

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO INTERINSTITUCIONAL-MINTER UNISINOS/UNIDAVI  
NÍVEL MESTRADO**

**VINÍCIUS PACHECO PEREIRA**

**A INFORMAÇÃO PÚBLICA EM REDE E A ADMINISTRAÇÃO DIGITAL DO TJSC:  
ANÁLISE DO PORTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA DO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**SÃO LEOPOLDO  
2019**

VINÍCIUS PACHECO PEREIRA

**A INFORMAÇÃO PÚBLICA EM REDE E A ADMINISTRAÇÃO DIGITAL DO TJSC:  
ANÁLISE DO PORTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA DO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Têmis Limberger

SÃO LEOPOLDO

2019

P436i

Pereira, Vinícius Pacheco

A informação pública em rede e a administração digital do TJSC: análise do portal de acesso à informação e transparência do Tribunal de Justiça do estado de Santa Catarina / Vinícius Pacheco Pereira -- 2019.

143 f. : il. ; color. ; 30cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) -- Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2019.

Orientadora: Profa. Dra. Têmis Limberger.

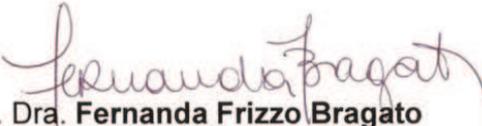
1. Administração pública. 2. Democracia. 3. Lei de acesso à informação. 4. Publicidade. 5. Transparência (Administração). I. Título. II. Limberger, Têmis.

CDU 35

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD  
NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada: "**A INFORMAÇÃO PÚBLICA EM REDE E A ADMINISTRAÇÃO DIGITAL DO TJSC: ANÁLISE DO PORTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**" elaborada pelo mestrando **Vinicius Pacheco Pereira**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

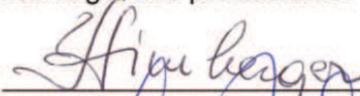
São Leopoldo, 12 de abril de 2019.

  
Profa. Dra. **Fernanda Frizzo Bragato**

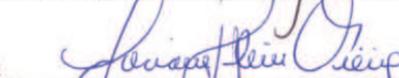
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

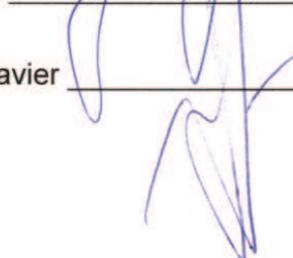
Presidente: Dra. Têmis Limberger



Membro: Dra. Luciane Klein Vieira



Membro: Dr. José Tadeu Neves Xavier



A Deus pela graça da vida e pelas oportunidades colocadas em meu caminho.

À família pelo amor incondicional dedicado e pelo exemplo irretocável de caráter e bondade.

## **AGRADECIMENTOS**

1 Agradeço a Deus por permitir efetivar mais uma conquista e àqueles que contribuíram direta ou indiretamente nessa jornada em busca de conhecimento.

À minha amada esposa Francine Arruda Pacheco, companheira e apoiadora de todos os nossos projetos.

À Prof<sup>a</sup>. Dra. Têmis Limberger pelas orientações técnico-metodológicas, além de suas experiências de vida enriquecedoras, que contribuíram exponencialmente para a construção desta dissertação.

Aos meus pais pelo exemplo de amor e amizade.

Aos meus amigos e companheiros de estudos, pelo apoio, trocas de experiências e incentivo.

A todos que, de forma direta ou indireta, apoiaram-me nessa jornada.

Tentar afastar a transparência das boas práticas de governança pública significa negar um avanço natural do processo evolutivo mundial do modelo de gestão, caracterizando um retrocesso perigoso na fragilizada estrutura brasileira.

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho

## RESUMO

Esta dissertação tem como escopo analisar se o Portal de Acesso à Informação e Transparência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina – TJSC viabiliza a transparência e as condições para a efetividade do controle e da fiscalização das atividades desempenhadas pelo TJSC e, conseqüentemente, o exercício da cidadania. O acesso à informação é concebido como um direito fundamental democrático e, no que lhe concerne, o princípio da transparência promove não apenas a publicidade, mas tal efetivo acesso. Assim, foi utilizado o método qualitativo-quantitativo, cuja natureza é a pesquisa aplicada, sendo classificada como pesquisa exploratória do tipo estudo de caso. O procedimento técnico contou com um levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas comuns do povo que tiveram experiências ou não com o problema pesquisado e uma análise sobre a acessibilidade e a transparência das informações disponibilizadas no Portal do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina – TJSC. Contudo, foi identificado que, apesar de toda a evolução legislativa e avanço tecnológico em prol de fornecer acessibilidade às informações públicas aos cidadãos, o TJSC ainda possui margem para melhoria em seu engajamento no acesso e na publicidade, principalmente por meio de tão valiosa ferramenta para o Estado Democrático de Direito - o Portal de Acesso à Informação - , uma vez que o referido órgão público não oportunizou, na integralidade, um ciberespaço acessível, prático e objetivo.

**Palavras-chave:** Administração pública. Democracia. Lei de acesso à informação. Publicidade. Transparência.

## ABSTRACT

This dissertation aims to analyze if the Portal of access to information and transparency of the Court of Justice of the State of Santa Catarina – TJSC makes possible the transparency and the conditions for the effectiveness of the control and supervision of the activities carried out by the TJSC and, consequently, the exercise of citizenship. Given that access to information is conceived as a fundamental democratic right and, as far as it is concerned, the principle of transparency promotes not only publicity but also effective access to information. Thus, the qualitative-quantitative method was used, whose nature is the applied research, being classified as exploratory research of the case study type. The technical procedure had a bibliographical survey, interviews with ordinary people who had experiences with the problem or not, and an analysis of the accessibility and transparency of the information available in the Portal of the Court of Justice of the State of Santa Catarina – TJSC. However, it has been identified that despite all legislative developments and any technological advances in favor of providing public information accessibility to citizens, the TJSC still has room for improvement in its engagement in access and publicity through this kind of valuable tool to the Democratic State of Law, which is the Portal for access to information, since it did not provide an accessible, practical and objective cyberspace in its entirety.

**Keywords:** Democracy. Law of access to information. Public administration. Publicity. Transparency.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Já ouviu falar sobre o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) do Poder Judiciário? .....	109
Gráfico 2 – Onde você busca por informações referentes ao orçamento do Poder Judiciário da sua cidade, aos contratos e aos convênios, às despesas gerais e à remuneração dos servidores e dos magistrados?.....	110
Gráfico 3 - Você já acessou o Portal do Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina?.....	111
Gráfico 4 – Considerando a relevância das informações do setor público para os cidadãos, em uma escala de 0 a 10, em qual nível de importância os dados disponíveis no site do TJSC se encontram? .....	112
Gráfico 5 - As informações disponibilizadas no Portal do Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina estão bem-dispostas no site e são fáceis de serem encontradas? .....	113
Gráfico 6 – As informações disponibilizadas no Portal de Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina possuem linguagem acessível? .....	114
Gráfico 7- Considerando que o público alvo do Portal é a sociedade, o povo, a população, de que forma você percebe a participação do cidadão em obter informações públicas?.....	115
Gráfico 8 - Já teve processo judicial julgado, em qualquer grau de jurisdição, pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina? .....	119

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Pontos Principais da Lei de acesso à informação .....	80
Tabela 2 - Estrutura remuneratória dos cargos em comissão e em função de confiança do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. ....	121
Tabela 3 - Estrutura remuneratória dos cargos em comissão e em função de confiança do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. ....	122
Tabela 4 - Estrutura remuneratória dos cargos em comissão e em função de confiança do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. ....	123
Tabela 5 - Estrutura remuneratória dos cargos em comissão e em função de confiança do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. ....	125

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2 O DIREITO FUNDAMENTAL À INFORMAÇÃO NA LEGISLAÇÃO PÁTRIA</b> .....	19
2.1 OS VALORES DEMOCRÁTICOS E OS DIREITOS HUMANOS NA SOCIEDADE TECNOLÓGICA .....	19
2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO E PARTICULARIDADES .....	23
2.3 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E A SUA IMPORTÂNCIA PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA.....	29
2.4 A INFORMAÇÃO COMO DIREITO INDIVIDUAL E COLETIVO .....	35
2.5 AS EXCEÇÕES AO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA .....	39
<b>3 O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NO SETOR PÚBLICO: PARA ALÉM DO REDUACIONISMO DA PUBLICIDADE</b> .....	47
3.1 DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	47
3.1.1 A Transparência estimula a participação social .....	50
3.2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	52
3.3 A TRANSPARÊNCIA COMO DESDOBRAMENTO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE .....	55
3.3.1 PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA .....	58
3.3.2 Espécies de transparência .....	60
3.4 O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA COMO PRESSUPOSTO PARA O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA .....	64
<b>4 A CIBERTRANSPARÊNCIA, A DEMOCRACIA E A PROTEÇÃO DE DADOS FRENTE A LEGISLAÇÃO PÁTRIA</b> .....	70
4.1 CIBERTRANSPARÊNCIA .....	70
4.2 DEMOCRACIA, TECNOLOGIA E INFORMAÇÃO .....	71
4.2.1 Aspectos gerais da Lei n. 12.527/2011.....	77
4.2.1.1 Os direitos de obter informações e transparência .....	85
4.2.1.2 Os procedimentos para obtenção das informações .....	86
4.2.1.3 Regras para definições de restrições ao acesso às informações.....	86
4.2.1.4 A responsabilidade da Administração Pública e de seus agentes .....	87
4.2.1.5 A informatização como dinamizador da transparência: um enfoque à tecnologia.....	88

4.3 PROTEÇÃO DE DADOS.....	89
4.3.1 A Lei Geral de Proteção de Dados.....	97
<b>5 ANÁLISE DO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DO TJSC .....</b>	<b>105</b>
5.1 A APLICAÇÃO DA LEI N. 12.527/2011 NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA .....	105
5.2 CIBERTRANSPARÊNCIA: A INFORMAÇÃO PÚBLICA EM REDE E A ADMINISTRAÇÃO DIGITAL DO TJSC .....	108
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>127</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>133</b>
<b>APÊNDICE A – FORMULÁRIO DA ENTREVISTA.....</b>	<b>143</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Faz-se mister mencionar que a transparência nas ações públicas, neste caso do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, tem como fundamento assegurar o fortalecimento da democracia participativa por meio da garantia de acesso às informações – afetas à atividade administrativa aos cidadãos –, viabilizando maior controle e fiscalização de condutas fraudulentas, viciadas e ilícitas.

Vale ressaltar que, em um Estado Democrático de Direito, que objetiva a igualdade e a legalidade dos atos dos agentes públicos, não se pode privar o cidadão das informações. Além disso, devem ser adotadas tecnologias e outros meios capazes de aumentar exponencialmente a facilidade de acesso a elas. No mesmo norte, as normas e garantias do exercício da cidadania no Brasil constituem alicerces do Estado Democrático de Direito. Portanto, o direito do cidadão à publicidade dos atos governamentais e ao exercício dos meios de controle desses, deve ser assegurado. Evidencia-se isso no intento da Administração Pública em atender, de forma concreta, as necessidades coletivas, respeitando o princípio da publicidade e a efetiva transparência em sua atividade.

Desta forma, o cidadão, como parte integrante do processo de aprimoramento social, tem o direito de fiscalizar os atos praticados pelo poder público, sendo o princípio da legalidade observado de modo contínuo.

Analisando esse contexto, nota-se que a Administração Pública é cada vez mais impactada pela evolução tecnológica. Para além, compreende-se que a tecnologia da informação vem sendo adotada como um instrumento de grande relevância para a modernização do setor público. Agilidade, desburocratização, diversificação e simplificação dos meios de acesso, são alguns dos benefícios notadamente obtidos, embora ainda exista um largo espectro para aperfeiçoamento. Por conseguinte, o crescimento significativo de investimentos tecnológicos pelas organizações públicas advém dos anseios por resultados mais próximos dos objetivos da sociedade e do Estado. Outrossim, é por meio da profissionalização dos processos de trabalho, das melhorias nas ferramentas de comunicação entre os órgãos e instituições governamentais – e destes com a sociedade –, da ampla divulgação de informações e da publicação dos atos de gestão realizados, que os processos de responsabilidade e diafaneidade são concretizados.

O crescente investimento em transparência, atual balizador da Administração Pública – cujo objetivo é melhor divulgar as ações governamentais, informando sobre processos de contratações, licitações, convênios e orçamentos por meio do incentivo ao uso dos sítios na *internet*, aplicativos e redes sociais –, fundamenta-se na Portaria Interministerial n. 140/2006, que dispõe sobre o dever de divulgar os dados e as informações por parte da Administração Pública Federal, por meio da *internet*. Além disso, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal sugere a utilização desses meios para a divulgação, o controle e a fiscalização das finanças públicas.

Posto isso, infere-se que a preocupação do poder público é verossímil, particularmente diante da percepção de que os aspectos referentes à gestão da informação no Poder Judiciário têm recebido atenção por parte dos estudiosos, embora ainda não tenham alcançado a dimensão ideal. Assim, o Poder Judiciário, enquanto objeto de estudo, tem despertado grande interesse. Todavia, a atenção desses estudiosos, em muitos casos, não favorece a perspectiva da gestão, além de não apresentar uma análise crítica e o desenvolvimento de novas ideias com impacto nas práticas de gestão.

Nesse sentido, este estudo vislumbra investigar – por meio das respostas dos entrevistados e de análise realizada das informações pertinentes à estrutura remuneratória dos cargos em comissão e das funções de confiança, dispostos na Gestão de Pessoas – como o Portal de Acesso à Informação e Transparência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina efetiva a transparência e a acessibilidade dos atos do Poder Judiciário.

Considerando que o Tribunal de Justiça tem o dever de assegurar o direito de acesso à informação às pessoas naturais e jurídicas, por meio de procedimentos objetivos, céleres, transparentes e de linguagem acessível, pretendeu-se nesta dissertação averiguar se o Portal de Acesso à Informação e Transparência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina – TJSC garante, de modo efetivo, que as informações nele contidas sejam disponibilizadas de modo acessível e translúcido.

Em razão da relevância do princípio constitucional da publicidade na Administração Pública - que engloba a transparência, acessibilidade, integralidade e integridade das informações pertinentes à gestão administrativa e financeira da coisa pública -, compreende-se o quão importante é a concretização desses conceitos.

Vale ressaltar que a linha de pesquisa do PPGDir, que se vincula a esta dissertação, está relacionada a Hermenêutica, Constituição e Concretização de Direitos. Em vista disso, buscou-se trazer à tona discussões acerca do Estado e da necessidade de obter resposta para as demandas sociais, tendo em vista a consubstanciação dos direitos fundamentais previstos na Constituição. Portanto, o estudo desenvolvido nesta linha de pesquisa objetiva propor um debate reflexivo sob a nova hermenêutica constitucional, a centralidade da Constituição e o desafio da efetivação e concretização dos direitos, uma vez que este contexto encontra-se atrelado as áreas de interesse da Profa. Dra. Temis Limberger, orientadora deste estudo.

Nesse viés, o objetivo geral da presente dissertação foi analisar se o Portal de Acesso à Informação e Transparência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina – TJSC oferece de forma concreta o acesso à transparência, e se há disponibilidade de ferramentas hábeis a possibilitar o controle e fiscalização das atividades desempenhadas pelo Poder Judiciário estadual.

Partindo dessa premissa, buscou-se analisar o direito fundamental à informação sob a ótica da Constituição Federal; explicar a transparência como desdobramento do princípio da publicidade; avaliar a acessibilidade e a translucidez das informações disponibilizadas no Portal do TJSC; e verificar se as ferramentas de transparência e de publicidade do Portal do TJSC fornecem o direito de acesso à informação, à fiscalização e ao controle da atividade estatal.

A temática teve seu valor fundamentado na importância que os norteadores da transparência e da publicidade possuem para a fiscalização e controle da administração por parte dos seus administrados. Consequentemente, a ausência desses instrumentos, ou mesmo o seu enfraquecimento - especificamente no Poder Judiciário - tem impacto em toda a sociedade, dado o caráter de coletividade. Diante disso, buscaram-se subsídios jurídicos que demonstrassem a relevância das informações disponibilizadas no Portal do TJSC, além do grau de acessibilidade a elas, a fim de oportunizar uma análise crítica sobre tal contexto.

Em suma, abordar um tema como este é de extrema significância para o universo jurídico-acadêmico, devido ao impacto integrado em grande espectro de áreas, como o Direito, Gestão Pública, Tecnologia, Informática e outros ramos do conhecimento. Sendo assim, dissertar sobre a presente temática possibilitou uma

aproximação com a realidade jurídica que permeia o assunto, corroborando com uma melhor compreensão do objeto de estudo.

Para tanto, este projeto utilizou um estudo de caso, a fim de buscar um conhecimento mais aprofundado sobre o assunto delimitado, proporcionando maior clareza no entendimento. Nesse sentido, conclui-se que o supracitado estudo possui um caráter de maior complexidade e detalhamento. Para Lakatos e Marconi (2017, p. 274), o estudo de caso '[...] refere-se ao levantamento com mais profundidade de determinado caso ou grupo humano sob todos os seus aspectos'.

Em síntese, o estudo de caso realizado nesta dissertação consistiu em uma pesquisa ampla e detalhada sobre o Portal de Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, a fim de constatar se suas informações são confirmadamente acessíveis e transparentes.

Quanto aos procedimentos técnicos, ou seja, o modo pelo qual os dados necessários à pesquisa foram elaborados, destaca-se a utilização do procedimento bibliográfico. Segundo Gil (2012, p. 46): '[...] a pesquisa bibliográfica utiliza-se fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto'. Para tanto, foram utilizados livros, artigos científicos e teses com o intuito de melhor fundamentar a análise.

O levantamento bibliográfico possibilitou a construção do conhecimento mediante o posicionamento de renomados doutrinadores do Direito Administrativo e Constitucional, tais como Barroso (2012), Di Pietro (2019), Figueiredo (2012), Limberger (2015), Marinela (2019), Martins (2011), Mendes, Branco (2018), Miragem (2011), Padilha (2018), Perez Luño (2004), Pinheiro (2010), Sarlet, Mirinoni, Mitidiero (2018), Sarmiento (2017), Sarmiento (2019) e Souza Neto. A partir de então, foi realizada uma avaliação crítica acerca do tema em questão, considerando os mais variados pontos de vista de forma integrada.

É preciso ressaltar ainda que a pesquisa foi desenvolvida por meio de uma abordagem qualitativa e quantitativa. A primeira foi concretizada através do exame de dados coletados nos livros, artigos e teses, bem como nas opiniões obtidas em resposta às perguntas abertas contidas no formulário de entrevistas - as quais foram apresentadas por meio de uma análise descritiva integrada - além das informações colhidas junto ao *site* do Tribunal de Justiça de Santa Catarina – TJSC. A segunda, por sua vez, deu-se por intermédio das perguntas fechadas dispostas, igualmente, no formulário de entrevista.

Na análise do *site* do TJSC, em específico no nível de acesso à informação e à transparência, optou-se por abordar a estrutura remuneratória dos cargos em comissão e em funções de confiança, disposta no rol de informações relacionadas à Gestão de Pessoas. Para isso, foi realizada uma análise comparativa entre os anos de 2017 e 2018, a fim de identificar se as informações disponibilizadas no *site* forneceram transparência aos atos administrativos, se contribuíram diretamente para o aumento do controle social e, ainda, se possibilitaram a participação social.

A pesquisa foi desenvolvida em três etapas, as quais compuseram, ao final, uma teia de conhecimentos. A primeira etapa foi baseada na coleta de dados e informações sobre o tema, constituindo, assim, a pesquisa bibliográfica. Já no segundo momento, foram identificados os dados anteriormente delimitados e que se encontram disponíveis no *site* do TJSC. Na terceira etapa, foi aplicada uma entrevista semiestruturada, composta por 10 (dez) perguntas, para um total de 100 (cem) indivíduos comuns do povo, durante o período de 5 (cinco) meses, que se iniciou em julho de 2018 e terminou em dezembro do mesmo ano. A pesquisa, porém, contou com 113 (cento e treze) participantes. A entrevista consiste em um instrumento básico e eficaz para coleta de dados, que tem o condão de buscar informações relevantes e compreender as perspectivas e experiências das pessoas entrevistadas.

Na última etapa, procedeu-se à compilação dos dados e informações obtidas, passando-se, em seguida, à averiguação crítica integrada de toda a estrutura de conhecimentos levantados.

Importa salientar, por fim, que esse tipo de pesquisa visa a proporcionar ao pesquisador uma maior familiaridade com o tema explorado, uma vez que busca analisar a aplicação prática de um caso concreto, além de procurar contribuir com estudos futuros, fornecendo subsídios para fundamentar novos olhares científicos acerca do assunto proposto e a aplicação prática dos conhecimentos desenvolvidos.

## 2 O DIREITO FUNDAMENTAL À INFORMAÇÃO NA LEGISLAÇÃO PÁTRIA

Considerando que o acesso à informação pública não é apenas um direito resguardado pela Constituição Federal, mas sim um direito fundamental individual e coletivo que visa a instrumentalizar o exercício da cidadania, logo um pilar da democracia, compreende-se a necessidade de trazer à discussão os seus subsídios, uma vez que este é considerado um corolário do princípio democrático, que despe as ações e a conduta do agente público.

Portanto, dedica-se nesse instante à abordagem mais aprofundada sobre o acesso à informação como um direito fundamental, com o intuito de elucidar e analisar esse contexto.

### 1.1 OS VALORES DEMOCRÁTICOS E OS DIREITOS HUMANOS NA SOCIEDADE TECNOLÓGICA

Antes de adentrar o âmbito do direito fundamental à informação contido na legislação pátria, é imprescindível abordar os valores democráticos e os direitos humanos na sociedade tecnológica. Nesse sentido, é primordial compreender que a teoria e a prática da democracia não podem ser indiferentes à necessidade de construir uma concepção de valores e liberdades de modo aberto e responsável, comprometidos com a resposta às novas urgências e demandas da sociedade na era tecnológica (PÉREZ-LUÑO, 2014).

Tal situação exige da ética, ciência, economia, política e Direito uma responsabilidade integrada e efetiva, qual seja, uma conduta reflexiva, crítica e consciente de problemas novos em que, nos mais diversificados aspectos da vida humana, a tecnologia é utilizada. No mesmo sentido, devem estar correlacionados o conhecimento científico, a área de tecnologia as ciências humanas.

No mesmo norte, os países tecnologicamente avançados passaram a fazer uso de computadores nas indústrias e nos demais setores econômicos, iniciando, assim, a fase do “setor quaternário<sup>1</sup>”, que nada mais é do que a expansão da definição da

<sup>1</sup> Segundo Viceconti e Neves (2013), o setor quaternário é o setor dos serviços relacionados à informação e à pesquisa. Abrange as atividades intelectuais da tecnologia, como geração e troca de informação, educação, pesquisa e desenvolvimento e a alta tecnologia em si, anteriormente incluídas

hipótese dos três setores da economia, englobando as atividades intelectuais tecnológicas, como a criação e a troca de informações, a pesquisa, a educação, o desenvolvimento e a alta tecnologia (PÉREZ-LUÑO, 2014).

A futura sociedade informatizada será, conforme Masuda (1984) previu, 'uma sociedade sem classes, livre de um poder dominante e cujo núcleo social serão as comunidades voluntárias [...]'. O mesmo doutrinador pontuou algumas bases que devem ser observadas para que o estabelecimento desse cenário seja benéfico a todos, sendo eles:

- 1º) o reconhecimento do direito de todos os cidadãos, sem qualquer discriminação, a participar diretamente na decisão dos assuntos que os afetam;
- 2º) o espírito de "sinergia", isto é, de cooperação e sacrifício voluntário e altruísta de interesses egoístas em função do bem comum, como exigência ética e legal que deve governar todo o sistema social;
- 3º) a garantia do direito de pessoas e grupos para conhecer e acessar todas as informações que lhes dizem respeito;
- 4º) distribuição equitativa entre todos os cidadãos dos benefícios e encargos da vida social;
- 5º) busca de soluções através de acordos participativos e persuasão nos diferentes conflitos e tensões que possam surgir; e
- 6º) a cooperação dos cidadãos na implementação de progresso das soluções adotadas sem, portanto, ser necessário recorrer à coação acompanhada de punição pela força da lei, como acontece nas sociedades atuais (MASUDA, 1984. p. 172, 173).

Ao concluir o seu projeto da futura computopia, Masuda (1984) materializou a caminhada para um novo período em que esse modelo de sociedade seria algo concreto e de grande impacto para toda a sociedade.

Diante desses aspectos, verificou-se que o prognóstico realizado por Masuda (1984) foi um estímulo bastante significativo e pioneiro para uma reflexão mais tecnológica das questões políticas e legais da atualidade, dentre elas os estudos sobre a teledemocracia, termo utilizado para denominar:

[...] o conjunto de teorias e fenômenos práticos relacionados à incidência de novas tecnologias na política. Em seu sentido mais amplo e genérico, a teledemocracia pode ser definida como a projeção de novas tecnologias para os processos de participação política das sociedades democráticas. (MASUDA 1984, p. 224).

no setor terciário como serviços. Este setor se destaca, principalmente, nos países desenvolvidos uma vez que necessita de mão de obra preparada tecnologicamente. Países como Coreia do Sul, Japão, EUA e Inglaterra estão nas mais altas posições.

Os elementos que constituem essa noção se fundamentam em três requisitos:

1ª) Do ponto de vista metodológico, estas são aplicações de novas tecnologias – NT no seu significado mais importante extenso, abrangente de suas manifestações mais diversas: TV, vídeo, computador, telemática, Internet ...

2ª) Quanto ao seu propósito, é projetado em processos de participação política dos cidadãos. Este aspecto fundamental da teledemocracia é aquele que corresponde à cibercidadania. Este conceito refere-se à projeção de NTs e ICTs ao exercício do direito ao sufrágio por parte de cidadãos, bem como quantas questões definem o status cívico dos membros das sociedades democráticas. É, portanto, o setor ou aspecto mais importante da noção mais ampla de teledemocracia.

3ª) Quanto ao seu contexto de aplicação, é sempre constituído por Estado de direito, é para dizer, a teledemocracia só pode ser baseada em projeções políticas de NTs dentro das sociedades democráticas. (VIRGILIO 2012, P. 138).

Esse sentido macro e genérico da teledemocracia é dicotômico, tendo significados e escopo diferenciados e, em virtude disso, exige consideração diferente, como observa-se a seguir.

A teledemocracia<sup>2</sup>, em sentido débil, tem sua incidência na democracia representativa. Sendo um modo de projetar as novas tecnologias no processo político democrático, tem como objetivo fortalecer os canais de representação parlamentar. Nesta versão, que pode ser intitulada “débil”, a teledemocracia não requer uma substituição ou alternativa ao sistema de participação política fundamentada na democracia indireta, que se articula por meio das partes (PÉREZ-LUÑO, 2014). Segundo Perry (1986), a nova tecnologia, em particular o computador, contribuiu com as estratégias para a tomada do sufrágio democrático.

Em virtude da tecnologia da informação, os partidos políticos podem projetar e desenvolver campanhas e programas que estejam vinculados aos desejos, às necessidades e às expectativas dos eleitores atuais e futuros. Desta forma, os computadores abarcam a elaboração de dados e informações que facilitam a realização de pesquisas e simulações eleitorais. Nesse sentido, as propostas políticas

<sup>2</sup> Pérez Luño (2014, p.9) afirma que a “teledemocracia” é a expressão que serve para designar as teorias e fenômenos práticos referentes à incidência das NT (Novas Tecnologias) na política, que em acepção mais ampla é representada pela teledemocracia, definida pela projeção das NT nos processos participação política nas sociedades democráticas. A versão mais frágil dessa teledemocracia vem expressa intervenção das NT na democracia representativa parlamentar. A versão mais forte de teledemocracia é expressa pela intervenção das NT na democracia direta ou participativa, com vantagens. Contudo, identificamse também limites na teledemocracia, tais como a desterritorialização e outras.

podem ser direcionadas para a opinião pública, sucedendo-se a alterações e adaptações. Em continuidade, o computador e a telemática podem autorizar que as reações dos cidadãos sejam processadas em um curto espaço de tempo, em especial no que se refere aos programas e às propostas criadas pelas partes envolvidas nesse processo (PERRY, 1986). O autor afirma, ainda, que:

As NT's permitem otimizar e flexibilizar os canais de representação política que tiveram uma estrutura rígida ancorada no modelo do século XIX. Ao mesmo tempo, os novos meios de comunicação social e audiovisual, em especial a TV, permitiram uma aproximação entre candidatos e eleitores, antes impensável. Através da TV, aqueles que participam das eleições não são mais distantes e alheios ao eleitorado. Através de sua presença contínua na pequena tela, tornam-se figuras familiares da vida cotidiana de quem serão seus futuros eleitores. Tudo isso leva a uma adaptação da democracia representativa às exigências específicas das sociedades informatizadas do presente e, em resumo, para possibilitar a eficiência dos processos políticos da democracia parlamentar representativa (PERRY, 1986, p. 172-175).

Compreende-se que os processos eleitorais das democracias mais avançadas da atualidade podem ser formalizados a partir de um modelo tecnológico. Este possui, como uma de suas representações mais significativas, a “autorregulação”, isto é, detém seu próprio poder, utilizado para monitorar e obter *feedback*. Importante destacar que as repercussões das novas tecnologias não se limitam aos processos eleitorais, sendo projetadas para um extenso mosaico de relações entre as autoridades públicas e os cidadãos (PERRY, 1986).

Contudo, além da seara política, um dos grandes desafios da democracia atual é possibilitar uma rede de comunicação direta com os administradores e administrados, uma vez que tal relação provém um aprofundamento da democracia e uma maior transparência e eficiência da atividade pública. Comprova-se isso por meio de alguns experimentos realizados nos países anglo-saxônicos e escandinavos, onde os cidadãos foram conectados às redes virtuais aplicadas à Administração Pública (PÉREZ-LUÑO, 2014). A Espanha, por sua vez, também atingiu um desenvolvimento progressivo ao inserir a população nos processos de comunicação virtual e processamento de ações administrativas. Assim, a própria Constituição Espanhola possibilitou que a gestão pública utilizasse novas tecnologias de informação e comunicação nas suas relações com a comunidade (VALERO TORRIJOS, 2000).

Pode-se afirmar que a *internet*<sup>3</sup> veio para facilitar a efetivação prática dessas teorias. Atualmente já existem todos os aparatos e meios técnicos para isso, porém, em épocas remotas, não se imaginava que um dia cada residência gozaria de um equipamento conectado a uma rede de comunicação universal de teleprocesso, como a *internet*<sup>4</sup>, em que cada cidadão poderia se expressar, de modo instantâneo, através da tela de um computador, o seu ponto de vista acerca de determinado assunto, problema e opinião; ou sequer ter acesso às informações da própria Administração Pública (VALERO TORRIJOS, 2000). Esse sistema possibilita maximizar e otimizar a comunicação direta, sem que haja qualquer forma de mediação entre os cidadãos e os responsáveis pelo poder público.

## 2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO E PARTICULARIDADES

Tendo em vista a temática a ser abordada, cabe trazer à baila uma breve contextualização dos direitos fundamentais - dado que o direito à informação está inserido nesse rol. Embora já tenham sido registrados relevantes antecedentes históricos para implementação e regulamentação dos direitos fundamentais, estes só foram legitimados com o constitucionalismo no século XVIII. Conforme preceitua Bonavides (2014, p. 575) 'os direitos fundamentais são aqueles direitos que receberam da Constituição um grau mais elevado de garantia ou segurança [...]'; por essa razão se encontram no patamar mais elevado de hierarquia jurídica.

Uma das principais características dos direitos humanos fundamentais é a historicidade, haja vista que os direitos abordados não se originaram de modo

<sup>3</sup> Com a internet, na esfera da comunicação pública, é possível "proporcionar um meio de interação através do qual o público e os políticos podem trocar informações, consultar e debater, de maneira direta, contextualizada, rápida e sem obstáculos democráticos" (MAIA, 2002). Complementando essa ideia, temos em Duarte (2007) que "a comunicação e as novas tecnologias da informação têm influenciado decisivamente o processo de transformação da sociedade brasileira, em especial o estabelecimento de uma nova cultura política, que propugne pela participação política baseada na conscientização.

<sup>4</sup> Os sistemas de informação organizacional e os sistemas de ajuda a tomada de decisão fazem parte destas novas tecnologias e constituem hoje uma peça fundamental na engrenagem de uma gestão eficaz e performante. É pela pertinência e transparência perfeita de sua integração com as operações e as decisões cotidianas de uma organização que essas tecnologias contribuem para a expansão organizacional. A administração pública pode se utilizar dessas tecnologias para oferecer à sociedade um meio de controle de ações e projetos de suas instituições, divulgar informações sobre órgãos públicos, produtos e serviços oferecidos, atender ao cidadão, possibilitar pesquisas de opinião para subsidiar melhoria de serviços e produtos.

simultâneo, mas em fases distintas, em conformidade com as necessidades de cada momento histórico.

Logo, identifica-se no decorrer do tempo que a consagração progressiva dos direitos fundamentais possibilitou o surgimento das gerações ou dimensões dos direitos fundamentais. Dessarte, os direitos humanos da primeira geração indicam a passagem de um Estado autoritário para um Estado de direito. Tais direitos referem-se às liberdades públicas e aos direitos políticos, ou seja, direitos civis e políticos a traduzir o valor da liberdade. Nos ensinamentos de Bonavides (2014, p. 578):

[...] os direitos da primeira geração ou direitos da liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico.

Esses direitos fundamentais foram reconhecidos a partir das primeiras constituições escritas após as revoluções liberais que ocorreram no final do séc. XVII (SOUZA NETO; SARMENTO, 2019). Nesse período, a burguesia exigia que os poderes do Estado fossem limitados em prol das liberdades individuais.

Nessa toada, o princípio da igualdade recebe destaque nos direitos fundamentais de segunda dimensão, sendo estes culturais, econômicos e sociais. Os direitos de segunda geração são nomeados de direitos sociais, não por representarem os direitos de uma coletividade, mas por estarem relacionados a reivindicações de justiça social. Em sua maioria, os casos possuem sujeitos singularizados como titulares, (FUX, 2012).

A Revolução Industrial europeia, ocorrida no séc. XIX, foi um marco histórico que motivou os direitos humanos da segunda dimensão (FIGUEIREDO, 2012). Ainda nesse período, o doutrinador ressalta que, na busca por reivindicações trabalhistas e regulamentações de assistência social - em virtude das péssimas situações e condições laborais, surgem os movimentos como o Cartismo, na Inglaterra, e a Comuna, em Paris (FIGUEIREDO, 2012). A terceira geração dos direitos fundamentais relaciona-se com o surgimento de direitos relativos à solidariedade, como leciona Bonavides (2014, p. 583/584):

Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Tem primeiro por

destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta.

Com a implementação desses direitos, surge a preocupação com a preservação ambiental e os entraves que abarcam a proteção do consumidor (SOUZA NETO; SARMENTO, 2019).

No que tange aos direitos fundamentais da quarta dimensão, esses se alicerçam no Estado Democrático de Direito, no direito ao pluralismo e no direito à informação, que será abordado neste estudo. Para Fux (2012), tais garantias originam-se da globalização dos direitos fundamentais. Em visto disso, compreende-se a necessidade de se construir uma sociedade universal, ou seja, aberta para o futuro.

Bonavides (2014, p. 587) ainda elucida que:

A nova universalidade dos direitos fundamentais os coloca assim, desde o princípio, num grau mais alto de juridicidade, concretude, positividade e eficácia. É a universalidade que não exclui os direitos da liberdade, mas primeiro os fortalece com as expectativas e os pressupostos de melhor concretizá-los mediante a efetiva adoção dos direitos da igualdade e da fraternidade.

A distinção entre as gerações dos direitos fundamentais é convencionalizada com um único propósito, sendo este situar os diferentes momentos em que esses grupos surgem como reivindicações sociais acolhidas pelo judiciário.

Desta feita, ao distinguir tais gerações, situam-se as diferentes fases em que essa coletividade de direitos origina-se como reivindicações sociais adotadas pela ordem jurídica. Portanto, os direitos de cada geração continuam válidos frente aos direitos da nova geração, embora sejam interpretados sob a luz de concepções jurídicas mais atuais, dado o momento histórico (MELO, 2012).

Tendo em vista que a democracia é um conceito histórico, que evolui e se altera no decorrer do tempo, compreende-se que esta deve ser considerada um pressuposto dos direitos fundamentais, uma vez que é através dela que o indivíduo exercerá sua cidadania (FACHIM, 2012).

No que alude aos direitos relativos à manifestação do pensamento, em específico ao direito à informação, objeto deste estudo, é relevante enfatizar que são protegidos pela Constituição Federal e reconhecidos como direitos fundamentais, por serem basilares para efetivação de um Estado democrático (MELO, 2012).

Ao mencionar o direito à informação, é importante ressaltar que este sofreu grandes restrições no período da ditadura militar, haja vista que o governo obtinha o controle absoluto dos meios de comunicação em massa e, com isso, a informação só era transmitida para e entre as pessoas mediante a aprovação do governo (BORTOLOCI, AMARAL, 2010).

Contudo, atualmente, como dispõe o artigo 220, *caput*, da Constituição Federal de 1988, o direito à informação não deverá sofrer qualquer limitação, embora existam exceções que serão abordadas no decorrer deste estudo. Isto posto, a censura institucional que era praticada no período da ditadura militar teve fim pouco antes da Constituição Cidadã (GUERRA; AMARAL, 2009).

Stroppa (2010), em sua obra intitulada “As Dimensões Constitucionais do Direito de Informação e o Exercício da Liberdade De Informação Jornalística”, enfatiza que os mencionados direitos representam particularidades da dignidade da pessoa humana, uma vez que, através de informações de qualidade genuína, os cidadãos exercem o seu direito de autodeterminação. Se isso não ocorresse, seriam indivíduos manipulados.

O direito fundamental à informação configura-se instrumento imprescindível à fiscalização e a responsabilização dos agentes públicos. Portanto, possui suporte constitucional que assegura a todos a garantia de informar, ser informado e ter acesso à informação.

Vale esclarecer que o direito à informação foi antecipado na Declaração de 1789, e é neste dispositivo que sua formulação concretiza-se, ao afirmar não ser somente a liberdade de opinião, como também a comunicação desprendida das ideias e das opiniões, considerada um dos direitos mais valorados pertencentes aos cidadãos.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem contempla o supracitado direito, em seu artigo 19, ao dispor que todo indivíduo possui o direito à liberdade de opinião e expressão. Essa é a acepção mais genérica do termo “liberdade de expressão”, encontrada também no artigo 4º da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, no artigo 19 da Carta das Nações Unidas e no artigo 13 do Pacto de San José da Costa Rica. Cabe enfatizar que o direito à liberdade de expressão não se relaciona apenas às opiniões e pensamentos, mas também a informações, que podem ou não estar relacionadas àqueles. Conforme enfatiza Arael Menezes da Costa (1979 apud RODRIGUES JÚNIOR, 2016) há, por conseguinte, liberdade de

expressão do pensamento e da informação. Conseqüentemente, o contexto dessa liberdade ganha maior proporção, visto que falar sobre informação envolve abranger todo o seu processo de existência - não se restringindo somente à divulgação, como igualmente visando ao seu acesso.

Seclander (1991), ao analisar o teor do referido artigo, vinculou o direito à informação ao direito de liberdade de expressão, o que, conseqüentemente, afetou o '[...] progresso doutrinário rumo à concepção de um direito à informação autônomo e de um direito-crédito de ser informado' (SECLANDER, 1991, p. 148).

Conforme apresentado na Declaração dos Direitos Humanos de 1948, a prerrogativa de ser informado encontra-se prevista no parágrafo 5º, que dispõe que 'todo o ser humano tem direito à liberdade na pesquisa da verdade [...] tem direito também à informação verídica sobre os acontecimentos públicos'.

Segundo Dotti (1990, p. 165), '[...] o direito à informação é um direito universal, inviolável e inalterável do homem moderno'; logo, está alicerçado na natureza humana. Em vista disso, o referido direito se move na forma ativa e passiva. A primeira forma busca por informação, enquanto a segunda é viabilizadora para que essa informação chegue às demais pessoas. Assim, o direito à informação é individual, exercido para maior satisfação deste, não devendo ser confundido com o acesso à informação pública.

Por mais que as expressões tenham semelhança, suas essências possuem um caráter distinto, diferenciando-se em relação ao nascimento, à finalidade e ao objeto. Sendo assim, o direito à informação pública é intrínseco ao nascimento do Estado democrático, dado que este é uma criação cultural.

Pelo fato do direito de acesso à informação ser público, a sociedade num todo é o sujeito ativo, pois a democracia é exercitada por meio da cidadania e o Estado é sujeito de obrigações (POLÍZIO JUNIOR, 2014). Deste modo, os interesses que a sociedade almeja sobrelevam qualquer outro, com exclusão dos casos de discricão a respeito de certos documentos dispostos nas exceções abordadas no decorrer desta pesquisa.

Vale ressaltar que o direito de acesso à informação pública não se refere a toda a informação em poder do Estado, uma vez que existe um distanciamento entre o interesse público e o interesse do público (OLIVEIRA; RAMINELLI, 2014). O primeiro corresponde a toda informação que se encontra inserida na democracia, enquanto atividade para o seu desenvolvimento. O segundo, por sua vez, é algo que possui

caráter essencialmente privado, porém pode apresentar caráter público também (PONTES FILHO; MOTTA; GABARDO, 2017).

Por ser tutelado pelo ordenamento jurídico internacional dos Direitos Humanos, o direito à informação não pode ser restringido somente como fundamental (NUNES, 2013). Logrou-se, então, a totalidade do seu tratamento, pelo fato de que toda a pessoa que está submetida à hierarquia do Estado possui o direito de ter as informações prestadas, e isso, além de contribuir para o livre convencimento, auxilia também no controle e prevenção de atos ilícitos por parte deste.

No que se refere às limitações constitucionais à liberdade de informação, cabe enfatizar que esta é um direito fundamental, envolvida pela proteção constitucional designada aos antecipados direitos. Sendo assim, ocorre violação ao direito à informação quando há uma intervenção em sua seara de proteção, não tendo sido fundamentada conforme os parâmetros constitucionais. Foi pacificado que os direitos fundamentais podem sofrer limitações, quando confrontados com outros valores de cunho constitucional, bem como com outros direitos fundamentais (CUERVA, 2019).

Em virtude dos direitos fundamentais encontrarem limitações em outros direitos consagrados constitucionalmente, estes não podem ser compreendidos como absolutos, razão pela qual a relatividade é concebida como sendo uma de suas particularidades (NUNES, 2015). Portanto, a Constituição expressamente instituiu algumas cláusulas que limitam o direito de informação. Dentre elas, a que está relacionada ao direito de informações de interesse particular ou coletivo.

No que se refere a liberdade de informação jornalística, o texto constitucional determinou restrições fundamentadas no princípio do direito à privacidade e nas regras de vedação ao anonimato, no direito de respostas e no de respeito ao sigilo da fonte, conforme previsão disponível no art. 220, § 1º, da Constituição Federal Brasileira de 1988 (SARLET; MARTOS; RUARO, 2015). No que concerne ao direito de resposta, este é considerado um direito subjetivo que confere aos cidadãos, afetados pelos meios de comunicação social, o direito de receberem um texto retificando a notícia veiculada erroneamente, bem como a permissão ao cidadão de apresentar sua própria versão do que foi propagado.

Nessa seara, ainda é comum a existência de conflitos entre a liberdade de informação jornalística e os direitos de personalidade. Na ocorrência dessa colisão de princípios, deverá o juiz analisar o caso concreto, sob a luz do princípio da proporcionalidade, e assim solucionar a situação problema. Porém, cabe ressaltar que

a Constituição vigente estabelece uma reserva de lei qualificada. Desta forma, o legislador ordinário disciplina o exercício da liberdade de expressão e informação, devendo considerar igualmente a inviolabilidade dos direitos à honra, à vida privada, à imagem e à intimidade. Neste sentido, ponderar os bens para solucionar a colisão de direitos fundamentais é considerado um método racional, pois estes podem ser alicerçados nos enunciados que determinam as condições de preferência referidas na ponderação, conforme as leis de colisão e ponderação (FARIAS, 2006).

Contudo, considera-se a ocorrência de uma colisão de direitos fundamentais quando existir conflito entre direitos, ou seja, quando um cidadão ao exercer um direito fundamental, entra em conflito com o direito fundamental de terceiro. Neste caso o Magistrado fará uma “ponderação de valores”, examinará o caso concreto, e de valendo-se do princípio da proporcionalidade aplicará a norma, em detrimento da justiça e da segurança jurídica (FARIAS, 2006).

Ressalta-se ainda a existência de limitações impostas pelo Estatuto da criança e adolescente, em que estabelece a proibição de divulgar informações que identifiquem crianças e adolescentes envolvidos em ato infracional. Por fim, na vigência do estado de sítio<sup>5</sup>, a liberdade de informação pode ser restringida. Assim, nesta situação, só poderão ser adotadas as medidas restritivas, dispostas no art. 139, inciso III, da Constituição Federal em vigência. Contudo, cessada a condição excepcional, a liberdade de informação volta a vigorar.

Logo, pensando no cumprimento do direito e da justiça, embora o direito fundamental à informação não deva sofrer restrições, a Constituição Federal ainda estabelece limites em casos específicos.

### 2.30 DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E A SUA IMPORTÂNCIA PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA

Para a devida compreensão do direito de acesso à informação, é de suma relevância o desenvolvimento de uma reflexão crítica acerca da democracia e seus desdobramentos aplicáveis na seara da administração pública. A palavra democracia

<sup>5</sup> Este é decretado nos casos de comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa (CF, art.137, I).

deriva do grego: o termo *demos* significa cidade, e *kratía* significa autoridade, força ou poder (GUIMARÃES, 2018). Ao relacionar os dois termos, constitui-se o governo ou a autoridade do povo, isto é, a doutrina política favorável à intervenção popular no governo em prol da melhoria da condição do povo.

Segundo Bobbio (2009, p. 7):

[...] uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, com tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e a oligarquia.

Porém, hodiernamente, o conceito de democracia se estende a uma determinada forma de governo e abrange um conjunto de regras de conduta para a vida social e política. Cunha (2013) afirma que a democracia, um tema bastante situado na doutrina, é de essencial importância, haja vista que é inócuo analisar as normas do Estado Democrático de Direito, dentre elas a exigência da administração pública prestar contas - o que destoa da democracia.

Vale observar, contudo, que nem sempre a democracia foi concebida como a forma de governo mais adequada. Um exemplo disso foi Aristóteles, na Grécia antiga, que afirmava dar o nome de democracia à sociedade política correspondente à corrupção da *politeia*. Segundo Cunha (2013, p. 124):

[...] não é sem razão que se censura tal governo e, de preferência, o chamam de democracia ao invés de República, pois onde as leis não têm força não pode haver República, já que este regime não é senão uma maneira de ser do Estado em que as leis regulam todas as coisas em geral e os magistrados decidem sobre os casos particulares. Se, no entanto, pretendermos que a democracia seja uma das formas de governo, então não se deverá nem mesmo dar este nome a esse caos em que tudo é governado pelos decretos do dia, não sendo então nem universal nem perpétua nenhuma medida.

Porém, ao longo dos anos, tal concepção foi modificada e o próprio conceito de democracia recebeu novas contribuições. Neste sentido, o conhecimento atual sobre democracia se originou de um quase milagre. Isso porque, somente a partir do século XX, esse conceito foi trabalhado de modo exaustivo pelos estudiosos (MOURÃO; FERREIRA; PIANCASTELLI, 2017). No presente momento, dificilmente algum doutrinador e/ou estudioso irá se posicionar contrário à democracia.

Como afirma Bobbio (2009, p. 31), '[...] da diversidade da democracia dos antigos, com respeito à democracia dos modernos, o significado descritivo geral do termo não se alterou'. Contudo, mesmo com determinadas modificações no modo de efetivação, a democracia ainda perpetua as prerrogativas do passado. Independentemente das formas aplicadas, tal regime deve resguardar os seus princípios fundamentais que são:

- O princípio da maioria, onde segue-se a ideia da soberania popular, ou seja, de que o povo é a única fonte de poder, devendo existir uma participação direta ou indireta deste, efetivando, assim, a expressão da vontade popular (MOURÃO; FERREIRA; PIANCASTELLI, 2017).

- O princípio da igualdade, que é uma limitação ao legislador e uma regra de interpretação. No que se refere à primeira, é proibido editar regras que privilegiem apenas um seguimento, principalmente se for em razão de classe ou posição social, raça, religião, gênero e *etc.* (MOURÃO; FERREIRA; PIANCASTELLI, 2017).

Acerca da regra da interpretação, caberá ao juiz dar à lei uma compreensão que não oportunize a criação de privilégios. Segundo Santos (2010, p. 3):

[...] com este princípio a Constituição Federal busca alcançar a todos os indivíduos o direito à justiça igualitária pela lei, independentemente de cor, raça, sexo [...] tendo como objetivo a segurança dos direitos fundamentais contra as ações arbitrárias e irrazoáveis, ou seja, igualdade jurisdicional é voltada para o legislador, proibindo-o de elaborar dispositivos que instituem desigualdade entre os indivíduos, privilegiando ou perseguindo seja quem for.

- O princípio da liberdade, que consiste no fato de que o Estado deve assegurar e proteger a faculdade individual de autodeterminação. Portanto, todo cidadão é livre e responsável pelos seus atos, ou seja, possui o direito de realizar o que a lei não proíbe, porém deve ter consciência de que enfrentará as consequências das suas ações que extrapolem tais limites.

É importante ressaltar que não é somente pelo viés constitucional que a democracia se relaciona com a administração pública. A ação do Estado também deve estar fundamentada na transparência, pois somente assim terá sua legitimidade garantida.

Conforme afirma Heinen (2014, p. 14), '[...] a atuação administrativa, quando oxigenada pela transparência, formata um modelo prestacional efetivo na satisfação das necessidades coletivas [...]', sendo admissível robustecer a ideia de que a

transparência se encontra ligada visceralmente à democracia. Ainda, o doutrinador complementa:

[...] pode-se compreender, portanto, que, sem democracia, a informação pública torna-se uma mera aparência. Finge-se que se sabe ou sabe-se aquilo que não é verdadeiro. O acesso à informação é um resultado da nossa forma democrática e republicana de governo, garantida pela CF/1988 (HEINEN, 2014, p. 14).

Portanto, vale afirmar que a democracia tem por condição a transparência e a ela se vincula de forma peculiar, uma vez que o poder está nas mãos da população possuidora do legítimo controle do Estado, bem como a vontade se discrimina dos anseios individuais dos cidadãos. Para Heinen (2014, p. 9), '[...] não se pode imaginar mais uma administração sem transparência, característica esta que traduz a essência do princípio democrático [...]', dado que o Estado tem o dever de prestar contas aos seus administrados, exigindo-se publicidade e transparência de seus atos públicos.

Nesse sentido, o direito de acesso às informações públicas surge como pauta atual nas discussões acerca da promoção da transparência por parte do Estado e do exercício ativo da cidadania. Segundo Pérez-Luño (1989, p. 22/23), existem três princípios que norteiam a ideia de cidadania, são eles:

- a) a cidadania como uma condição da pessoa que vive livre em uma sociedade livre, com ordem política democrática que permita o exercício das liberdades;
- b) a cidadania como uma condição voluntária que não pode ser imposta a nenhuma pessoa, pois a qualidade de cidadão se funda no pacto social, no acordo livre para integrar um determinado modelo de organização política; e
- c) a cidadania que se desdobra em um conjunto de direitos e deveres das pessoas que pertencem a um determinado Estado.

Logo, compreende-se que a cidadania<sup>6</sup> é o conceito jurídico que conecta o cidadão à comunidade política, construindo um liame de pertencimento e participação, além de proporcionar a pluralidade e/ou a cidadania multilateral, compreendida como a possibilidade de o indivíduo ser cidadão em lugares distintos de forma simultânea (PÉREZ-LUÑO, 1989).

<sup>6</sup> Conceituar cidadania é tarefa que leva à reflexão acerca da ideia que se tem hoje sobre tal categoria e sobre o início do exercício da cidadania ainda nas cidades gregas e sucessivamente em Roma. A denominação de cidadania como conhecemos atualmente vem do Iluminismo, mais especificamente do conceito de Estado de Direito e dos ideais de liberdade e igualdade (COUVRE, 2012, p.53).

Vários órgãos internacionais responsáveis por proteger e assegurar a promoção dos direitos humanos reconhecem o direito à informação pública como direito fundamental, além de defenderem a necessidade de produção de normas e leis que assegurem o cumprimento deste (MALHEIROS, BACARIÇA; VALIM, 2015).

Em conformidade com a crescente tendência internacional, em que leis de acesso à informação têm sido aprovadas, e em sintonia com a necessidade de promover uma gestão democrática e transparente, finalmente o Brasil regulamentou, por meio Lei nº. 12.527 de 18 de novembro de 2011, o direito de acesso à informação pública, cuja previsão encontrava-se apenas no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988.

A partir desse dispositivo normativo, o Brasil foi integrado ao conjunto de Estados que possuem legislação acerca do acesso às informações disponíveis em órgãos públicos, bem como foi se adequando às exigências de diversas agências internacionais, dentre elas a Organização das Nações Unidas – ONU.

A elaboração de leis específicas, revigoriza a autonomia desse direito fundamental, que por muito tempo confundido com liberdade de expressão, além de demonstrar a sua expressividade, já que engloba toda informação de interesse público e que esteja em poder do Estado, salvo as exceções dispostas em lei. Não demorou para que a doutrina compreendesse que sua observância é condição para a obtenção dos demais direitos fundamentais individuais, econômicos e sociais (MALHEIROS, BACARIÇA; VALIM, 2015).

Ao destacar o aspecto coletivo da susodita garantia, compreende-se que o direito à informação pública está sobremaneira relacionado à participação social e política, ao conhecimento e interação do conteúdo de natureza pública, ao direito à educação e à percepção da verdade.

Nesse aspecto, tal direito se transforma em um importante bem jurídico, cuja observância possibilita que a pessoa se torne um membro ativo e transformador dentro de sua própria comunidade, portando-se de modo crítico e responsável no decorrer do exercício de sua cidadania. Em conformidade com os entendimentos dispostos, Pérez-Luño (1989) destacou a íntima relação entre os direitos fundamentais, a cidadania e o Estado de direito, consoante se constata a seguir:

Cidadania, direitos fundamentais e o Estado de Direito não são apenas categorias jurídico-políticas que emergem no mesmo clima histórico, são realidades que são condicionadas e implicam mutuamente. O estado de

direito é a forma política em que os poderes atuam divididos e submetidos à regra de uma legalidade que garanta os direitos fundamentais dos cidadãos. Os direitos fundamentais são a base da legitimidade do Estado de Direito e do conteúdo da cidadania. A cidadania, por sua vez, é a causa da participação política no Estado de Direito, através do exercício dos direitos fundamentais (PÉREZ-LUÑO, 2003, p. 212).

Assim, a regulamentação do acesso à informação de caráter governamental tem um papel fundamental em democracias, uma vez que autoriza e assegura que a participação cidadã seja exercida de modo ativo e efetivo. Ackerman e Sandoval (2005, p. 15/16):

[...] pressupõem pessoas informadas e dotadas de condições de expressar livremente suas opiniões sobre o conteúdo das decisões políticas, o que ultrapassa a visão liberal e negativa de caráter absenteísta, para considerá-las liberdades positivas que podem ser exigidas do Estado, o que inclui o acesso à informação pública como um dos seus elementos centrais.

Dentro dessa concepção, o direito à informação passa a ser compreendido como um fundamental, relacionado diretamente à dignidade da pessoa humana. Portanto, negar o acesso a esse direito priva a capacidade do ser humano de ultrapassar determinadas eventualidades e buscar caminhos novos, bem como de poder escolher a melhor forma de agir e de responder pelas decisões realizadas (STROPPIA, 2010).

Contudo, ao limitar o acesso à informação, estará o Estado impedindo que a população compreenda e exija a elaboração de políticas públicas voltadas à educação, saúde, assistência social, trabalho *etc.*, retirando, assim, o seu direito de participar de forma efetiva das tomadas de decisões em assuntos que lhe afetam profundamente (SARLET; MARTOS; RUARO, 2015).

Nesse viés, Jáuregui (2010, p. 40/41) considera '[...] o direito à informação como uma das três vertentes de contenção, contrapeso e vigilância que, segundo modelos internacionais, todo Estado democrático deve ter [...]'; sendo este o Estado de direito constitucional em que as garantias jurídicas sejam efetivadas, a divisão de poderes seja legítima e eficaz e o direito de acesso à informação pública seja amplo, devendo as informações serem divulgadas de forma íntegra, objetiva e imparcial.

Os regimes democráticos determinam aos cidadãos o direito de ter conhecimento dos documentos da administração pública, inclusive de possuir legislação específica em determinadas situações, como existente no Brasil. Vale

enfatizar, também, que a liberdade de acesso não depende de um interesse particular na informação, mas o ultrapassa além das questões que lhe dizem respeito (GONÇALVES, 2003). Pode-se afirmar, assim, que a democracia implica transparência e boa governança. Corroborando com tais argumentos, Mendel (2009, p. 4) verifica que:

[...] democracia implica transparência e boa governança, na medida em que o povo tem direito a verificar as ações dos seus governantes e a debater tais ações abertamente, o que exige que o direito à informação sobre assuntos de caráter público seja efetivado. Um dos modos mais eficazes de constatar o desgoverno e as práticas corruptas é mediante uma participação aberta e bem informada por parte da população.

Diante dos aspectos supracitados, compreende-se que a participação dos cidadãos em regimes democráticos admite não somente a utilização de mecanismos e instrumentos da democracia direta, como diligência o exercício do controle social e atuação do Estado em todos os poderes. No entanto, para que a fiscalização e monitoramento dos atos públicos sejam efetivados, faz-se necessário que os agentes políticos disponibilizem as devidas informações, com o intuito da população exercer amplamente o controle social; fortalecendo, assim, os pressupostos da democracia.

#### 2.4A INFORMAÇÃO COMO DIREITO INDIVIDUAL E COLETIVO

A Constituição Federal de 1988, fazendo jus à denominação de Constituição Cidadã, promoveu à categoria de Direitos Fundamentais o direito de acesso às informações de interesse dos cidadãos. Este, que fora negado em governos ditatoriais, é fundamental para a garantia da democracia, dado que, em uma ordem democrática, toda forma de poder provém do povo, que é o seu titular absoluto (MOURÃO; FERREIRA; PIANCASTELLI, 2017).

Porém, para a concretização da efetividade desse poder, é necessário conhecer o fato, isto é, tornar públicos os atos e omissões do Estado, para que o povo possa reivindicar seus direitos, haja vista que é dever do Estado assegurá-los a todos os cidadãos (MALHEIROS, BACARIÇA; VALIM, 2015).

O constituinte de 1988 determinou que todos os cidadãos possuem o direito de obter informações individuais e coletivas em qualquer órgão público - salvo assuntos de segredo de Estado, como é o caso de assuntos da defesa nacional,

desenvolvimento científico e tecnológico, dentre outros (SALES, 2014). Trata-se do direito à informação, disposto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Carta Magna, que institui aos cidadãos o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou coletivo, em prazo estabelecido em lei e sob pena de responsabilidade, salvo as que, como anteriormente dito, possuem sigilo.

O Poder Reformador, ao promulgar a Emenda Constitucional 19/1998 - conhecida como Reforma Administrativa, preceituou em seu artigo 37, § 3º, inciso II, que os usuários terão acesso aos registros administrativos e informações referentes aos atos governamentais (CANHADAS, 2018). Os dispositivos supramencionados são classificados pela doutrina adotada pelo Supremo Tribunal Federal, como normas constitucionais de eficácia limitada. Para Cólho (2015), são normas que, no momento em que a Constituição é promulgada, não possuem a prerrogativa de produzir os seus efeitos, sendo necessário uma lei infraconstitucional integrativa.

A fim de exemplificar, será apresentado julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal – STF:

EMENTA: RECURSO. Embargos de declaração. Caráter infringente. Embargos recebidos como agravo. Professor estrangeiro. Contratação. Pretensão de acesso ao Regime Jurídico Único. Vedação por força do art. 37, I, da Constituição Federal. EC nº 19/88, que acrescentou os §§ 1º e 2º, ao art. 207, da Carta da República. Eficácia limitada, porque dependentes de normatividade ulterior. Jurisprudência assentada. Ausência de razões novas. Decisão mantida. Agravo regimental improvido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões novas, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte. (RE 342459 ED, Relator (a): Min. CEZAR PELUSO, Primeira Turma, julgado em 23/05/2006, DJ 23-06-2006 PP-00052 EMENT VOL-02238-02 PP-00392) (JUSBRASIL, 2006).

Vale considerar, contudo, que normas constitucionais limitadas não são totalmente desprovidas de eficácia. Logo, apesar de não possuírem uma eficácia social momentânea, têm o poder de revogar normas do sistema jurídico que com elas colidirem, bem como impedir a inserção no ordenamento de outras não compatíveis com os seus preceitos (SILVA, 2014).

Ainda que o direito à informação seja constitucionalmente previsto a todos os cidadãos, sua efetivação só foi concretizada em 2011 com a publicação da Lei n. 12.527/2011. Esta passou a regular a acessibilidade à informação, garantia prevista pela Constituição Federal de 1988; contudo, anteriormente, por se tratar de norma constitucional de eficácia limitada, dependia de lei posterior que a regulasse (SARLET,

2018), sobrevivendo assim a referida lei com o intuito de tornar plenamente eficaz o citado dispositivo constitucional.

Em uma sociedade em que a corrupção é uma patologia histórica e as principais decisões governamentais visam a favorecer mais os interesses particulares do que os coletivos e públicos, gerindo recursos públicos como se privados fossem, é de suma relevância que ocorra, na administração, uma fiscalização plural através da participação da sociedade, Ministério Público, Terceiro Setor *etc.* (FAORO, 2012).

Em vista disso, compreende-se que a democracia participativa sucede do Estado Democrático de Direito que, a partir do artigo 1º da Constituição Federal, possibilitou aos cidadãos uma contribuição mais direta nas estruturas de poder (SALES, 2014). Em virtude da transformação do Estado, o cidadão teve o seu posicionamento referente ao ente público modificado. Segundo Limberger (2015, 2654):

Muito além da mera escolha dos governantes e do desapossamento da coisa pública, o novo perfil de cidadania tende a ser o de uma cidadania ativa, com efetiva influência dos cidadãos nas escolhas coletivas. Nas redes sociais cibernéticas, hodiernamente, é cada vez mais frequente a formação de movimentos de discussão e de proposição acerca de temas políticos relevantes, muitas vezes interferindo nas decisões e fomentando construções mais democráticas.

Nesse contexto, é fundamental que o princípio da transparência na Administração Pública seja efetivado, com o condão de coibir o mau uso de recursos públicos e, conseqüentemente, impedir o desperdício, possibilitando mais investimentos em prol dos direitos sociais.

À vista disso, o direito de acesso à informação pública correlaciona-se com a liberdade de expressão, fazendo surgir, para cada cidadão, um Direito Público Subjetivo. Este garante a cada cidadão o direito de formar seu livre convencimento por meio do discernimento de informações a ele prestadas, cumprindo, assim, sua função de elevar o exercício de uma autonomia pessoal (SARLET, *et al*, 2016).

No que se refere ao direito individual ao acesso à informação pública, este se encontra relacionado ao exercício da cidadania em fiscalizar os atos do governo. Vale ressaltar que este não deve ser confundido com o direito de informação a dados pessoais em poder do Estado, ainda que ele se encontre elencado no rol de garantias de direito à informação (SARLET, 2016).

O caráter coletivo, intrínseco ao patrimônio público, é um detalhe significativo na natureza jurídica do direito de acesso à informação pública. Assim, as informações pertencentes ao Estado Democrático de Direito necessitam ser conhecidas por toda a sociedade, uma vez que, além de legitimar o exercício do poder público, é ela a única medida capaz de efetivar o controle institucional (NUNES, 2013)

Conseqüentemente, é a única eficaz em tal controle institucional, pois, quando não há o exercício pleno desse direito, intrínseco à cidadania, o interesse público será suprimido em detrimento do interesse pessoal (CÔELHO, 2015).

Os bens públicos possuem caráter não distributivo, isto é, são impenhoráveis, inalienáveis e imprescritíveis. Contudo, o direito do acesso à informação pública é compreendido como um direito indisponível, possuindo, além da natureza, caráter individual e coletivo de modo simultâneo. Estando atrelado de forma direta ao princípio da publicidade, incorporado pelo Estado, compreende-se que há a necessidade de transparência dos fatos e dos atos praticados ou omitidos pelo Estado (MOURÃO; FERREIRA; PIANCASTELLI, 2017).

Logo, não há que se falar somente em um direito coletivo, pois se assim fosse, qualquer um dos direitos individuais consagrados na Constituição Federal de 1988 seriam suprimidos e, conseqüentemente, não atingiriam a sua concretização.

Vale ressaltar que, apesar de ser único, o direito de acesso à informação pública é ligado por interesses coletivos. Tais interesses possuem natureza “transindividual” (ou metaindividuais), estendendo-se sua titularidade a um grupo determinado de pessoas - ligado por uma relação que, solidarizando-as, tornam-nas indivisíveis em seu exercício. Interesses e direitos difusos também são transindividuais, com sua titularidade se estendendo a um número indeterminado de pessoas e envolvendo toda a sociedade ou segmentos dela. Ambos têm em comum uma circunstância de fato juridicamente relevante, sendo também indivisíveis em seu exercício. Todos esses interesses materializam os denominados direitos fundamentais de terceira geração e estão, hodiernamente, consagrados no Art. 81 da Lei n.º 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).

Por conseguinte, pode-se afirmar que a natureza transindividual divide-se em três tipos distintos: (i) o interesse individual homogêneo, relacionado a um indivíduo ou a um grupo que compartilha dos mesmos interesses. Importante mencionar que, para Ziesemer (2018), este direito não possui caráter coletivo, mas sim individual e complexo; (ii) interesses coletivos, cuja titularidade pertence a um grupo; e (iii)

interesses difusos, cujos titulares são indetermináveis, vindo à tona com a promulgação do Código de Defesa do Consumidor.

Não obstante, entre o direito individual e o coletivo não há hierarquia, uma vez que a coexistência deles efetiva a autonomia de ambos. Na ocorrência de algum tipo de conflito, o direito haverá de ser considerado somente em caso concreto (ZIESEMER, 2018).

Diante do fato de que o acesso às informações públicas se encontra intimamente relacionado aos interesses coletivos, é pertinente enfatizar a projeção das novas tecnologias no âmbito administrativo e jurídico, uma vez que, atualmente, um dos grandes objetivos da democracia é '[...] possibilitar uma rede de comunicação direta entre administração e os administrados, que propicie um aprofundamento democrático e uma maior transparência e eficiência da atividade pública' (HELD, 2009, p. 382).

Considerando essa seara, compreende-se que os dados disponibilizados pela administração pública configuram-se em um relevante aspecto democrático, em virtude de contribuir diretamente para a transparência dos atos estatais (LEVY, 2009). Por meio desses dados, os cidadãos são informados dos assuntos públicos e, a partir disso, o controle social é provocado e, conseqüentemente, efetivado.

Em meio à globalização mundial e a toda a tendência tecnológica que permeia a sociedade, importa ressaltar o fato de a democracia atual operar também de forma virtual, visto que as informações do Estado podem ser difundidas e deliberadas de modo mais acessível, interativo e participativo (PÉREZ LUÑO, 2012). Diante dessa perspectiva, é possível identificar que o emprego das novas tecnologias, na participação democrática, significa um avanço qualitativo em direção a um novo modelo de sociedade, o qual pode contribuir para a solidificação de um Estado real e efetivamente democrático, sobretudo um Estado que possibilita o acesso às suas informações, nos termos preceituados pela Lei n. 12.527/2011.

## 2.5 AS EXCEÇÕES AO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

A publicidade dos atos administrativos decorre da defesa do Estado Democrático de Direito e dos modelos mais modernos de gestão pública, instituídos pelos novos preceitos constitucionais. Estes substituíram anteriores modelos que

impediam ou inviabilizavam a transparência dos atos praticados pela Administração Pública, e esta, conseqüentemente, dificultava o controle e a fiscalização dos cidadãos (PEREIRA, 2018).

Diante da relevância do conceito de publicidade, faz-se mister sua garantia como direito constitucional, sendo também reproduzida nas leis que tratam da Administração Pública, conforme previsto no artigo 2º, parágrafo único, da Lei n. 9.784/1999, que estabelece a divulgação oficial dos atos da administração pública - salvas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal.

Desta forma, de acordo com os termos expressos na norma, a divulgação plena está explícita na própria essência do ato administrativo, salvos os ditos casos de sigilo.

Em cumprimento ao que foi instituído pela Constituição Federal de 1988 e garantida pelos direitos fundamentais, foi promulgada a Lei n. 12.527/2011, intitulada Lei de Acesso à Informação, na qual foi regulamentada a acessibilidade à informação, prevista no artigo 5º, inciso XXXIII, bem como no artigo 37, inciso II, § 3º, e no artigo 216, § 2º - todos da Constituição Federal de 1988.

No que lhe concerne, o Decreto n. 7.724/2012 regulamenta as normas dispostas na Lei n. 12.527/2011. Em virtude das situações que necessitam ter as informações tratadas de forma diferenciada, haja vista a importância de se preservar a segurança do Estado e da sociedade, a Lei de Acesso à Informação dispõe, em seu artigo 24, que a informação '[...] em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade e do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada'.

Assim, o artigo 28 da referida lei preconiza que a classificação de informação em qualquer nível de sigilo, necessita ser formalizada em decisão, e esta deverá conter elementos como: assunto, fundamento da classificação, indicação do prazo de sigilo e identificação da autoridade que a classificou (SARLET, MARTOS; RUARO, 2015).

A partir da leitura dos dispositivos supracitados, constata-se que a prática de categorizar e classificar uma informação pública como sigilosa é discricionária. Entendem-se por atos discricionários, os que a administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou de decisão, segundo critérios de conveniência e de oportunidade, formulados por ela mesma.

Assim, a discricionariedade da conduta de classificar uma informação sigilosa é ainda mais visível, considerando que cabe ao administrador a competência de

estabelecer o nível de sigilo cabível àquela informação e, conseqüentemente, de analisar se tal informação afeta ou não a segurança da sociedade e do Estado, caso seja de livre acesso (POLÍZIO JUNIOR, 2014).

A decisão de classificar a informação como sendo sigilosa ou não requer o exercício do juízo de valor da autoridade administrativa competente, porém, mesmo com a liberdade para decidir sobre a classificação da informação, o administrador público possui certas limitações (NUNES, 2013). Portanto, a discricionariedade exprime a existência de uma margem de decisão para a autoridade pública com poder de deliberação, isso ocorrendo em virtude da discricionariedade se conduzir pelos limites instituídos por lei, ficando vedado transpô-los (BRAGA, 2014).

Compreende-se, então, que se o administrador público, após operar o juízo de valoração acerca da situação em pauta, chegar à conclusão de que tal informação pública, em caso de livre acesso, coloca a segurança social e estatal em risco, deverá decidir pelo sigilo, restringindo, assim, o acesso a ela.

Diante disso, verifica-se que, ao exercer sua função pública, o administrador participa efetivamente da construção normativa, restando-lhe averiguar, *in casu*, a existência de periculosidade para a segurança da sociedade e do Estado. Por conseguinte, isso não configura nenhum tipo de poder arbitrário (MOURÃO; FERREIRA; PIANCASTELLI, 2017).

Deste modo, a decisão discricionária que classifica ou não uma informação como sigilosa, em virtude de alguma ofensa ao interesse público, especificamente à sociedade e ao Estado, deve acatar os preceitos da razoabilidade e da legalidade, solicitando, portanto, que o mérito administrativo, executado pela autoridade pública classificadora, obedeça aos limites legais.

Corroborando com a temática, Mello (2012, p. 980) aduz que:

Com efeito, discricionariedade só existe nas hipóteses em que, perante a situação vertente, seja impossível reconhecer de maneira pacífica e incontrovertível qual a solução idônea para cumprir excelentemente a finalidade legal, ou seja, naquelas em que mais de uma opinião for razoavelmente admissível sobre a medida apropriada para dar a melhor satisfação ao objetivo da lei.

A discricionariedade em comento resulta da existência de um conceito jurídico indefinido. Com isso, as possíveis classificações sigilosas não podem ser limitadas

somente às previstas no artigo 23 da Lei de Acesso à Informação, uma vez que se refere a um rol exemplificativo (MIRANDA, 2018).

Mesmo se o caso concreto não estiver expresso em um dos incisos do mencionado dispositivo legal, cabe ao administrador classificar a informação como sigilosa se compreender a existência de risco que comprometa a segurança da sociedade e do Estado caso seu acesso seja livre (MOURÃO; FERREIRA; PIANCASTELLI, 2017).

Frente a existência de risco social e estatal, mostra-se imprescindível que a informação seja classificada. Como mencionado, a discricionariedade não certifica atos ou omissões praticadas de forma arbitrária, devendo a autoridade pública competente manter protegida a segurança da sociedade e do Estado. Negligenciar e omitir informações acerca do poder público configura-se ato ilegal e transpõe os limites discricionais, bem como deprecia a legalidade da Administração Pública (MARINELA, 2019).

É válido mencionar que a redação do artigo 23 da Constituição Federal de 1988 usa o termo “passíveis de classificação”, que deve ser compreendido como um poder e/ou dever do administrador público competente. Importante ressaltar que nem todos os elementos que constituem o ato administrativo comportam discricionariedade, dentre eles, a finalidade pública (MOURÃO; FERREIRA; PIANCASTELLI, 2017).

De acordo com a previsão do artigo 28, independentemente do nível de sigilo de uma informação pública, a decisão será formalizada. Portanto, conclui-se que a regra se refere à publicidade, e a exceção é o sigilo. E sendo exceção, deverá ser motivada em ação administrativa própria, em que as razões para a conveniência do sigilo sejam manifestadas.

Os métodos classificatórios para as informações do poder público estão previstos no artigo 28 da Lei n. 12.527/2011, assim como nos artigos 31 a 34 do Decreto n. 7.724/2012, conforme exposto:

Art. 31. A decisão que classificar a informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada no Termo de Classificação de Informação - TCI, conforme modelo contido no Anexo, e conterá o seguinte:

- I - código de indexação de documento;
- II - grau de sigilo;
- III - categoria na qual se enquadra a informação;
- IV - tipo de documento;
- V - data da produção do documento;
- VI - indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação;
- VII - razões da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 27;

VIII - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, observados os limites previstos no art. 28;

IX - data da classificação; e

X - identificação da autoridade que classificou a informação.

§ 1º O TCI seguirá anexo à informação.

§ 2º As informações previstas no inciso VII do *caput* deverão ser mantidas no mesmo grau de sigilo que a informação classificada.

§ 3º A ratificação da classificação de que trata o § 5º do art. 30 deverá ser registrada no TCI.

Art. 32. A autoridade ou outro agente público que classificar informação no grau ultrassecreto ou secreto deverá encaminhar cópia do TCI à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, no prazo de trinta dias, contados da decisão de classificação ou de ratificação.

Art. 33. Na hipótese de documento, que contenha informações classificadas em diferentes graus de sigilo, será atribuído ao documento tratamento do grau de sigilo mais elevado, ficando assegurado o acesso às partes não classificadas, por meio de certidão, de extrato ou de cópia, com ocultação da parte sob sigilo.

Art. 34. Os órgãos e entidades poderão constituir Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos - CPADS, com as seguintes atribuições:

I - opinar sobre a informação produzida no âmbito de sua atuação para fins de classificação em qualquer grau de sigilo;

II - assessorar a autoridade classificadora ou a autoridade hierarquicamente superior quanto à desclassificação, à reclassificação ou à reavaliação de informação classificada em qualquer grau de sigilo;

III - propor o destino final das informações desclassificadas, indicando os documentos para guarda permanente, observado o disposto na <sup>o</sup> 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e

IV - subsidiar a elaboração do rol anual de informações desclassificadas e documentos classificados em cada grau de sigilo, a ser disponibilizado na Internet. (BRASIL, 2012).

Verifica-se que, conforme os dispositivos supracitados, a decisão administrativa de classificar a informação como sigilosa ou não deverá ser formalizada por meio de um Termo de Classificação de Informação – TCI, nos moldes do Decreto n. 7.724/2012. No entanto, as considerações dispostas no artigo 7º, parágrafo 3º, da Lei n. 12.527/2011, pressupõem a possibilidade de restringir documentos, ou informações contidas nele, que sejam precedentes para a tomada de decisões administrativas.

Oferecendo-lhe regulamentação, o Decreto n. 7.724/2012, em seu artigo 20, dispõe que o '[...] acesso a documento preparatório ou à informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou da decisão [...]'].

O Decreto supracitado estabelece documento preparatório como sendo o disposto no artigo 3º, inciso XXI, da Constituição Federal; portanto o '[...] documento

formal, utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e de notas técnicas'. Certamente, de modo excepcional, a legislação presumiu que seria possível o acesso restrito a um documento ou a uma informação, sem serem classificados como sigilosos (PINHEIRO, 2018).

No entanto, esse documento ou informação deve ser preparatório de ato administrativo ou de determinada tomada de decisão. Tal conduta advém da obrigatoriedade de o Banco Central do Brasil e do Ministério da Fazenda classificarem como sigilosos os documentos preparatórios de ordem política e econômica (MIRAGEM, 2011).

Diante de tal imposição, entende-se que outros documentos preparatórios, não associados à política ou economia, podem ter seu acesso restringido até a existência do ato administrativo do qual é preparatório, e isso independe de classificação (MIRAGEM, 2011). Neste caso, trata-se de uma exceção à classificação. Tal singularidade deve se limitar aos documentos preparatórios de ato administrativo ou de tomada de decisão, sendo inconcebível vasta interpretação, uma vez que se trata de uma exceção à regra do princípio da publicidade.

Para terem acesso restrito, os documentos preparatórios devem estar relacionados ao processo aberto, com perspectivas para a tomada de decisão administrativa ou para a edição de ação administrativa. Tal condição busca impossibilitar que os documentos e as informações particulares que não estejam relacionados a alguma decisão ou à proposta de ato administrativo tenham seus pedidos de acesso negados de modo indevido (MELLO, 2012).

Portanto, a gestão da informação deve indicá-la com restrição de acesso, desde que esteja associada à tomada de decisão ou a ato administrativo vindouro, podendo ser responsabilizada no teor da Lei de Acesso à Informação. Apenas o documento ou a informação que servirem de alicerce à próxima decisão ou ao ato administrativo poderão ter seu acesso restrito sem que haja uma classificação como sigiloso. De outro norte, a autoridade competente e gestora da informação que requer sigilo terá a obrigatoriedade de optar pela sua classificação (MARTINS JÚNIOR, 2013).

Existem hipóteses que viabilizam a restrição do acesso à informação e são observadas quando a informação se regozijar de sigilo legal, como é o caso do sigilo industrial, fiscal e outros (POLÍZIO JUNIOR, 2014). Esta afirmação fundamenta-se no artigo 22 da Lei n. 12.527/2011, que estabelece que o disposto na referida lei não

exime as outras hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça, tampouco as hipóteses de segredo industrial que decorrem da exploração direta de atividade econômica por parte do Estado por pessoa física ou entidade privada que esteja vinculado com poder público.

No que se refere à regra da publicidade acerca dos atos e das informações que estão sob o domínio do Poder Público, pode-se ressaltar que há situações que impossibilitam que essas informações sejam divulgadas de forma livre (MARTINS JÚNIOR, 2013).

Constata-se que a Lei n. 12.527/2011 não afasta as hipóteses legais de determinados sigilos. Portanto, se a informação estiver tutelada por sigilo específico, instituído por lei, é juridicamente indicado que seu acesso não seja restrito, indeferindo, assim, a solicitação. Esta análise deve ser realizada pelo agente público a quem a informação foi solicitada. Se o agente compreender que a informação que se encontra sob sua gestão necessita de sigilo legal, ou for classificada como sigilosa, será negado o acesso à requerida (MARTINS, 2011).

Vale ressaltar que as informações pessoais necessitam ser tuteladas de acordo com a previsão do artigo 31 da Lei n. 12.527/2011. O tratamento das informações pessoais deve ser realizado de modo transparente e respeitoso com a intimidade, vida privada, honra, imagem, bem como com as liberdades e garantias individuais (SALES, 2014). Em síntese, se o pedido contiver acesso às informações pessoais, o agente público deverá tutelá-las, conforme previsto na legislação em vigor.

Vale elucidar que os pedidos de acesso às informações devem respeitar os requisitos instituídos no ordenamento jurídico. De acordo com os artigos 12 e 13 do Decreto n. 7.724/2012, o pedido de acesso à informação deverá incluir o nome do requerente, o número de documento de identificação válido, especificação de forma clara e precisa da informação requerida, além do endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida (NUNES, 2013).

Porém, pedidos genéricos, desproporcionais ou desarrazoados, ou os que exijam análise, interpretação, consolidação de dados e informações e serviço de produção ou tratamento de dados que não competem ao órgão/entidade, não terão seus pedidos de acesso atendidos.

Desta feita, o solicitante, para ter acesso à informação, ainda que esta não esteja tutelada de forma sigilosa, deverá seguir as restrições supracitadas. Salienta-

se ainda que, diante dos dispositivos transcritos, há de se observar que não é admitido pedido genérico, desproporcional, nem requisitar '[...] trabalhos adicionais de análise, de interpretação ou de consolidação de dados e de informações, ou de serviço de produção ou de tratamento de dados que não sejam de competência do órgão ou da entidade' (artigo 13, inciso III, do Decreto n. 7.724/2011).

Conforme a Constituição Federal de 1988, identifica-se que o direito de acesso à informação restringe-se àquela que é primordial à tutela da sociedade e do Estado. Portanto, afirmar que a tutela da sociedade e do Estado é um ato meramente facultativo é um grande equívoco. Logo, se esses bens jurídicos tutelados constitucionalmente estiverem sujeitos a risco, caberá ao administrador o dever de preservá-los (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018).

Cumprido esclarecer que, no desenvolvimento desta dissertação, assuntos como os princípios da publicidade e da transparência, a cibercidadania, a cibertransparência e a Lei de Acesso à Informação Pública serão abordados de forma detalhada e integrada.

### **3 O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NO SETOR PÚBLICO: PARA ALÉM DO REDUCIONISMO DA PUBLICIDADE**

A transparência no setor público assegura a legitimação material da administração pública e resulta da própria participação do administrado na gestão do interesse público mediante o controle, a fiscalização e a possibilidade de interferir nas decisões das medidas que atingem diretamente o seu cotidiano.

Pensando nesse viés, este capítulo irá discorrer sobre o caráter vinculante do princípio da transparência de modo a compreender a transparência, como um dever da administração pública e, concomitantemente, um direito subjetivo público do indivíduo, sendo este um pressuposto da ação democrática legítima.

#### **3.1 DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Antes de adentrar o princípio da transparência, cabe propor uma contextualização de determinadas questões que a contornava, dentre elas a participação social. No final do século XX, surge a Nova Gestão Pública, implantada pelas reformas que tinham como objetivo inserir a administração gerencial. Assim, valores como a capacidade de resposta, inovação, transparência e orientação são identificados nas reformas da administração sob a teoria da NPM, como uma forma de alcançar os objetivos propostos (VIGODA-GADOT; MEIRI, 2008).

Nesse modelo destacam-se o cidadão e os resultados, o que exige do administrador público maior eficiência e qualidade no exercício das funções do Estado; como também, principalmente, transparência na prestação de seus serviços (SLOMSKI, 2010).

Os problemas que decorreram das necessidades sociais, originam-se das relações de conflito de interesses entre os que delegam à administração de suas organizações e os que recebem esta delegação e administram, como é o caso dos gestores públicos. Tais questões são denominadas de conflitos na relação entre o principal e o agente.

Segundo Bobbio (1987), o Estado é qualificado por relações de subordinação entre governantes e governados, entre aqueles que detém o poder de comando e aqueles que possuem o dever da obediência, configurando uma vinculação entre

desiguais. Para Bizerra (2011), governança considera princípios como a transparência e a *accountability* para preconizar condutas de controle e supervisão da administração, com o intuito de evitar possíveis problemas entre o agente e o principal.

Importante ressaltar que, ao admitir esses princípios, o Estado aproxima a sociedade do poder público e, conseqüentemente, fortalece a democracia e a participação social, trazendo benefícios para toda a sociedade. Conforme Souza e Siqueira (2011), o termo governança pública é uma derivação do termo nova administração pública, e a aplicação dessa governança no setor relaciona-se com a Nova Gestão Pública. Portanto, para Bizerra (2011), a governança pública é o conjunto de princípios basilares e práticas que direcionam a administração pública ao alcance da eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados, através de um gerenciamento mais dinâmicos dos seus processos e atividades que pretende promover uma prestação de contas mais responsável e a aplicação da transparência nas suas ações.

Neste sentido, é possível afirmar que a transparência se associa à propagação de informações que possibilitam que sejam verificadas as ações dos gestores e, conseqüentemente, a responsabilização por seus atos. Ao se definir a transparência, identifica-se características em relação à informação completa, objetiva, confiável e de qualidade, ao acesso, à compreensão e aos canais de comunicação que são amplamente abertos (ALÓ; LEITE, 2011).

A diafaneidade envolve atributos como o acesso, abrangência, relevância, qualidade e confiabilidade. Neste sentido, uma informação parcial não fornecerá a informação necessária, haja vista que existirá uma lacuna impossibilitando que os interessados tenham acesso ao conteúdo. Segundo Figueiredo e Santos (2013, p.4):

[...] transparência engloba os seguintes atributos: acesso, abrangência, relevância, qualidade e confiabilidade. Uma informação parcial não conseguirá dar a transparência devida; existirá uma lacuna impedindo os interessados de terem acesso ao conteúdo necessário para compreensão dos fatos e atos administrativos. A objetividade da informação facilita o entendimento sobre a matéria analisada. A exposição de forma direta, sem rodeios e livre de emaranhados de dados desnecessários, contribui muito para a tomada de decisão. A confiabilidade é a garantia de que a informação resulta da realidade vivida pelo órgão e precisa ser legitimada pelos órgãos de fiscalização, proporcionando segurança ao cidadão de que a informação é fidedigna. Através da divulgação das ações governamentais, a sociedade tem acesso à gestão das verbas públicas, contudo as informações necessitam ser confiáveis.

A confiabilidade das informações é um parâmetro adequado de construção de transparência. Assim, o acesso conferido à informação indicará se realmente existe transparência. São considerados pontos negativos a serem superados, a dificuldade para se obter um material, o excesso de fases para que um determinado relatório seja adquirido (WELCH; HINNANT, 2013).

Para que a democracia seja realmente exercida é fundamental que as ações governamentais sejam propagadas e, ao se tornarem públicas, sejam detalhadas, julgadas e criticadas (BOBBIO, 1987). Sendo assim, nota-se que, para qualificar uma informação como transparente, é fundamental a compreensão daquilo que está sendo exposto, assim como a necessária absorção do público. Por isso, cabe aos órgãos responderem de modo claro e objetivo a possíveis dúvidas sobre a comunicação fornecida. Apresentando apenas informações importantes, que atendam às verdadeiras necessidades do público. Portanto, uma informação é vista como translúcida ao demonstrar o agrupamento dessas características.

Isto posto, é possível afirmar que os mecanismos de controle e fiscalização dependem da transparência e da visibilidade das ações do poder público. Sem clareza, certeza e inteligibilidade das informações, não há como os cidadãos se apropriarem dos dados das avaliações para devida cobrança dos agentes públicos (CENEVIVA. FARAH, 2006). Sacramento e Pinho (2007) compreendem a transparência como um instrumento contributivo para a minimização da corrupção na seara pública e para o aumento da democracia entre a sociedade e o Estado. Nota-se a permissão para que o cidadão supervisione a administração pública, analise os procedimentos adotados pelos seus representantes, bem como favoreça o crescimento da cidadania, deixando evidente as informações que anteriormente eram veladas.

Nos países em que as ações e atividades são transparentes, há maior probabilidade de, além da redução dos desvios de verbas e correto cumprimento de políticas públicas, o que certamente proporcionará maiores benefícios para a sociedade e para a imagem do país, referente às políticas externas. Além da confiabilidade da informação, é preciso alcançar o nível de translucidez almejado pela sociedade.

Segundo Vishwanath e Kaufmann (1999) antes da transparência ser implementada, é necessário avaliar o desejo da sociedade no tocante a isso. Para que esses objetivos sejam atingidos, é iminente a inserção de um padrão mínimo e

aceitável de transparência a ser aplicado. Contudo, esta transparência precisa previamente de um padrão comum de comportamento que possibilite a sua aplicabilidade de forma mais eficaz.

### 3.1.1 A Transparência estimula a participação social

A clareza fomenta a participação social, logo, a informação divulgada aproxima a sociedade da administração pública. As entidades públicas têm o dever de promover a transparência de sua administração, para que a sociedade acesse e acompanhe as ações deste governo, consolidando, assim, a cidadania.

Para obter mudanças na atuação social, é primordial garantir transformações institucionais que assegurem o acesso e a transparência da administração pública. A transparência possibilita um ambiente de análise e reflexão, porém, para que isso ocorra, faz-se necessário que a administração torne públicas suas tomadas de decisões e as divulguem livremente nos meios de comunicação que são acessíveis à população, evitando, desta forma, que suas informações fiquem restritas a determinados servidores.

Para Bobbio (1987), o princípio da publicidade das ações de que detém o poder político defronta-se com a teoria *arcana imperii*, predominante no período do absolutismo. O doutrinador afirma que:

Segundo esta teoria, o poder do príncipe é tão mais eficaz e, portanto, mais condizente com seu objetivo, quanto mais oculto está dos olhares indiscretos do vulgo, quanto mais é, à semelhança do de Deus, invisível (BOBBIO, 1987, p.78).

Quando o gestor distancia a informação do cidadão, ele intensifica o seu poder e evidencia seu autoritarismo. A transparência é um modo de evitar que esse tipo de conduta ocorra. A divulgação das ações contribui para a análise crítica da administração pública. Tal teoria se alicerça em dois argumentos, o primeiro

O primeiro é intrínseco à própria natureza do sumo poder, cujas ações serão bem sucedidas quanto mais rápidas e imprevisíveis se comportarem: o controle público, mesmo que apenas de uma assembleia de notáveis, retarda a decisão e impede a surpresa (BOBBIO, 1987). As medidas realizadas às ocultas e postas em prática de imediato enfraquece o controle social e distancia cada vez mais os governantes dos governados. Dessa forma não há possibilidade de reação dos populares diante das medidas adotadas. O

segundo argumento, derivado do desprezo pelo vulgo, considerado como objeto passivo, como o "animal selvagem" que deve ser domesticado, já que dominado por fortes paixões que lhe impedem de formar uma opinião racional do bem comum, egoísta de vista curta, presa fácil dos demagogos que dele se servem para sua exclusiva vantagem. Os dominantes depreciam a capacidade dos dominados de exercer a sua cidadania de forma sábia e consciente. Eles utilizam dessa evasiva alegação e pretexto para esquivar-se de dificuldades que o cidadão possa criar. Esses governantes adotam o engano como subterfúgio para manter seus privilégios (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013, p.7).

Diante desse contexto, compreende-se que a participação social busca cobrar que as instituições sejam mais céleres e transparentes, além de proporcionarem um suporte de legitimidade às decisões de gestão. Refere-se a instância política da comunidade de usuários de um determinado serviço público. Ao fornecer transparência de seus dados, a entidade possibilita que futuras reivindicações sociais - com o intuito de maior detalhamento e a ampliação das informações disponibilizadas - ocorram. Por isso, faz-se urgente um maior envolvimento social na seara da gestão das políticas sociais, uma vez que a informação é uma ferramenta fundamental para o controle social (PIRES, 2011).

Para Santos (2012), a transparência e a participação social são definições indissociáveis, recíprocas e intercambiáveis. A transparência quando fundamentada no conceito de *accountability*, transforma-se em um instrumento expressivo de participação social. Assim, o aumento da transparência auxilia no acompanhamento da administração pública, pelas mais variadas classes sociais. A propagação para grupos restritos intimida o seu caráter de promoção da democracia e, conseqüentemente, viola os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Criando, assim, um ambiente propício a condutas ilegais, imorais e corruptas.

A preocupação com a transparência no Brasil tem sido fomentada através de exemplos de outros países. Assim, a translucidez internacional consiste em uma organização não governamental denominada *Transparency International* criada em 93, com o intuito de unir empenhos contra a corrupção. Todo ano, essa organização não governamental divulga, em seu site, os resultados sobre os níveis de corrupção de vários países. Portanto, a transparência internacional tem como objetivo combater a corrupção e promover a responsabilidade, integridade e democracia nos mais variados níveis e setores da sociedade. Tornou-se, também, uma referência na percepção de universitários, empresários e analistas, sobre o desempenho dos

agentes públicos e políticos. Para além, propiciou pesquisas em vários países, bem como mensurou a corrupção, transparência e demais indicadores da administração e desenvolvimento (MAIA, 2010).

### 3.2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Em virtude da promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, foi desencadeada uma série de ações que tiveram como alicerce o fortalecimento da democracia participativa e social e, neste contexto, o direito administrativo se confunde com o direito constitucional, em que se insere a transparência pública. E, na própria seara administrativa, é que se vislumbra a administração da república, sendo esta regida pela própria Constituição Federal. Em vista disso, pode-se afirmar que os laços são tão estreitos que dificulta, em muitos casos, distinguir as duas matérias (ALEXANDRE; DEUS, 2018). Bonavides (2014, 44-45) complementa que:

As Constituições, em geral, trazem os princípios básicos do Direito Administrativo. Haja vista, a esse respeito, a Constituição brasileira, que contém disposições de Direito Administrativo, como as concernentes à desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social (arts. 182, 185 e 185), as que estabelecem os poderes ou atribuições do Presidente da República e dos Ministros de Estado (arts. 84 e 87, parágrafo único), bem como aquelas pertinentes à Administração Pública, definindo o regime jurídico dos servidores públicos civis e militares, e as referentes à constitucionalização administrativa das Regiões, que se acham contidas nas quatro seções do Capítulo VII do Título III, relativo à organização do Estado (do art. 37 ao art. 43). São, ainda, de teor administrativo as que traçam a competência tributária dos Municípios e lhes concedem autonomia, disciplinando aspectos da vida municipal (arts. 30 e 31).

Diante deste contexto, a transparência pública origina-se como um instrumento da democracia, que representa um modo de controle e fiscalização dos legítimos proprietários do poder, logo, o povo. Contudo, aqueles que os representam viabilizam indiretamente o acesso à administração pública.

Portanto, a transparência no Brasil é uma temática que foi influenciada por dois fatores históricos determinantes, complementares e concomitantes. De um lado os cidadãos requeriam acesso à informação, bem como conhecer a atuação do Estado e o destino dos seus tributos. Por outro, desencadeava o fim do regime de exceção do governo militar (DI PIETRO, 2019). Nesta seara, foi inaugurada uma nova etapa

de aprendizado democrático para a sociedade, em que houve um fortalecimento das esferas de participação popular e das atuações sistemáticas e precisas dos cidadãos e da imprensa, em especial no tocante ao acompanhamento da coisa pública.

Após a abertura política que se deu com o fim da ditadura militar, temáticas como participação e controle social foram inseridas na Constituição Federal Brasileira de 1988 (art. 1º, 14º e 197º)<sup>7</sup>. Isso se explica a relevância que o país deu à participação do povo em políticas públicas e no acompanhamento do uso dos recursos resultantes da cobrança de impostos (MARINELA, 2019).

Toda essa conduta é essencial e reforça a previsão do texto constitucional, que busca garantir que o cidadão seja o titular no exercício do poder público, e legitima a sociedade como alicerce para a elaboração de políticas públicas. Tal orientação constitucional possui impactos que devem ser considerados. Dentre eles, é necessário garantir que os cidadãos tenham cogestão e corresponsabilidade compartilhada com os poderes institucionais do Estado, com o intuito de liberar e gerir o controle e o processo de autocontrole intrínsecos à comunidade (NOHARA, 2017). Tal processo visa à melhoria das práticas políticas em conformidade com as demandas sociais. Em razão disso, os cidadãos podem avaliar a qualidade dos serviços públicos, conforme as suas necessidades.

O controle social é a fiscalização, por parte dos cidadãos, da administração pública, cujo objetivo é inspecionar o uso correto e regular dos recursos públicos e os resultados das ações governamentais, bem como identificar problemas e soluções, assim propondo ações que transformem os problemas sociais de modo mais efetivo.

<sup>7</sup> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. [...]

Art. 14º. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular. [...]

Art. 197º. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. (BRASIL, 1988)

Para tanto, é necessário que os cidadãos estejam equipados com ferramentas que permitam a união das forças que enfrentam os diversos protagonistas existentes no processo democrático. Nessa esfera é que se encontra o princípio da transparência administrativa, que, mesmo não estando explicitamente inserido no texto constitucional, faz-se presente no sentido intrínseco do princípio da publicidade, assegurado no art. 37, caput, da Constituição Federal (MIRAGEM, 2017).

Seguindo-se a isso, é possível compreender que o princípio da transparência da administração pública resulta da junção das normas constitucionais, enumeradas por Maffini (2005, p.08): i) o princípio democrático; ii) o princípio da publicidade; iii) o direito de petição e princípios do devido processo legal, contraditório, ampla defesa e da eficiência; iv) o princípio da motivação; e, por fim v) o princípio da moralidade administrativa. Logo, pode-se afirmar que os princípios supracitados formam a necessária transparência pública da administração estatal, que se direciona aos cidadãos brasileiros.

Entretanto, é imprescindível que cada indivíduo tenha consciência do seu papel como agente controlador e fiscalizador do Estado, dado que esse é ponto de convergência de todas as políticas governamentais existentes. As normativas, as regras, os eleitos pelo povo ou funcionários designados, bem como os poderes estatais, possuem a obrigação de cumprir as exigências de cada cidadão quando simultâneo, com a melhoria da sociedade (NUNES 2014).

Observa-se que as ações dos cidadãos são fundamentais para o desenvolvimento do controle social que, por sua vez, é primordial para que as políticas públicas funcionem de modo eficaz. Outrossim, o Estado tem o cidadão como um aliado na melhoria de suas ações, uma vez que este precisa ser capaz de realizar ações que objetivam melhorar a sua participação, fomentando assim, o comprometimento com os deveres sociais. Diante desse aspecto, compreende-se a transparência como uma ferramenta efetiva para o aprimoramento do controle social (CUEVA, 2019).

Segundo Nobre e Pôrto (2012, p.9/10):

Democracias em todo o mundo, particularmente aqueles que estão em processo de consolidação, enfrentam enormes desafios, não só nas esferas econômica e social, mas também na forma de governo democrático. Embora seus líderes sejam eleitos através de processos relativamente justos e transparentes, uma vez no poder, muitas vezes enfrentam desafios críticos para representar adequadamente seus eleitores e responder às suas necessidades e demandas. Em grande parte, esse déficit de governabilidade

democrática resulta não só de uma falta de capacidade institucional e técnica para resolver, por muito tempo negligenciado e cada vez mais complexo, os problemas sociais e econômicos, mas também de uma falta em aderir à básicos princípios democráticos, incluindo transparência e responsabilidade.

Neste sentido, os cidadãos elegem os seus representantes na expectativa destes os representarem e, conseqüentemente, atenderem suas necessidades coletivas. Desta forma, o indivíduo possui o direito de saber o que o Estado está fazendo ou deixando de fazer, uma vez que este tem o dever de prestar contas e agir com transparência para a população (NUNES, 2014). Assim posto, pode-se afirmar que a internet tem sido uma aliada relevante nessa busca por transparência, haja vista que este instrumento possibilita o acesso a uma gama de informações e documentos, das mais variadas instituições governamentais.

Esse tipo de acesso proporcionou uma vasta contribuição na busca por mais transparência, melhorando assim a aceitação pública do Governo. Contudo, ao divulgar as informações dos agentes públicos, a legitimidade é conectada. Isso ocorre pois, quando os cidadãos passam a propor e controlar as políticas públicas - bem como analisar seus resultados -, a legitimidade das estruturas do Estado é reforçada (MALHEIROS, BACARIA; VALIM, 2015). Neste contexto, a internet desenvolve uma função primordial na garantia da transparência para a população, sendo este o melhor veículo de comunicação de informações completas em todos os setores de trabalho.

### 3.3 A TRANSPARÊNCIA COMO DESDOBRAMENTO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE

Ao pensar em transparência administrativa, a primeira ideia que vem à cabeça é a publicidade dos atos governamentais. No entanto, além da simples divulgação dos serviços públicos realizados ou prestados à sociedade, são necessárias outras medidas (SALGADO, 2015). Assim, pode-se afirmar que a transparência não é somente disponibilizar dados e informações, mas sim viabilizá-los de forma clara e acessível a todos os cidadãos.

Dessa forma, proporcionar visibilidade é convocar a sociedade para integrar-se às diretrizes do Estado, estimular a decisão tomada e disseminar todos os atos, salvas as exceções previstas na legislação.

Neste subcapítulo será enfatizado o princípio da transparência no setor público e, para alcançar o objetivo proposto, será deslocado o princípio da publicidade, sendo considerado como um subitem desta temática, por compreender ser participante do princípio da transparência, assim como da participação popular e da motivação.

Dito isso, importa frisar que a transparência é um princípio basilar que rege o Estado Democrático de Direito. Ela teve sua origem no curso da modernidade, como uma forma de ultrapassar os obstáculos estabelecidos pelo antigo Estado absolutista, cujos padrões foram idealizados na Grécia clássica - quando os cidadãos reuniam-se em locais públicos para votar, apresentar propostas e estipular a quantia que deveria ser paga como forma de tributo, uma vez que eles financiavam as despesas públicas (MAFFINI, 2005).

A transparência foi concebida pela Constituição Federal de 1988 com o objetivo de legitimar os atos praticados pela Administração Pública por meio da redução da distância que a separa dos administrados (PONTES FILHO; MOTTA; GABARDO, 2017). Segundo Martins Junior (2010, p. 40), a clareza concretiza-se '[...] pela publicidade, pela motivação e pela participação popular, cujos direitos de acesso, de informação, de devido processo legal articulam-se como formas de atuação'.

A Constituição Federal não promoveu a elucidação da transparência no rol dos princípios constitucionais, o que, para Maffini (2006, p. 9/10), '[...] não lhe retira o *status* aqui pugnado', como já amparado por Pérez (1999 apud MAFFINI, 2005, p. 7), '[...] os princípios gerais do direito, por sua própria natureza, existem com independência de sua consagração em uma norma jurídica positiva'.

A transparência administrativa encontra-se alicerçada juridicamente no princípio da publicidade, disposto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, sendo complementada pelo artigo 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII, limitando-se à intimidade e ao interesse social, em conformidade com o que está instituído no inciso LX do mesmo dispositivo (SALES, 2014).

Com o favorecimento da transparência na Constituição Federal de 1988, foi promovido conseqüentemente, a adesão de práticas transparentes. Seu art. 37 institui que '[...] a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência' (BRASIL, 1988). Por

meio da publicidade, os cidadãos poderão acessar às informações referentes aos atos executados por seus representantes.

Segundo Lubambo e Coutinho (2004), a referida Constituição Federal descentralizou a gestão das políticas públicas e sancionou a integração da sociedade civil nos processos de tomada de decisão. Em 1988 foi publicada a Lei nº 9.755/98, que dispõe sobre a criação de “*homepage*” na “*Internet*”, pelo Tribunal de Contas da União, com o intuito de divulgar os dados e as informações. Tais avanços tecnológicos oportunizam integrar as bases de dados e os recursos, pretendendo facilitar o acesso do público às informações do governo (COGLIANESE; KILMARTIN; MENDELSON 2009).

Conforme preceitua Platt Neto *et al.* (2007), a transparência é uma definição mais ampla do que a publicidade e isso ocorre em virtude da informação ser pública, mas não ser importante, confiável, de fácil assimilação e tempestiva. Figueiredo e Santos (2013, p.8) enfatiza que:

A informação disponibilizada não reúne todas as características que a define como transparente. Muitos são os dados gerados no interior dos órgãos públicos, porém é necessário selecionar os mais relevantes, os mais importantes para o cidadão. A confiabilidade da informação é essencial, podendo existir diversos assuntos publicados e amplamente divulgados, ao serem manipulados indevidamente, refletindo uma situação fictícia e inverídica. A tempestividade da publicação interfere na sua utilidade. A informação precisa ser a mais atual possível e de forma clara, permitindo que o seu conteúdo seja de fácil entendimento.

Desta forma, compreende-se que a participação popular é o alicerce do controle social, e este depende principalmente da transparência das ações do governo e das contas públicas, pois sem essas informações, a sociedade não terá condições de acompanhar e monitorar a administração pública. Mais do que assegurar o cumprimento dos preceitos legais, as iniciativas de transparência na administração pública se configuram uma política de gestão responsável que possibilita a população exercer a sua cidadania.

Verifica-se que a participação popular, relacionada com o princípio da publicidade, é um relevante instrumento para impor o fornecimento da devida transparência aos atos do setor público (PONTES FILHO; MOTTA; GABARDO, 2017). Assim, o artigo 37, especificamente em seus incisos I, II e III, e em seu § 3º, institui que a lei irá disciplinar a participação do usuário na Administração Pública direta e indiretamente, a fim de regulamentar o direito de representação em relação

à qualidade do serviço prestado, à negligência e ao abuso ao exercer a função pública, bem como à acessibilidade às informações sobre os atos do governo e aos registros administrativos (SALGADO, 2015).

De acordo com Martins Junior (2010, p. 42), '[...] a transparência, então, instrumentaliza-se pelo subprincípio da participação popular [...]', e, segundo este autor, '[...] o Estado e seus Poderes só são realmente democráticos se visíveis e abertos ao povo forem suas ações e seu processo de tomada de decisões'.

Outro fator contributivo para a composição do conteúdo jurídico do princípio da transparência é o princípio da motivação, cuja imposição é de que todos os atos da Administração Pública devam vir assistidos dos fundamentos que oportunizaram a decisão, não bastando somente a divulgação do ato, mas os motivos que definiram a sua prática (PONTES FILHO; MOTTA; GABARDO, 2017).

Ao motivar seus atos, o administrador tem o dever de esclarecer os motivos que o direcionaram para aquela decisão, os fins procurados por meio da solução administrativa e o embasamento legal admitido.

Contudo, compreende-se que a motivação garante autenticidade ao ato, demonstra as razões da atuação da Administração Pública e viabiliza que os administrados conheçam, de forma transparente, os fins que a Administração Pública almeja alcançar (MARTINS JUNIOR, 2010).

Como uma forma de expor os motivos condutores do ato e da validade deste, a motivação assegura aos administrados o conhecimento das razões e os fundamentos, além de servir de critério para a análise da fidelidade aos princípios da Administração Pública, da apreciação da materialidade, qualificação jurídica e do ajustamento dos fatos e da decisão escolhida (OLIVEIRA; RAMINELLI, 2014).

Embora não esteja explícito como os demais dispostos no artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da transparência é formado de normas jurídicas, porquanto é constituído de caráter vinculante, estabelecendo um dever a quem se encontra à frente da Administração Pública e, simultaneamente, um direito subjetivo público do cidadão e da sociedade.

### 3.3.1 Princípios da Transparência

A transparência administrativa é um princípio que se relaciona intimamente com a própria concepção de Estado Democrático de Direito. Pode-se afirmar que a

democracia se torna mais efetiva quando o poder utilizado ganha notoriedade, mesmo que ocorra a variação da intensidade da transparência. Desde a publicidade das tomadas de decisões do governo, há participação popular no acompanhamento dos atos públicos. A partir dessas asserções essenciais, é formulada a existência de um princípio da transparência materializado pelos subprincípios da motivação, publicidade e da participação da população na administração pública (FILGUEIRAS, 2011).

A publicidade administrativa proíbe atos secretos ou sigilosos, salvo as exceções instituídas na lei, como mecanismo do princípio da transparência. Publicidade significa tornar algo público, e ser público é a regra primária da administração deste viés, na medida em que os poderes e funções são utilizados para a gerência do interesse da coletividade. Para Martins Júnior (2010, p. 60):

[...] a publicidade também viabiliza a participação popular e instrumentaliza a motivação: pelo conhecimento do que se passa no aparelho administrativo se favorece a participação popular na definição das políticas públicas, orientada pela imparcialidade, pela eficiência e pela moralidade, pois, pela revelação das razões da decisão administrativa, proporciona-se a crítica, a reação, a adesão e o controle.

Foi elaborado um projeto de cooperação técnica em parceria com a UNESCO e a Controladoria Geral da União (2010, p.9), apresentando-se um conjunto de princípios e particularidades reconhecidos em todo o mundo, e que devem ser seguidos na estruturação das leis e das políticas de acesso às informações públicas. Tal projeto conta com 9 (nove) princípios de um regime de acesso às informações públicas, que foram sumarizados por Toby Mendel e editados pela UNESCO, são eles:

Princípio 1 – Máxima abertura;  
Princípio 2 – Obrigação de publicar;  
Princípio 3 – Promoção de um governo aberto;  
Princípio 4 – Definir escopo limitado de exceções;  
Princípio 5 – Estruturar processos que facilitem o acesso;  
Princípio 6 – Custos para o acesso não devem ser proibitivos;  
Princípio 7 – Reuniões relacionadas aos negócios públicos devem ser abertas;  
Princípio 8 – A política de abertura tem precedência sobre legislações restritivas anteriores; e  
Princípio 9 – Proteção àqueles que denunciam a corrupção e equívocos na administração pública.

O Manual da Lei de Acesso à informação para Estados e Municípios (2013, p.8-9) esclareceu, de forma mais detalhada, alguns dos princípios supracitados. Logo quando se refere a máxima divulgação, compreende-se que o direito de acesso deve envolver o maior tipo de informações e órgãos, bem como deve atingir o maior quantitativo de cidadãos possível.

A obrigação de publicar, por sua vez, intensifica a obrigatoriedade dos órgãos públicos de divulgar informações de vasto interesse comum. Quanto a promoção de um governo aberto, neste caso, os órgãos necessitam promover ativamente a abertura do governo, uma vez que as diretivas deste incitam a elaboração de processos e procedimentos governamentais mais transparentes, alicerçada no direito à informação (FIGUEIREDO, 2012)).

No que se refere à limitação das exceções, estas devem ter o direito de acesso restrito e claramente definido. Cada exceção deve ter como fundamento um interesse público, pois o sigilo só pode ser legitimado em casos em que o acesso à informação resulte em danos irreversíveis ao Estado e à sociedade (BRASILIA, 2013, p.8-9).

Sobre os procedimentos que facilitam o acesso, estes são estabelecidos pelo Estado para simplificar a compreensão do cidadão. Além disso, as solicitações de informação devem ser processadas com celeridade e com uma linguagem cidadã e, em casos de negativa de fornecimento desta, existe a possibilidade de apresentação de recurso (BRASILIA, 2013, p.8-9).

Quanto a moderação dos custos, o manual enfatiza que os cidadãos não devem ser impedidos de solicitar informações, em virtude dos demais custos envolvidos. As leis de acesso à informação podem até prever o pagamento de taxas para o devido fornecimento, desde que não sejam excessivas e aplicadas apenas em situações definidas previamente (BRASILIA, 2013, p.8-9).

### 3.3.2 Espécies de transparência

As espécies são definidas como transparência ativa e passiva. A primeira vigora a obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas, sem sua provocação, realizarem a divulgação de informações de interesse da sociedade, salvo as que possuem sigilo. Neste caso, configura-se a transparência ativa, uma vez que o órgão público tem a iniciativa de avaliar e propagar as informações que sejam de interesse da coletividade.

A Lei de acesso à informação incentiva de forma exaustiva a iniciativa da transparência, como pode se observar nos dispositivos abaixo:

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.

Nota-se que o art. 8º, além de reafirmar a transparência ativa, também institui um rol de informações mínimas que deverão ser instrumentos para que a transparência pública seja efetivada. Este rol encontra-se disposto no § 1º, do referido artigo.

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.

Cabe ressaltar que o rol disposto acima não é exaustivo, portanto, não se dissipa aqui. Na verdade, a Lei trouxe somente um rol mínimo de informações; cabe à entidade pública ou órgão definir outras informações que possam ser de interesse da coletividade e que deverão ser objeto de iniciativas de transparência ativa.

A Lei de acesso à informação determinou que a internet fosse o canal obrigatório para a divulgação das iniciativas de transparência ativa, o que não exime a possibilidade de utilizar outros mecanismos. Essa regra encontra previsão no § 2º do art.8º.

De modo efetivo, os sítios de internet deverão atender a alguns requisitos, estabelecidos no § 3º, do artigo 8º, da LAI, quais sejam:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio e;
- VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

Cabe ressaltar que os Municípios com população até 10.000 (dez mil) habitantes não possuem a obrigatoriedade de divulgar o seu rol mínimo de informações na internet.

No que se refere a transparência passiva, a Lei de acesso à informação também institui procedimentos e ações a serem realizados pelas entidades e órgãos públicos de modo a assegurar e atender o princípio da transparência passiva.

Portanto, faz-se o caminho inverso da transparência ativa: ocorre quando há a provocação de um órgão ou entidade por parte da sociedade, com o intuito de que as informações sejam prestadas. Tal obrigatoriedade possui previsão no art. 10, da Lei de acesso à informação, que estabelece que qualquer pessoa interessada em receber informações dos órgãos e entidades públicas, poderá apresentar solicitação de acesso, entretanto esta deve conter a identificação do requerente e evidenciar as particularidades da informação solicitada (BRASIL, 2011).

Assim, as solicitações devem ser direcionadas ao serviço de informação do órgão público, inclusive pela internet. Sendo necessário identificar o solicitante, sem fazer exigências que impossibilitem as solicitações, tais como justificativas para requerer informações de interesse público. Uma vez recebida a solicitação de informação, o Poder Público tem o dever de autorizar o acesso imediato. Caso o acesso imediato não seja possível, o órgão deverá responder o solicitante em 20 (vinte) dias, apresentando a data, o local e o modo para realizar o acesso; as razões da recusa da solicitação, informando os procedimentos de recurso; o comunicado que

não possui a informação requerida ou o encaminhamento do pedido ao órgão que detém a informação solicitada; bem como a justificativa para prorrogar a solicitação por mais dez dias. Nos casos de solicitações negadas, o solicitante poderá utilizar do procedimento instituído entre os arts. 15 e 20, da Lei de acesso à informação, como apresentado abaixo:

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.

Art. 16. Negado o acesso a 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.

Art. 17. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando.

§ 2º Indeferido o recurso previsto no **caput** que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.

Art. 18. Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.

Art. 19. (VETADO).

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público informarão ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público,

respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público.

No que se refere ao procedimento recursal, é importante enfatizar que o requerente da informação pública pode recorrer diante de suas situações; a primeira é quando existe a negativa de acesso à informação, a segunda é quando a negativa de acesso não é motivada de forma obrigatória.

Portanto, a Lei apenas detalha de forma minuciosa os procedimentos de recursos da seara da administração pública federal. Assim, o Poder Judiciário, Poder Legislativo e o Ministério Público deverão regulamentar separadamente seus procedimentos de recursos. Os Estados, Municípios e o Distrito Federal devem instituir seu sistema de recursos, por meio de uma legislação própria, porém seguindo as orientações dispostas na Lei nacional (SALGADO, 2015).

Todo cidadão tem o direito de adquirir o teor da decisão de forma completa, podendo também interpor recurso contra a decisão no prazo de dez dias. Após o prazo, a autoridade hierarquicamente superior à que negou o acesso deverá se manifestar em até cinco dias (POLÍZIO JUNIOR, 2014).

Importante enfatizar que o serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pela entidade ou órgão público consultado, situação em que o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados poderá ser cobrado de forma exclusiva.

### 3.4 O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA COMO PRESSUPOSTO PARA O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA

Quando se pensa em transparência administrativa, tem-se a ideia de publicidade das ações governamentais, porém são necessárias outras medidas que ultrapassam a simples divulgação dos serviços públicos realizados ou prestados à sociedade.

Ao se abordar tal tema, é importante ressaltar que, além de ser um atributo do que é límpido, visível, isto é, algo que se deixa perpassar pela luz podendo ser visto de forma nítida, a transparência exige não apenas informação disponível, como

também necessita de informação explícita e de fácil compreensão (ARRUDA NETO, 2010).

Nessa senda, entende-se que os atos administrativos devem ser públicos e transparentes. Públicos porque é imprescindível sua disponibilização a aqueles que tiverem interesse, por meio dos instrumentos previstos na lei. E transparentes porque devem possibilitar o entendimento do seu conteúdo com clareza, bem como os elementos de sua composição, inclusive o motivo e a finalidade, a fim de que o controle seja efetivado (CANOTILHO 2007).

É notório que nem tudo que é público é necessariamente transparente. Dessa forma, dar transparência é chamar a sociedade para participar dos rumos do Estado, motivando a decisão tomada e divulgando todos os atos, salvas as exceções normativas.

A transparência é um princípio basilar da ideia de democracia, originada no decorrer da modernidade, como um modo de superar os obstáculos instituídos pelo então Estado absolutista, nos padrões idealizados na Grécia clássica, em que os cidadãos se reuniam em locais públicos para apresentar suas propostas, votar orçamentos e determinar a quantidade de tributos que seriam pagos para o financiamento das despesas públicas (BRAGA, 2015).

Na Administração Pública brasileira, a transparência decorre do Estado Democrático de Direito, concebido pela Constituição Federal de 1988, cujo objetivo é legitimar as ações praticadas pela Administração Pública através da diminuição do distanciamento que a separa dos administrados (BRAGA, 2015). Segundo Martins Júnior (2013, p. 40), a transparência se concretiza '[...] pela publicidade, pela motivação e pela participação popular nas quais os direitos de acesso, de informação e do devido processo legal articulam-se como formas de atuação'.

Na atualidade, pode-se afirmar que não existe democracia plena sem que ocorra a ruptura da opacidade administrativa, pois não há como a primeira ser realizada sem que a segunda seja superada. A opacidade proporciona a corrupção, comprometendo a eficiência e a moralidade das decisões tomadas pela administração.

Segundo Martins Júnior (2013, p. 25), a publicidade da gestão administrativa considera, '[...] além da prevalência do público sobre o privado, a visibilidade e as perspectivas informativas e participativas, à medida que o destinatário final é o público'. Contudo, tal não deve ser compreendido somente como um contraponto ao

privado, devendo igualmente ser visto como oposição ao reservado, sigiloso, dentro dos limites da legalidade.

O texto constitucional não trouxe explicação, no rol dos princípios constitucionais, sobre a transparência. Entretanto, isso não retira o *status* aqui defendido. Como já sustentado por Jesús Gonzáles Pérez, os princípios gerais do direito, conforme sua natureza, existem com independência de sua consagração em norma jurídica positiva.

A transparência administrativa tem como um de seus maiores expoentes e núcleo jurídico, o princípio da publicidade, disposto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal – o qual ganha reforço no artigo 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII –, restringindo-se a intimidade e o interesse social, tal como estabelecido no inciso LX (BRAGA, 2015).

A participação do povo, relacionada ao princípio da publicidade, é um relevante princípio ou dispositivo para impor a transparência aos atos administrativos. Os incisos de I a III do § 3º do artigo 37 da Lei Maior instituem que a lei disciplinará a participação do cidadão na Administração Pública direta e indireta, com o intuito de regular o direito de representação no referente à qualidade do serviço prestado, à negligência e ao abuso no exercício da função pública, bem como ao acesso a registros administrativos e informações a respeito de atos governamentais (CANHADAS, 2018).

Na seara infraconstitucional, a Lei n. 9.784/1999 regulou o processo administrativo no contexto da Administração Pública Federal e, especificamente em seu artigo 9º, viabilizou aos portadores de interesses indiretos e aos titulares de interesses difusos e coletivos, a intervenção no processo administrativo. Foi prevista, também, a convocação facultativa de audiências e consultas públicas (artigos 31 e 32), bem como os demais meios de participação dos administrados, conforme preceitua o artigo 33 da mesma legislação (ZIESEMER, 2018).

A Lei Complementar n. 101/2000, por sua vez, tem por cunho determinar a transparência na gestão fiscal, sendo estabelecida a divulgação ampla, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público. Ainda, a referida lei acrescenta que a transparência será garantida mediante incentivo à participação do povo e à realização de audiências públicas no período dos processos de elaboração e de discussão dos planos, conforme a lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, como institui seu artigo 48, parágrafo único (OLIVEIRA; RAMINELLI, 2014).

A Lei n. 10.257/2001 descreve, entre os meios de gestão democrática das cidades, o referendo popular e o plebiscito, os órgãos colegiados, a iniciativa popular de projeto de lei de desenvolvimento urbano, a audiência e as consultas públicas, a publicidade e o acesso daqueles que têm interesse em averiguar documentos e informações no processo de construção do plano diretor e sua fiscalização, bem como na gestão orçamentária participativa.

Diante deste contexto, conclui-se que a transparência se instrumentaliza pelo subprincípio da participação popular, como afirmou Martins Júnior (2013). E o doutrinador complementa, argumentando que, se as ações e o processo de tomada de decisões do Estado e dos seus poderes forem perceptíveis e disponibilizados à população, estes se caracterizariam como sendo realmente democráticos.

Outra base para a composição do conteúdo jurídico do princípio da transparência é o princípio da motivação, pelo qual se institui que toda a atividade da Administração Pública deve estar alicerçada nos fundamentos que possibilitaram a sua prática. Conforme Marinela (2019), ao motivar seus atos, cabe ao administrador também apresentar os fins procurados e a fundamentação legal aplicada. Além de assegurar a validade do ato, a motivação profere as razões da atuação da administração, proporcionando aos administrados conhecer os fins que a administração almeja alcançar.

Assim, como forma de externar os motivos condutores do ato e o requisito de validade deste, a motivação assegura aos administrados o conhecimento das razões e dos fundamentos, além de servir como parâmetro para o diagnóstico da fidelidade aos princípios da Administração Pública e para a mensuração da materialidade, qualificação jurídica e ajustamento dos fatos e decisões tomadas (MOURÃO; FERREIRA; PIANCASTELLI, 2017).

Embora não explícito no artigo 37 da Constituição, o princípio da transparência emerge da norma jurídica e possui caráter vinculante, estabelecendo um dever de quem está à frente da Administração Pública e, simultaneamente, um direito subjetivo público do indivíduo e da comunidade. Por isso, compreende-se que a transparência pública surge como um instrumento da democracia, representando um modo de controle e fiscalização do povo; logo, é um modo de acesso à Administração Pública, sendo este exercido indiretamente pelos representantes eleitos (BRAGA, 2015).

Em suma, no Brasil, a transparência é uma temática que recebeu maior abrangência em decorrência dos fatores históricos complementares e simultâneos, que principiaram a demanda democrática do acesso à informação, necessidade de conhecer o Estado, o destino eficiente de seus tributos e o fim do regime de exceção – consolidado no decorrer do regime militar (ARRUDA NETO, 2010). Este, por sua vez, trouxe uma nova fase de aprendizado democrático para toda a sociedade brasileira, que se estabeleceu por meio do fortalecimento das instâncias de participação do povo e das atuações sistemáticas e precisas dos cidadãos e da imprensa, durante o acompanhamento da coisa pública.

Portanto, após a abertura política, temas como a participação popular e o controle social foram inseridos na Constituição Federal. Tal fato explica a relevância que o Brasil promoveu com a participação dos cidadãos em políticas públicas e no acompanhamento do uso dos recursos que resultam de impostos (MALHEIROS; BACARIÇA, 2015). Isso tudo é essencial e reforça a previsão do texto constitucional, que busca assegurar o cidadão como titular no exercício do poder e legitima a sociedade como um fundamento para a elaboração de políticas públicas e alcance dos objetivos sociais.

Portanto, contribuir para que os cidadãos tenham acesso à informação de assuntos públicos é um marco da democracia. A relação entre a transparência e o controle social como uma ferramenta de combate à corrupção foi implementada na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (BRASIL, 2006). Logo, para que o dado se transforme em uma informação e agregue juízo de valor para o cidadão perante o agente público, a transparência deve ser nítida e a sociedade deve ter o direito de obter informações quando precisar e/ou desejar (BRAGA, 2015).

Importante ressaltar que, em decorrência das facilidades da era da comunicação, foi possibilitado o acesso à informação, despertando na sociedade uma reação democrática, no sentido de ocupar mais espaços no Estado para a concretização da participação popular (POLÍZIO JUNIOR, 2014).

Entretanto, a efetividade da participação depende da construção de condições propícias. A aproximação dos cidadãos às tomadas de decisões é algo primordial para que estes exerçam influência sobre os aspectos que lhe afetam diretamente (OLIVEIRA; RAMINELLI, 2014). Tal aproximação concretiza o compromisso com a legitimidade democrática e a eficiência administrativa, uma vez que possibilita uma atuação em condições de sentir as necessidades dos administrados. Todavia, de nada

adiantaria a aproximação do cidadão aos níveis das decisões do Estado, se a ele não forem facultados meios de determinar a comunicação com os demais setores da sociedade e governo.

Na era da tecnologia da informação, toda iniciativa de publicidade que não represente o efetivo conhecimento das leis e dos atos estatais pelo cidadão – isto é, que seja de fácil acesso, autenticidade, atualidade e integralidade, deve ser primariamente reprimida.

E, partindo da premissa de que a evolução do Direito em direção às práticas mais democráticas desenvolveu instrumentos que demandam participação e cooperação de cidadãos nos diversos procedimentos estatais, proporcionando a construção de uma democracia participativa, a deficiência de publicidade dos atos estatais fatalmente colocaria em risco a democratização, tanto no que diz respeito à produção normativa como, conseqüentemente, aos atos dos agentes públicos.

## 4 A CIBERTRANSPARÊNCIA, A DEMOCRACIA E A PROTEÇÃO DE DADOS FRENTE A LEGISLAÇÃO PÁTRIA

Considerando que as recentes tecnologias possuem um significado que vai além da simples utilização de uma ferramenta pela administração, podendo inclusive, tornar a relação administrador e administrados mais democrática, viu-se a necessidade de abordar como a cibertransparência, a democracia e proteção de dados funcionam na legislação brasileira e, como podem servir para propiciar uma administração mais próxima do cidadão, mais célere, eficiente e eficaz, bem como mais transparente, democrática e controlada.

### 4.1 CIBERTRANSPARÊNCIA

As atuais tecnologias possibilitam que a informação seja propagada com mais rapidez e com baixo dispêndio. Nesta seara, surge a *internet*, utilizada na promoção da transparência governamental, como é o caso do gerenciamento de dados de publicidade e legislação em matéria de acesso à informação pública, dentre outras possibilidades (PINHO, 2012).

Em vista disso, é importante pontuar que o princípio da transparência na seara do Direito Público desponta como relevante instrumento, indispensável para a legalidade, legitimidade e moralidade da ação do Poder Público. É através da transparência de seus atos, pela forma adequada de expressão ou visibilidade, que será possível constatar a sua conformidade ou inconformidade com os balizadores da atividade da Administração Pública e, por conseguinte, sua aplicação sobre as diversas modalidades de controle previstas (MELLO, 2012).

Partindo disso, cabe esclarecer a serventia do termo cibertransparência, utilizado para caracterizar as novas relações que se encadeiam em rede, nomeadas *ciber* e ligadas à ideia de transparência. Tal fenômeno tecnológico serve para potencializar a informação pública.

Na obra “Ciberciudadania o ciudadania.com” de Pérez Luño, é perceptível a noção de espaço virtual advinda das novas tecnologias, por isso a necessidade de criar uma expressão que exprima a forma atual de a administração propiciar a informação em rede para seus administrados – o que não se resume apenas à

utilização da ferramenta tecnológica, mas em um novo meio de gerenciar as informações públicas e, conseqüentemente, as relações democráticas entre o Estado e a sociedade vigente (PÉREZ LUÑO, 2004).

Assim, compreende-se que a transparência é o meio de o cidadão acessar a informação pública logo quando surge, enquanto a publicidade é o movimento que a administração faz para que seus atos sejam conhecidos pela sociedade. Desta forma, a publicidade e a transparência são dois movimentos diversos, porém, na mesma trajetória: a primeira parte do conhecimento dos atos da administração pública para os administrados, enquanto a segunda possibilita que a sociedade tenha acesso à sua informação.

Portanto, a transparência decorre do princípio da publicidade e do direito à informação que está correlacionado ao princípio democrático. É a forma da administração atuar conforme o seu dever de tornar públicos seus atos. Essa publicidade possibilita ao cidadão se informar sobre os atos da administração pública, fortalecendo diretamente a cultura da democracia (BRAGA, 2015).

Posto isso, nota-se que o processo de comunicação é fundamental para o exercício da democracia. Logo, o ordenamento jurídico no Estado Democrático de Direito se estabelece no princípio da publicidade, em que o sigilo deve ser excepcional e justificado. Tal preceito tem como fundamento o princípio da publicidade e o direito de todo cidadão ser informado.

#### 4.2 DEMOCRACIA, TECNOLOGIA E INFORMAÇÃO

A democracia tem origem na Grécia Antiga, especificamente em Atenas, tendo o seu ápice no século 5 a.C. Por meio desta<sup>8</sup>, o povo ateniense possuía o direito de manifestar-se diretamente nas assembleias – reuniões em que decidiam questões referentes a própria comunidade. A participação popular nas assembleias era um dever dos cidadãos, estes exercendo o direito ao voto e se manifestando acerca da sua compreensão a um determinado assunto, com o intuito de convencer os demais participantes sobre a sua opinião (CUNHA, 2019).

<sup>8</sup> Conforme Habermas (2003) a democracia é um regime de governo instituído pelos gregos. A praça pública era o lugar que concebia a democracia grega, onde algumas pessoas se congregavam e explicitavam suas opiniões sobre os temas relacionados à cidade.

Na democracia ateniense, a igualdade entre os indivíduos era a referência; entretanto, mulheres, crianças e estrangeiros não eram considerados cidadãos, sendo excluídos de qualquer tipo de tomada de decisões na comunidade que estavam inseridos. Na verdade, a maioria da população não participava efetivamente da vida política da cidade, limitando-se pela minoria “cidadã”.

Em meados dos séculos XVII e XVIII, a democracia ressurgiu por meio do pensamento liberal que se relacionava aos ideais absolutistas da Idade Média, sendo defendido o poder concentrado nos monarcas, além da hereditariedade como forma de perpetuação desse poder e, conseqüentemente, a concentração de toda riqueza na nobreza (EISENBERG, 2013).

Adentrando a linha do pensamento liberal, é importante destacar o renomado filósofo John Locke<sup>9</sup> (1632-1704), que defendia que o poder deveria ser exercido por aquele cuja maioria da população elegeu por meio do voto para representá-la. Portanto, trata-se de um representante direto do povo, originando assim, a soberania popular<sup>10</sup> (EISENBERG, 2013). Mesmo com toda a mudança de paradigmas, perpetuou-se o privilégio das minorias, em decorrência do voto ser censitário – este dependendo do pagamento de um tributo para que o indivíduo pudesse ter as prerrogativas de cidadão e, assim, votar. Logo, a maioria da população permanecia excluída das decisões políticas, em virtude de não terem condições financeiras para obter a cidadania.

<sup>9</sup> John Locke era um defensor de que as regras políticas estivessem alinhadas com as leis naturais do mundo. Nesse sentido, qualquer poder estatal que não garantisse a vida dos cidadãos e o direito à propriedade privada não seria legítimo. Fato inédito até então, Locke foi um dos primeiros a defender abertamente o direito da população de depor o chefe de estado caso este atente contra os direitos fundamentais (BOBBIO, 2017). Locke não aceitava os postulados fundamentais de Hobbes, “a guerra de todos contra todos” e o “homem lobo do homem”, porque lhe parecia ser de paz e harmonia entre todos os homens, o estágio de natureza hobbesiano. “Sendo todos os homens por natureza livres, iguais e independentes, ninguém poderá ser subtraído a esse estado e submetido ao poder político de outro, sem o seu consentimento”, dizia Locke (*The second treatise of government*, 1690, Chapter VIII, n. 95). Daí a passagem desse estágio ao de sociedade, fazer-se, através de um acordo entre todos os homens, um *pact* ou *contract*, em que não havia renúncia de direitos naturais, como o entendia Hobbes, porém, “submissão à determinação da maioria”, que limitava e restringia os direitos naturais em favor da comunidade, através de um “governo consentido”. O estágio de direito resultara da formalização da *pact*. Estavam aí as bases da democracia liberal, que ampliaram os horizontes do homem no mundo liberal, como aconteceu na experiência britânica a partir da Revolução Gloriosa, em 1688, e nos Estados Unidos, com seu republicanismo e federalismo (EISENBERG, 2013).

<sup>10</sup> Para Pereira (2018) a consagração do princípio da soberania popular se sintetiza na afirmativa “todo poder emana do povo”. Sendo que o exercício desta pode ser direto ou indireto. A forma indireta está ligada às eleições, se consagrando a ideia do sufrágio universal, pelo qual todos têm o direito – e dever também, preenchidos os requisitos exigidos por lei – de votar, sendo este direto, secreto e com valor igual para todos. O exercício direto pode ser feito através de “plebiscito, referendo e iniciativa popular”.

Em XVIII, o filósofo Jean Jacques Rousseu (1712-1778) dimensiona a democracia originada da Grécia, e defende que a sociedade humana é constituída por meio de um contrato ou pacto social, em que cada membro da sociedade cede sua autonomia e poder em prol da coletividade. Para o referido filósofo, mesmo que o desejo coletivo seja considerado inalienável e inescusável, a soberania popular era quem deveria escolher os representantes populares. Ele acreditava que o indivíduo era dicotômico, uma vez que, além de ser uma pessoa privada, com seus próprios interesses, também era considerado uma pessoa pública, logo um cidadão que integra um corpo social (BOBBIO, 2017).

Nesse período, o Estado Liberal de Direito volta-se para o indivíduo na defesa de seus direitos pertencentes. Surgem também, neste período, os direitos fundamentais – tais como o direito à vida, liberdade, propriedade, segurança –, que refletem na atuação do Estado, o qual começa a interferir profundamente na sociedade.

Foi verificado que no final do séc. XIX, o Estado Liberal de Direito não atendia as demandas sociais. Portanto, as ações desempenhadas pelo Estado eram insuficientes para garantir que a população tivesse uma vida digna. Motivado pelo contexto social da época, surge o Estado Social de Direito, que buscava reparar as injustiças causadas pelo Estado Liberal, surgindo assim os direitos sociais – como o trabalho, moradia, saúde, educação e outros. Vale enfatizar que o reconhecimento desses tipos de direitos culminou na promoção da justiça social (EISENBERG, 2013).

Em decorrência do desenvolvimento do Estado intervencionista frente ao Estado absenteísta, originam-se ideais estatais democráticos, em que se estabelece que o poder decorre do povo; bem como os ideais totalitários, que se fundamentam no argumento de que o Estado, além de concentrar o poder e deter o controle da vida pública, também controla a vida privada da população (LINHARES; SEGUNDO, 2019). Diante deste confronto de ideais, nota-se a necessidade de uma nova concepção de Estado, e é neste contexto que surge o Estado Democrático de Direito<sup>11</sup>. Para Silva (1995 apud HOLTHE, 2014, p.66), o Estado Democrático de Direito configura mais do que uma mera junção do Estado de Direito com o Estado

<sup>11</sup> Segundo Padilha (2018) o Estado Democrático, baseia-se no princípio da soberania popular, pelo qual o povo é titular do poder constituinte, é o ente que legitima todo o poder político. Configura-se, assim, a exigência que todas e cada uma das pessoas participem de forma ativa na vida política do país. No Brasil, o princípio da soberania popular se consagra através dos artigos , , e da .

democrático, resultando na elaboração de um novo conceito – que insere um elemento transformador do *status quo*.

No Brasil, a democracia surge tendo como pano de fundo o capitalismo industrial, que ocasionou mudanças significativas no contexto social e econômico do país, e alcançou seu apogeu a partir da década de 30 – período em que os movimentos sociais e políticos foram fortalecidos, repercutindo, assim, na Revolução de 1930. A democracia foi introduzida no governo de Getúlio Vargas (1930-1934), que pôs fim a República Velha, dando ao país uma nova conjuntura social e política (LINHARES; SEGUNDO, 2019).

Vale ressaltar que o país, além de ser um Estado de Direito configurado pela sujeição à lei – por meio da divisão dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e pelo respeito aos direitos e garantias individuais –, trata-se, ainda, de um Estado Democrático, visto que detém o poder estatal no povo – que, no exercício de sua soberania, elege seus representantes. Diante desse contexto, importante apresentar algumas alusões sobre o assunto, trazidas por Moraes (2019, p.30):

O Estado democrático de Direito, caracterizador do Estado Constitucional, que significa que o estado se rege por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, é proclamado, por exemplo, no caput do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, que adotou, igualmente, em seu parágrafo único, o denominado princípio democrático ao afirmar que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos diretamente, nos termos desta Constituição”, para mais adiante, em seu art.14, proclamar que “ a soberania popular serpa exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”

Portanto, o Brasil, sendo um Estado Democrático de Direito<sup>12</sup>, subordina não apenas a população – como também o próprio Estado – ao ordenamento jurídico e ao Direito, haja vista o princípio da legalidade. Nota-se, neste contexto, que o poder estatal não possui um caráter absoluto, em virtude dos direitos e garantias fundamentais

<sup>12</sup> De acordo com Figueiredo (2012) o Estado de Direito se resumia a ideia de existência de primazia da lei, divisão de poderes e pelo enunciado e garantia dos direitos individuais (autodeterminação da pessoa), não se confundindo com mero Estado Legal – pois neste inexistente compromisso com a realidade política, social, econômica e ideológica, se atendo única e exclusivamente com determinação do texto forma legal. Entretanto, com as exigências modernas do direito, tais características, por mais que permaneçam presentes, são insuficientes para definir o Estado de Direito.

individuais, além dos demais aspectos já mencionados. Importante ressaltar que a existência dos direitos e das liberdades individuais legitima o Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, cabe destacar as inescusáveis exposições de Canotilho (1995 apud MORAES 2019, p.30):

[...] a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-objetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; (2) implicam, num plano jurídico-subjetivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa).

Convém salientar que o Brasil, enquanto Estado Democrático de Direito, promoveu a constitucionalização dos princípios que fundamentam a Administração Pública, visando a orientar o comportamento dos seus agentes no exercício da atividade administrativa.

Dentre os princípios norteadores da Administração Pública, tem-se o princípio da transparência que, embora não se encontre no texto constitucional literal, desponta como uma das mais relevantes normativas que visam a harmonizar a relação entre os atos da Administração Pública e os seus administrados. Nesse sentido, compreende-se que é a partir da transparência administrativa que se propicia o desenvolvimento de vias de atuação administrativa, em que o administrado passa a ser um agente participativo (MARTINS JUNIOR, 2010).

Portanto, o acesso à informação é considerado um dos pilares da gestão pública democrática. Nessa seara, a Constituição Federal de 1988 consagrou o direito fundamental de todos os cidadãos receberem dos órgãos públicos informações de seu interesse ou de interesse coletivo, que serão disponibilizadas no prazo legal, sob pena de responsabilidade, salvo as que o sigilo seja fundamental à segurança da sociedade e do Estado – como institui o artigo 5º, inciso XXXIII (PIRES, 2011).

Assim, entende-se que a democracia possibilita que o cidadão e todos os meios de controle atuem de modo concomitante para permitir que o poder seja visível. Segundo Lévy (2009), o ciberespaço é um sistema de caos, pois se constrói em forma de sistemas. Quanto mais se amplia, mais se torna universal, e menos a seara da informação se torna integral.

Segundo Limberger (2015, p. 9):

O universal da cibercultura não possui centro ou linha diretriz. Aceita a todos que queiram se comunicar. Encarnação máxima da transparência acaba por acolher a opacidade. Desenha e redesenha várias vezes a figura de um labirinto móvel, em constante expansão, do qual Dédalo não teria sonhado. Essa universalidade desprovida de significado central, esse sistema da desordem, essa transparência labiríntica, denomina Lévy (2009, p. 111) de “universal sem totalidade”, o paradoxo da cibercultura. Em se tratando de cibertransparência, isto é matizado. Trata-se de informação pública disponível em rede, que é acessada por distintas pessoas. Ainda que uma multiplicidade de atores esteja a acessar a rede, todos partilham o mesmo conteúdo, porém permite leituras e interpretações distintas. Em que pese a cadeia labiríntica há um compartilhamento de objetivo comum. Desde que a informação pública esteja clara e não ocultada, pode-se designar transparência e não opacidade.

A cibercultura traz um novo tipo de universalidade. Para Lévy (2009), é o universal sem totalidade. Refere-se, portanto, à universalidade conectada ao caráter iluminista da sociedade. É universal pois afeta um grupo de cidadãos. A cibercultura instrui que há uma outra forma de instituir a presença virtual da humanidade em si mesma, que não seja através da identidade do sentido (LÉVY, 2009, p. 121).

À vista disso, identifica-se que a informação pública disponível em rede parte do Estado e, em virtude deste fato, a centralidade do poder não é desfeita. Desta forma, não se deve afirmar que a totalidade foi derogada. Assim, quando mencionada a cibertransparência como sendo a viabilização da informação pública em rede – cujo intuito é fomentar a sua divulgação –, não se exclui o eixo do Estado. Logo, a mesma informação disponível encontra destinatários múltiplos, ou seja, uma universalidade. Entretanto, existirá uma unidade e com isso a ideia de totalidade.

Nesse norte, as novas tecnologias são muito mais do que ferramentas eletrônicas utilizadas pela administração. Elas podem servir, também, para viabilizar relacionamentos mais democráticos, ou seja, proporcionar que todos os cidadãos se aproximem, participem e fiscalizem os atos praticados pela Administração Pública. A revolução tecnológica, portanto, busca viabilizar uma administração mais moderna, célere, eficaz e eficiente, que se aproxime do cidadão e forneça a este um serviço de maior qualidade. Por isso, exige-se do Estado uma administração mais transparente, democrática, controlada, acessível e que respeite a privacidade.

Vale ressaltar que as ferramentas tecnológicas têm auxiliado os mecanismos de gestão fiscal no país. Um exemplo disso é o pregão eletrônico, instituído por meio da Lei n. 10.520/2002 e dos Decretos n. 5.450/2005 e 5.504/2005, que tornou a administração mais eficiente nas licitações, reduzindo o tempo no processo licitatório e atingindo o melhor preço nos bens e serviços procurados pela administração.

Do mesmo modo, a Lei Complementar n. 101/2000, que disciplina a Lei de Responsabilidade Fiscal, juntamente às alterações da Lei Complementar n. 131/2009, padronizou a publicação dos gastos da administração em rede (OLIVEIRA; RAMINELLI, 2014). Seus dispositivos, em especial os artigos 48 e 49, foram influenciados pelo conceito de *accountability* do direito anglo-saxão. Caso os dados sejam disponibilizados na rede de modo uniforme e com a devida relevância, faz-se necessária uma melhor transparência. Tal uniformidade, combinada com as particularidades e diversidades do ente administrado, é de grande relevância, uma vez que a quantidade de municípios no país é bastante significativa.

A Lei n. 12.527/2011, que visa propagar a informação pública, também é um prenúncio importante, pois institui o dever dos entes da administração de dar publicidade aos dados estatais que, se forem colocados efetivamente em rede e tiverem uma utilização adequada, podem contribuir para a discussão democrática e o controle social (CANHADAS, 2018). Logo, se estas informações forem viabilizadas em rede – sendo acessadas e compreendidas –, constituirão ferramenta democrática de grande relevância. Do contrário, haverá somente insignificante reprodução dos fatores consumistas da coletividade na rede.

O grande desafio consiste em utilizar a informatização e todos os seus instrumentos em proveito do aprimoramento da democracia, e não da reprodução do modelo de consumo que contribui com o já existente na sociedade. Nesse viés, a educação desempenha uma função primordial.

Com o intuito de abordar a temática da transparência com maior propriedade, serão apresentadas, a seguir, as particularidades que alicerçam a Lei n. 12.527/2011 e a sua aplicabilidade.

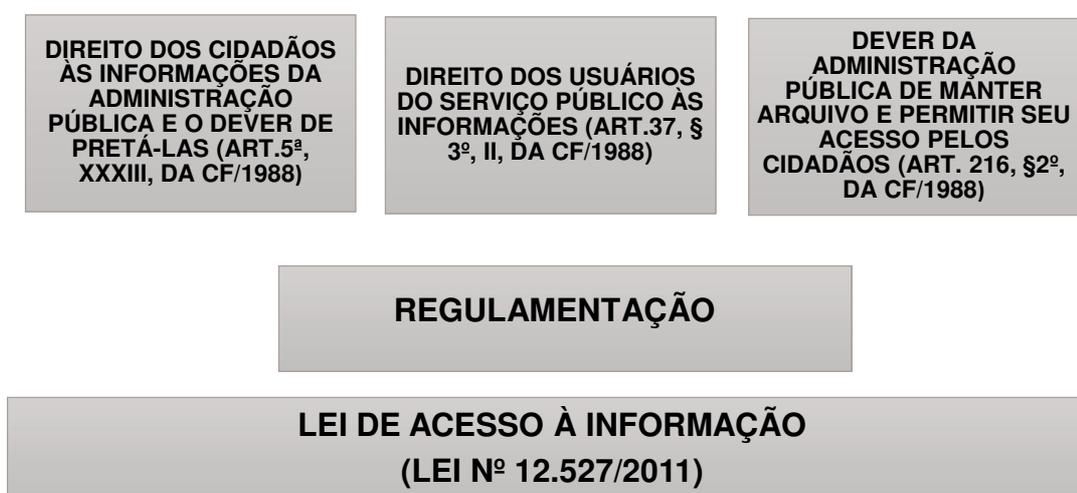
#### 4.2.1 Aspectos gerais da Lei n. 12.527/2011

Toda lei visa a construir normas gerais de aplicação ampla, com a finalidade de organizar a conduta das pessoas no âmbito de determinada sociedade. Tal definição é ampla e serve para compreender a Lei da Transparência.

A Constituição Federal prevê vários direitos que são autoaplicáveis. Um deles é o direito subjetivo dos cidadãos a receber informações pessoais, coletivas e de interesse geral dos órgãos públicos, o qual se encontra previsto no artigo 5º, inciso XXXIII. O mesmo direito subjetivo à informação, com menção expressa aos registros

administrativos e às informações de ações governamentais, encontra-se no inciso II, do § 3º do artigo 37 da Carta Magna. Adiante, o § 2º do artigo 216 institui que a Administração Pública tem o dever de manter arquivos e criar sistemas para que estes sejam acessados pela população.

Fica evidente que o dispositivo da Constituição Federal de 1988 necessitava de uma regulamentação legal para que os direitos ali previstos fossem garantidos, bem como fossem instituídas normas gerais para que a Administração Pública fixasse sistemas de gestão das informações, como demonstra o diagrama abaixo:



Fonte: Canhadas (2018)

A Lei de Acesso à Informação pretende ordenar a relação jurídica que se constitui no direito à informação dos cidadãos e no dever de prestar informações por parte do Poder Público, em sentido macro. Esta amplitude pode ser observada no parágrafo único do artigo 1º da lei que, em seus incisos, abrange a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como os entes controlados e até as empresas públicas e sociedades de economia mista nas quais haja controle por parte do Estado. É definido no artigo 2º da lei, ainda, que ela se aplica às entidades privadas que recebam verbas públicas (CANHADAS, 2018).

Considerando ser inviável repassar todos os artigos contidos na referida lei, foram escolhidos determinados pontos que trazem grande relevância para este estudo. Desta forma, primeiramente, tem-se a lista de princípios que regem a Lei de Acesso à Informação, encontrados em seu artigo 3º. O segundo ponto é a lista de deveres do Estado e sua fixação, disposta nos artigos 5º a 9º. O terceiro ponto é o rol de direitos dos cidadãos em relação às informações – que está no artigo 7º. O quarto

tópico apontará que do artigo 10 ao 20 da Lei da Transparência, foram fixados os procedimentos para pleitear o acesso às informações, bem como são abordados os recursos aplicáveis. O quinto ponto refere-se às regras para a classificação de informações com grau de sigilo, dispostas nos artigos 21 a 30. O sexto ponto refere-se ao artigo 31, no qual estão as normas referentes à proteção à intimidade. Por último, no sétimo ponto, têm-se os artigos 32, 33 e 34, em que foram fixadas as regras detalhadas para a atribuição de responsabilidade dos agentes públicos, colaboradores, órgãos estatais e entidades abarcadas pela lei (SALGADO, 2015).

No que tange aos aspectos legais da transparência, o primeiro princípio indicado, neste caso, é o artigo 2º, inciso I, em que foi definido que a regra é a transparência e o fornecimento de informações. Porém, em determinados casos, é razoável pensar na aplicação do sigilo como proteção à intimidade, em virtude da própria Constituição Federal e dos interesses de Estado.

O estabelecimento da regra de transparência disposta no artigo 2º, inciso II, institui que a Administração Pública promova efetivamente informações de interesse geral (SALGADO, 2015), não podendo agir apenas por provocação, devendo elaborar sistemas de gestão com o objetivo de propagar as informações de interesse público visando a facilitar a obtenção dos cidadãos – inclusive pelos meios de comunicação tradicionais, como o rádio, a televisão, jornais e revistas, bem como pelas novas mídias, como a *internet* (artigo 2º, inciso III).

Vale ressaltar que ao instituir este marco regulatório, o Brasil dá um passo relevante em sua trajetória de transparência pública, pois, além de ampliar os mecanismos de obtenção de informações e documentos, ainda determina o princípio de que o acesso é a regra e o sigilo a exceção, devendo a administração pública atender às solicitações dos cidadãos.

Por meio da página na internet do Fórum de Direito de Acesso às Informações Públicas (2012), é possível identificar os pontos principais da Lei de acesso à informação, são eles:



<p><b>4. Requisitos para os sites de órgãos públicos</b></p>	<p>O site deve ter uma ferramenta de pesquisa e indicar meios de contato por via eletrônica ou telefônica com o órgão que mantém o site.</p> <p>Deve ser possível realizar o download das informações em formato eletrônico (planilhas e texto), e o site deve ser aberto à ação de mecanismos automáticos de recolhimento de informações (ser “<i>machine-readable</i>”). Deve também atender às normas de acessibilidade na web.</p> <p>A autenticidade e a integridade das informações do site devem ser garantidas pelo órgão.</p>	<p>Art. 8º, § 3º.</p>
<p><b>5. Estrutura e pessoal necessários para implantação da lei</b></p>	<p>Os órgãos públicos deverão criar um serviço físico de informações ao cidadão. Ele será responsável por orientar as pessoas sobre o acesso a informações, receber requerimentos e informar sobre o andamento deles. O serviço também deverá realizar audiências públicas e divulgação do acesso a informações.</p> <p>Em até 60 dias após a lei entrar em vigor, o dirigente máximo de cada um dos entes da administração pública federal direta ou indireta deverá designar uma autoridade diretamente subordinada a ele para garantir e monitorar o cumprimento da lei de acesso. Essa autoridade deverá produzir relatórios periódicos sobre a observância à lei.</p>	<p>Art. 9º. Art. 40.</p>
<p><b>6. Quem pode fazer pedidos de informação</b></p>	<p>Qualquer cidadão.</p>	<p>Art. 10</p>
<p><b>7. O que o pedido de informação deve conter</b></p>	<p>Identificação básica do requerente e especificação da informação solicitada. Não é preciso apresentar o(s) motivo(s) para o pedido. Não se pode exigir, na identificação, informações que constringam o requerente.</p>	<p>Art. 10, § 1º e 3º.</p>
<p><b>8. Como o pedido de informação pode ser feito</b></p>	<p>Por “qualquer meio legítimo”, ou seja: e-mail, fax, carta, telefonema.</p>	<p>Art. 10.</p>

<p><b>9. Prazo para a concessão da informação solicitada</b></p>	<p>Caso disponível, a informação deverá ser apresentada imediatamente. Se não for possível, o órgão deverá dar uma resposta em no máximo 20 dias. Esse prazo pode ser prorrogado por mais dez dias, desde que a entidade apresente motivos para o adiamento.</p>	<p>Art. 11, § 1º e 2º.</p>
<p><b>10. Negativa de acesso</b></p>	<p>O órgão público pode negar acesso total ou parcial a uma informação solicitada. Nesse caso, deverá justificar por escrito a negativa e informar ao requerente que há possibilidade de recurso. Deverão ser indicados os prazos e condições para tal recurso, além da autoridade responsável por julgá-lo. O requerente tem o direito de obter a íntegra da decisão de negativa de acesso (original ou cópia).</p>	<p>Art. 11, § 1º, II.  Art. 14.</p>
<p><b>11. Formatos de documentos a que a lei se aplica</b></p>	<p>A lei é aplicável a documentos em formato eletrônico ou físico.</p>	<p>Art. 11, § 5º, 6º.</p>
<p><b>12. Cobrança</b></p>	<p>Só poderá ser cobrado do cidadão o montante correspondente aos custos de reprodução das informações fornecidas. Pessoas que comprovem não ter condições de arcar com tais custos estão isentas do pagamento.</p>	<p>Art. 12.</p>
<p><b>13. Recursos contra negativa de acesso</b></p>	<p>Devem ser feitos em no máximo 10 dias depois de recebida a negativa. Eles serão encaminhados à autoridade superior àquela que decidiu pela negativa de acesso. A autoridade tem até 5 dias para se manifestar sobre o recurso.</p> <p>No caso de entidades do Executivo federal, se a autoridade superior em questão mantiver a negativa, o recurso será encaminhado à Controladoria-Geral da União (CGU), que tem o mesmo prazo para se manifestar (5 dias).</p> <p>Caso a CGU mantenha a negativa, o recurso será enviado à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.</p>	<p>Art. 15.  Art. 16.</p>
<p><b>14. Punições a agentes públicos</b></p>	<p>O agente público que se recusar a fornecer informações, retardar o acesso a elas ou fornecer dados incorretos deliberadamente comete infração administrativa, e poderá ser punido com, no mínimo, uma suspensão.</p>	<p>Art. 32, § 1º, II.  Art. 32, § 2º</p>

	<p>Se for o caso, o agente público também poderá responder a processo por improbidade administrativa.</p> <p>O agente público que divulgar documentos considerados sigilosos sem autorização também é passível de punição.</p>	Art. 32, § 1º, IV.												
<b>15. Punição a entidades privadas</b>	<p>Como a lei também prevê que entidades privadas com vínculos com o poder público devem divulgar informações, elas também podem ser punidas caso não cumpram as exigências. As sanções vão de advertência ou multa à rescisão do vínculo e à proibição de voltar a contratar com o poder público.</p> <p>A entidade privada que divulgar documentos considerados sigilosos sem autorização também é passível de punição.</p>	Art. 33.  Art.32, § 1º, IV.												
<b>16. Sigilo de documentos</b>	<p>Há três tipos de documentos confidenciais, cada qual com seu prazo para duração do sigilo.</p> <table border="1" data-bbox="544 1037 1211 1547"> <thead> <tr> <th>Classificação</th> <th>Duração do sigilo</th> <th>Renovável?</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ultrassegredo</td> <td>25 anos</td> <td>Sim. Por apenas mais um período de 25 anos.</td> </tr> <tr> <td>Secreto</td> <td>15 anos</td> <td>Não.</td> </tr> <tr> <td>Reservado</td> <td>5 anos</td> <td>Não.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Após esses prazos, o acesso aos documentos é automaticamente liberado. Ou seja, o prazo máximo para que um documento seja mantido em sigilo é de 50 anos.</p> <p>As informações que possam colocar em risco a segurança do presidente e do vice-presidente da República e de seus familiares são consideradas reservadas. Em caso de reeleição, elas serão mantidas em sigilo até o término do mandato.</p> <p>Todos os órgãos e entidades públicas terão de divulgar anualmente uma lista com a quantidade de</p>	Classificação	Duração do sigilo	Renovável?	Ultrassegredo	25 anos	Sim. Por apenas mais um período de 25 anos.	Secreto	15 anos	Não.	Reservado	5 anos	Não.	Art. 24, § 4º. Art. 24, § 2º. Art. 30. Art. 39.
Classificação	Duração do sigilo	Renovável?												
Ultrassegredo	25 anos	Sim. Por apenas mais um período de 25 anos.												
Secreto	15 anos	Não.												
Reservado	5 anos	Não.												

	documentos classificados no período como reservados, secretos e ultrassecretos.  Em até dois anos a partir da entrada em vigor da lei, os órgãos e entidades públicas deverão reavaliar a classificação de informações secretas e ultrassecretas. Enquanto o prazo não acabar, valerá a legislação atual.	
<b>17. Comissão Mista de Reavaliação de Informações</b>	Sua composição exata será definida no decreto de regulamentação da lei.  As decisões da Comissão dizem respeito à administração pública federal. Ela poderá rever a classificação de informações como secretas e ultrassecretas e prorrogar, dentro do limite previsto na lei, a classificação de informações como ultrassecretas.	Art.35, §5º.  Art. 35, § 1º, II e III.

Fonte: Fórum de Direito de Acesso às Informações Públicas (2012)

Com a aprovação da Lei de acesso à informação, o Brasil dá um relevante passo para a consolidação do seu regime democrático, em que a participação dos cidadãos é ampliada e os instrumentos de controle da administração pública são fortalecidos. Importante fazer uma ponderação quanto aos desafios que englobam a implementação da Lei; estes sendo de natureza técnica e tecnológica, bem como de caráter administrativo – o que insere a necessidade de recursos humanos e financeiros para que a observância disposta na Lei seja garantida. Outro desafio é vencer a cultura do sigilo que, de modo silencioso e invisível, ainda se configura como um dos grandes obstáculos para a abertura dos governos.

Diante deste contexto, faz-se mister a atuação dos agentes públicos, comprometidos com a transparência e o acesso à informação, para que a Lei seja aplicada de forma eficaz (CARTILHA DA TRANSPARÊNCIA, 2012).

Desta maneira, compreende-se que a transparência é um valor social. É um desejo que deve ser disseminado pela Administração Pública (artigo 2º, inciso IV) em prol do fortalecimento de uma prática cotidiana de controle social (artigo 2º, inciso V).

As particularidades da transparência ganham ênfase quando contrastadas às situações em que é impreterível a valência do sigilo. Os detalhes de apreciação do sigilo são abordados e tratados do artigo 21 ao 30. Entretanto, o sigilo é exceção, devendo ser justificado e podendo ser objeto de discussão. Isso fica evidente ao

analisar o artigo 21 da referida Lei, que dispõe que não se deve negar '[...] acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais'.

O direito subjetivo à transparência e às informações é uma primordialidade do Estado de direito e da defesa da sociedade. Contudo, compreende-se que, em casos atípicos, este direito necessita ser comedido em relação aos demais indivíduos – como é o caso da intimidade – e com as necessidades específicas – como a defesa do Estado (SALES, 2014).

No que se refere aos deveres do Estado para com a transparência, estes se encontram atrelados à fixação de dever da Administração Pública de disponibilizar a transparência e fornecer informações. O artigo 5º da Lei n. 12.527/2011 é taxativo ao afirmar que '[...] é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão'. Este dispositivo condensa a legislação analisada, pois indica que o Estado tem o dever de fornecer informações para os cidadãos. O descumprimento pode ser contestado por via administrativa ou judicial. Portanto, a Administração Pública necessita se preparar para atender às demandas por informações (CANHADAS, 2018).

O dever do Estado em relação à transparência também engloba a elaboração de sistemas de obtenção das informações que permitam aos cidadãos averiguá-las de modo fácil e confiável, como está disposto no artigo 8º da referida lei (CANHADAS, 2018). Tais sistemas devem viabilizar a difusão dos dados de forma transparente por meio da *internet*, como está previsto no § 1º do artigo 8º da legislação. Na mesma lógica, o artigo 9º institui que o dever de informação necessita da firmamento de sistemas de informações pública.

#### 4.2.1.1 Os direitos de obter informações e transparência

A Lei n. 12.527/2011 traz um rol de direitos específicos dos cidadãos em relação às informações, em que está expresso que é direito do indivíduo receber orientações sobre como obter as informações (artigo 7º, inciso I), bem como determina que estas devem ter qualidade primária, integral, autêntica e atual (artigo 7º, inciso IV). Preconiza, ainda, que estas possam descender de acervos dos entes públicos (artigo 7º, inciso II) ou de acervos particulares, nos casos em que provirem de relações

com a Administração Pública (artigo 7º, inciso III). Um exemplo desta última hipótese são as informações que derivam de pesquisas realizadas por alguma universidade privada que receba verbas públicas (CANHADAS, 2018).

Conforme o cerne formal das informações, elas podem ser relacionadas com as próprias atividades dos órgãos da Administração Pública (artigo 7º, inciso V); podem abranger a utilização de verbas públicas, conforme especifica o artigo 7º, inciso VI, bem como as políticas públicas e os programas de governo, como dispõe o artigo 7º, inciso VII, alínea “a”. Vale ressaltar, por fim, que os dados de fiscalização interna e externa precisam ser objeto de transparência, como preceitua o artigo 7º, inciso VII, alínea “b”.

#### 4.2.1.2 Os procedimentos para obtenção das informações

Não serão detalhados os procedimentos que estão instituídos nos artigos 10 a 20 da Lei de Acesso à Informação, mas será indicada a necessidade dos diversos entes que possuem o dever de informar e formar normas regulamentares e sistemas administrativos para que o direito à transparência seja realmente assegurado para os cidadãos. Além de regulamentos, é válido ressaltar a função de órgãos, como as ouvidorias, para a execução desse papel (SARLET; MARTOS; RUARO, 2015).

As ouvidorias do Estado configuram um fenômeno atual e bem próspero no país, visto que têm desempenhado um excelente papel, auxiliando na difusão de uma cultura de transparência e direcionando as demandas dos cidadãos em prol de informações.

#### 4.2.1.3 Regras para definições de restrições ao acesso às informações

Não serão descritos os detalhes dos sistemas de classificação de informações, tampouco a possibilidade de discussão sobre as classificações delineadas para os acervos documentais com o sistema de recursos administrativos que é previsto na lei.

Apesar disso, será detalhado o aspecto de que as informações sensíveis necessitam abranger os significados dos incisos contidos no artigo 23 da Lei de Acesso à Informação. A exemplo disso, tem-se as informações que podem envolver projetos de desenvolvimento científico e tecnológico – que necessitam sigilo pois

aspiram alcançar patentes ou outros tipos de proteção da propriedade intelectual (CANHADAS, 2018).

Em suma, a informação sensível poderá ser classificada como “ultrassecreta” (25 anos de restrição), “secreta” (15 anos) e “reservada” (5 anos). Não há nada que impeça que a classificação das restrições seja alterada em caso de mudança do seu significado. Os artigos 23 a 30 estão norteados para estes sistemas de classificação das informações sensíveis.

#### 4.2.1.4 A responsabilidade da Administração Pública e de seus agentes

No que diz respeito às responsabilidades, estas são divididas em responsabilidades dos agentes políticos ou públicos e dos colaboradores da Administração Pública, das entidades e dos órgãos da Administração Pública.

O artigo 32, § 1º e § 2º e o artigo 33, ambos da Lei n. 12.527/2011, além de prever sanções pelo descumprimento dos preceitos da legislação, também estabelece que a responsabilidade por danos ocasionados pela propagação de informações que violem direitos é objetiva (MOURÃO; FERREIRA; PIANCASTELLI, 2017).

Por conseguinte, o ente que realizar a divulgação indevida e danosa responderá de forma direta pelo dano causado, sem prejuízo de poder; depois, responsabilizará os agentes causadores do dano, consoante preceitua seu artigo 34; ou seja, a responsabilidade dos agentes pode ser procurada de forma regressiva, isto é, após a condenação da entidade. Da mesma maneira, a entidade poderá buscar o ressarcimento do agente. Porém, sob o ponto de vista administrativo, este poderá ser responsabilizado diretamente.

Logo, a indenização do cidadão apenas poderá ser buscada contra a entidade. O agente causador do dano poderá responder diretamente perante a Administração Pública no âmbito administrativo (nos casos das empresas estatais e demais entes privados), por quaisquer violações comprovadas, após o devido processo legal, lhe sendo garantida a ampla defesa (SALGADO, 2015).

Em suma, foi identificado que a Lei n. 12.527/2011, chamada de Lei de Acesso à Informação, representa um importante avanço em prol do reconhecimento de valores da cidadania que foram firmados na Constituição Federal de 1988, em respeito aos anseios da sociedade brasileira. É importante indicar que a inovação legislativa e jurisprudencial é um processo dinâmico, no qual o direito se transforma para se

atualizar exatamente em relação aos valores. Por fim, compreende-se que as tecnologias da informação e da comunicação desempenham um papel central para esta concretização de direitos, como evidenciado ao tratar da transparência.

#### 4.2.1.5 A informatização como dinamizador da transparência: um enfoque à tecnologia

Como pontuado, os Poderes Legislativo e Judiciário têm dado sentido jurídico aos anseios da sociedade e produzido dentro de cada seara de sua responsabilidade. Em vista disso, foram instituídas leis e proferidas decisões com o propósito de viabilizar o direito à informação.

O Poder Executivo tem sido ativo em produzir experiências, seja através da Controladoria-Geral da União, seja pela ação dos diversos ministérios setoriais de divulgação de informações por meio da *internet*. Logo, tem-se o terceiro aspecto: a *internet* e a informação dos sistemas de dados. O Poder Judiciário está amplamente envolvido na experiência de amplificação da implantação do processo judicial eletrônico, tanto é que no Superior Tribunal de Justiça – STJ o processo informatizado é algo real (ABRÃO, 2015), sendo evidente o aumento da produtividade que a informatização proporciona ao trabalho da justiça (SILVA, 2012).

Assim, pode-se afirmar que, ao ser informatizado, o processo judicial torna-se mais rápido, transparente e acessível, visto que um advogado pode peticionar ao STJ por meio eletrônico – de seu estado de origem –, evitando custos com a sua deslocação ou com parceria de escritórios para representá-lo na capital federal.

Portanto, a *internet* tornou-se um meio eficaz para proporcionar o acesso à informação pública, pois possibilitou um novo capítulo em relação ao tema, já que permite a leitura de documentos e a comunicação em tempo real, como nunca antes realizada. Tais mudanças ampliam de modo inegável a interação entre as pessoas e as instituições estatais (ABRÃO, 2015). Entretanto, o Poder Judiciário necessita estar preparado para o paradigma informacional atual que está sendo estabelecido no país.

Em relação ao STJ, os investimentos são notórios, já existindo o trâmite de processos em formato eletrônico. Há de se acreditar que brevemente chegará o momento em que os processos judiciais, desde a primeira instância até os recursos dirigidos aos tribunais superiores e ao Supremo Tribunal Federal, tramitarão de modo totalmente eletrônico, tendo em vista a demanda por processos mais céleres e acessíveis.

Considerando esses aspectos, compreende-se que não há como conter a disponibilização de informações através da *internet*, sendo um caminho sem volta, no qual a prática da Administração Pública tem demonstrado interesse em fornecer informações públicas em prol do exercício da cidadania.

Conclui-se, então, que os três fatores mencionados – quais sejam, valores, leis e informatização – se transformam na produção de direitos para a sociedade. É de grande relevância compreender e se ater ao fato de que a informação pública, a transparência na gestão e a democratização ao acesso foram conquistados pelo anseio da sociedade (ABRÃO, 2015). Entende-se, assim, que a democracia somente é efetivada por meio da cobrança intermitente por qualidade. Tais cobranças legítimas apenas podem acontecer através da publicidade e da transparência, que são os valores imprescindíveis do Estado Democrático de Direito.

#### 4.3 PROTEÇÃO DE DADOS

O aspecto mais apreciado em uma legislação de proteção de dados é a garantia da transparência, uma vez que as pessoas tomam as melhores decisões quando obtém informações mais precisas, positivas e mais transparentes (MIRANDA, 2018).

Com a crescente utilização de dispositivos tecnológicos distribuídos, capazes de coletar dados sobre os cidadãos, inspecionar suas atividades, bem como identificá-los, acaba trazendo à tona várias questões que se referem à proteção da privacidade dos indivíduos. Os riscos englobam questões como vigilância em massa e o acesso e compartilhamento de informações pessoais que não foram autorizadas (SALGADO, 2015).

A preocupação é maior quando o Poder Público recolhe informações que identificam ou são capazes de identificar um cidadão. Em ambas as hipóteses, é notório observar que os modelos normativos recentes sobre proteção de dados não distinguem os dados coletados pelo poder público ou pelo setor privado (CANHADAS, 2018). Este é o caso do Regulamento Geral de Proteção de Dados, o GDPR, que é um projeto de proteção de dados e identidade dos indivíduos da União Europeia. No Brasil, este também é o caso. A Lei n. 12.965/2014, denominada “Marco Civil da *Internet*”, e seu Decreto n. 8.771/2016, não estabelecem a diferença dos dados privados coletados *online* pelo setor público ou privado.

Compreende-se que o Poder Público não necessita de autorização para coletar dados pessoais dos usuários, desde que esses dados sejam coletados para fins específicos, como a administração de serviços públicos que são fundamentais. À medida que a tecnologia avança, esses dados, que são inerentes à prestação e à melhoria dos serviços prestados, são mais efetivamente disponibilizados (SARLET; MARTOS; RUARO. 2015). Mesmo não sendo obrigatória a autorização, a coleta desses dados deve ser realizada exclusivamente para a prestação e melhoria daquele serviço. Portanto, são vedadas outras finalidades e usos, salvo se houver autorização.

Desta forma, os dados não podem ser cedidos a instituições privadas, tampouco podem ser enviados para órgãos públicos que prestem serviços diferentes daqueles para os quais os dados foram coletados – sendo isso apenas admissível em casos de determinação judicial (MIRANDA, 2018). Um exemplo de consentimento prévio que comprometeria a efetividade da atuação são os serviços de segurança pública. Nesta situação, a coleta será realizada sem consentimento, porém, o uso necessita estar relacionado com a finalidade para a qual foi autorizada, como é o caso do Poder Público poder coletar dados pessoais necessários para a administração de um sistema de bilhete eletrônico na seara do transporte público municipal. Por serem essenciais, os dados coletados não precisam de consentimento prévio, devendo, contudo, ser utilizados somente para a finalidade que lhe foi atribuída, ou seja, são específicos para a gestão daquele tipo de serviço (PINHEIRO, 2018).

Mais do que isso, a coleta de qualquer dado pelo Poder Público deve atender aos princípios da necessidade e da proporcionalidade. Logo, não devem ser coletados além do necessário. É óbvio que os dados coletados para fins de segurança pública não poderão ser utilizados em outras finalidades, nem cedidos para os demais órgãos do governo com finalidade distinta. Neste caso, a exceção é a determinação judicial.

Em virtude dos desafios e dos possíveis riscos, é fundamental que o Poder Público elabore soluções tecnológicas que visem à proteção da privacidade a partir do próprio desenho da solução. Refere-se à chamada *privacy by design*, conhecida também como a “privacidade por desenho”. Neste cerne, a alternativa mais protetiva engloba a conjugação de todas essas práticas e princípios: finalidade, proporcionalidade, necessidade, anonimização<sup>13</sup>, autorização e aplicação de técnicas

<sup>13</sup> A anonimização é a forma mais rígida de proteção de dados pessoais. Através de “chave” criptográfica, os dados são anonimizados, e, por consequência, podem perder sua característica de “dados pessoais” e, desse modo, ser processados, armazenados e compartilhados sem risco de

de privacidade diferencial, entre outras mais. Sob outra ótica, é incitada uma nova geração de serviços públicos eficientes, sem que as garantias fundamentais à privacidade sejam erradicadas.

Outra questão a ser analisada e trazida a debate refere-se à possibilidade do compartilhamento de bancos de dados pessoais entre órgãos e autoridades no âmbito da Administração Pública. Afinal, os dados de mobilidade de um indivíduo podem ser utilizados para fins de segurança pública, podendo ser compartilhados com a polícia? É necessária uma ordem judicial para que esse compartilhamento seja realizado? Os dados obtidos a partir de espaços urbanos podem ser utilizados para fins de fiscalização e customização de cobranças? Para este fim, seria necessária determinação judicial? Uma hipótese trazida por Miranda (2018) afirma que o cruzamento deve ser indispensavelmente e expressamente previsto em lei, como é o caso da Lei de Acesso à Informação.

Apesar da previsão legal, tal consentimento deve ser limitado aos fins para os quais a coleta está prevista. Portanto, leis que extinguem por totalidade o consentimento ou o deixem inútil são consideradas inconstitucionais. Contudo, o corolário da proteção da privacidade na Constituição Federal de 1988 visa a tornar a privacidade um direito fundamental inalienável (PINHEIRO, 2018). A lei, portanto, não tem a faculdade de suprimir tal direito, tampouco torná-lo inútil. Assim, a administração pública está sujeita a balizas legais e constitucionais que restringem a forma como a coleta e o compartilhamento de dados pessoais podem ocorrer.

No que tange às cautelas na relação entre o Poder Público e a iniciativa privada, identifica-se uma dificuldade. No entanto, para proporcionar um serviço, pode ser necessário instituir fluxo de dados entre o administrador e o parceiro envolvido nessa relação (SALES, 2014). Primeiramente, antes de receber os dados pessoais coletados por um determinado parceiro, o administrador público deverá averiguar se houve autorização por parte do titular ou se os dados foram anonimizados de modo categórico e seguro. Algo que poderia ser positivo, seria estabelecer critérios na contratação pública desses parceiros, tais como cumprir as medidas técnicas e

identificação de seus titulares. O objetivo imediato é, portanto, assegurar que os dados armazenados não permitam a identificação dos cidadãos, escondendo de forma permanente informações que os individualizem. Ainda, o uso de criptografia para a codificação de dados evitaria que atores mal-intencionados tenham acesso a informações coletadas por meio de soluções IoT, de forma a resguardar a identidade do titular de dados (RELATÓRIO DE PLANO DE AÇÃO, 2017, p. 82).

gerenciais de segurança, criar ferramentas para que o usuário expresse sua vontade acerca da coleta de dados ou do término do tratamento, e divulgar a política de privacidade ao público (MOURÃO; FERREIRA; PIANCASTELLI, 2017).

Em segundo, a transferência de dados pessoais do Poder Público ao ente privado deverá ser restringida aos casos em que exista uma previsão legal expressa, ou mediante a obtenção da autorização livre, desde que previamente informado aos cidadãos, ou no caso em que haja a necessidade de uma autorização por determinação judicial.

Entretanto, faz-se mister mencionar que, ao elaborar regras para os acervos informacionais, é possível se deparar com informações de cunho pessoal. Porém, numa sociedade democrática, é necessário que as informações sejam públicas. Sendo assim, é incontestável que haja o respeito aos direitos individuais dos cidadãos. É por este motivo que o artigo 31 da Lei de Acesso à Informação dispõe que '[...] o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais'.

Contudo, a lei supracitada, especificamente no § 1º do artigo 31, dispensa uma proteção de 100 (cem) anos às informações pessoais de '[...] intimidade, vida privada, honra e imagem'. Vale ressaltar que os cidadãos podem permitir expressamente sua difusão, e é óbvio que existem as hipóteses de mitigação desse direito, conforme previsão trazida pelo § 3º do artigo 31. A mitigação pode ser exemplificada pela necessidade do uso de informações em bancos de dados públicos para a defesa dos direitos humanos e em casos de saúde pública.

No que se refere ao artigo 31 da referida legislação, é importante extrair dos seus dispositivos a necessidade de elaborar regras mais transparentes sobre o uso de informações pessoais para o cumprimento das finalidades públicas, sem que isso acabe violando os direitos individuais.

Tendo em vista esses aspectos, foi instituída a Lei n. 13.709/18, ou Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que estabelece regras rigorosas para a proteção dos dados pessoais. De acordo com Mendes e Doneda (2018), a lei supracitada, juntamente à Lei de Acesso à Informação, o Marco Civil da *Internet* e o Código de Defesa do Consumidor, trouxe para a sociedade da informação um conjunto de normas que renova o tratamento da informação no Brasil. E por esse motivo, seu objetivo '[...] é proporcionar garantias aos direitos do cidadão, ao mesmo

tempo em que oferece as bases para o desenvolvimento da economia da informação, baseada nos vetores da confiança, segurança e valor' (MENDES; DONEDA, 2018, p. 470).

A referida lei foi inspirada, num primeiro momento, no conceito que ficou conhecido como modelo europeu de proteção de dados, assistido na Convenção do Conselho da Europa 108/1981, na Diretiva 46/95/CE e no Regulamento Geral de Proteção de Dados – Regulamento 2016/679 da União Europeia. Mesmo amparada no modelo europeu de proteção de dados, a lei dialoga com a legislação e a cultura pátrias, conquistando, através de suas normas, diversas leis do ordenamento brasileiro.

Diante desse contexto, é de grande relevância apresentar os cinco principais eixos da Lei Geral da Proteção de Dados pontuados por Mendes e Doneda (2018, p. 471/472). São eles:

- i) unidade e generalidade da aplicação da lei;
- ii) legitimação para o tratamento de dados (hipóteses autorizativas);
- iii) princípios e direitos do titular;
- iv) obrigações dos agentes de tratamento de dados;
- v) responsabilização dos agentes.

O primeiro eixo refere-se à seara de aplicação material da lei e caracteriza-se pela generalidade e unidade. Logo, a lei prioriza a proteção dos dados do cidadão e isso independe de quem realiza o seu tratamento, podendo ser aplicado nos setores público e privado, sem que a modalidade de tratamento sofra algum tipo de discriminação. Importante ressaltar que o segundo eixo refere-se a um dos pressupostos da lei, que afirma que o tratamento de dados não poderá ser realizado sem um fundamento normativo que o autorize. Só serão considerados legítimos os tratamentos que estão em conformidade com as prerrogativas dispostas nos artigos 7º ou 23 da Lei Geral da Proteção de Dados. Como elementos autorizativos, tem-se o próprio consentimento do titular ou a previsão legal ou regulamentar do tratamento (MENDES; DONEDA, 2018).

Quanto ao terceiro eixo, este é constituído pelos princípios e direitos do titular, a fim de garantir uma gama de instrumentos que possibilitem ao cidadão mecanismos para que o controle do uso de seus dados por terceiros seja efetivo.

Já o quarto eixo da lei institui obrigações para os agentes de tratamento. Neste caso, foram estabelecidos não apenas limites ao tratamento dos dados em si, mas

sim buscou-se, igualmente, promover vários procedimentos que visavam a proporcionar uma segurança maior e reforçar as garantias dos titulares dos dados (MENDES; DONEDA, 2018).

O quinto eixo da lei abrange a responsabilidade dos agentes em casos em que o dano decorreu do tratamento de dados. Este, por sua vez, encontra regulamentação na Seção III do Capítulo IV. Importante ressaltar que o legislador optou por um regime de responsabilidade objetiva (artigo 42), em que foi vinculada a obrigação de reparar o dano ao exercício de atividade de tratamento de dados pessoais. Entretanto, a lei também prevê três excludentes de responsabilidade, portanto, os agentes que provarem que não realizaram o tratamento dos dados pessoais, não serão responsabilizados – bem como se não houve violação à legislação de proteção de dados ou se o dano decorrer de culpa exclusiva do titular dos dados ou de terceiros (artigo 43).

Em virtude do contexto atual e de toda a tecnologia moderna, compreende-se que cada vez mais os negócios e as operações se fundamentam em dados. Por isso, a lei que entrará em vigor em 15 de fevereiro de 2020 terá um impacto significativo para a sociedade, como poucas antes tiveram – posto que serão criadas regras para o uso de dados pessoais no país, nos setores privados e públicos, tanto *online*, quanto *off-line*.

Vale ressaltar que a forte ligação da privacidade com os dados pessoais influenciou a modalidade de tutela da privacidade, sendo esta uma mudança quantitativa bastante significativa. Assim, o que era um direito exclusivamente individual à privacidade, passou a deter caráter coletivo, haja vista que a utilização abusiva dos dados pessoais pode estar atrelada a grandes grupos, e não apenas a determinados indivíduos (SALGADO, 2015). A privacidade também assumiu caráter internacional, em virtude de a facilidade dos dados pessoais excederem os limites espaciais, o que influenciou a padronização legislativa entre vários países e blocos econômicos. De modo geral, a privacidade tornou-se um elemento ainda mais relevante para a constituição dos valores da liberdade e igualdade, que o cidadão de um país pode gozar (SARLET; MARTOS; RUARO, 2015).

Assim, compreende-se que a ostensividade da informação depende do contexto, uma vez que em determinadas circunstâncias ou locais, um dado pessoal pode ser divulgado sem consequências negativas. Porém, em outros não. Em vista disso, foi desenvolvida a ideia de que seria necessário um critério que legitimasse a

utilização de informações pessoais por terceiros, critério este que foi incidido sobre o consentimento do titular. Atualmente, o consentimento é elemento essencial para que uma informação pessoal tenha seu tratamento autorizado (SALES, 2014).

Entretanto, foi identificado pelo legislador que o consentimento, por si só, não é suficiente, pois supõe o conhecimento do titular das informações sobre o tratamento destas e de suas consequências, e isso é algo que poucos indivíduos têm. Para corrigir este *déficit*, foram elaboradas noções, como a do direito de acesso às próprias informações pessoais, e a transparência em relação à existência dos bancos de dados de informações pessoais e seus critérios fundamentais de funcionamento (MIRANDA, 2018).

A proteção de dados começou a apresentar uma íntima ligação com a liberdade e as situações complexas que poderiam surgir desse contexto, dando origem a um outro foco de preocupações, sendo este o tratamento de dados sensíveis. Esta categoria, que se caracteriza por ser composta de dados que revelam informações sobre um indivíduo, pode dar origem ao uso indiscriminado caso sejam conhecidos por terceiros. Além de levar às suas balizas o nível de proteção concedido aos dados pessoais, foi constituído um ponto de análise significativo por viabilizar identificar a sensibilidade de um ordenamento aos entraves mais graves que abrangem a informação pessoal e as garantias fundamentais do indivíduo, como é o caso da sua própria liberdade. Isso ocorre pelo fato de que a tutela dos dados sensíveis não corresponde, como em outros casos, a uma modalidade de extensão das prerrogativas típicas da privacidade aplicada ao contexto do tratamento automatizado de dados pessoais (MIRANDA, 2018).

Quanto aos dados sensíveis, além da privacidade, a igualdade e a liberdade também são merecedoras de tutela. Na íntegra, o controle sobre os próprios dados pessoais configura-se um garantidor da própria dignidade, sendo mais do que uma expansão ou atualização das concepções remotas sobre a privacidade, mas um forte argumento na observação da categoria dos dados sensíveis e das suas configurações estruturais (PINHEIRO, 2018).

Nesse norte, a categoria dos dados sensíveis surgiu da prática de determinados ordenamentos e também das considerações de alguns dos precursores que trataram da matéria, ao averiguarem a existência de dados cuja natureza intrínseca os tornassem mais inclinados a revelarem aspectos da personalidade capazes de submeter seu titular a um julgamento inoportuno por terceiros, reduzindo-

lhe o campo de escolhas de vida e submetendo-lhe a modalidades de discriminação, preconceito e controle.

A fim de identificar quais seriam os dados que proporcionavam tais efeitos, foi editada pela União Europeia a Diretiva 95/46 EC – relativa ao processamento de dados pessoais –, de modo a harmonizar o nível de proteção existente nas leis nacionais e assegurar o livre fluxo de informações entre os países-membros. Assim, a Diretiva institui um conjunto de normativas que, além de reforçar os direitos já previstos em lei, também criou um novo conjunto de direitos, aplicando-se à atividade de processamento de dados, seja de modo automatizado em ambientes eletrônico ou sob a forma manual (MIRANDA, 2018).

Sendo assim, a Diretiva 95/46 EC caracterizou como sensíveis os dados pessoais reveladores ‘[...] de origem racial ou étnica, opiniões políticas, convicções religiosas ou filosóficas, associação a sindicatos e o processamento de dados envolvendo a saúde ou a vida sexual’ (artigo 6º).

Importante enfatizar que qualquer dado pessoal, e não apenas o dado sensível, é passível de, em determinadas ocasiões, dar origem à discriminação ou ao controle, o que conseqüentemente reduz a liberdade de escolha de um indivíduo. Os efeitos atribuídos geralmente ao tratamento indiscriminado dos dados sensíveis podem ocorrer, também, da manipulação de dados não sensíveis. Tanto é que os dados não sensíveis merecem proteção, mesmo que seja em nível mais reduzido (PINHEIRO, 2018).

O motivo dos dados sensíveis merecerem uma proteção mais efetiva se configura por considerar que tais dados são mais propensos a apresentarem problemas mais graves em virtude de sua má utilização, por isso são denominados sensíveis em relação aos outros (MIRANDA, 2018). Ao reconhecer a existência e as características destas informações sensíveis, restou às regras que abordam o tema instituírem as modalidades de proteção especialmente direcionadas a estes dados.

#### 4.3.1 A Lei Geral de Proteção de Dados

A Lei nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados representa um marco legal significativo<sup>14</sup>, pois coloca o país em posição equilibrada com os demais países que possuem tratamento definido acerca da temática, e traz de forma expressa a relevância da boa-fé no tratamento dos dados pessoais, que requer de quem lida com esses dados, bom senso e transparência (FEIGELSON; SIQUEIRA, 2018). A referida Lei, visa, por meio da definição da responsabilidade e do dever de indenizar, penalizar os excessos e as condutas abusivas.

A Lei Geral de Proteção de Dados<sup>15</sup>, que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nas searas digitais, por pessoa natural ou jurídica de direito público ou privados (art. 1), foi sancionada em 14/08/2018. Seu objetivo é proteger e assegurar os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade, além do livre desenvolvimento da pessoa natural. Conforme o art. 2º da referida Lei, a disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos: (i) o respeito à privacidade; (ii) a autodeterminação informativa; (iii) a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião; (iv) inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem; (v) o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação; (vi) a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e (vii) os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais (COTS; OLIVEIRA, 2019, p. 79). A legislação pátria foi inspirada no *General Data Protection Resolution*<sup>16</sup>, regulação inserida na legislação da União

<sup>14</sup> Isso ocorre pois a referida Lei transplanta o sistema setorial de proteção nacional para um geral, que abrange o tratamento de dados pessoais, independente do contexto, setor e mercado.

<sup>15</sup> É uma lei que estabelece regras detalhadas para a coleta, uso, tratamento e armazenamento de dados pessoais e afetará todos os setores da economia, inclusive as relações entre clientes e fornecedores de produtos e serviços, empregado e empregador, relações comerciais transnacionais e nacionais, além de outras relações nas quais dados pessoais sejam coletados, tanto no ambiente digital quanto fora dele (MATOS FILHO, 2018, p.21).

<sup>16</sup> Ao refletir as principais influências que moldaram a LGPD, é possível verificar que ela se inspira, em primeiro lugar, no conceito que ficou conhecido como o modelo europeu de proteção de dados, amparado na Convenção do Conselho da Europa 108 de 1981, na Diretiva 46/95/CE e no Regulamento Geral de Proteção de Dados (Regulamento 2016/679). Isso pode ser percebido na exigência de uma base legal para o tratamento de dados, nos princípios gerais, nas regras especiais para os dados sensíveis, bem como no fato de ter como um de seus pilares a criação de uma autoridade para a aplicação da Lei. São influências europeias também a edição de regras distintas de responsabilidade para o operador e controlador e a novidade da portabilidade dos dados, claramente inspirada no Regulamento Europeu, do direito americano, pode-se citar, por exemplo, a regra da notificação em caso de incidentes de segurança (art.48, Lei 13.709/2018), expressa nas leis estaduais dos EUA, de *data breach* (MENDES; DONEDA, 2018, p.471).

Europeia<sup>17</sup> sobre a proteção de dados e privacidade de todos os cidadãos, cujo objetivo é fornecer a estes, o pleno controle sobre os seus dados pessoais e, assim, facilitar o âmbito regulatório para negócios internacionais (PASQUALE, 2016). Neste sentido, nota-se que a LGPD complementa, harmoniza e unifica um ecossistema de mais de cinquenta normas setoriais que regulam, de forma direta e indireta, a proteção da privacidade e dos dados pessoais no Brasil.

É notória, também, grande influência da legislação brasileira nas normas da LGPD. No que se refere ao Marco Civil da Internet, por exemplo, tem-se o art. 2º, que destaca os fundamentos da proteção de dados no Brasil. Da Lei do Cadastro positivo, tem-se a regra referente à revisão das decisões automatizadas<sup>18</sup>, conceito trazido anteriormente pela Diretiva europeia 46/95, porém foi introduzido na Lei do Cadastro Positivo como um direito a revisão (MENDES; DONEDA, 2018). Do Código de Defesa do Consumidor, tem-se o art.64 da LGPD, que se refere ao diálogo das fontes, inspirada no art. 7º do referido Código, bem como determinadas regras de responsabilidade – em específico a inversão do ônus da prova, as excludentes de responsabilidade, a possibilidade de danos coletivos – assim como o conceito de tratamento impróprio de dados (art. 42, §§ 2º e 3º, 43 e 44, da Lei 13.709/2018).

Como é notório, são diversas as influências da LGPD, apesar de ter sido alicerçada nos moldes europeus de proteção de dados, a Lei interage com a legislação e cultura jurídica pátria, uma vez que suas normas foram influenciadas por várias leis do ordenamento brasileiro (MALDONADO; BLUM, 2019). Portanto, a Lei brasileira é a representação da convergência<sup>19</sup> internacional ao redor de princípios básicos de proteção de dados mundial.

Vale compreender o motivo pelo qual a Lei Geral de Proteção de Dados possui tamanha importância. Haja vista que esta estabelece uma série de

<sup>17</sup> E tem por objetivo não apenas conferir às pessoas maior controle sobre seus dados, mas também fomentar um ambiente de desenvolvimento econômico e tecnológico, mediante regras flexíveis e adequadas para lidar com os mais inovadores modelos de negócio baseados no uso de dados pessoais. Isso inclui modelos de negócio que se valem de algoritmos para auxiliar na tomada de decisões automatizadas. A LGPD também busca equilibrar interesses econômicos e sociais, garantindo a continuidade de decisões automatizadas e também limitando abusos nesse processo, por meio da diminuição da assimetria de informações, e, por consequência, de poder, entre o indivíduo, setor privado e o Estado (MONTEIRO, 2018, p.9).

<sup>18</sup> Art. 5º, VI, da Lei 12.414/2011.

<sup>19</sup> Colin Bennet (1992) define Convergência como a possibilidade de se identificar, na dinâmica da evolução normativa, um padrão em relação aos princípios de proteção de dados. Para o autor, a convergência “significa mais que similaridade. Denota um padrão que ultrapassa o tempo, um processo dinâmico, ao invés de uma condição estática [...]” (BENNET, 1992, p.111).

normativas que empresas e outros tipos de organizações atuantes no país terão que seguir para conceder que o indivíduo tenha um maior controle sobre o tratamento que é fornecido às suas informações particulares (PINHEIRO, 2018).

Em relação a existência de leis que tratam e asseguram o direito à intimidade e ao sigilo de comunicações, estas foram elaboradas em contextos que não foram alicerçados pela conjuntura tecnológica vivenciada na atualidade (MALDONADO; BLUM, 2019). Ainda, na atualidade, a legislação pátria se apresenta de modo “vago” em relação às questões referentes aos dados pessoais e a privacidade.

No que se refere às organizações públicas e privadas, estas só poderão coletar dados pessoais se tiverem a autorização do titular. A solicitação será realizada de forma transparente para que o cidadão saiba o que será de fato coletado, quais os fins das informações, bem como se o conteúdo será compartilhado. Em casos onde há envolvimento de menores de idade, os dados apenas poderão ser tratados por meio do consentimento dos pais ou responsáveis legais (MALDONADO; BLUM, 2018).

Na ocorrência de alteração de finalidade ou repasse de dados a terceiros, deverá ser realizada uma nova solicitação de autorização. O usuário poderá, sempre que quiser, revogar a sua autorização, assim como solicitar acesso, exclusão, portabilidade, complementação ou que os dados sejam efetivamente corrigidos. Se a utilização das informações conduza a uma decisão automatizada indesejada, caberá ao usuário solicitar uma revisão minuciosa de todo o procedimento.

Existe uma categoria abalizada como “dados sensíveis<sup>20</sup>”. Esta caracteriza por ser referir a informações como posicionamentos políticos, características

<sup>20</sup> Ao promulgar o *General Data Protection Regulation* (GDPR), o legislador europeu evidenciou que alguns dados pessoais são particularmente sensíveis, uma vez que seu processamento pode gerar significativos riscos à privacidade dos indivíduos.

Por essa razão, o GDPR estabelece um específico regime de proteção para os dados sensíveis. De acordo com o artigo 9 da nova regulamentação, dados sensíveis são dados que revelam:

- Origem
  - Opiniões políticas;
  - Crenças religiosas ou filosóficas;
  - Associação a sindicatos;
  - Dados genéticos;
  - Dados biométricos para fins de identificação pessoal;
  - Dados relativos ao estado de saúde ou à vida sexual e/ou orientação sexual de uma pessoa.
- O mesmo dispositivo estabelece que o processamento desse tipo de dado é proibido, a não ser quando, dentre outras razões:
- Existir o expreso consentimento do titular do dado para um ou mais propósitos;

físicas, crenças religiosas, vida sexual e condições de saúde<sup>21</sup>. A utilização desses dados será mais restrita, uma vez que nenhuma organização poderá utilizá-los para fins discriminatórios (MONTEIRO, 2018). Vale ressaltar, que será preciso assegurar que esses dados serão protegidos devidamente.

De modo geral, o intuito é proteger o indivíduo do uso abusivo e indiscriminado dos seus dados. Assim, as organizações deverão solicitar a autorização de forma transparente e atender às demandas do usuário, no que se refere a manutenção ou eliminação dos dados, bem como só poderão solicitar os dados que realmente são necessários para a finalidade proposta (COTS; OLIVIERA, 2019). Logo, o usuário poderá refutar se a exigência de determinado dado realmente faz sentido. É óbvio que existem exceções, e em vista disso, as regras não valem para dados pessoais, cuja finalidade é acadêmica, artística ou jornalística, bem como para os que envolvem defesa nacional, proteção da vida, políticas governamentais e segurança pública. Esses casos requerem tratamento por leis específicas.

Em caso de vazamento de dados ou problemas de segurança que coloquem em risco os dados pessoais, estes deverão ser relatados imediatamente às autoridades competentes (MONTEIRO, 2018). Depois de ter analisado todo o contexto, as autoridades irão direcionar os próximos passos, como estabelecer que o problema seja divulgado à imprensa.

- O processamento for inerente e necessário para o exercício das obrigações do controlador da informação;
- O processamento for necessário para proteger interesses vitais do indivíduo;
- O processamento for necessário por razões de substancial interesse público;
- O processamento for necessário por ocasião do exame admissional do funcionário;
- O processamento for necessário em função de interesse público na área da saúde;
- O processamento for necessário para fins de pesquisa científica, histórica ou estatística (DONEDA, 2015).

<sup>21</sup> Para fins de regulação das atividades de tratamento de dados, a Lei Geral de Proteção de Dados Brasileira (LGPD) categoriza e tutela de forma diferenciada os dados pessoais e os dados pessoais sensíveis. Para os fins da LGPD, dado pessoal sensível se refere à “origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural” (art. 5º, II). Apesar dessa lei específica ter trazido um conceito ampliado de dados pessoais sensíveis, o seu tratamento jurídico já é conhecido da legislação brasileira desde a promulgação da Lei de Cadastro Positivo - Lei 12.414/11 - que em seu artigo 3º, § 3º, II, proíbe anotações em bancos de dados usados para análise de crédito de “informações sensíveis, assim consideradas aquelas pertinentes à origem social e étnica, à saúde, à informação genética, à orientação sexual e às convicções políticas, religiosas e filosóficas” (MULHOLLAND, 2018, p.165/166).

No que tange o descumprimento da lei, esta dependerá do nível da gravidade da situação. Se a infração for comprovada, a organização ou empresa responsável poderá ser advertida, ou receber multa equivalente a 2% do seu faturamento, porém como o valor máximo limitado em R\$50 milhões. Ainda, a empresa ou organização poderá ter as atividades relacionadas ao tratamento de dados, suspensas de forma total ou parcial, bem como se for o caso, poderá responder judicialmente a outros tipos de violações que se encontram previstas em lei (FEIGELSON; SIQUEIRA, 2018).

Vale ressaltar que a referida Lei vale para as operações de tratamento de dados realizados no Brasil ou em países diversos, desde que a coleta de dados seja feita no território pátrio. Portanto, é notório que a origem da empresa ou organização não é fator de exceção. A fim de exemplificar tal contexto, pode-se afirmar que se uma organização empresarial como o LinkedIn, coletar dados de um usuário no Brasil, mas processá-los nos Estados Unidos, terá que seguir a legislação brasileira (FEIGELSON; SIQUEIRA, 2018). Caso seja necessário, a empresa ou organização poderá transferir os dados para uma filial ou sede estrangeira, com a premissa de que o país destinatário possua amplas leis de proteção de dados ou possa assegurar meios de tratamento iguais aos que são determinados no território brasileiro. Em casos onde os dados não são mais úteis ou necessários, a empresa ou organização deverá apagá-los, salvo se existir a obrigatoriedade legal ou outra justificativa que assegure a sua preservação.

Em relação a fiscalização, a Lei cria a Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD, órgão da administração pública federal, cuja responsabilidade é fiscalizar e assegurar a aplicação da lei. Conforme o art. 55 – J, da Lei nº 13.709/2018, compete ao órgão supracitado, (i) zelar pela proteção dos dados pessoais; (ii) editar normas e procedimentos sobre a proteção de dados pessoais; (iii) deliberar, na esfera administrativa, sobre a interpretação desta Lei, suas competências e os casos omissos; (iv) requisitar informações, a qualquer momento, aos controladores e operadores de dados pessoais que realizem operações de tratamento de dados pessoais; (v) implementar mecanismos simplificados, inclusive por meio eletrônico, para o registro de reclamações sobre o tratamento de dados pessoais em desconformidade com esta Lei; (vi) fiscalizar e aplicar sanções na hipótese de tratamento de dados realizado em descumprimento à legislação, mediante processo administrativo que assegure o contraditório, a ampla defesa e o

direito de recurso; (vii) comunicar às autoridades competentes as infrações penais das quais tiver conhecimento; (viii) comunicar aos órgãos de controle interno o descumprimento do disposto nesta Lei praticado por órgãos e entidades da administração pública federal; (ix) difundir na sociedade o conhecimento sobre as normas e as políticas públicas de proteção de dados pessoais e sobre as medidas de segurança; (x) estimular a adoção de padrões para serviços e produtos que facilitem o exercício de controle e proteção dos titulares sobre seus dados pessoais, consideradas as especificidades das atividades e o porte dos controladores; (xi) elaborar estudos sobre as práticas nacionais e internacionais de proteção de dados pessoais e privacidade; (xii) promover ações de cooperação com autoridades de proteção de dados pessoais de outros países, de natureza internacional ou transnacional; (xiii) realizar consultas públicas para colher sugestões sobre temas de relevante interesse público na área de atuação da ANPD; (xiv) realizar, previamente à edição de resoluções, a oitiva de entidades ou órgãos da administração pública que sejam responsáveis pela regulação de setores específicos da atividade econômica; (xv) articular-se com as autoridades reguladoras públicas para exercer suas competências em setores específicos de atividades econômicas e governamentais sujeitas à regulação; e (xvi) elaborar relatórios de gestão anuais acerca de suas atividades.

A Lei ainda cria o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade, cuja formação se constitui por 23 representantes do poder público e da sociedade civil. A este grupo, cabe a realização de estudos, debates e campanhas relacionadas a temática. Tanto a iniciativa privada, quanto os órgãos públicos podem indicar um responsável pelo tratamento dos dados dentro de uma organização ou empresa. Possíveis solicitações ou comunicações relacionadas a dados pessoais serão tratados diretamente com a pessoa.

As penalidades que podem ser aplicadas àqueles que violam a Lei Geral de Proteção de Dados, são executadas pela ANPD, que por sua vez poderá advertir, aplicar multas, estabelecer a divulgação da infração, bloquear ou excluir os dados pessoais que sofrerão violação, bem como suspender ou vedar o tratamento de dados pessoais por parte dos responsáveis (FEIGELSON; SIQUEIRA, 2018).

Ao inserir dez princípios gerais de proteção de dados pessoais, a Lei garantiu aos titulares dos dados<sup>22</sup> o direito à transparência<sup>23</sup>, ou seja, o direito de obter informações transparentes, precisas e acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento<sup>24</sup>, observados os segredos comerciais e industriais. Logo, a garantia para que seja solicitado de órgãos públicos e privados informações acerca do uso dos dados. Tal direito, é complementado pelo artigo 19, que determina que '[...] a confirmação de existência ou o acesso a dados pessoais serão providenciados, mediante requisição do titular [...]' e ocorrerão através de declaração explícita e completa, que indique a origem dos dados, a inexistência de registro, os critérios utilizados e a finalidade do tratamento.

Portanto, compreende-se que o princípio da transparência deve conduzir toda e qualquer relação do responsável pelo tratamento de dados pessoais com o titular dos dados, assegurando que este tenha acesso aos seus dados pessoais (MONTEIRO, 2018). Tal princípio presume o dever de informar os requisitos de tratamento que serão utilizados para as finalidades comunicadas ao titular

Em suma, a Lei Geral de Proteção de Dados assegura aos cidadãos o direito ao acesso às informações acerca dos dados pessoais que serão utilizados para alimentar algoritmos, responsáveis por decisões automatizadas. Se o processo automatizado tenha como fim, compor perfis comportamentais ou se valer de um determinado perfil comportamental para sustentar uma decisão posterior, tal previsão também incluirá o acesso aos dados anonimizados, utilizados para enriquecer tais perfis. Tal direito ainda abarca a possibilidade de tomar conhecimento dos requisitos usados para tomar uma decisão automatizada.

<sup>22</sup> Conforme o art. 5º da LGPD, é titular de dados toda pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento.

<sup>23</sup> Artigo 6º, IV.

<sup>24</sup> Art. 5º, da Lei Geral de Proteção de Dados. Para os fins desta Lei, considera-se: (...) controlador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais; (...) operador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador; (...) agentes de tratamento: o controlador e o operador.

Esse direito ainda inclui a possibilidade de conhecer os critérios utilizados para se tomar uma decisão automatizada<sup>25</sup>, bem como solicitar a revisão da decisão por um cidadão<sup>26</sup>, quando os interesses dos titulares forem afetados.

Por meio da Lei, os direitos à explicação e à revisão de decisões automatizadas podem ser logrados em todos os tipos de tratamento de dados pessoais, e isso independe do setor ou mercado. Com isso, é concedido ao titular dos dados pessoais, mecanismos importantes para restringir abusos e práticas discriminatórias ao utilizarem os seus dados.

Portanto, os referidos direitos devem contribuir efetivamente para uma alteração no modo como os serviços, produtos e processos são desenvolvidos, em decorrência das obrigações de informar e explicar, que são direcionadas aos agentes de tratamento. A fim de reduzir a obscuridade e opacidade dos algoritmos, os agentes de tratamento poderão pensar, desde a criação, uma forma de assegurar os direitos dispostos na Lei Geral de Proteção de Dados.

<sup>25</sup> A Lei prevê duas exceções: os casos de segredo industrial e comercial. Observa-se que nessas hipóteses, é importante analisar caso a caso, uma vez que a Lei não especifica critérios para determinar quando se trata do caso de segredo comercial/industrial.

<sup>26</sup> Logo, com base no princípio da transparência, a pessoa deverá esclarecer quais critérios utilizou para chegar à decisão

## 5 ANÁLISE DO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DO TJSC

Tendo em vista, que a transparência na gestão pública é crucial para a confiabilidade e segurança dos cidadãos, este capítulo irá abordar as particularidades do portal de acesso à informação e transparência do Poder Judiciário de Santa Catarina, uma vez que esse, é composto por diversas informações pertinentes ao setor judiciário deste estado.

Em vista disso, verificou-se a relevância de abordar esse contexto e, conseqüentemente esclarecer como funciona este setor, desde a aplicação da Lei nº 12.527/2011; o acesso à informação pública em rede; até a administração digital do TJSC.

### 5.1 A APLICAÇÃO DA LEI N. 12.527/2011 NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA

O Portal de Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina foi criado para atender à Resolução n. 102/2009 do Conselho Nacional de Justiça, e teve como objetivo principal a ampliação da transparência da gestão pública.

Com a promulgação da Lei n. 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que engloba os três poderes em todas as searas, foi regulamentado o direito constitucional de obter informações públicas. Entretanto, não sendo encontrada a informação desejada, é possível solicitá-la através do formulário da referida lei (SALGADO, 2015).

No Portal de Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário de Santa Catarina são disponibilizadas informações sobre acompanhamento da execução orçamentária, licitações, contratos, convênios, remuneração de magistrados e de servidores, bem como pagamento de diárias, despesas com fotocópias, energia elétrica, telefonia e manutenção de veículos, *etc.* Se a informação desejada não estiver disponível, é necessário que seja preenchido um formulário *online* com o pedido de acesso à informação. Tal formulário contém dados pessoais, como o CPF ou CNPJ, a razão social, tipo de instituição, área de atuação, nome

completo do representante, CPF do representante, cargo, gênero, *e-mail* de contato, telefone, endereço, cidade, estado, CEP e a descrição do relato (PJSC, 2018).

A fim de orientar a busca no *site*, o Poder Judiciário de Santa Catarina elaborou uma tabela que apresenta os principais artigos da Lei n. 12.527/2011 divididos por temas. O mesmo fez com os principais dispositivos do Decreto n. 7.724/2012.

A Lei n. 12.527/2011 trouxe uma gama de procedimentos específicos que podem ser aplicados a todas as unidades federativas, tendo como objetivo regulamentar e padronizar a obtenção desses dados de interesse público (SALGADO, 2015). Dentre os vários pontos importantes, podem-se citar a diretriz pela promoção do desenvolvimento a cultura da transparência na Administração Pública e o dever do Estado de garantir o acesso à informação mediante procedimentos diretos e hábeis, de modo transparente e com linguagem de fácil compreensão, democratizando, assim, o acesso à informação, onde o cidadão é o titular dos dados e o poder público seu detentor (CANHADAS, 2018).

Pensando neste contexto, o Poder Judiciário de Santa Catarina criou uma ouvidoria cuja responsabilidade é coordenar e executar as atividades relacionadas ao Serviço de Informações ao Cidadão, nos termos do art. 10 da Resolução n. 215 do Conselho Nacional de Justiça, e por meio de canais eletrônicos e presenciais (PJSC, 2018). Tal ouvidoria visa a atender e orientar o público acerca do acesso às informações, informar a respeito da tramitação de documentos nas suas respectivas unidades, protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações e, sempre que possível, a solicitação deverá ser atendida de imediato. Quando não houver a possibilidade de atender imediatamente, o pedido será encaminhado à unidade responsável pela produção ou custódia da informação (PJSC, 2018).

Para garantir a efetividade do acesso à informação pública, uma legislação que versa sobre o direito à informação deve se ater ao conjunto de padrões instituídos com fundamento nos critérios mais elaborados e nas práticas internacionais. Destacam-se, dentre esses princípios, o fato de que o acesso é a regra e o sigilo é a exceção; hipóteses de sigilo limitadas e legalmente estabelecidas; fornecimento gratuito de informações, salvo custo de reprodução; divulgação proativa de informações de interesse coletivo e geral; e criação de procedimentos e prazos que facilitam o acesso à informação (SALES, 2014).

Portanto, todas as informações produzidas ou sob guarda do poder público são públicas, logo, devem ser acessíveis a todos os cidadãos, salvo as informações

personais e as hipóteses de sigilo legalmente instituídas. Caso o direito de acesso à informação do cidadão não esteja sendo respeitado, este poderá encaminhar denúncia aos responsáveis por sua garantia (CANHADAS, 2018).

Se for no Poder Executivo Federal, a denúncia deverá ser encaminhada à Controladoria-Geral da União; se for no Poder estadual ou municipal, deverá ser encaminhado ao Ministério Público Estadual e ao Poder Legislativo local; se for no Poder Judiciário, o encaminhamento deverá ser destinado ao Conselho Nacional de Justiça; se for no Ministério Público, o encaminhamento deverá ser direcionado ao Conselho Nacional do Ministério Público; e se for no Poder Legislativo, o encaminhamento deverá ser feito para o Tribunal de Contas estadual ou federal, de acordo com o caso em questão (CANHADAS, 2018).

Como exemplo de descumprimento da Lei de Acesso à Informação, podem-se citar as seguintes condutas: impedir a apresentação de pedidos de acesso; impor exigências que dificultem ao requerente exercer seu direito; exigir a apresentação de motivos para dar acesso à informação; e não responder aos pedidos de acesso apresentados. Portanto, se o órgão ou entidade negar o acesso à informação ou não fornecer o motivo da negativa de acesso, o cidadão poderá interpor recurso. Caso o órgão ou entidade não responder o pedido de acesso dentro do prazo legal, o cidadão poderá apresentar uma reclamação (SALGADO, 2018).

Para que o direito de acesso seja consolidado, estabeleceram-se dois responsáveis para assegurar o cumprimento da LAI no Poder Executivo Federal. O primeiro responsável é a autoridade de monitoramento, prevista no artigo 40 da LAI, cuja responsabilidade é averiguar o cumprimento da LAI no ente público ao qual pertence. Assim, cada órgão e entidade deve indicar um dirigente para exercer tal atribuição. Cabe ressaltar que a autoridade de monitoramento deve postular medidas de melhoramento das normas e procedimentos necessários à efetivação do acesso à informação na instituição. O segundo responsável é a Controladoria-Geral da União – CGU, cuja responsabilidade é monitorar a lei em toda a seara do Poder Executivo Federal, fomentar a cultura da transparência e conscientizar sobre o direito de acesso à informação. Também é de responsabilidade da CGU publicar estatísticas acerca da implementação da lei de acesso e elaborar o relatório anual que será encaminhado ao Congresso Nacional (PINHEIRO, 2018).

Diante desses aspectos, nota-se que o Poder Judiciário de Santa Catarina visou a expandir a transparência da gestão pública e, conseqüentemente, viabilizar o

acesso do cidadão às informações. Além de ser uma forma de o cidadão ter acesso à prestação de contas, este poderá, ainda, acompanhar o aumento do controle social da gestão pública.

## 5.2 CIBERTRANSPARÊNCIA: A INFORMAÇÃO PÚBLICA EM REDE E A ADMINISTRAÇÃO DIGITAL DO TJSC

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi conferido em seu artigo 5º o rol dos direitos fundamentais, bem como foi instituído uma nova forma de organização do Estado, principalmente no que diz respeito à Administração Pública e aos órgãos públicos. Assim, dentre os direitos fundamentais, tem-se o direito à informação pública, que vem sendo potencializado pelas tecnologias da informação nos últimos anos.

Nota-se que as tecnologias da informação fortaleceram a democracia, fornecendo a esta maior legitimidade, fiscalização e participação social. Porém, é de competência do Estado e dos órgãos públicos prestar contas de seu desempenho. Com a promulgação da Lei n.12.527/2011, o legislador não se preocupou apenas em disciplinar a necessidade de as informações serem divulgadas de forma clara e acessível, mas também buscou reafirmar que tais informações devem ser disponibilizadas sem solicitação prévia, uma característica peculiar da transparência ativa.

Pensando no cumprimento ao direito de acesso à informação, tendo em vista a fiscalização e o controle social, que por si só suscitam a promoção da participação social e o interesse por informações públicas capazes de efetivar outros direitos fundamentais além do direito abordado, viu-se a necessidade de investigar se o Portal de Acesso à Informação e Transparência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina viabiliza de forma concreta a transparência e as condições para a efetividade do controle e da fiscalização das atividades exercidas pelo TJSC.

Diante desse contexto, foi identificado, num primeiro momento, que o Portal do Tribunal de Justiça de Santa Catarina foi elaborado em conformidade com os padrões de acessibilidade instituídos pelo *World Wide Web Consortium – W3C*, com o intuito de garantir que todos os cidadãos possam fiscalizar a gestão pública, independentemente de qualquer tipo de necessidade especial. Assim, o TJSC

disponibiliza, em seu sítio virtual, ferramentas que auxiliam o uso do Portal, o que torna as informações acessíveis para todos. Além disso, oferece aos administrados uma maior acessibilidade e fornece um acompanhamento mais claro e objetivo dos atos administrativos e judiciais (PJSC, 2018).

A fim de obter maior aprofundamento sobre o assunto, este estudo, além de ter sido alicerçado em uma pesquisa bibliográfica, contou também com um estudo de caso, que ocorreu por meio de um formulário de entrevista, composto por 10 (dez) perguntas e que foi aplicado para 113 pessoas comuns do povo, através da ferramenta *Google Docs*, bem como foi realizada uma análise sobre a estrutura remuneratória dos cargos em comissão e em funções de confiança disposta no rol de informações relacionadas à Gestão de Pessoas.

No formulário de entrevista primeiramente foi perguntado aos entrevistados se estes já tinham ouvido falar sobre o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) do Poder Judiciário. 62,8% dos entrevistados responderam que sim, enquanto 37,2% disseram que não.

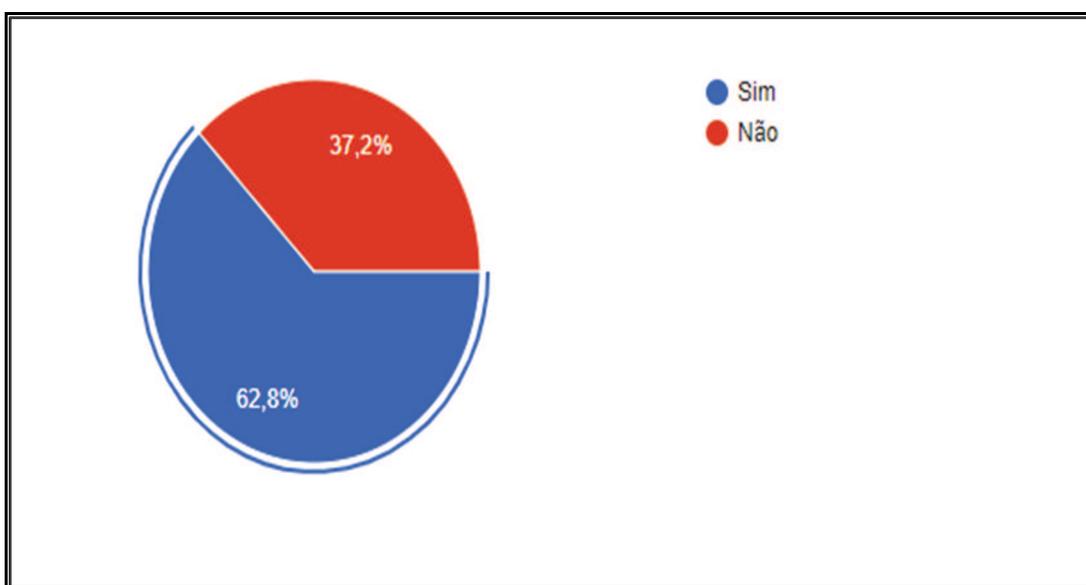


Gráfico 1 - Já ouviu falar sobre o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) do Poder Judiciário?  
Fonte: Formulário disponibilizado no *Google Docs*.

Um percentual bastante significativo afirmou conhecer o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) do Poder Judiciário e isso demonstra que o TJSC vem promovendo o direito de acesso à informação e transparência administrativa, cumprindo, assim, sua função de subsidiar o controle por parte dos cidadãos, sendo

este um instrumento de grande valia para o exercício da cidadania. Haja vista que o acesso à informação é uma ferramenta fundamental para a construção da cidadania, nota-se que o direcionamento do PJSC não poderia ser diferente, uma vez que a transparência e o acesso à informação pública devem ser interpretados e aplicados em benefício da população (MANRIQUE, 2005).

Embora o exercício do controle social dependa de um Estado disposto a garantir aos seus cidadãos o exercício desse poder de controle, faz-se necessário que esses cidadãos tenham a consciência da importância do seu papel e estejam interessados em exercer esse direito.

Em seguida, foi perguntado onde a pessoa busca por informações referentes ao orçamento do Poder Judiciário da sua cidade, aos contratos e aos convênios, às despesas gerais e à remuneração dos servidores e dos magistrados.

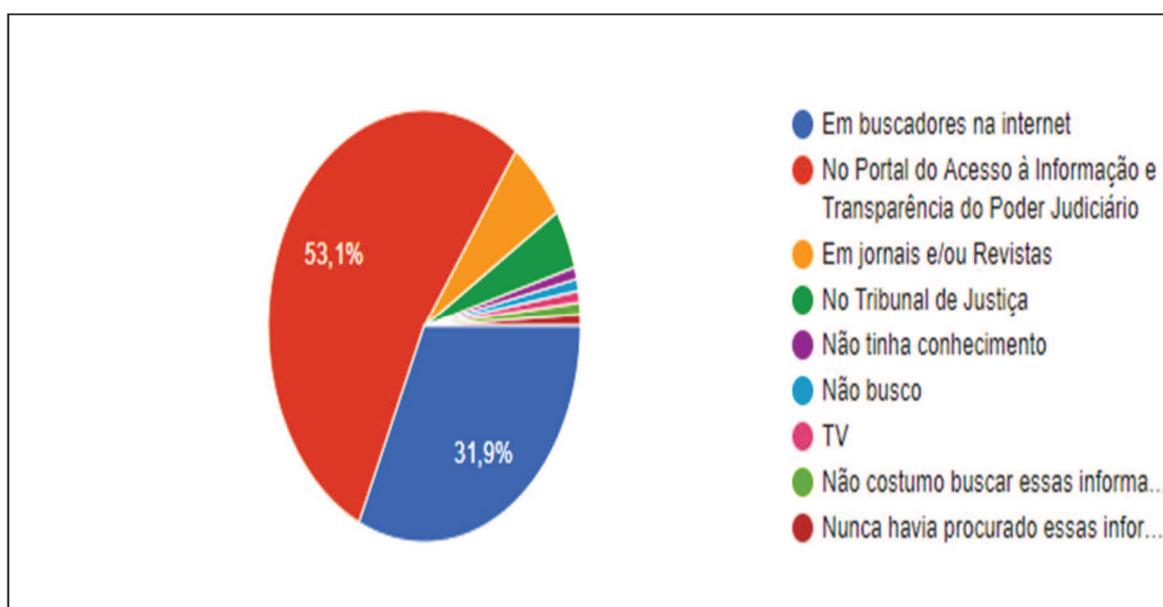


Gráfico 2 – Onde você busca por informações referentes ao orçamento do Poder Judiciário da sua cidade, aos contratos e aos convênios, às despesas gerais e à remuneração dos servidores e dos magistrados?

Fonte: Formulário disponibilizado no *Google Docs*.

Conforme apresentado no gráfico acima, 53,1% dos entrevistados responderam que procuram no Portal do Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário, enquanto 31,9% afirmou buscar em buscadores na *internet*. 6% buscou em jornais e revistas e 4% no Tribunal de Justiça. Diante desses dados, é possível verificar a necessidade de informar aos 31,9% de entrevistados, bem como os demais cidadãos que desconhecem esse tipo de serviço, sobre onde e como

buscar informações referentes ao orçamento do Poder Judiciário, aos contratos e aos convênios, às despesas gerais e à remuneração dos servidores e dos magistrados. Para tanto, se faz necessária maior divulgação dos serviços de transparência disponibilizados pela administração pública, posto que a legislação consagra a necessidade de que seja implementada no país uma cultura de acesso cuja finalidade seja efetivar, de fato, o direito à informação (CANHADAS, 2018).

Foi perguntado aos entrevistados se estes já haviam acessado o Portal do Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, e 64,3% destes disseram que sim, enquanto 21,4% responderam que não, 12,5% afirmaram que desconheciam esse tipo de prestação de serviço, 1% afirmou desconhecer o acesso e 1% disse que acessou em virtude da pesquisa, como pode-se verificar abaixo:

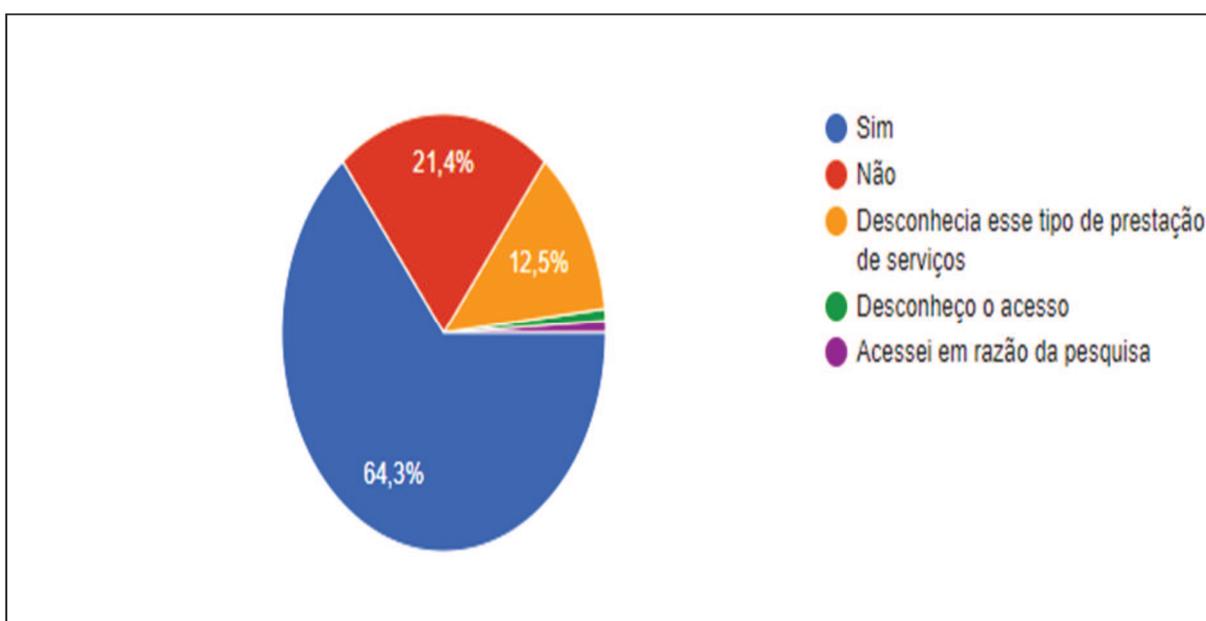


Gráfico 3 - Você já acessou o Portal do Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina?

Fonte: Formulário disponibilizado no *Google Docs* ().

Conforme enfatizado anteriormente, o direito de acesso à informação pública é fundado na Constituição Federal de 1988, foi regulamentado pelo Marco Civil da *Internet* e disciplinado pela Lei de Acesso à Informação, configurando, portanto, um instrumento jurídico de grande relevância, capaz de fomentar a participação social por meio do ciberespaço, inclusive para a efetivação de direitos (OLIVEIRA; RAMINELLI, 2014).

Partindo dessa premissa, foi verificado que a maioria dos entrevistados busca no Portal do Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, informações referentes ao orçamento do Poder Judiciário da sua cidade, aos contratos e aos convênios, às despesas gerais e à remuneração dos servidores e dos magistrados.

A busca por informações no Portal do PJSC mostra que este ciberespaço aproxima os cidadãos, fortalece a cidadania e potencializa os meios de controle dos atos da administração pública. Entretanto, é necessária maior divulgação dessa plataforma, haja vista que 39,9% dos entrevistados nunca haviam acessado e/ou desconheciam esse tipo de prestação de serviço.

Em relação ao nível de relevância das informações disponibilizadas no *site* do PJSC, foi verificado que 27,4% escolheram a escala 8 de importância. Em seguida, 24,8% das pessoas entrevistadas afirmaram que as informações são importantes, haja vista terem escolhido a escala 10. 18,6% dos entrevistados escolheram a escala 7 de importância, e 14,2% escolheram a escala 9, o que evidencia que a maioria dos entrevistados compreende como sendo de grande valia as informações disponibilizadas no *site*, conforme gráfico apresentado abaixo:

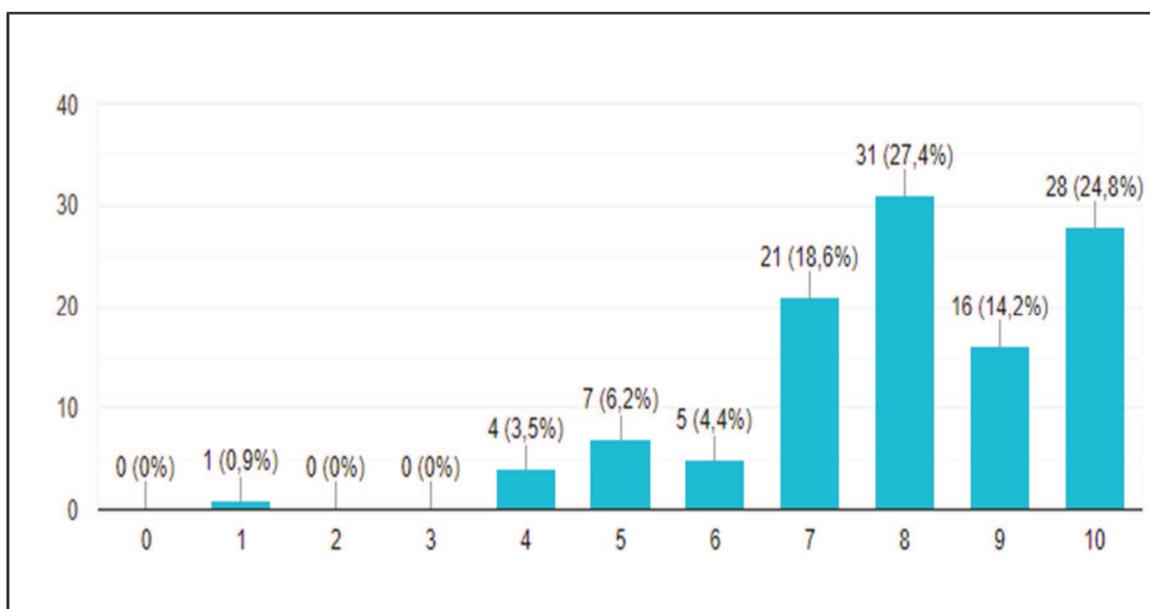


Gráfico 4 – Considerando a relevância das informações do setor público para os cidadãos, em uma escala de 0 a 10, em qual nível de importância os dados disponíveis no *site* do TJSC se encontram?  
Fonte: Formulário disponibilizado no *Google Docs* ().

A transparência, enquanto atributo da gestão pública democrática, institui o rompimento com práticas antigas que compreendem como propriedade do Estado toda a informação por ele produzida. Porém, a atual postura visa a desenvolver práticas que garantam a eficiência, eficácia e efetividade da gestão da informação, que sejam compatíveis com os pressupostos de uma Administração Pública democrática e, acima de tudo, que garantam o direito de acesso à informação.

Conforme Tesoro (apud GRAU, 2004, p. 78), uma transparência autêntica surge da possibilidade de todo cidadão '[...] obter e interpretar informação completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável acerca da gestão, do manejo de recursos e da conduta dos servidores públicos'.

Em vista disso, verifica-se que o fato de os cidadãos compreenderem que as informações disponibilizadas no *site* no PJSC são importantes para a promoção da transparência remete à ideia de que essas mesmas pessoas assimilam o acesso à informação como sendo algo inerente da própria cidadania.

No tangente ao acesso e à disposição das informações contidas no Portal de Acesso à Informação e Transparência do PJSC, foi verificado que 50,4% dos entrevistados afirmaram que as informações estão bem-dispostas e com fácil acesso. Porém, 49,6% não compactuam da mesma opinião, já que para este percentual as informações precisam ser mais acessíveis, haja vista que nem todas as pessoas utilizam com frequência esta ferramenta.

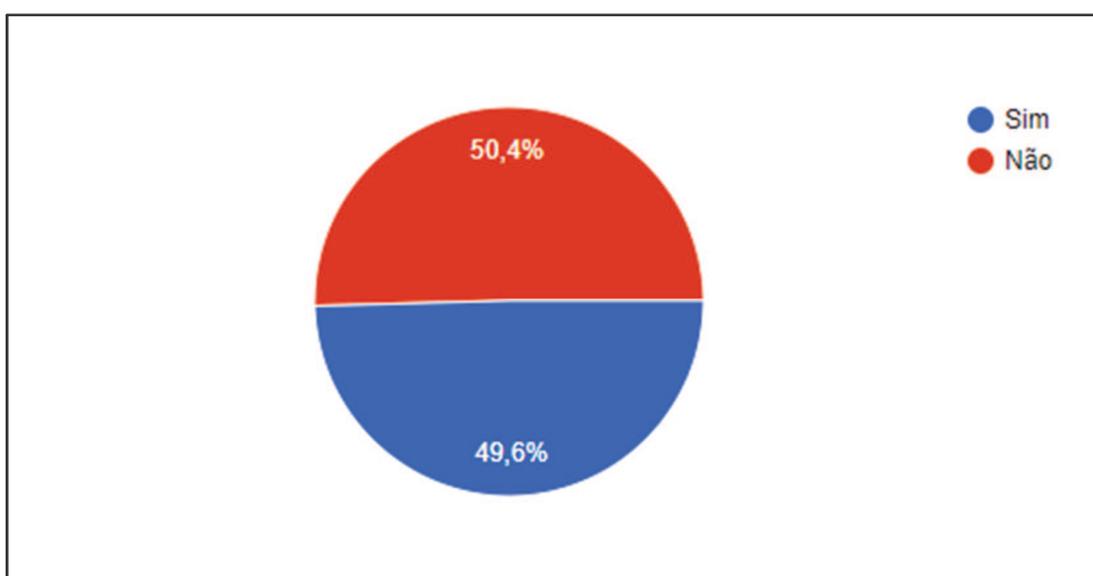


Gráfico 5 - As informações disponibilizadas no Portal do Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina estão bem-dispostas no *site* e são fáceis de serem encontradas?

Fonte: Formulário disponibilizado no *Google Docs* ().

Os dados expostos acima se relacionam diretamente com as respostas obtidas na pergunta que se referia sobre o modo como se dava a transparência dos atos jurídicos e administrativos pelo Portal do PJSC. Conforme a resposta de um entrevistado, *'no acesso as informações não estão dispostas de forma fácil e acessível'*. Outro, afirma que *'a maioria das pessoas não tem conhecimento de gestão e administração e por conta disso não sabe interpretar os dados disponíveis'*. Há quem afirmou que *'nem sempre as informações estão dispostas no site de forma que sejam encontradas facilmente'*. Considerando as respostas obtidas, é nítida a necessidade de criar mecanismos que fomentem o desenvolvimento da cultura de transparência no Poder Judiciário, com o intuito de garantir o acesso à informação por meio de ferramentas mais simples, objetivas e ágeis, e com uma linguagem de fácil entendimento.

Sobre a linguagem utilizada no *site* do PJSC, foi possível verificar que 75,2% dos entrevistados afirmaram que a linguagem é acessível, ou seja, de fácil compreensão. Porém, 24,8% discordam dessa afirmação.

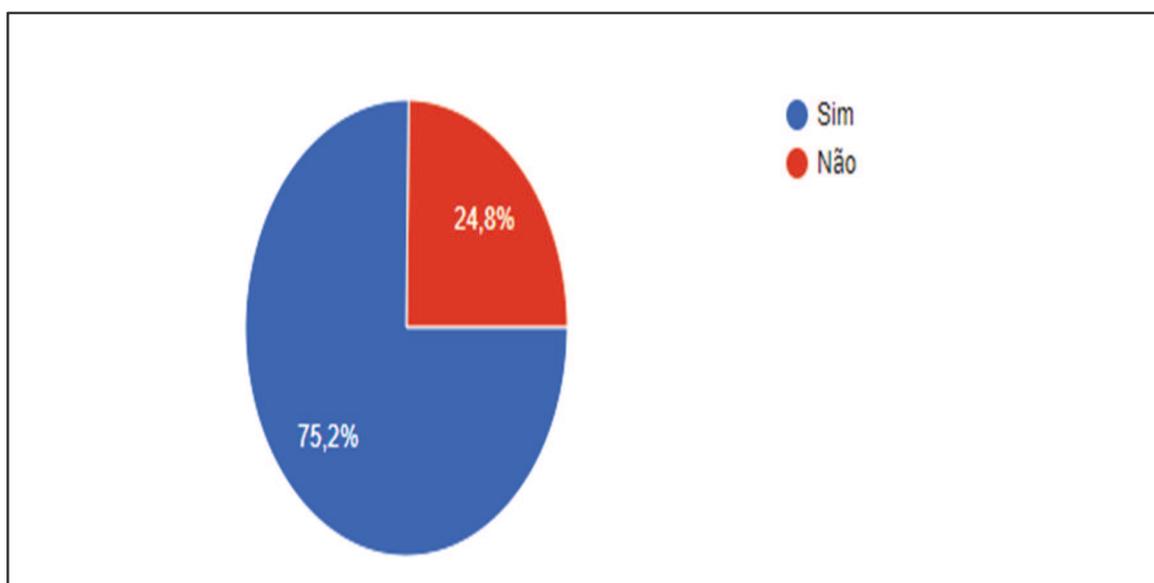


Gráfico 6 – As informações disponibilizadas no Portal de Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina possuem linguagem acessível?

Fonte: Formulário disponibilizado no *Google Docs* ().

A afirmação de que a linguagem do Portal do PJSC não é acessível se configura no fato de que, na maioria dos casos, o cidadão deseja obter a informação de maneira rápida, direta e com uma linguagem cidadã, ou seja, mais simples, e menos técnica. Isso fica bastante evidente na resposta de um dos entrevistados, que afirmou

que, ao acessar o Portal, *'sentiu dificuldade de encontrar o que se procurava, pois a linguagem não é acessível'*. Portanto, uma linguagem acessível viabilizaria aos cidadãos um acesso mais frequente aos portais de transparência, proporcionaria maior visibilidade dos atos públicos e, conseqüentemente, oportunizaria maior fiscalização das atividades por parte do administrado (SALES, 2014). Tal controle é imprescindível para a preservação do interesse público e para a potencialização da cultura da transparência.

Em relação ao público-alvo do Portal, foi identificado que os entrevistados entendem que raramente os cidadãos buscam por informações públicas, chegando ao percentual de 69,9%, enquanto apenas 24,8% desconhecem a existência do Portal de Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina.

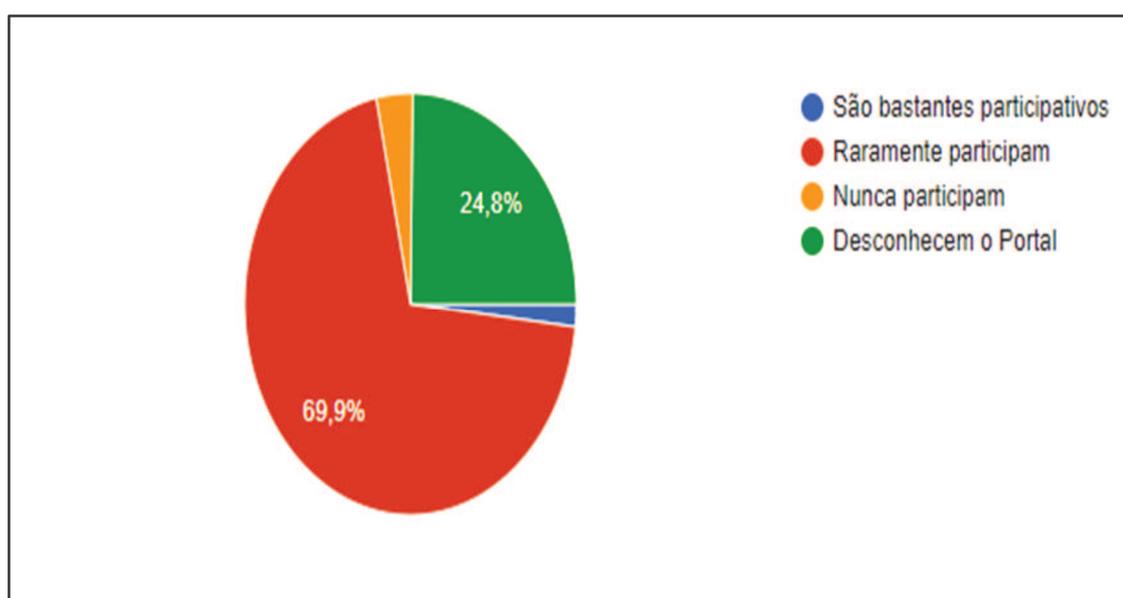


Gráfico 7- Considerando que o público alvo do Portal é a sociedade, o povo, a população, de que forma você percebe a participação do cidadão em obter informações públicas?

Fonte: Formulário disponibilizado no *Google Docs* ().

A participação dos cidadãos em obter informações públicas acaba contribuindo para o fortalecimento da transparência em todo setor público e nos serviços prestados por este, enquanto eixos fundamentais no cumprimento constitucional do princípio da eficiência (BRAGA, 2015). Nesse sentido, o povo não requer apenas um serviço público que atenda às suas necessidades, mas almeja ter acesso às informações dos atos públicos de forma clara, concisa e objetiva.

Como consequência, a participação da sociedade na administração pública surge como um modo de assegurar a legitimidade desta, levando a crer que a democracia participativa e a atuação do Estado não são premissas contraditórias (CANHADAS, 2018). Acredita-se, também, que ao proporcionar a participação dos cidadãos ao acesso às informações, efetiva-se a cidadania.

Sobre já ter buscado informações acerca da estrutura remuneratória dos cargos em comissão e em funções de confiança, os entrevistados apresentaram respostas diversas. Dentre as respostas obtidas, serão apresentados os motivos que levaram à procura por essas informações, sendo elas:

*“Porque fui convidada a exercer cargo em comissão e gostaria de saber qual seria a remuneração devida” (Entrevistado 11).*

*“Quando buscava saber a remuneração final para avaliar participação em concurso”. (Entrevistado 26).*

*“Para análise da progressão remuneratória”. (Entrevistado 87).*

*“Para comparar salários e cargos”. (Entrevistado 17).*

*“Para verificar rendimentos visando promoção”. (Entrevistado 48).*

*“No TJSC nunca consegui obter acesso, embora tenha tentado”. (Entrevistado 71).*

*“Por informação do gasto público com as funções exercidas.” (Entrevistado 10).*

*“Para saber os gastos do poder público com certos cargos e funcionários.”(Entrevistado 74).*

*“Por vários motivos, dentre eles a informação dos valores salariais motivando-me a prestar concurso para ingressar no Poder Judiciário.” (Entrevistado 68).*

Nota-se que as motivações por esse tipo informação tiveram como fundamento questões meramente de cunho profissional, uma vez que muitos entrevistados visavam a promoção no trabalho e a possibilidade de ingresso no Poder Judiciário por meio de concurso público. Cabe destacar que alguns entrevistados queriam obter informações acerca dos gastos do poder público com determinados cargos e servidores, o que demonstra uma preocupação por parte dos cidadãos em querer fiscalizar os atos públicos.

Nesse sentido, torna-se possível aferir que o princípio da transparência é um instrumento importantíssimo na fiscalização e no controle dos atos administrativos da gestão pública, uma vez que o cidadão pode acessar e buscar as informações que deseja diretamente no órgão que pretende apurar.

No que tange à relevância da informação e da transparência dos atos públicos, cabe citar dois trechos do texto “Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático”, de Limberger (2007, p.262/263):

[...] a informação é credora de uma atenção particular por sua importância na participação do cidadão no controle e na crítica dos assuntos públicos. Não somente se protege a difusão [...], mas também se assegura a própria informação, porque o processo de é essencial à democracia. O ordenamento jurídico no Estado democrático se assenta no princípio geral da publicidade, devendo o sigilo ser excepcional e justificado. Esse preceito é extraído com base no princípio da publicidade e do direito a ser informado do cidadão. A transparência é uma via de mão dupla: de um lado a administração tem o dever de dar publicidade aos seus atos e, por outro, o cidadão tem o direito a ser informado. Deste modo, por meio da informação disponível por meio eletrônico, desenvolve-se um controle preventivo, estimula-se a participação popular, torna-se o exercício do poder mais transparente e, portanto, mais democrático. Evita-se que o cidadão desinformado dos assuntos públicos se constitua num *idiôtes* (conforme a nomenclatura dos gregos).

Pensando na conjuntura em que se encontra a sociedade brasileira, é possível identificar a infinidade de recursos e mecanismos de comunicação voltados para prestar assistência ao cidadão, proporcionando, assim, a transparência e as informações fundamentais que contribuem na participação popular. Dentre eles, têm-se o Portal da Transparência, objeto deste estudo, que é um recurso que permite a participação da população, fornecendo o suporte necessário para que o cidadão obtenha informações ou dados que o possibilite conhecer com propriedade os recursos e a Administração Pública. Deve, portanto, ser um canal de fácil acesso.

Foi perguntado se o Portal de Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina fornece a devida transparência aos atos administrativos e jurídicos, bem como contribui para o controle social, além de possibilitar a participação e o acompanhamento desses atos por parte dos cidadãos. E os entrevistados deram as seguintes respostas:

*“Não. É difícil pesquisar, apesar de a linguagem ser acessível, as informações não são encontradas facilmente.” (Entrevistado 91).*

*“Muito truncado. Deveria ter link direto pra informação desejada, mas tem que clicar muitas vezes até acessar.” (Entrevistado 13).*

*“Sim, apenas poderia facilitar o acesso por meio de informações mais objetivas.” (Entrevistado 57).*

*“Não, uma vez que o portal não funciona com tanta simplicidade quanto deveria, uma vez que o público-alvo é a população em geral.” (Entrevistado 42).*

*“Não. Em razão da dificuldade de serem encontradas as informações que se deseja.” (Entrevistado 29).*

*“Não, primeiro porque nem sempre é claro onde buscar a informação, segundo, porque as informações nem sempre estão disponíveis da maneira adequada.” (Entrevistado 111).*

Considerando que os órgãos públicos necessitam se adaptar à era da tecnologia e a todas as suas particularidades, a fim de garantir a transparência e participação por meio do acesso à informação, foi possível identificar nas respostas supracitadas que os entrevistados pontuaram de modo enfático a dificuldade de encontrar as informações no Portal do PJSC, pois, na percepção do cidadão, não estão dispostas de modo mais acessível, simples e direto.

Vale enfatizar a resposta de um entrevistado, que destacou *‘a ausência de engajamento do portal pelo cidadão. Então não pode, por ora, ser considerado como um controle social efetivamente ativo’*. Outro entrevistado afirmou que *‘a informação existe, mas as pessoas desconhecem a ferramenta. Acredito que pela falta de divulgação’*. Compreende-se que, se o Portal não é de conhecimento dos cidadãos, estes não têm acesso à informação pública e, conseqüentemente, não participam de forma democrática da sociedade em que estão inseridos. Logo, não têm o seu direito à informação garantido, conforme previsto em lei.

Vargas (2017, p. 6) ressalta que:

La transparencia refiere a la responsabilidad que tiene el Poder Judicial de garantizar el derecho de acceso y la comprensión de la información pública sin mayores limitaciones que aquellas expresamente establecidas por las leyes, rendir cuentas sobre su gestión y propiciar la integridad, la probidad y el buen gobierno [...].

Para a Diretora Executiva do Poder Judiciário da Costa Rica, Sara Castillo Vargas (2017), o acesso à informação pública está atrelado à compreensão desta

informação. Portanto, cabe ao judiciário fornecer informações em tempo hábil, respeitando os prazos legais e evitando todo tipo de formalidades.

Ao ser questionado sobre a transparência dos atos administrativos e jurídicos e a contribuição do controle social, bem como a participação e o acompanhamento desses atos viabilizados pelo PJSC, um entrevistado afirmou que *'não há a devida publicidade dessa ferramenta ao cidadão que não se utiliza corriqueiramente do site do TJSC. Por vezes, ele nem sabe que existe, e se acessá-lo, terá dificuldade em encontrar o link que dá acesso ao Portal Transparência'*. Frente a isso, é importante ressaltar que *'[...] a publicidade administrativa é imprescindível à existência da democracia e à garantia dos direitos'* (ROCHA, 1994, p.64). Portanto, a publicidade é de grande relevância para a sociedade, sendo essencial ao Estado Democrático de Direito, pois favorece o indispensável controle social, seja em detrimento de interesses pessoais, seja na defesa da tutela impessoal dos interesses públicos.

Ao serem perguntados se já tiveram processo judicial julgado, em qualquer jurisdição, pelo TJSC, 56,6% dos entrevistados responderam que não, e 43,4% dos entrevistados afirmaram que já tiveram processo judicial julgado no TJSC, conforme demonstra o gráfico abaixo:

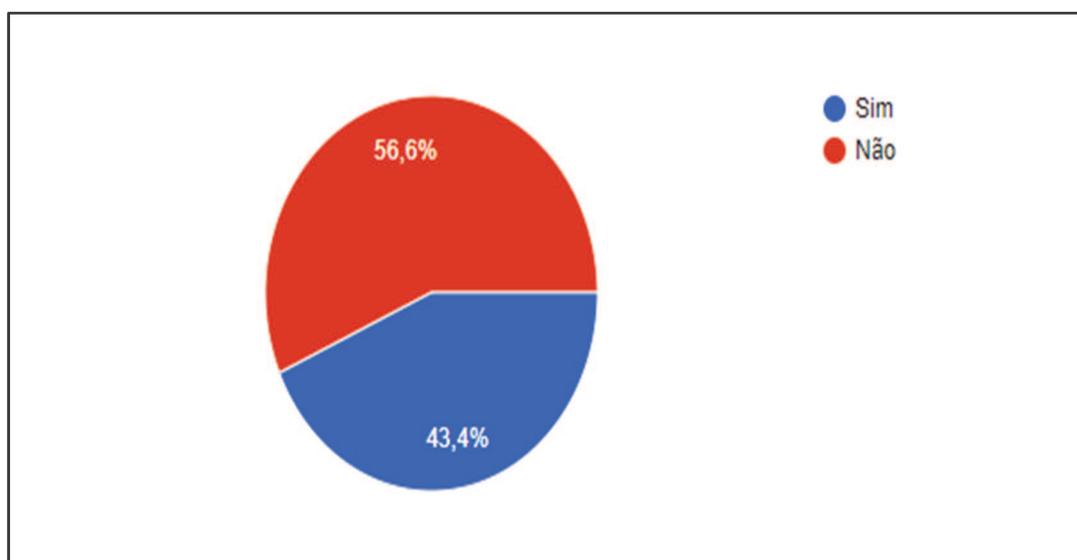


Gráfico 8 - Já teve processo judicial julgado, em qualquer grau de jurisdição, pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina?

Fonte: Formulário disponibilizado no *Google Docs*.

O resultado apresentado acima relaciona-se com os dados obtidos no que se refere ao acesso ao *site* do PJSC. Isto significa que, aquele cidadão que teve processo

julgado no TJSC e acompanhou o processo judicial via PJSC Push, possui maior familiaridade com a ferramenta de acesso à informação e, conseqüentemente, utilizou o Portal de Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina com maior frequência, haja vista que possui maior compreensão sobre a sua utilidade tanto para questões individuais, quanto para a coletividade.

Desta forma, atentando-se aos princípios que regem o direito à informação, bem como à preocupação em garantir sua efetividade, o Poder Judiciário de Santa Catarina promoveu várias adaptações em sua estrutura de serviços, a fim de atender às disposições da legislação.

Desde que a Lei n. 12.527/2011 entrou em vigor, tem sido ferramenta imprescindível para aproximar o cidadão do poder público e facilitar o monitoramento e a fiscalização das instituições democráticas pelos próprios cidadãos (SALGADO, 2015). No Poder Judiciário de Santa Catarina, ela intensifica um trabalho iniciado antes mesmo da sua edição, e que atualmente inclui um serviço de informações ao cidadão (SIC); a criação do portal de acesso à informação e transparência; o preenchimento de formulário para obter acesso à informações que não estejam disponibilizadas no portal, bem como uma ouvidoria (porém, para falar com o ouvidor, é necessário preencher um formulário, entrar em contato por meio de *e-mail*, telefone ou correio tradicional, ou, se for da preferência do cidadão, visitar o local).

Considerando que os direitos à transparência e ao acesso à informação pública são eixos geradores e consolidadores de toda a sociedade, sendo este um elemento-chave do reforço do sistema democrático (MARINQUE, 2005), conclui-se que a transparência é um dos valores institucionais adotados pelo Poder Judiciário de Santa Catarina e tem como premissa disponibilizar e divulgar informações pertinentes à sociedade, de forma objetiva, clara e tempestiva, pois acredita-se que desta forma a participação popular e o controle social serão possibilitados.

Em relação à estrutura remuneratória dos cargos em comissão e funções de confiança, disponíveis no tópico Gestão de Pessoas, foi realizada uma análise dos dados disponíveis no Portal referentes aos anos de 2017 e 2018, a fim de realizar um comparativo.

Desta forma, as informações inerentes à estrutura remuneratória dos cargos em comissão e em função de confiança do Tribunal de Justiça de Santa Catarina durante o ano de 2017 foram divididas de forma trimestral, especificamente entre os meses de janeiro, julho e dezembro, como se pode constatar a seguir:

Data de início da vigência: 31/1/2017

Tabela 2 - Estrutura remuneratória dos cargos em comissão e em função de confiança do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

b) Cargos em Comissão e Funções de Confiança.		
Denominação/Nível	Integral	Opção pelo Cargo Efetivo (4)
<b>Cargos em Comissão</b>		
Chefe de Gabinete da Presidência (1)	16.638,95	6.655,20
Diretor Geral Administrativo (1)	16.638,95	6.655,20
Diretor Geral Judiciário (1)	16.638,95	6.655,20
DASU-10 (2)	15.292,08	6.116,84
DASU-9	13.317,12	5.326,86
DASU-8	12.325,43	4.930,18
DASU-7	11.986,71	4.794,69
DASU-6	11.765,35	4.706,14
DASU-5	8.961,55	3.584,62
DASU-4	6.667,38	2.666,96
DASU-3	5.027,82	2.011,13
DASU-2	4.051,54	1.620,62
DASU-1	3.317,50	1.327,00
<b>Funções Gratificada</b>		
FG-3 (3)	1.511,45	0
FG-2 (3)	1.071,78	0
FG-1 (3)	824,45	0

Fonte: Tribunal de Justiça de Santa Catarina – TJSC (2017).

1. Percebe mais 20% do vencimento do cargo a título de gratificação de representação, nos termos da Lei Complementar Estadual n. 90/1993;
2. Percebe mais 15% do vencimento do cargo a título de gratificação de representação, nos termos da Lei Complementar Estadual n. 90/1993;
3. Gratificação de Função que é acrescida ao vencimento do cargo efetivo;

4. O servidor optante pelo vencimento do cargo efetivo percebe, além deste, uma gratificação equivalente a 40% do vencimento do cargo comissionado, nos termos do artigo 92 da Lei Estadual n. 6.745/85.

Data de início da vigência: 30/6/2017

Tabela 3 - Estrutura remuneratória dos cargos em comissão e em função de confiança do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

b) Cargos em Comissão e Funções de Confiança.		
Denominação/Nível	Integral	Opção pelo Cargo Efetivo (4)
<b>Cargos em Comissão</b>		
Chefe de Gabinete da Presidência (1)	17.235,05	6.894,02
Diretor Geral Administrativo (1)	17.235,05	6.894,02
Diretor Geral Judiciário (1)	17.235,05	6.894,02
DASU-10 (2)	15.839,92	6.335,97
DASU-9	13.794,21	5.517,68
DASU-8	12.767,00	5.106,80
DASU-7	12.416,15	4.966,46
DASU-6	12.186,85	4.874,74
DASU-5	9.282,60	3.713,04
DASU-4	6.906,24	2.762,50
DASU-3	5.207,95	2.083,18
DASU-2	4.196,69	1.678,67
DASU-1	3.436,35	1.374,54
<b>Funções Gratificada</b>		
FG-3 (3)	1.565,64	0
FG-2 (3)	1.110,18	0
FG-1 (3)	853,99	0

Fonte: Tribunal de Justiça de Santa Catarina – TJSC (2017).

1. Percebe mais 20% do vencimento do cargo a título de gratificação de representação, nos termos da Lei Complementar Estadual n. 90/1993;

2. Percebe mais 15% do vencimento do cargo a título de gratificação de representação, nos termos da Lei Complementar Estadual n. 90/1993;
3. Gratificação de Função que é acrescida ao vencimento do cargo efetivo;
4. O servidor optante pelo vencimento do cargo efetivo percebe, além deste, uma gratificação equivalente a 40% do vencimento do cargo comissionado, nos termos do artigo 92 da Lei Estadual 6.745/85.

Data de início da vigência: 31/12/2017

Tabela 4 - Estrutura remuneratória dos cargos em comissão e em função de confiança do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

b) Cargos em Comissão e Funções de Confiança.		
Denominação/Nível	Integral	Opção pelo Cargo Efetivo (4)
<b>Cargos em Comissão</b>		
Chefe de Gabinete da Presidência (1)	17.938,14	7.175,26
Diretor Geral Administrativo (1)	17.938,14	7.175,26
Diretor Geral Judiciário (1)	17.938,14	7.175,26
DASU-10 (2)	16.486,10	6.594,44
DASU-9	14.356,94	5.742,78
DASU-8	13.287,82	5.315,13
DASU-7	12.922,65	5.169,06
DASU-6	12.684,00	5.073,60
DASU-5	9.661,28	3.864,51
DASU-4	7.187,97	2.875,19
DASU-3	5.420,40	2.168,16
DASU-2	4.367,89	1.747,15
DASU-1	3.576,54	1.430,61
<b>Funções Gratificada</b>		
FG-3 (3)	1.629,51	0
FG-2 (3)	1.155,47	0
FG-1 (3)	888,82	0

Fonte: Tribunal de Justiça de Santa Catarina – TJSC (2017).

1. Percebe mais 20% do vencimento do cargo a título de gratificação de representação, nos termos da Lei Complementar Estadual n. 90/1993;
2. Percebe mais 15% do vencimento do cargo a título de gratificação de representação, nos termos da Lei Complementar Estadual n. 90/1993;
3. Gratificação de Função que é acrescida ao vencimento do cargo efetivo;
4. O servidor optante pelo vencimento do cargo efetivo percebe, além deste, uma gratificação equivalente a 40% do vencimento do cargo comissionado, nos termos do artigo 92 da Lei Estadual n. 6.745/85;

Considerando as informações dispostas no Portal de Acesso à Informação e Transparência do PJSC, foi identificado que não há especificações do que vêm a ser as funções de confiança, pois somente os cargos em comissão foram expostos. Estes por sua vez, em sua maioria, foram dispostos por meio de siglas, que não foram explicadas, salvo os cargos de Chefe de Gabinete da Presidência, Diretor-Geral Administrativo e Diretor-Geral Judiciário, que foram apresentados com os seus respectivos nomes.

Há de se enfatizar a disposição das remunerações de cada cargo e/ou funções, as quais, por sua vez, encontram-se acessíveis. A dificuldade encontrada foi identificar qual função ou cargo recebe a remuneração apresentada no quadro, uma vez que estes não foram esclarecidos.

Tendo em vista que os órgãos públicos necessitam garantir a transparência e a participação por meio do acesso à informação (CANHADAS, 2018), verificou-se que o Portal de Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário de Santa Catarina, no que diz respeito à estrutura remuneratória dos cargos em comissão e em função de confiança, oportunizou um ambiente eletrônico de fácil acesso e forneceu os subsídios necessários para que as informações prestadas pudessem ser compreendidas de fato, mas ainda há um largo espectro para melhorias e adequações. Tal contexto se contrasta com a disposição legal prevista no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, uma vez que a *internet* constitui um mecanismo efetivo de comunicação que pode ser utilizado com o intuito de simplificar o acesso à informação pública (ALFARO, 2013).

Tabela 5 - Estrutura remuneratória dos cargos em comissão e em função de confiança do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

## b) Cargos em Comissão e Funções de Confiança.

Denominação/Nível	Integral	Opção pelo Cargo Efetivo (4)
<b>Cargos em Comissão</b>		
Chefe de Gabinete da Presidência (1)	18.433,23	7.373,29
Diretor Geral Administrativo (1)	18.433,23	7.373,29
Diretor Geral Judiciário (1)	18.433,23	7.373,29
DASU-10 (2)	16.941,11	6.776,44
DASU-9	14.753,18	5.901,27
DASU-8	13.654,56	5.461,82
DASU-7	13.279,31	5.311,72
DASU-6	13.034,07	5.213,63
DASU-5	9.927,93	3.971,17
DASU-4	7.386,37	2.954,55
DASU-3	5.570,00	2.228,00
DASU-2	4.488,43	1.795,37
DASU-1	3.675,25	1.470,10
<b>Funções Gratificada</b>		
FG-1 (3)	1.674,48	0
FG-2 (3)	1.187,36	0
FG-3 (3)	913,35	0

Fonte: Tribunal de Justiça de Santa Catarina – TJSC (2018).

1. Percebe mais 20% do vencimento do cargo a título de gratificação de representação, nos termos da Lei Complementar Estadual;
2. Percebe mais 15% do vencimento do cargo a título de gratificação de representação, nos termos da Lei Complementar Estadual;
3. Gratificação de Função que é acrescida ao vencimento do cargo efetivo;
4. O servidor optante pelo vencimento do cargo efetivo percebe, além deste, uma gratificação equivalente a 40% do vencimento do cargo comissionado, nos termos do artigo 92 da Lei Estadual n. 6.745/1985.

Em relação às informações disponibilizadas no ano de 2018, foi verificado que não houve nenhuma alteração no quadro expositivo da estrutura remuneratória dos cargos em comissão e em função de confiança. Considerando que o direito à informação reflete diretamente em uma concepção de liberdade sem interferência e com a possibilidade de ter opiniões e procurar saber, receber e transmitir informações e ideias, como preceitua o artigo XIX da Declaração Universal dos Direitos Humanos, compreende-se que esta liberdade possibilita proporcionar ao cidadão luzes para interpretar, de forma autônoma, a sociedade que o cerca. Logo, ao negar esse direito, as luzes do conhecimento são apagadas, e esse sujeito não participa de forma ativa na sociedade (MORAES FILHO, 2015).

Portanto, é de suma relevância efetivar os direitos que ainda dependem de adequações no Portal para serem exercidos e exporem a necessidade do Poder Judiciário de Santa Catarina promover as respectivas melhorias, se atendo ao fato de a diversidade plural de cidadãos que podem acessar o seu conteúdo, considerando o grau de instrução e a capacidade interpretativa.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito é, na sua natureza, um instrumento de pacificação social e deve estar em consenso com as relações que existem na sociedade, sendo que as normas inseridas no ordenamento jurídico vigente devem representar os anseios dos cidadãos e viabilizar possíveis soluções para as mais variadas demandas que, por acaso, venham a se constituir. Para cumprir tal finalidade, foi identificado que o arcabouço jurídico necessita estar e continuar se atualizando e, no mesmo norte, acompanhar a evolução das mais variadas searas da sociedade.

Na esfera pública não poderia ser diferente, uma vez ser imprescindível que normas jurídicas do direito administrativo cumpram a sua função primordial de acompanhar a relação entre a administração e seus administrados. De certo que essa relação vem sofrendo modificações no decorrer dos anos e, cada vez mais, está deixando de ter uma visão obsoleta e totalitarista, dando lugar a uma gestão pública mais participativa e transparente.

Assim, os apontamentos iniciais prestaram-se a abordar sobre o direito à informação na legislação pátria, elencando os valores democráticos e os direitos humanos na sociedade, bem como o direito de acesso à informação pública e sua importância para o fortalecimento da democracia, visto sob o espectro do princípio da transparência. Vislumbrou-se, nesse sentido, alguns pontos importantes sobre o direito fundamental de acesso à informação e do princípio da transparência, vistos como instrumentos de controle e fiscalização dos agentes públicos pela população e a junção desses institutos com a democracia.

Visto isso, foi possível registrar a sua relevância enquanto direito fundamental reconhecido pelo aparato normativo constitucional que visa a perspectiva democrática. Portanto, o acesso às informações de interesse individual ou coletivo, de interesse público ou privado, relacionado a registros administrativos e jurídicos, fortalecem o engajamento do cidadão para contribuir com a Administração Pública no aperfeiçoamento dos meios de funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Portanto, um sistema democrático eficaz é aquele que se norteia para ter a confiança do povo nos seus representantes e que procura manter cotidianamente viva a ideia e organização segura de modo que o próprio povo se reconheça como titular do direito. Por isso, não basta ter procedimentos e instrumentos, é necessário que

estes sejam de conhecimento dos cidadãos e, principalmente, que tenham a devida funcionalidade. Logo, é imprescindível que os cidadãos se identifiquem como detentores da capacidade para obter informações, e não apenas como meros expectadores.

No que se refere à transparência administrativa, foi identificado que esta encontra-se fundamentada juridicamente no princípio da publicidade. Assim, foi verificado que a participação do povo, atrelada ao princípio da publicidade, constitui um instrumento de grande relevância para que a transparência dos atos da esfera pública seja efetivada. Portanto, os atos administrativos devem ser públicos, em virtude da necessidade de serem disponibilizados ostensivamente para todos que tiverem interesse, e transparentes, pois devem garantir a compreensão do seu conteúdo, composição e finalidade, de forma clara e acessível.

Nesse sentido, se a transparência é um princípio basilar da ideia de democracia, compreende-se que aquela decorre do Estado Democrático de Direito e tem como premissa legitimar as ações executadas pela Administração Pública, por meio da redução da distância que a afasta os cidadãos. Até porque um Estado sem controle atua contra a ideia de democracia, uma vez que não haver transparência para o controle da sua atuação passaria a vigorar a portar aberta para a arbitrariedade, causando a completa submissão de seus administrados.

Sendo assim, com o advento das tecnologias da informação, em especial a *internet*, o legislador necessitou regulamentar essas relações, além de disciplinar o acesso à informação e delimitar quais os critérios devem ser considerados para que essas informações sejam disponibilizadas por parte dos órgãos públicos em seus ciberespaços. Para tanto, foi promulgada a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que veio regulamentar o direito de acesso à informação, tendo como alicerce a autonomia e o poder do povo. A referida lei instituiu em seu rol de dispositivos que os órgãos públicos devem disponibilizar suas informações de forma transparente e de fácil acesso, sem que para isso precise-se fazer qualquer tipo de solicitação.

Assim sendo, considerando que Poder Judiciário é uma instituição com condão de primar pelas necessidades e pelo melhor interesse dos cidadãos, compreende-se que deve impulsionar a participação popular por meio garantia do acesso à informação. A partir dessa premissa, foi realizada uma análise do *site* do Poder

Judiciário de Santa Catarina, com vistas a averiguar se a instituição cumpre com os requisitos instituídos na Lei de Acesso à Informação, especialmente em seu artigo 8º.

Em resposta ao problema apresentado, o estudo objeto da presente dissertação constatou que o Poder Judiciário de Santa Catarina buscou adequar-se às exigências legais e aos interesses da população, para que esta pudesse ter acesso aos seus registros administrativos e judiciais e, a partir disso, efetivar os direitos e a busca por uma democracia mais participativa. Importante relatar que a partir da Lei de Acesso à Informação, temas como transparência, publicidade, participação, acessibilidade e meios para a execução do controle social ganharam maior proporção no âmbito judicial nacional. Logo, é perceptível que ao possibilitar uma gestão transparente, em prol das demandas da coletividade e pela obrigatoriedade de fomentar a participação social, o Poder Judiciário de Santa Catarina presta contas de suas ações e por elas se responsabiliza perante toda a sociedade.

Vale ressaltar que as instituições judiciárias têm o dever legal de primar pela transparência de seus processos internos e ações através de leis, resoluções e recomendações. Essa política de caráter ostensivo visa a tornar as suas informações acessíveis a todos os cidadãos, tendo em vista que todos têm o direito de receber informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral.

No estudo referente ao PJSC, foi constatado que, além de buscar proporcionar um funcionamento mais transparente, buscou ainda tornar o acesso mais ágil e fácil, a fim de garantir o cumprimento das normas. Todavia, foi constatado que o acesso a essas informações se deu de modo incompleto em relação ao possível, uma vez que, nos relatos dos entrevistados, um percentual significativo afirmou que o Portal de Acesso à Informação não viabiliza de modo satisfatório o acesso às devidas informações.

Foi possível verificar a necessidade de viabilizar a todos os cidadãos, sem restrições, as informações contidas no *website* do PJSC, uma vez que um total 46,9% dos entrevistados afirmaram desconhecer o serviço prestado, bem como não saber como buscar informações referentes a orçamentos, contratos, convênios, despesas gerais e remuneração de servidores e magistrados do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Em vista disso, nota-se a importância de melhor divulgar as ferramentas de transparência e, assim, efetivar o direito à informação.

Considerando que 60,1% dos entrevistados afirmaram buscar informações por meio do Portal de Acesso à Informação, compreende-se, também, que 39,9% dos

entrevistados desconhecia ou nunca havia acessado o Portal. Portanto, este resultado demonstra o quão necessário é investir em divulgação, com o intuito de que todas as pessoas tenham pleno conhecimento e, a partir disso, possam ter acesso às informações do seu interesse. Importa enfatizar que 85% dos entrevistados compreendem que as informações disponibilizadas no *website* são de grande importância para a população, e isso nos remete ao fato da necessidade de mais pessoas terem acesso a essas informações.

Sendo essas informações importantes para o cidadão, compreende-se também serem importantes para a promoção da transparência e, por consequência, para o fortalecimento da democracia.

Quanto ao acesso e a disposição das informações divulgadas no Portal de Acesso à Informação, verificou-se que 49,6% dos entrevistados entendem que as informações devem ser mais acessíveis, uma vez que as pessoas não fazem uso do Portal com frequência. Portanto, é evidente a necessidade de elaborar meios que fomentem a cultura de buscar a transparência do Poder Judiciário e conhecer sua importância, com o intuito de garantir o acesso à informação de forma mais simples e direta, visto que a transparência possibilita a fiscalização dos atos públicos, o que é imprescindível para o exercício da cidadania.

Um resultado digno de especial atenção refere-se ao fato de que 69,9% dos entrevistados afirmaram que raramente os cidadãos buscam por informações públicas e que 24,8% desconhecem a existência do Portal de Acesso à Informação do PJSC. Uma vez que a participação dos cidadãos na obtenção de informações públicas contribui diretamente para o fortalecimento da transparência dos atos públicos, o afastamento do cidadão em razão da falta de divulgação e conhecimento demonstra o quanto o direito de acesso à informação está sendo negligenciado, inclusive por aqueles que deveriam exercê-lo.

Diante desse contexto, em relação à efetivação da transparência dos atos administrativos e jurídicos por meio do Portal do Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, foi verificada, por meio dos entrevistados, a dificuldade de encontrar as informações no Portal, uma vez que elas não estão acessíveis. Outro aspecto levantado na pesquisa, foi a falta de engajamento do Portal, haja vista que este não efetiva o controle social, em virtude da falta de divulgação dos seus atos. Se a publicidade é imprescindível para a concretização da

democracia e a garantia de direitos, deve-se fazer efetiva em um Estado Democrático de Direito.

Cabe ressaltar que o Poder Judiciário de Santa Catarina, com a preocupação de garantir a efetividade do seu *website* e atender às previsões legais, promoveu algumas adaptações em sua organização, como Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, o Portal de Acesso à Informação e Transparência, a elaboração de formulários para serem preenchidos como pré-requisito para obter informações que não estejam disponibilizadas, além de criar uma Ouvidoria.

Tendo em vista a imprescindibilidade de a transparência ser viabilizada, foi verificado que esta é um dos valores institucionais adotados pelo PJSC, posto que a instituição tem como objetivo divulgar e fornecer acessibilidade às informações que são de interesse de todos os cidadãos, pois tem como verdade que, desta forma, a participação popular e o controle social serão efetivados.

Quanto à estrutura remuneratória dos cargos em comissão e em funções de confiança, disponíveis no tópico Gestão de Pessoas, foi realizada uma análise comparativa entre os anos de 2017 e 2018, onde foram detalhadas as informações disponibilizadas no *website*. Durante o ano de 2017, as informações foram distribuídas trimestralmente, entre os meses de janeiro, julho e dezembro. Já no de 2018, apenas no mês de maio. A partir dessa distribuição, foi constatado que não há informações claras e simples do que vêm a ser as funções de confiança. Entretanto, os cargos em comissão, em sua maioria foram apresentados, porém, através de siglas, estas que não receberam legendas explicativas, salvo os cargos de Chefe de Gabinete da Presidência, Diretor-Geral Administrativo e Diretor-Geral Judiciário, que foram apresentados com os seus respectivos nomes. Para quem é servidor do PJSC, profissional do ramo jurídico ou administrativo, ou cidadão que faz uso desse recurso tecnológico com frequência, possuindo familiaridade com essas siglas e conseguindo compreender o que está sendo apresentado, o Portal, de fato, garante transparência. Porém, para as pessoas juridicamente leigas, há a necessidade dessas disposições serem realizadas de forma mais acessível e esclarecedora, considerando que os órgãos públicos devem garantir a transparência e a participação popular por meio do acesso à informação ao maior número de pessoas possível.

Diante do exposto, foi visto que o ambiente virtual estudado está diretamente relacionado com a efetivação da cidadania, que se materializa no direito à informação do cidadão. Tanto as informações relacionadas aos processos judiciais quanto de

gestão no âmbito do Poder Judiciário de Santa Catarina, o mais amplo espectro de atos praticados por quem exerce o poder em nome do Estado, com o objetivo de possibilitar ao cidadão acompanhar e fiscalizar aplicando os diversos mecanismos de controle.

Tendo em vista esses aspectos, foi confirmado que os atos públicos devem ser exercidos dentro dos limites que a lei autoriza e divulgados por meio das novas tecnologias, a fim de efetivar uma administração pública democrática e transparente. Na prestação de serviços públicos ou na atividade administrativa, faz-se mister respeitar-se a publicidade, promover ampla visibilidade das informações e reprimir as condutas evitadas de vícios e o uso de sigilo fora dos limites estabelecidos em lei. Para tanto, faz-se imprescindível que essas informações sejam disponibilizadas de forma acessível, clara, objetiva e com uma linguagem mais cidadã, contemplando assim todos os cidadãos que tiverem interesse em buscar informações no espaço virtual. É o que o presente estudo constatou.

Contudo, diante do fato de que há sempre margem para evolução e melhoria, vale destacar que é preciso dar mais alguns passos em direção à efetivação da transparência, por meio da melhor divulgação do portal de acesso às informações do TJSC, investimentos em educação para que todos tenham melhor nível geral de conhecimento e, conseqüentemente, de seus direitos e das formas de exercê-los.

Além disso, enquanto não atingido o nível de compreensão mais homogêneo que se busca para a população, é imprescindível que sejam oportunizados meios para que as informações sejam dispostas com nível de simplicidade maior. A transparência não se concretiza só no fato de disponibilizar informações, mas também pela forma em que estão expostas, pois somente ao chegar à correta compreensão de seu titular é que se atinge de modo satisfatório a sua finalidade.

O objetivo está em fortalecer diretamente a participação popular na democracia, não como mero coadjuvante, mas como personagem principal na atuação Estatal. Portanto, o acesso à informação como um direito fundamental deve ser analisado sob o prenúncio do constitucionalismo emancipatório, ascendendo a dignidade da pessoa humana ao cerne da atuação da Administração Pública, como sempre objetivou a Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

ABRÃO, Carlos Henrique. **Processo eletrônico e processo digital**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

ACKERMAN, John M.; SANDOVAL, Irma E. Leyes de acceso a la información en el mundo. Cuadernos de Transparencia, 07. Delegación Coyoacán, México, nov. 2005. **Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/41311698\\_Leyes\\_de\\_acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_en\\_el\\_mundo\\_JM\\_Ackerman\\_IE\\_Sandoval](https://www.researchgate.net/publication/41311698_Leyes_de_acceso_a_la_informacion_en_el_mundo_JM_Ackerman_IE_Sandoval)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

ALEXANDRE, Ricardo. DEUS, João de. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Método, 2018.

ALÓ, Claudia Cappelli; LEITE, Julio Cesar Sampaio do Prado. **Uma abordagem para transparência em processos organizacionais utilizando aspectos**. 2009. Tese (Doutorado em Ciências - Informática) Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

ALFARO, Griselda. Situación sobre el derecho de acceso a la información pública em argentina. Revista académica de la federación latinoamericana de facultades de comunicación social. Argentina, jul/nov. 2013. **Revista Dialogos Situacion sobre el Derecho de Acceso al**. Disponível em: <<http://www.dialogosfelafacs.net/wp-content/uploads/2013/07/87>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

ARRUDA NETO, Pedro Thomé de. Princípio constitucional da transparência na administração e Ministério Público: inter-relações e possibilidades da accountability no Brasil. Brasília, n.4. nov. 2010. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**. Disponível em: <<http://www.mpdft.gov.br/revistas/index.php/revistas/article/view/39>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

BARROSO, Luis Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BNDES. **Relatório do plano de ação**. Capítulo Regulatório. Brasília, 2017.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Transparência: a régua e o compasso do controle social. **Boletim de direito municipal**. São Paulo, v. 31, n. 4, p. 266-269, abr. 2015.

BIZERRA, André Luiz Villagelim. Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança. 2011. 124f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – **Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Estado governo: por uma teoria geral da política**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia**. 2.ed. Brasília: Brasiliense, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BORTOLOCI, Laís de Oliveira; AMARAL, Sérgio Tibiriça. **Os direitos de informação como base da democracia brasileira**. Intertemas. Presidente Prudente, v. 6, n.2, set. 2010. Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/revista>>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRAGA, Marcus. Além do acesso à informação. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4034, jul. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/28892>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 dez.2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do Art. 5º, no inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 2 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 12.965, de 23 de abril de 2014**. Marco civil da internet. Estabelece princípios, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12965.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12965.htm)>. Acesso em: 02 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 12.965, de 23 de abril de 2014**. Marco civil da internet. Estabelece princípios, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12965.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12965.htm)>. Acesso em: 02 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do Art. 5º, no inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Exceções.** Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

BRASILIA, **Lei de acesso à Informação para estados e municípios.** Controladoria-Geral da União-CGU. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2013. Disponível em: <[https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2007.

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

CENEVIVA, R.; FARAH, M.F.S. Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: **Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD**, 2006, São Paulo. Anais... São Paulo: EnAPG ANPAD, 2006.

COTS, Márcio; OLIVEIRA, Ricardo. **Lei geral de proteção de dados pessoais:** comentada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

CÔELHO, Marcos Vinícius. **Garantias constitucionais e segurança jurídica.** Belo Horizonte: Fórum, 2015.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania.** São Paulo: Brasiliense, 2012.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas et al. **Ouvidorias de Justiça, transparência e Lei de acesso à informação:** Direito de todos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CUNHA, Paulo Ferreira da. **Nova teoria do estado:** estado, república, constituição. São Paulo: Malheiros, 2013.

CUNHA, Jânio Pereira da. **Democracia e direito.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Forense, 2019.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2015.

DOTTI, René Ariel. **Proteção da vida privada e liberdade de informação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

EISENBERG, José. **A democracia depois do liberalismo: ensaios** sobre ética, direitos e política. São Paulo: Nova Fronteira, 2013.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4. ed. Porto Alegre: Editora Globo, 2012.

FARIAS, Edilsom Pereira de. **Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação**. Porto Alegre: Fabris, 2006.

FEIGELSON, Bruno; SIQUEIRA, Antônio Henrique Albani. **Comentários à Lei geral de proteção de dados: Lei 13.709/2018**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na administração pública. São Paulo, nov. 2013. **Revista Temas de Administração Pública**. Disponível em: <<https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>>. Acesso em: 30 set.2018.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito constitucional: estudos interdisciplinares sobre o federalismo, democracia e administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. São Paulo, set. 2011. **SciELO - Scientific Electronic Library Online**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2018.

FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS. Principais pontos da lei de acesso a informações públicas. Brasília, nov. 2012. **Abraji - Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo**. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br>>. Acesso em: 24 set. 2018.

FUX, Luiz. **Jurisdição constitucional: democracia e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GONÇALVES, Maria Eduarda. **Direito da informação: novos direitos e formas de regulação na Sociedade da Informação**. Almedina: Coimbra, 2003.

GUERRA, Tâmara Belo; AMARAL, Sérgio Tibiriça. **Direito de informação**. In: Intertemas. Presidente Prudente - SP, v.5. n.4, out 2009. Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/revista>> Acesso em: 20 set.2018.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário universitário jurídico**. 22. ed. São Paulo: RIDEEL, 2018.

GRAU, Nuria Cunill. La democratización de la administración pública; los mitos a vencer. In: **Política y gestión pública**. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2004.

HELD, David. **Modelos de democracia**. 3. ed. reimpr. Madri: Alianza Editorial, 2009.

HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de acesso à informação – lei 12.527/2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

HOLTHE, Leo van. **Direito constitucional**. 5. ed. rev ampl. atual. Salvador: JusPodivm, 2014.

JÁUREGUI, Mariana Cendejas. El derecho a la información. Delimitación conceptual. Derecho comparado de la información. México, enero/junio. 2010. **Universidad Nacional Autónoma de México**. Disponível em: <<https://www.juridicas.unam.mx/404>>. Acesso em: 23 set. 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LEVY, Pierre. **Cibercultura**. 2. ed. 5. reimpr. São Paulo: Editora 34, 2009.

LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito de ser informado e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo** v. 20. n. 244, p. 248-264, São Paulo: FGV, 2007.

\_\_\_\_\_. **Cibertransparência – informação pública em rede**: A virtualidade e suas repercussões na realidade. *Quaestio Iuris*. v. 08. n. 04, Número Especial. Rio de Janeiro, 2015.

LINHARES, Emanuel Andrade; SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. **Democracia e direitos fundamentais**: uma homenagem ao Professor Paulo Bonavides. São Paulo: Atlas, 2016.

LUBAMBO, Cátia W. COUTINHO, Henrique G. Conselhos Gestores e o Processo de Descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v.18. n.4. p. 62-72. 2004.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn e ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista katálysis**. v.13. n.1, p. 86-94. 2010.

MAIA, Luiza. Síntese. **Revista TCE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 5. n. 1-2, p. 50-67, jan./dez. 2010.

MAIA, Andréa Karinne Albuquerque; VIANA, Ana Raquel Lemos. **Comunicação organizacional no espaço digital: o papel das relações públicas**. Temática (João Pessoa. Online), v. 11. n. 3. p. 125-137. 2015. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/tematica/article/viewFile/26519/14218>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

MASUDA, Yoneji. **La sociedad informatizada como sociedad post-industrial**. Madrid: Fundesco & Tecnos, 1984.

MAFFINI, Rafael Da Cás. O direito administrativo nos quinze anos da constituição federal. Salvador, v. 2 n. 5. 20 mar. 2005. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Opice. **LGPD – Lei geral de proteção de dados**: comentada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MALHEIROS, Antônio Carlos; BACARIÇA, Josephina; VALIM, Rafael. **Acesso à informação pública**. São Paulo: Fórum, 2015.

MARTINS, Paula Lígia. **Acesso à informação**: um direito fundamental e instrumental. Rio de Janeiro: Acervo, 2011.

MANRIQUE, Jorge Isaac Torres. Una mirada crítica a los derechos a la transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas. Dialnet. Uruguay, nov. 2005. **Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social**. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5475843.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2018.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MELO, Adriana Zawada. et al. **Informação e direitos fundamentais**: a eficácia horizontal das normas constitucionais. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito administrativo**. 29. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 68, de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDEL, Toby. **El derecho a la información en américa latina**: comparación jurídica. Quito: UNESCO, 2009.

MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo. Reflexões iniciais sobre a nova lei geral de proteção de dados. **Revista do direito do consumidor**. v. 120. n. 27. nov./dez. 2018.

MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo aplicado: a nova administração pública e o direito administrativo.** 3º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MIRANDA, Leandro Alvarenga. **A proteção de dados pessoais e o paradigma da privacidade.** São Paulo: All Print, 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. A transparência como instrumento de democracia na governança pública brasileira. Fortaleza, v. 13. n. 16, 2016.

MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Silvia Motta. **Controle democrático da administração pública.** Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MULHOLLAND Caitlin Sampaio. **Dados pessoais sensíveis e a tutela de direitos fundamentais:** uma análise à luz da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/18). R. Dir. Gar. Fund. Vitória, v. 19, n. 3, p. 159-180, set./dez. 2018.

NOBRE, Eliane Alves; PÔRTO, Isabel Maria Salustiano Arruda. **Democracia, transparência pública e participação popular, analisados sob o prisma constitucional.** Ministério Público do Estado do Ceará. Disponível em: <[http://tmp.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/edi001\\_2012/artigos/10\\_Eliane.Alves.Nobre.pdf](http://tmp.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/edi001_2012/artigos/10_Eliane.Alves.Nobre.pdf)>. Acesso em: 9 mai. 2019.

NOHARA, Irene Patricia. **Direito administrativo.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NUNES, Alexandre Augusto Pereira. **Direito fundamental de acesso à informação:** democracia, estado democrático de direito, república e controle social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014

NUNES, Marcio Tadeu Guimarães. **Lei de acesso à informação:** reconstrução da verdade histórica, ambientes regulatórios e o direito à intimidade. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. RAMINELLI, Francieli Puntel. **O direito ao acesso à informação na construção da democracia participativa:** uma análise da página do Conselho Nacional de Justiça no Facebook. Florianópolis-SC, v. 35. n. 69. UFSC, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2014v35n69p159>>. Acesso em: 12 mai 2018.

PADILHA, Rodrigo. **Direito constitucional.** 5. ed. São Paulo: Método, 2018.

PAULA, Wesley Roberto. **Publicidade no processo judicial eletrônico.** São Paulo: LTr, 2009.

PLATT NETO, Orion Augusto et. al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração

Pública Brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**. Belo Horizonte, v. 18. n. 01. p. 75-94. jan./mar. 2007.

PASQUALE, Frank. **The blackbox society**: The secret algorithms that control money and information. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

PEREIRA, Simone Monteiro; ARRUDA, Ângela Furtado. São Paulo, v. 01, n.1, **Revista Razão Contábil & Finanças**, nov. 2010.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **¿Ciber ciudadanía@ o ciudadanía.com?** Barcelona: Gedisa, 2004.

\_\_\_\_\_. **Los derechos humanos em la sociedade tecnológica**. Madri: Unicersitas, 2012.

PERRY, Roland. **Elecciones por ordenador**. Madrid: Fundesco & Tecnos, 1986.

PIRES, Alexandre Kalil. **Gestão pública e desenvolvimento**. v. 6. Brasília: Ipea, 2011.

PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito digital**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **Proteção de dados pessoais**. Comentários à lei n. 13.709/2018. São Paulo: Saraiva, 2018.

PINHO, Judicael Sudário de. Transparência e controle social na carta maior. TCE. Ceará, nov. 2012. **Tribunal de Contas do Estado do Ceará**. Disponível em: <[www.tcm.ce.gov.br/site/\\_arquivos/servicos/...controle.../tcm-04.pdf](http://www.tcm.ce.gov.br/site/_arquivos/servicos/...controle.../tcm-04.pdf)>. Acesso em: 13 de nov. 2018.

PIRES, Maria Coeli Simões. Transparência e responsabilidade na gestão pública. In: **Seminário do Tribunal de Contas de Minas Gerais**. Estado em Rede e transparência. Belo Horizonte, 2011.

PODER JUDICIÁRIO DE SANTA CATARINA. **Portal de acesso à informação e transparência**. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/web/aceso-a-informacao-e-transparencia>>. Acesso em: 22 out. 2018.

POLÍZIO JUNIOR, Vladimir. **Lei de acesso à informação**: manual teórico e prático. Curitiba: Juruá, 2014.

PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson. **Administração pública**: Desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. BH: Del Rey, 1994.

RODRIGUES JUNIOR, Alvaro. **Liberdade de expressão e liberdade de informação**. Limites e Formas de Controle. Curitiba: Juruá, 2016.

SALES, Ramiro Gonçalves. **O direito de acesso à informação pública administração**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**. Salvador, v. 1. n. 1. p. 48-61, 2007.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de acesso à informação – LAI: comentários à lei n. 12.527/2012 e ao decreto n. 7.7248/2012**. São Paulo: Atlas, 2015.

SARMENTO, Daniel. **Direitos, democracia e república: escritos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. et al (Coord). **Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARTOS, José Antônio Montilha; RUARO, Regina Linden. **Acesso à informação como direitos fundamentais e dever estatal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SECLAENDER, Airton L. O direito de ser informado: base do paradigma moderno do direito de informação. Estudos e Comentários – RDP. São Paulo, nov. 1991. **Scielo - Scientific Electronic Library Online**. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000136&pid=S0100-1965199900020000700029&lng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000136&pid=S0100-1965199900020000700029&lng=es). Acesso em: 9 out. 2018.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, Marcelo Mesquita Silva. **Processo judicial eletrônico nacional: uma visão prática sobre o processo judicial eletrônico nacional (a certificação digital e a lei n. 11419/06)**. São Paulo: Milenium, 2012.

SOUZA, Flávia Cruz de. SIQUEIRA, Jean Francisco. A convergência da nova administração pública para governança pública: uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006. In: **Congresso USP. Controladoria e contabilidade: controladoria e contabilidade em prol do desenvolvimento**, 7. São Paulo, 2007. Anais. São Paulo: USP, 2010.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SLOMSKI, Valmor et. al. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidencição do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria Geral do Município de São Paulo. **Revista de Administração Pública**. São Paulo, v. 44. n. 4. p. 933-937. 2010.

STROPPIA, Tatiana. **As dimensões constitucionais do direito de informação e o exercício da liberdade de informação jornalística**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

VALERO Torrijos, Julián. Administración pública, ciudadanos y nuevas tecnologías. **Revista jurídica de la Región de Murcia**. Murcia, v. 3. n. 25. p. 13-35. 2000.

VARGAS, Sara Castillo. La armonización del derecho a la información pública y el derecho a la protección de datos personales en el poder judicial. Rediped. Uruguay, jun. 2017. **Seminario Regional de Protección de datos**. Disponível em: <<https://docplayer.es/79520683-La-armonizacion-del-derecho-a-la-informacion-publica-y-el-derecho-a-la-proteccion-de-datos-personales-en-el-poder-judicial.html>> . Acesso em: 12 abr. 2018

VIGODA-GADOT, Eran; MEIRI, Sagie. New public management values and personorganization fit: a socio-psychological approach and empirical examination among public sector personnel. **Public Administration**. Boston, v. 86. n. 1. p. 111-31, 2008.

VILLAYERDE MENÉNDEZ, Ignacio. **Estado democrático e información**. Oviedo: Junta General del Principado de Asturias, 1994.

VISHWANATH, Tara and KAUFMANN, Daniel. **Towards transparency in finance and governance**. Draft: The World Bank, 1999.

ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Interesses e direitos difusos e coletivos**. Salvador: JusPodivn, 2018.

WELCH, Eric W.; HINNANT, Charles C. Internet. Use, transparency, and interactivity effects on trust in government. In: SYSTEM SCIENCES PROCEEDINGS OF THE ANNUAL HAWAII, 2013.

## 5 APÊNDICE A – FORMULÁRIO DA ENTREVISTA

**1. Já ouviu falar sobre o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) do Poder Judiciário?**

Sim

Não

**2. Onde você busca por informações referentes ao orçamento do Poder Judiciário da sua cidade, aos contratos e convênios, às despesas gerais e à remuneração dos servidores e dos magistrados?**

Em buscadores na *internet*

No Portal de Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário

Em jornais e/ou revistas

No Tribunal de Justiça

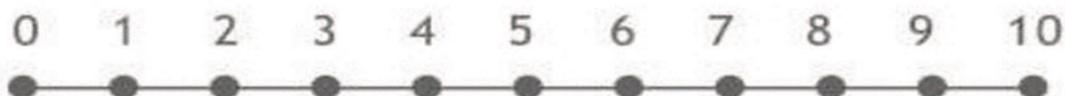
**3. Você já acessou o Portal de Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina?**

Sim

Não

Desconhecia esse tipo de prestação de serviços

**4. Considerando a relevância das informações do setor público para os cidadãos, em uma escala de 0 a 10, em qual nível de importância os dados disponíveis no *site* do TJSC se encontram?**



Pouca importância

Importância razoável

Muita importância

**5. As informações disponibilizadas no Portal de Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina estão bem dispostas no *site* e são fáceis de serem encontradas?**

Sim

Não

**6. As informações disponibilizadas no Portal de Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina possuem linguagem acessível?**

Sim

Não

**7. Considerando que o público alvo do Portal é a sociedade, o povo, a população, de que forma você percebe a participação do cidadão em obter informações públicas?**

São bastantes participativos

Raramente participam

Nunca participam

Desconhecem o Portal

**8. Você já buscou informações acerca da estrutura remuneratória dos cargos em comissão e funções de confiança no Portal de Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina? Se sim, por qual motivo?**


**9. O Portal do Acesso à Informação e Transparência do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina fornece a devida transparência aos atos administrativos e jurídicos, bem como contribui para o controle social, além de possibilitar a participação e o acompanhamento desses atos por parte dos cidadãos? Se a resposta for NÃO, justifique.**

Sim

Não


**10. Já teve processo judicial julgado, em qualquer grau de jurisdição, pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina?**

( ) Sim

( ) Não