sobre o qual versa a informação; fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24 da referida lei; indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24 da referida lei; e identificação da autoridade que a classificou. Solicitamos também os links de divulgação das referidas listas”.*

A solicitação foi feita no dia 10/04/2021, sob o protocolo 1004202123643636, tendo um pedido de prorrogação de prazo no dia 29/04/2021, sendo justificado pela necessidade da demanda, que requer procedimentos que exigem um tempo superior aos 20 dias inicialmente estabelecidos.

Imagem 02: Justificativa de prorrogação solicitação 03 SICRN

[SICRN] - [1004202123643636]- Justificativa de Prorrogação Caixa de entrada x

qui., 29 de abr. 09:00 (há 13 dias) ☆ ↶ ⋮

 **sic@rn.gov.br** por rn.gov.br
para mim ▾

Olá EDGAR CLEMENTINO DE SOUZA NETO,

Justificativa: Em atenção às disposições da Lei Federal n.º 12.527, de 18.11.2011 (Lei de Acesso à informação), Lei Estadual n.º 9.963, de 27.07.2015 e Decreto n.º 25.399, de 31.07.2015, informamos a necessidade de prorrogação do prazo de resposta (em 10 dias), de acordo com o Art. 10, § 2º da Lei de Acesso, tendo em vista que o objeto de sua demanda requer procedimentos que exigem um tempo superior aos 20 dias inicialmente estabelecidos. Dúvidas, ligue CONTROL: (84)3232-2010

Dúvidas CONTROL : 3232-2010/2070

Para consultar mais detalhes, clique [aqui](#) e informe o número do protocolo.

Agradecemos o contato.

Atenciosamente,

SIC RN

Governo do Estado do Rio Grande do Norte

Fonte: e-mail enviado para o autor

Posteriormente a isso, o prazo foi prorrogado por mais 10 dias como determina a LAI, sendo que no dia 06/05/2021, finalmente houve resolutividade da demanda, com a seguinte resposta:

Imagem 03: Resposta solicitação 03 SICRN

[SICRN] - [1004202123643636]- Solicitação Respondida Caixa de entrada x

qui., 6 de mai. 17:23 (há 6 dias)

 **sic@rn.gov.br** por rn.gov.br
para mim ▾



Olá EDGAR CLEMENTINO DE SOUZA NETO,

Seu pedido de informação, número de protocolo **1004202123643636** foi finalizado e teve resposta na data de 06/05/2021 17:22:12

Resposta: Em atenção às disposições da Lei Federal n.º 12.527, de 18.11.2011 (Lei de acesso à informação), Lei Estadual n.º 9.963, de 27.07.2015 e Decreto n.º 25.399, de 31.07.2015 e, em resposta ao protocolo n.º 1004202123643636, informamos que neste momento existe uma comissão, instituída através da Portaria n.º 354/2021-GP/FUERN, que está empenhada em analisar e criar lista de documentos classificados e desclassificados desta IES, conforme rege a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI). Esperamos que a resposta tenha sido satisfatória. Caso contrário, poderá ser interposto recurso no prazo estabelecido no Decreto n.º 25.399, de 31 de julho de 2015 (§ 4.º, Art.11).

Atenciosamente, equipe e-**SIC** UERN.

Fonte: e-mail enviado para o autor

Como feito antes, seguindo a mesma metodologia, a Instituição cumpriu com a solicitação, tendo nível de satisfação satisfatório. Salienta-se que não trouxe os dados, mas justificou e explicitou todas as medidas atinentes, apesar de não especificar um prazo para que a citada comissão finalize os trabalhos. Ademais, a solicitação foi respondida dentro do prazo máximo de 10 dias de prorrogação previstos na legislação, entretanto, chama atenção o fato de uma resposta simples e de fácil prossecução precisar de 26 dias para ser tratada.

Não mais que isso, de modo geral, consegue-se constatar que também foi possível satisfazer a pretensão passiva, com pergunta-modelo feita na solicitação. “A qualidade das respostas a pedidos de informação depende invariavelmente da gestão documental e organizacional interna dos órgãos públicos, o que requer recursos humanos, físicos e financeiros” (ARTIGO19, 2016).

Destaca-se, portanto, que não se teve intuito de esgotar a discussão e análise da aplicação da LAI no âmbito da UERN, mas de observar e discutir, com base no recorte e metodologia aplicada, todo o cerne e a dogmática dessa importante disciplina normativa.

CONCLUSÃO

Foram evidenciados, portanto, de início, os aspectos histórico-constitucionais do direito à informação, por meio de entendimentos históricos, doutrinários, legais e fáticos, com claro intento de trazer toda abordagem de inserção, evolução e conceituação dessa garantia. Nessa toada, caminhou-se em busca dos deslindes do acesso à informação como direito fundamental, que nas sociedades contemporâneas atuam como verdadeiro mandamento nuclear das relações em seus variados contextos, principalmente na ótica da Administração Pública. Tem-se a percepção do acesso à informação como direito de terceira geração, na medida em que se encaixa enquanto direito transindividual, caracterizando-se como pertencente a todos, ou seja, uma garantia difusa e coletiva.

No interregno, o princípio da transparência administrativa mostra-se necessário para assegurar os direitos constitucionais da população ao garantir o cumprimento dos valores de participação de cidadãos na política, que sustentam os pilares da democracia. Permite a consolidação da coisa pública, além de inclusão cada vez mais efetiva da população no ciclo decisório, inibindo cada vez mais atitudes que intentam contra o bem-comum, com vistas na melhor abordagem, foi discutido sob diferentes prismas, como o aspecto *subjetivo, objetivo, formal, material e temporal*.

Dentre os marcos na transparência administrativa, pode-se destacar como principal a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, chamada de Lei de Acesso à Informação e também conhecida pela sigla LAI. Disciplinando conceitos, instrumentos, medidas, recursos e exceções que obrigam toda Administração Pública no tocante abertura e manutenção das informações concernentes. Adotando duas formas, a transparência ativa é o dever de entidades e órgãos públicos de divulgar de forma proativa e espontânea informações de interesse coletivo produzidas ou mantidas por eles em local físico de fácil acesso e via internet. Por outro lado, a transparência passiva está relacionada ao papel do estado, com ação dialógica e controlada, diante do direito de petição dos cidadãos perante a administração pública.

Nesse quadrante, esperava-se que, com a criação da LAI, a UERN estivesse atuante na cultura do acesso à informação, adotando e observando os artigos e incisos previstos na normativa, a fim de garantir participação, controle e accountability social. Diante de tal contexto, a expectativa restou-se frustrada na ótica da transparência ativa, dotado de criticidade, na medida em que a LAI disciplina que as entidades e órgãos públicos têm obrigação de divulgar de forma proativa e espontânea informações de interesse coletivas produzidas ou mantidas por

eles em local físico de fácil acesso e via internet. Destarte, de simples acesso e esforço ao portal de maior circulação da Instituição, consegue-se identificar deficiência, desatualização e ingerência administrativa no trato dos dados e informações.

Infelizmente, a Instituição demonstrou incipiência e amadorismo no trato e disponibilização dessas informações, não cumprindo com os subcritérios e critérios estabelecidos na LAI e metodologia inspirada na organização não governamental Artigo19. Em verdade, não chegou a cumprir um terço dos critérios.

Por outro lado, na transparência passiva, a UERN apresenta avanços e aplicações responsáveis de controles internos e externos. O cidadão consegue perceber, com linguagem fácil e acessível, um sistema integrado, efetivo e moderno. O trato é bem mais resoluto e eficiente, como prevê as aplicações internacionais e nacionais, bem como os princípios que regem toda sistemática. Apesar de algumas observações e considerações no seio da transparência passiva, consegue-se extrair que a Instituição avançou e caminhou nesse campo, ao contrário do que foi observado na transparência ativa.

Nesse enlace, observaram-se alguns dados e informações interessantes, na medida em que a Universidade do Estado do Rio grande do Norte precisa avançar, estruturar, complementar seus níveis de informações ativas, em outra faceta oposta tem-se destaque para as informações passivas, que através do sistema integrado do SIC-UERN com a CONTROLRN, conseguiu alcançar índices interessantes e adequados, assim como determina a LAI e normas correlatas.

Por fim, é preciso, portanto, que a opacidade das informações públicas seja transpassada gradativamente, não só com as medidas legislativas e atuação administrativa dos gestores, mas também com consciência e controle cidadão. Na medida em que se tornam necessárias uma construção e promoção conjunta, elemento indissociável da democracia.

REFERÊNCIAS

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **O patrimônio genético humano e sua proteção na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Método, 2004.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais** (trad. Virgílio Afonso da Silva). São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ALVES, Diego Prandino. **Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social**. 2008.

BARROS, Sérgio Resende de. **Três Gerações de Direitos**. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/tres-geracoes-de-direitos.cont>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BATISTA, C. L. **Informação pública: entre o acesso e a apropriação social**. 2010. 202f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BATISTA, Mariana; ROCHA, Virginia; SANTOS, José Luiz Alves dos. Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1382-1401, out. 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000501382&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 mar. 2021.

BATISTA DE SOUZA, Anderson. **Colisão de Direitos Fundamentais: Acesso à informação pública e privacidade**. Edição do Kindle, 2019.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Artigo 37 da Constituição Federal. 1988. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_37_.asp. Acesso em: 22 mar. 2021.

BRASIL. Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 25 mar. 2021.

BRASIL. Artigo 73 da Lei Complementar nº 101, de 04 de Maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11232950/artigo-73-lc-n-101-de-04-de-maio-de-2000#:~:text=Qualquer%20cidad%C3%A3o%2C%20partido%20pol%C3%ADtico%2C%20associa%C3%A7%C3%A3o,73%2DB>. Acesso em: 29 mar. 2021.

CAMINHOS DA TRANSPARENCIA: A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA. **Artigo19**, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://artigo19.org/wpcontent/blogs.dir/24/files/2016/05/ARTIGO-19-Caminhos-da-Transpar%aancia-%e2%80%93-A-Lei-de-Acesso-%a0-Inforna%a7%a3o-e-os-Tribunais-de-Justi%a7a.pdf>. Acesso em: 08 maio 2021.

CANHADAS, Fernando Augusto Martins. **O direito de acesso à informação pública: o princípio da transparência administrativa**. Curitiba: Appris, 2018.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal**. 1 ed. Brasília: Controladoria-Geral da União. 2013. Disponível em: https://acessoainformacao.valparaisodegoias.go.gov.br/res/docs/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 24 mar. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal**. 6 ed, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/gta-6a-versao-2019.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Lei nº 12.527: Lei de acesso à informação**, 2013. Disponível: https://web.archive.org/web/20131023184131/http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SumarioExecutivo_1anoLAI.pdf. Acesso em: 24 mar. 2021.

CUNHA, Claudia Silveira. **Os serviços eletrônicos de implementação da lei de acesso à informação pública e os serviços de informação ao cidadão**. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). *A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões*. Belo Horizonte: UFMG, 2014

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.

FARIAS, Edilson Pereira de. **Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e comunicação**. 3. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

FERNANDES, Lethícia Dutra Leal Ferreira; BORGES, Talilan Joelma; LEITE JÚNIOR, Maurício Cezar Resende. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, v. 15, n. 1, p. 642-654. 2017.

FILGUEIRA, Maria da Conceição Maciel. **Dominação política e universidade**. Mossoró: Fundação Vingt Rosado, 2006. (Coleção Mossoroense).

G1. **1º ano da Lei de Acesso à Informação é considerado positivo em SE**. Disponível em: <http://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2013/05/1-ano-da-lei-de-acesso-informacao-e-considerado-positivo-em-se.html>. Acesso em: 28 mar. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

- GERALDES, Elen; REIS, Lúgia Maria. **Da cultura da opacidade à cultura da transparência: apontamentos sobre a Lei do Acesso à Informação Pública**. Fortaleza: Intercom, 2012.
- GONÇALVES, José Renato. **Acesso à Informação das Entidades Públicas**. Coimbra: Almedina, 2002.
- GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M.N. Da política de informação ao papel da informação na política. **Revista Internacional de Estudos Políticos**, v. 1, n. 1, p. 67-93, abr. 1999.
- JARDIM, José Maria. Capacidade governativa, informação e governo eletrônico. **DataGramZero - Revista de Ciência da Informação**, v. 1, n. 5, p. A01, out. 2000.
- JASMIN, Marcelo Gantus. **Alexis de Tocqueville: A historiografia como ciência da política**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2005.
- KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.
- LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. 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.
- LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à 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.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: Publicidade, motivação e participação popular**, 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Direitos humanos, cidadania e educação: do pós-segunda guerra à nova concepção introduzida pela Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, Centro de atualização Jurídica, v. I, n. 4, s.p, julho 2001.
- MEDEIROS, Simone Assis; MAGALHÃES, Roberto; PEREIRA, José Roberto. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação e Informação**, Londrina, v. 19, n. 1, p. 55 – 75, jan./abr. 2014. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/13520>. Acesso em: 27 mar. 2021.
- MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009.
- MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009

MIRANDA, Jorge. O Direito de Informação dos Administrados. **Revista O Direito**, Lisboa, ano 120º, 1988.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

MOTTA, Fabrício. Notas sobre publicidade e transparência na lei de responsabilidade fiscal. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, n. 30, p. 91-108, out./dez. 2007. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/viewFile/638/465>. Acesso em: 24 mar. 2021.

PORTAL UERN. **História**. Disponível em: <https://portal.uern.br/historia/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

QUEIRANTES, Diego. **O perfil da divulgação contábil pública na gestão municipal: Análise das informações divulgadas na internet pelas prefeituras paulistas**. 2010.

RAUPP, Jéssica Tuane; Vier, Alison Jose. A auditoria e os controles internos para demonstrar transparência na administração pública – municípios do Vale do Paranhana. **Revista Eletrônica de Ciências Contábeis**, n. 8, 2016.

RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 237-253, Junho 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512020000200237&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 mar. 2021.

SAMPAIO, José Adércio; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Hermenêutica e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 221.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SILVEIRA, Marco Antonio Karam. Lei de acesso às informações públicas (Lei nº 12.527/2011): democracia, república e transparência no Estado Constitucional. **Revista da Procuradoria Geral do Estado**, Porto Alegre, v. 33, n. 69, p. 231-260, jan./jun 2012. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/revista-da-pge>. Acesso em 28 mar. 2021.

TORRES, Leonardo. **Lei de Acesso à Informação** – Salvador: Editora JusPodivm, 2019

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Nota sobre o Decreto n. 9.690/2019 que altera regras de classificação de informação**, 2019. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/blog/nota-sobre-o-decreto-n-9-6902019-que-altera-regras-de-classificacao-de-informacao/>. Acesso em: 28 mar. 2021.

VANNUCCI, Henrique Sasdelli. **Transparência passiva no município de São Paulo**: análise da Lei de Acesso à Informação e de seu cumprimento na administração local. 2015. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2017/09/Henrique-Sasdelli-Vannucci.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

VELOSO, Renato. **Tecnologias da Informação e comunicação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

VERA LOPES, Maria de Oliveira Nusdeo. **O direito à informação e as concessões de rádio e televisão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projeto e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2003

WEICHERT, M. A. **Dicionário de direitos humanos**: informação (direito à). 2006. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Informa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 04 mar. 2021.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. As Causas da Transparência Fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, v. 25, n. 66, p. 242-254, 2014. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/34282/as-causas-da-transparencia-fiscal--evidencias-nos-estados-brasileiros-/i/pt-br>. Acesso em: 28 mar. 2021.