



FORMAS DE TRANSPARÊNCIA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, E A CONCEPÇÃO DE TRANSPARÊNCIA PASSIVA COMO OBSTÁCULO PARA A BUSCA DE INFORMAÇÕES

ACCOUNTABILITY FORMS OF INFORMATION ACCESS LAW, AND THE CONCEPTION OF PASSIVE ACCOUNTABILITY AS AN OBSTACLE TO RESEARCH FOR INFORMATION

André I. Silva Lopes¹,
Caroline Müller Bittencourt²

RESUMO: o artigo em questão engloba os conhecimentos no que se refere a lei de Acesso à Informação, conhecendo das premissas e efetividade da lei, introduzindo as ferramentas da transparência ativa, que seria a disponibilização das informações de forma pro-ativa e a transparência passiva que seria o requerimento de determinadas informações por parte da população, o trabalho discorre sobre estes duas ferramentas de forma a trazer julgados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e do Supremo Tribunal de Justiça no que se refere a estes mecanismo de procura e difusão de informações, denotando como são considerados nos julgados das respectivas entidades. O artigo discorrer no conceito da transparência na Administração Pública, definindo que esta deveria ser a normatividade máxima disponibilizada em cada órgãos administrativo estatal, correlacionando com a Lei de Acesso à informação, de forma que este dará os ditames para que haja a efetiva transparência dos órgãos públicos. Por fim, analisa a transparência passiva, e destoa que notadamente esta seria um inviabilizador da transparência e do acesso informação, uma vez que a administração não deve apenas atender a requerimentos, mas sim realizar a divulgação direta das informações, uma vez que o atendimento para muitos dessas informações só viria a ocorrer mediante a voluntária divulgação dos entes.

¹ Acadêmico do curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista de Iniciação Científica pela Fapergs, orientando da Prof. Caroline Müller Bittencourt no projeto intitulado transparência e acesso à informação para o exercício do controle social: um estudo dos portais da transparência dos municípios do rio grande do sul com enfoque aos serviços públicos e políticas públicas de saúde e educação. *E-mail:* andre.lps@hotmail.

² Orientadora. Professora do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul. Pesquisadora vinculada ao Centro de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas. *E-mail:* carolinemb@unisc.br.



PALAVRAS-CHAVE: acesso à informação; transparência; transparência ativa; transparência passiva.

ABSTRACT: the article in question encompasses the knowledge regarding the Information Access Law, knowing the premises and effectiveness of the law, introducing the tools of active accountability, which would be the provided of information in a proactive way and the passive accountability that would be the application of certain information on the part of the population, the work discusses those two tools in order to show judgments of the Court of Justice of Rio Grande do Sul and the Supreme Court of Justice with respect to those mechanism of search and information diffusion, denoting how they are considered in the judgments of the respective entities. The article discusses the of accountability concept in the Public Administration, defining that this should be the maximum normative available in each state administrative organs, correlating with the Law on Access to Information, so that it will dictate to ensure the effective transparency of the organs the public. Finally, it analyzes passive transparency, and reveals that notably this would be an impediment to transparency and access to information, since the administration should not only meet requirements, but rather carry out the direct disclosure of information, since the service for many of this information will only come about through the voluntary disclosure of the entities.

KEYWORDS: accountably; active accountably, information access; passive accountably.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como premissa um estudo da Lei Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) procurando conhecer das ferramentas disponibilizadas pela norma para facilitarem o acesso da população às informações públicas. O legislador na criação da Lei de acesso à informação disponibilizou as ferramentas da transparência ativa e a transparência passiva, para que pudessem favorecer a demanda por informações em prol da sociedade, em virtude de que apenas uma sociedade que conhece dos movimentos da máquina pública e de cidadãos que



possam efetivamente fazer um controle social da Administração Pública que pode trazer a uma sociedade realmente democrática.

Todavia, o conceito de transparência passiva ainda é bastante novo, e ocasiona dúvidas quando a sua real utilização. Contextualizando a essa análise, Bobbio em seus escritos traz uma passagem de John Stuart, que esclarece que os cidadãos podem ser divididos em ativos e passivos, porém em geral os governantes preferem os segundos, (pois é mais fácil dominar súditos dóceis ou indiferentes), mas a democracia precisa dos primeiros. (BOBBIO, 2000, p. 44)

Tal pensamento é inquietante, e traz a tona diversos questionamentos, tais como se a possibilidade de existir uma transparência passiva não é um entrave a possibilidade de controle social da sociedade? E assim estaríamos incorrendo na segunda divisão de cidadãos, ou quais seriam os reais direitos que o cidadão possui de informação frente à Administração Pública? E de que forma estes vem sendo exercido?

Pretende-se nesse trabalho demonstrar a importância da Lei de Acesso à Informação como pressuposto obrigatório para uma democracia, buscando a compreensão das ferramentas de transparência ativa e passiva.

Nesse norte, primeiramente será explanado acerca da transparência e como se obteve em decorrência da Lei de Acesso à informação uma maior possibilidade de conhecimento das atividades da máquina pública.

Em segundo plano, elaborando uma conceitualização sobre a transparência ativa e passiva, se utilizando de julgados para apresentar como está se dando a utilização desses recursos nos tribunais conforme as decisões da magistratura.

E num terceiro momento entrando no âmbito da transparência passiva, para denotar que essa ferramenta que oferece uma possibilidade de demandar pela informação, de fato seria um entrave a possibilidade de informação do cidadão, agindo contrário as premissas que buscava alcançar a LAI, fazendo uma análise da transparência passiva segundo a ótica da boa governança.

2 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO FORMA DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O direito de acesso à informação nasce de forma internacional, sendo reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotado pela Organização das Nações Unidas em 1948, sendo que em seu art. 19 delibera sobre



prerrogativas as quais determinariam os direitos dos indivíduos, entre estes o direito de receber e difundir informações e ideias.³

No direito brasileiro passa a ter efetividade pela Constituição Cidadã de 1988, com seu teor explícito no rol constitucional de garantias e deveres do artigo 5º, inciso XIV o qual assegura o acesso a informação, e no inciso XXXIII, que manifesta o direito de receber informações por parte dos órgãos públicos.

O acesso à informação, art. 5º, XIV, trata-se de um direito o qual é tido como um direito único e primordial para a vida em uma sociedade democrática, Martins (2011) levanta a concepção de que a Administração Pública só possui as prerrogativas e poderes que lhe são inerentes devido aos administrados, e é nesse norte que o administrado detém o poder de conhecer de todas as movimentações do Estado, envolvendo os investimentos, os gastos e todas as demais movimentações que são realizados com os tributos públicos. Afirma a autora que o direito a informação é o essencial para um governo aberto que propõe a participação popular e busca pela transparência.

Miragem (2013) disciplina na mesma linha elucidando que direito de acesso a informação deve ser a possibilidade da população de ter conhecimento de todas as informações acerca de assuntos que tratam da Administração Pública, não havendo pressuposto quanto ao assunto já ter se realizado ou vir em futuro próximo a ser efetivado. Assim define que é todo o rol de informações que possam vir a ser produzidas de forma relevante pela administração pública.

Assim, o direito a informação se traduz como uma garantia fundamental a qual dá ensejo a todos os indivíduos de buscar e obter informações acerca de questões relevantes de interesse público. E nesse seara a Cartilha de Acesso a Informação vai além ao disciplinar que toda informação que esteja sobre a guarda do Estado correspondente a sociedade, é assim um bem público. E como bem público destinam com primazia ao interesse público.

A possibilidade de acesso à informação da população para conhecer dos atos os quais são realizados pelos entes públicos é para muitos autores, um dos princípios basilares para uma democracia forte. Pois, se a democracia se exerce primariamente pelo sufrágio, escolhendo o representante que tomara as decisões pela população, em segundo momento ocorreria pela possibilidade de

³ Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>.



conhecimentos dos atos públicos e programas aos quais os representantes eleitos estão gerindo e realizando, uma vez que é nesse seara que acontece a verdadeira participação da população, como no quadro onde a falta de informação no âmbito público gera uma descrença da população frente aos governantes que retêm as informações as quais seriam pertinentes ao conhecimento do público alvo, que é a população.

Não havendo esta contrapartida de informações, os indivíduos restarão em dúvida quanto as reais movimentações da administração, as realizações de seus representantes, enfim todo o prosseguimento da máquina pública. Gerando assim um ceticismo quanto ao Poder Público, devido à falta de laços estreitos com atos administrativos (MARTINS, 2011).

Essa ausência de informações acarreta em incertezas que retiram toda a legitimidade da Administração Pública, e é nesse quesito que se sobressai o dever de transparência do Poder Público, numa possibilidade de resgate e afirmação da legitimidade da Administração.

Ocorre conforme afirma Limberger (2007), que a transparência não é disciplinada normativamente, arguindo que na Lei de Responsabilidade Fiscal o enunciado não é do princípio da publicidade, mas sim da transparência. No entanto, observa-se que a transparência não é um princípio ou uma norma adstrita a Constituição Federal, contudo poder ser extraída essa interpretação dos princípios constitucionais, enfim para a autora a transparência nada mais que é uma conjunção do princípio da publicidade com o direito a informação disposto na Carta Magna.

Taborda (1997, pág. 253) vai além e classifica este instituto como transparência administrativa, denotando que é uma mutação do direito, sendo o inverso da tradição do segredo administrativo. O dever de transparência para a autora acomoda diversos ramos, como o dever de participar das decisões em determinadas esferas, a obrigação que deriva da Administração de publicar as informações individuais e todo o acesso aos dados resguardados pelo ente administrativo.

Ainda, elenca que como vivemos numa democracia, diretamente constituída pelo povo, e sendo este o governo do povo, é necessário um regime de poder visível, numa república as informações devem ser explicitamente abertas ao público.

Entretanto, o Brasil sempre permaneceu com uma tradição de segredo administrativo, em virtude da história brasileira que desde a colonização advém de



uma monarquia que possuía o direito de vida e morte sobre os administrados, onde o que se denota desse quadro foi uma forte aristocracia, passando pelos anos da ditadura militar onde o que se perdeu foi o segredo administrativo das informações públicas (ANDREAZZA; MACEDO, 2015).

Os últimos anos da administração pública têm trazidos frutos disformes das prerrogativas anteriores, induzindo cada vez mais os órgãos públicos a um regime de luz, e saída da caverna do não conhecimento, e pra essa finalidade a transparência foi o elo que fez com que a Administração pudesse buscar por uma abertura e aproximação com os administrados, no intuito de selar as prerrogativas de segredo do âmbito administrativo.

Um dos maiores avanços na questão da transparência das informações públicas refere-se à Lei de acesso à Informação-LAI, Lei n 12.527/2011, enseja garantir os pressupostos do inc. XXXIII do art. 5º, do inc. II, § 3 do art. 37 e § 2 do art. 216, todos da Constituição Federal. Enfim, conforme a Cartilha de Acesso à informação (2011) tem por fito regularizar as informações sob a guarda do Estado, definir os meios pelos quais a administração pública responderá as solicitações de informações e estabelece que o acesso a informação se dará prioritariamente de forma livre, sendo o sigilo a exceção. A LAI conjectura um rol taxativo dos entes que deverão ter a finalidade de garantir o acesso a informação, elencando os três poderes, os entes da administração indireta e todas as entidades controladas pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e União, dispendo ainda das entidades privadas as quais recebem parcela de recurso de valores públicos.

Assim, a lei de acesso à informação busca elucidar aos governantes o modo pelo qual todos os indivíduos da sociedade devem possuir acesso a informação de seu interesse ou num âmbito de coletividade. O Manual da Lei de acesso à Informação (2013, p. 13) afirma que a nova lei busca pela publicidade máxima, sendo que as exceções deverão ser definidas de forma clara, sendo o sigilo apenas nos casos que o repasse da informação incidirá em informações concebidas como segredo de Estado.

Nessa seara o advento da lei 12.572 foi um marco regulatório para os direitos fundamentais de informação para os órgãos da administração pública, e com o acréscimo da regulamentação legislativa ditada pelo Decreto Lei 7.724/2012, houve um avanço na concepção de criação de mecanismos que possibilitem que qualquer pessoa, sendo está pessoas naturais ou jurídicas, não necessitem motivos



os seus pedidos para que possam receber as informações as quais requerem aos órgãos administrativos.

No próximo capítulo se dialogará sobre as duas modalidades de acesso à informação que foram concebidas pela inteligência da Lei 12.527, e a forma que estão julgadas diante dos tribunais brasileiros.

3 A INFORMAÇÃO ATIVA E PASSIVA SEGUNDO A LEGISLAÇÃO E DOUTRINA E A PRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para disciplinar a disponibilização de informações da Lei 12.527, o legislador criou dois comandos para salvaguardar o direito de receber informações de órgãos e entidades públicas, sendo estes a transparência ativa e a transparência passiva.

A transparência ativa define deveres de conduta ao Estado, no quesito onde o Estado por iniciativa própria (proativa) deverá divulgar informações de interesse público, mantendo disponível de forma permanente a qualquer indivíduo as informações relativas as atuações do Estado e as de natureza pública (MIRAGEM, p. 256).

O Manual da LAI escrito pela Controladoria Geral da União-CGU, define que essa iniciativa deve partir do ente público para destinar as informações a todos os interessados, mesmo que não tenha sido expressamente requisitado para difundir determinada informação, dá-se o nome de Transparência Ativa, e nesse caso a premissa de publicação dos atos públicos será selecionado diretamente pelo órgão público.

A Lei de acesso à Informação em todo o seu texto trata da Transparência Ativa, entretanto apenas nos seguintes artigos traz referência expressa, sendo no inc. II, 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.

E no art. 8º que define ser um dever dos órgãos públicos a publicação de informações que venham a ser de interesse da sociedade e isto independente de qualquer requerimento a ser realizado. No que concerne ao art. 8º, é disposto uma lista de incisos os quais são deveres dos entes públicos divulgarem, salienta-se que



essa lista⁴ não é taxativa e não vincula com índice populacional menor que dez mil habitantes.

Em diligência aos julgados do Supremo Tribunal Federal (<http://portal.stf.jus.br>) pesquisando o termo transparência ativa pode ser encontrando 13 julgados, contudo apenas um tratando da ferramenta de acesso à informação elencando na lei 12.527/11, sendo um agravo de recurso extraordinário de nº 652.777 proposto pelo município de São Paulo, *in casu* onde servidora municipal alegava a impossibilidade dos servidores municipais de terem seus subsídios declarados pelo *site* municipal. O julgamento em questão tem como relator o Ministro Teori Zavaski, o ministro descabe a alegação de dano moral, legitimando o ato da Administração Pública de informar os vencimentos dos servidores. E elucida seu voto se utilizando do art. 8º da LAI, que os valores pagos aos funcionários públicos enquadram-se como sendo matéria de interesse coletivo ou geral e cita o dever da obrigação de forma proativa a difundir essas informações.

Julgado semelhante já havia sido apresentando ao Supremo que teve como relator o Ministro Ayres de Britto sob o nº 3.902 porém sem correlação com os dispositivos trazidos na Lei de Acesso à Informação, o qual foi sentenciado com procedência a divulgação dos vencimentos dos servidores, transcreve-se:

“[...] a remuneração bruta mensal dos servidores públicos em geral é vinculada ao princípio da legalidade estrita, ou seja, trata-se de gasto do Poder Público que deve guardar correspondência com a previsão legal, com o teto remuneratório do serviço público e, em termos globais, com as metas de responsabilidade fiscal (fl. 05).”

A Lei de acesso à Informação disciplina a transparência passiva como sendo o oposto da ativa, no tocante a que nesse mecanismo a informação necessita ser buscada, e só após haver a demanda por esse conhecimento é que haverá a prestação da informação sendo de interesse coletivo ou geral, entretanto as informações rotuladas como sigilosas não serão atendidas.

⁴ Incluem-se no disposto no art. 8º :

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.



A transparência passiva está disposta no art. 10º da Lei 12.527/2011:

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

Constante o Manual da Controladoria Geral da União, o órgão público além de julgar se a informação divulgada é de interesse coletivo ou geral, deverá garantir que as informações demandadas pela sociedade sejam devidamente atendidas.

Nunes Júnior (2017) elucida que tratando-se de informações públicas, quaisquer indivíduos poderão requerer o acesso a dados que sejam de seu interesse subjetivo, na busca pelo seu direito a informação. Saliencia que não deve ser cobrado o atributo de cidadão, sendo uma questão pessoal estar ou não utilizando-se de seus direitos políticos, bem como infundada a necessidade de motivação, uma vez como ressalta o autor “vivemos numa república, vivemos numa democracia (NUNES JÚNIOR, 2017, p. 58)”.

Em diligência a julgamentos realizados pelo Supremo Tribunal Federal contendo os caracteres transparência passiva, não foi encontrando nenhuma resposta. Assim passando ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, assim forma ilustrativa a pesquisa se sucedeu da seguinte forma: **Tribunal:** Tribunal de Justiça do RS; **Órgão Julgador:** Todos; **Seção:** Cível; **Tipo de processo:** Todos; **Número:** Nenhum; **Comarca de Origem:** Nenhuma; **Tipo de Decisão:** Acórdão; **Data de Julgamento:** Nenhuma; **Data de Publicação:** sem especificação; **Procurar resultados:** “transparência passiva”; **Com a expressão:** Nada; **Com qualquer uma das palavras:** nada; **Sem as palavras:** nada. De onde a pesquisa não resultou em nenhum julgado encontrado.

De forma que utilizando os mesmos dados, apenas trocou **Procurar resultados:** “Lei 12.527”, tendo como resposta 11 julgados encontrados, onde foi identificado o acórdão de nº 70073083826 como sendo uma requisição de informação ao invés da ausência de determinada informação que era de cunho proativo pela Administração Pública e foi negado sendo assim um mecanismo de transparência passiva. O acórdão de nº 70073083826 se resolve como um mandado de segurança por cidadã que buscava conhecer dos docentes que haviam sido contratados pelo Estado na 20ª Coordenadoria Regional de Educação e no qual



houve a negativa do Estado alegando impossibilidade de reunir essa monta de informações devido a ausência de recursos humanos para uma busca tão vasta.

O Relator Leonel Pires Ohlweiler sentencia aplicando o disposto pela Lei de acesso à Informação em suas regulamentações nos dispositivos que implicam na negação do ente público a repassar a informação, e as definições que são passíveis de ser atendidas pelos cidadãos, consoante art. 7º incisos VI e VII da Lei 12.527/11.

Todavia, o julgamento apesar de não mencionar o mecanismo de transparência passiva para a possibilidade de conhecer da informação tem sua fundamentação baseada neste, uma vez que se trata de uma requisição de informação diretamente ao órgão público. No tocante ao caso relatado houve a negativa do órgão público, assim restou apenas a sentença do judiciário para definir a obrigação da Administração de repassar as informações que devem ser de conhecimento público, não cabendo o descumprimento do ente alegando insuficiência de mão-de-obra. Assim julga o relator:

Na hipótese concreta, tenho que violado direito líquido e certo do impetrante de obter as informações solicitadas à Administração Pública, que estão bem delimitadas e enquadram-se nas hipóteses dos incisos VI e VII do art. 7º da Lei nº 12.527/11, não se vislumbrando qualquer das exceções eventualmente oponíveis, o que não deve ser confundida com a mera alegação do Estado de dificuldade de reunir as informações diante da atual escassez de recursos humanos, sendo crível admitir que a Administração Pública deve facilitar ao máximo o acesso à informação por parte dos cidadãos, materializando desta forma o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal (p. 12).

Cabe esclarecimentos o julgado pelo Supremo Tribunal Federal tombado sob o nº 17.091 anterior a Lei 12.527/11, no qual teve como relator o Min. Edison Fachin, que houve a busca por informações de parte do Jornal Folha da Manhã em dados de empréstimos realizados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no período de 2008 a 2011, entretanto os dados foram negados pela instituição bancária na concepção de que eram informações bancárias sigilosas.

O Ministro julga em sentido coaduno com a Lei de acesso à Informação, definindo em seu embasamento a necessidade de não haver restrições a informações devidas ao interesse público, conforme se desprende de seu voto:

A própria essência da ideia republicana e a lógica da liberdade de imprensa são respaldo suficiente a autorizar o acesso, aos canais noticiosos, de dados importantes à ciência, pela população, do uso de vultosas quantias de empresa pública de financiamento. Evita-se que se diga que favores



foram concedidos a amigos do rei. Apelação do BNDES e remessa necessária desprovidas. Apelação dos Impetrantes provida (p. 04)

Consoante o que se exemplifica das sentenças trazidas a baila, o judiciário vem se utilizando da regulação provida pela Lei de acesso à Informação no intuito que a coletividade saiba dos atos públicos e com a aplicação da transparência passiva e ativa e que a partir destes mecanismos possam usufruir da transparência das informações de cunho público, permitindo que o cidadão o cidadão exerça seu direito de conhecimento das movimentações dos entes públicos possibilitando um maior controle social das verbas públicas.

Entretanto diferente do que ocorre na transparência ativa, o conceito de transparência passiva não oportuniza o melhor meio de as informações estarem ao alcance da coletividade, de fato essa modalidade traz adversidades ao direito do cidadão de ter as informações que estão sob a guarda da Administração, e é justamente esse fato que se propõe a ser estudado no próximo capítulo.

4 O CONCEITO DE INFORMAÇÃO PASSIVA COMO FORMA DE OBSTACULARIZAR O ACESSO A INFORMAÇÃO E SUAS CONSEQUENCIAS: UMA CRÍTICA SOB A ÓTICA DOS DEVERES DO ESTADO A PARTIR DO CONCEITO DE BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A transparência passiva como já estabelecido anteriormente, é uma das modalidades de Lei de acesso à Informação, lei nº 12.527 que discerne sobre os dados que serão conhecidos apenas quando demandado pela população. Em sua inteligência no art. 10 da LAI, onde define que qualquer interessado em conhecer de informação não prestada diretamente no sistema (via transparência ativa), poderá fazê-lo, mediante requerimento e apresentação das informações as quais deseja conhecer.

Nesse norte conforme denota Miragem (2013), temos a informação passiva como sendo um processo de acesso a informação, que segundo o autor tem por objetivo ser um sistema que facilitaria a obtenção das informações requisitadas. Entretanto a cartilha da Unesco tem preceitos diferentes sobre as informações públicas que devem ser difundidas para a população, ao aderir os princípios da máxima divulgação e da obrigação de publicizar, constando que os órgãos públicos



devem fornecer todas as informações que estão no entorno da sociedade, não havendo lacuna quanto ao que deve ser prestado. No que tange a obrigação de publicar, destoa que a entidade pública não pode apenas aguardar para que seja requerida a informação, devendo esta ser diretamente divulgada, uma vez que para muitas pessoas apenas é possível ter conhecimento desses dados quando são de forma voluntária e pró-ativamente divulgados.

Conforme afirma a Mendel (2009, p. 34):

Para efetivar o direito a informação na prática, não basta simplesmente exigir que os órgãos públicos atenda a pedidos de informação. O acesso efetivo para muitas pessoas depende de que esses órgãos publiquem e divulguem, efetivamente, voluntariamente, de forma pró-ativa, sem necessidade de requisição, categorias-chave de informação, mesmo na ausência de um pedido. Isso é refletido em uma série de declarações internacionais.

É nesse patamar que se denota que o órgão público, não deve ser um mediador das informações que possui, e sim um divulgador, no tocante a que as informações são de cunho público e assim denotam-se a sociedade em geral. E é quanto a esses fatores que resta prejudicada o conceito da boa administração pública.

A boa administração pública surge em um momento que tentamos transformar a máquina pública em um eficiente instrumento para o exercício e a realização da cidadania, para que haja em seu cumprimento todo o disposto nos direitos fundamentais. Consta-se que o princípio a boa administração pública está inserida na Carta de Direitos da União Europeia, mais precisamente no art. 41 da Carte de Nice⁵.

No art. 41 menciona-se os direitos dos cidadãos possuem uma boa administração, tais como o dever de ser ouvido antes de iniciada qualquer atividade para resolver um problema, a possibilidade de conhecer de quaisquer arquivos que possam lhe ser interessantes e principalmente a obrigação da administração de fundamentar as decisões tomadas.

Mayer (2016) traz a tona que o princípio da boa administração é um direito fundamental dos cidadãos, que deveria ter como ênfase a motivação dos atos públicos, a transparência, a imparcialidade e a fiscalização efetiva dos atos públicos. O cerne do direito a boa administração está no contexto onde, é uma busca pela

⁵ Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf> Acesso em: 9.Set. de 2017.



efetividade dos direitos fundamentais já existentes e que devem ser desempenhados pelo ente estatal, consubstanciando numa realização positiva.

No que tange ao princípio da boa administração, a autora elucida que no acesso a informação, não deveria advir apenas em decorrência de demanda da sociedade, mas sim na concepção de uma política de transparência dos atos, o que ensejaria disponibilizar todos os elementos de forma fácil e límpida.

Em uma sociedade que está adstrita aos atos de boa governança, o acesso à informação se daria de modo claro, porque o ente público deveria possuir uma maximização da realização das suas funções. Tal como assevera Rocha (2011) a administração não possui um dever de administrar apenas, mas sim um dever da boa administração.

E é nesse contexto que a transparência passiva passa a ser visivelmente um obstáculo ao acesso à informação e uma contrariedade aos deveres jurídicos da boa governança, uma vez que o Estado tal como ente que dispõe de todas as informações deveria dispô-las de forma direta, não havendo entrave ou necessidade da utilização da transparência passiva para demandar aquilo que já é de interesse público ou coletivo.

Hely Lopes de Meirelles (1993) apresenta a concepção de que é uma faculdade do cidadão agir ou requerer quando necessário, mas no que consta ao administrador é um dever de atuar, desde que a finalidade da ação seja em prol da sociedade. Tal argumentação demonstra o contexto evidenciado no que tange as modalidades de acesso à informação, transparência ativa e passiva, sendo que a lei a qual rege o acesso à informação preconiza que haverá a disponibilização da informação de forma direta, entretanto não é o que ocorre necessitando que o usuário a demande. Nesse teor administração fere o conceito de boa administração pública, ao necessitar que haja uma propulsão dos entes públicos no intuito de receber a prestação da informação demandada.

A Transparência passiva para ser requerida exige determinados procedimentos, tais como necessita de informações do administrado que está buscando por dados, e essa conjuntura de dispor de informações pessoais muitas vezes se transforma em um entrave a transparência passiva, pois necessita que o Cadastro da Pessoa Física (CPF) seja vinculada ao município, denotando que só municípios poderiam requerer informações de forma que não condiz com a norma da



Lei de Acesso à Informação ou com a concepção de transparência da Administração.

No que se refere as respostas as perguntas demandas, em sua grande maioria possuem caráter genérico, similar ao ente estar apenas respondendo de forma genérica ao pedido formulado, conforme elucida um estudo do Artigo 19 (2013). É possível perceber também uma ausência das perguntas que são realizadas, visto que conforme a norma em seu art. 8, inc. VI define que “deverão constar as perguntas mais frequentes realizadas”.

O relatório do Artigo 19 (2013) enumera a dificuldade e entendimento e acesso as abas do portal transparência, uma vez que são de uma complexidade que dificultaria o acesso de parte da população, inviabilizando as demandas.

Bittencourt e Reck (2016) elucidam que o conhecimento dos atos da máquina pública é essencial para que a sociedade possa envolver-se na tomada de decisões. Em virtude que uma administração onde há a transparência dos atos permitirá que os cidadãos possam gerir e participar ativamente dos atos da atividade estatal, assim as consequências de uma administração não norteadas pelos pressupostos da transparência ativa é a falta da participação popular a qual é tão obrigatória numa sociedade democrática.

Dessa forma, o acesso público a informação, juntamente com políticas de transparência governamental são uma parte que garantem a efetividade da máquina pública, contudo a ausência desses conceitos apenas podem inviabilizar a utilização dos recursos públicos, porque não haverá o controle social por parte da população sobre os atos governamentais. “O acesso à informação é um instrumento, um meio para se alcançar um fim, é a eficácia das políticas públicas (GRUMAN, 2012, p. 12)”.

E é nesse cenário que se insere uma sociedade que busca pela transparência ativa das informações pública, pois tal qual o art. 8º da Lei 12.527 dispõe, as informações devem ser divulgadas de forma livre, independente de requerimentos. Dessa forma busca-se os princípios da boa governança para difusão de informações, no âmbito de que o Estado maximize o seu conceito de transparência, e impere a transparência ativa, não havendo obstáculos ou adversidades para a busca das informações de cunho social.

5 CONCLUSÃO



No presente trabalho, restaram tratadas as questões quanto a transparência da Administração Pública e a lei de acesso à informação, definindo a importância a regulamentação do Acesso à Informação que já era destacado pela Constituição Federal recebeu ao ser devidamente regulamentada em lei própria trazendo ferramentas que possibilitem o acesso.

Analisou-se que a criação da Lei 12.527/2011, trouxe consigo duas modalidades que propiciaram um vasto campo de atuação onde poderia fundar-se o direito fundamental de acesso à informação, e que ambos estão sendo deverás fortemente difundido nos julgamentos tanto no tribunal gaúcho, quanto no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal.

Debateu-se sobre a transparência passiva no âmbito do princípio da boa governança, e houve a conclusão de que a modalidade de requerimento de informação por parte da sociedade não é o direito fundamental coeso que devia ser prestado pelos órgãos estatais, sendo que não caberia a estes eleger as informações a serem ativamente difundidas.

Dessa forma como sendo as informações de cunho público, não deveriam ser de acesso unicamente daquelas que a requerem, mas sim de toda a comunidade geral, com a penalização para a sociedade de não se ter uma participação social ativa devido a falta da difusão de dados de forma pró-ativa.

REFERÊNCIAS

ARTIGO 19. *Balanço de 1 ano da Lei de Acesso à Informação Pública*. São Paulo, 2013.

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

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> . Acesso em: 12 jul. 2017.

_____. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10. Set.2017.

_____. *Manual de Acesso a Lei da Informação para Estados e Municípios*. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf



ANDREAZZA, Luis Paulo Petersen; MACEDO JÚNIOR, Sergio Gonçalves. *Transparência Administrativa e o Acesso à Informação*. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, v.1, n. 2, p. 120-151, jul/dez-2015. Disponível em: <http://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/181/pdf>. Acesso em: 02 set. 2017.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Cartilha de Acesso a Informação: Uma Introdução a Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011*. Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacaoainformacao.pdf>. Acesso em 9.Set. 2017

GRUMAN, Marcelo. *Lei de Acesso à Informação: notas para reflexão e um breve exemplo*. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 141, p. 90-99, fev. 2013. Disponível em: www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/18873/10406. Acesso em: 10 set. 2017.

LIMBERGER, Têmis. *Transparência Administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade o princípio de ser informado e o princípio democrático*. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, nº 60. Porto Alegre: AMP/RS, 2007.

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

MAYER, Grazieli Schuch. *O efetivo exercício do direito fundamental à participação política como instrumento para a concretização de uma boa administração pública*. 2016. 155 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Santa Cruz do Sul, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 82 e 83

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direito administrativo*. 2 ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013.

MÜLLER, Caroline Bittencourt; RECK, Janriê Rodrigues. *Controle da Transparência na contratação pública no Brasil – o acesso a informação como forma de viabilizar o controle social da Administração Pública*. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 96-115, maio 2016, ISSN 1982-9957.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martin Alves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2017.

ROCHA, Fabiana Carvalho. *O instituto jurídico da boa administração*. In: SARLET, Ingo Wolfgang; SILVA, Vasco Pereira. *Direito público sem fronteiras*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico Políticas, 2011. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook_dp_completo2_isbn.pdf. Acesso em: 15.Set.2017



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – *Agravo em Ação Cautelar de nº 3.902, Distrito Federal*. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=968610>. Acesso em: 15. Set. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – *Agravo Regimental de nº 17.091, Rio de Janeiro*. Relator: Min. Edson Fachin. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso em: 15.Set.2017

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – *Recurso Extraordinário com Agravo de nº 652.777, São Paulo*. Relator: MIN. TEORI ZAVASCKI. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8831570>. Acesso em: 15. Set. 2017.

TABORDA, Maren. *O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais no direito brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, nº 230. Rio de Janeiro, 2002.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – *Apelação e Reexame Necessário nº 70073083826*. Relator: Des. Leonel Pires Ohlweiler. Disponível em:
<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>. Acessado em: 03.Set. 2017