



## **INFORMAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

### **INFORMATION, TRANSPARENCY AND SOCIAL CONTROL IN THE DEMOCRATIC STATE OF LAW**

Vinicius Manfio<sup>1</sup>

Caroline Muller Bitencourt<sup>2</sup>

#### **RESUMO**

Considerando que o Brasil constitui-se como um Estado democrático de Direito, no qual o exercício da democracia e a participação popular ocorrem direta ou indiretamente e que uma forma de participação se dá por meio do controle social de políticas públicas, faz-se necessário que a gestão pública seja transparente, de modo que se permita a efetiva participação e o controle popular de políticas públicas. Nesse sentido, há uma série de normas no sistema jurídico brasileiro que regulam o dever de transparência e o direito ao acesso à informação. Diante disso, tem-se como objetivo deste trabalho identificar a evolução da proteção jurídica do acesso à informação no Brasil; distinguir informação e transparência; analisar as diretrizes da lei de acesso à informação, para identificar a correlação entre informação e transparência e sua importância para o exercício do controle social. Utilizou-se como método o dedutivo e pesquisa bibliográfica e legislativa. Como conclusão, pode-se afirmar que a evolução da proteção jurídica do acesso à informação no Brasil tem como marco a própria Constituição Federal, sendo que posteriormente uma série de legislações procuraram propiciar a concretização desse direito, sem contudo esgotarem a necessidade de aperfeiçoamento legislativo. Por outro lado, pode-se afirmar que ao mesmo tempo em que há distinção entre informação e transparência – aquela é um direito do cidadão, enquanto esta é um dever estatal – há também uma correlação necessária

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC - E-mail: [viniciusmanfio9191@gmail.com](mailto:viniciusmanfio9191@gmail.com).

<sup>2</sup> Dra. em Direito. Professora do PPGD Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul. Advogada. E-mail: [carolinemb@unisc.br](mailto:carolinemb@unisc.br).



entre elas, já que sem transparência não há informação capaz de proporcionar o controle social efetivo dos atos dos gestores e das políticas públicas.

**Palavras-chaves:** acesso à informação; controle social; informação; publicidade; transparência;

## **ABSTRACT**

Considering that Brazil is constituted as a democratic State of Law, in which the exercise of democracy and popular participation occur directly or indirectly and that a form of participation occurs through the social control of public policies, it is necessary that public management is transparent, so as to allow effective participation and popular control of public policies. In this sense, there are a series of norms in the Brazilian legal system that regulate the duty of transparency and the right to access to information. Therefore, the objective of this work is to identify the evolution of legal protection of access to information in Brazil; distinguishing information and transparency; to analyze the guidelines of the law of access to information, to identify the correlation between information and transparency and its importance for the exercise of social control. Deductive and bibliographical and legislative research were used as method. As a conclusion, it can be affirmed that the evolution of the legal protection of access to information in Brazil is framed by the Federal Constitution itself, and later a series of legislation sought to promote the realization of this right, without, however, exhausting the need for legislative improvement. On the other hand, it can be said that while there is a distinction between information and transparency - that is a citizen's right, while this is a state duty - there is also a necessary correlation between them, since without transparency there is no information capable of providing effective social control over the actions of managers and public policies.

**Keywords:** access to information; social control; information; publicity; transparency;



## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil constitui-se como um Estado democrático de Direito, no qual o exercício da democracia e a participação popular ocorrem direta ou indiretamente, sendo que uma forma de participação popular se dá por meio do controle social de políticas públicas, nesse sentido faz-se necessário que a gestão pública seja transparente, de modo que se permita a efetiva participação e o controle popular de políticas públicas.

O acesso à informação é um pilar para a democracia, uma vez que sem informação as escolhas, ou decisões, dos cidadãos não terão estrutura basilar, ou seja, qualquer participação do cidadão junto à administração pública, nos espaços democráticos, pode estar comprometida, visto que para que seja possível fazer boas escolhas, é necessário que se tenha compreensão do que é que se está a escolher.

Diante disso, é de suma importância compreender as principais normas existentes no ordenamento jurídico brasileiro que regulam o dever de transparência e o direito de acesso à informação, além de se estabelecer a distinção entre transparência e informação, bem como compreender a correlação entre elas, já que tanto a transparência quanto a informação são essenciais para que se possibilite exercício do controle social de políticas públicas. Assim abordar-se-á a evolução da proteção jurídica do acesso à informação no Brasil, far-se-á a distinção entre informação e transparência e analisar-se-á a lei de acesso à informação no Brasil para identificar a correlação necessária entre informação e transparência para o exercício do controle social.

## 2 A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO JURÍDICA DO ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Ao tratar da evolução da proteção jurídica do acesso à informação no Brasil, tem-se como ponto de partida a própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual trouxe a redemocratização para o país, uma vez que o legislador constituinte fez a escolha pelo regime de governo democrático.

O direito à informação é um direito fundamental tendo já que está disposto no capítulo dos Direitos e das Garantias Fundamentais da Constituição, sendo expresso no inciso XIV do art. 5º do referido diploma legal que assegura a todos o direito à informação, resguardando-se o sigilo da fonte em caso de exercício profissional. Tal afirmação também é reforçada pelo texto do inciso XXXIII que concede a todos o direito de receber informações



de seu interesse particular dos órgãos públicos, ou de interesse coletivo e geral, salvo aquelas informações que comprometam a segurança do Estado. (BRASIL, 1988).

Pode-se considerar o acesso à informação como um direito fundamental, não só por ser “reconhecido e positivado” no Título II da Constituição, que trata dos direitos e garantias fundamentais, mas também pela proteção desse direito construída no ordenamento jurídico. (BRASIL, 1988).

Os direitos fundamentais “são posições jurídicas reconhecidas e protegidas na perspectiva do direito constitucional interno dos Estados”. Há necessidade de proteção desses direitos num sentido formal e num sentido material. Em se tratando de sentido formal, o direito de acesso à informação encontra proteção justamente no texto positivado na constituição. Já no sentido material, se concebe o direito de informação como direito fundamental pela “relevância daquele bem jurídico na perspectiva das opções do Constituinte, acompanhada da atribuição da hierarquia normativa correspondente e do regime jurídico-constitucional assegurado pelo Constituinte às normas de direitos fundamentais”. Exemplo disso é a expressão trazida pelo inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, que ao mesmo tempo em que define um direito, também faz uma limitação do direito, por outro lado, traz o cabimento de mandado de segurança quando o direito líquido e certo for negado (BRASIL, 1988).

A compreensão do direito de acesso à informação como direito fundamental no aspecto material é reforçada pela importância do direito de acesso à informação como pressuposto para o conhecimento e para o acesso a outros direitos dos cidadãos.

Os sujeitos de direito de acesso à informação, segundo Molinaro e Sarlet (2016, p. 16) “são todas as pessoas naturais e jurídicas, as universalidades de direito, bem como órgãos despersonalizados, incluindo no caso das pessoas naturais os estrangeiros”.

Já os sujeitos passivos, ou seja, a quem o cidadão pode requerer o direito à informação, denota-se uma distinção entre os enunciados dos referidos incisos, de maneira que o inciso XIV faz referência “às informações detidas por instituições públicas ou privadas” – as instituições privadas apenas aquelas informações de caráter público - já o inciso XXXIII “diz respeito apenas às informações de posse dos organismos estatais” (MAAS, 2016, p. 76).

Para Molinaro e Sarlet (2016, p. 16), o direito de acesso a informação também está refletido nos incisos IV, X, XII, XXXIV (alínea “b”) artigo 5º da Constituição, e encontra no §2º importante “cláusula de abertura” pois afirma que “os direitos e garantias expressos na



Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

O inciso IV do art. 5º da Constituição afirma que “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”, de modo a traduzir o direito da livre comunicação e da livre informação através da liberdade de pensamento, propagada por qualquer meio, não cabendo ao Estado fazer prévia análise do conteúdo da informação veiculada, o que de fato caracterizaria censura, que encontra vedação no inciso IX, já que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”, da mesma forma a Constituição veda qualquer restrição à comunicação no § 1º do art. 220, que “nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV”. Tal restrição protege não só a dimensão individual do direito de acesso à informação – caracterizado por quem propaga a informação - mas também o direito coletivo – direito a quem as informações difundidas se destinam (BRASIL, 1988).

Molinaro e Sarlet (2016, p. 14), afirmam que no art. 5º, inciso IV do Constituição encontra-se a dimensão individual do direito à informação que permite o direito de informar, caracterizado pela liberdade de comunicar “livremente, de modo imediato, direto, ou mediante qualquer meio de difusão, as ideias, os ideais, as opiniões e os conhecimentos, quaisquer que sejam”. Enquanto que dos incisos XIV e XXXIII, abstrai-se, além da dimensão individual, a dimensão coletiva - caracterizado pelo direito de receber as informações propagadas – encontrando-se um direito pessoal e um coletivo.

Conforme Bulos (2014) o direito de acesso à informação é uma “liberdade pública da coletividade”, uma vez que não é destinado a alguém específico, mas sim a todos os cidadãos e há no ordenamento um caráter vinculante dos direitos fundamentais, cabendo ao Poder Legislativo a regulamentação dos mesmos.

Por outro lado, há também uma perspectiva subjetiva e individual do direito fundamental de acesso à informação, já que os direitos fundamentais são também direitos do indivíduo e que podem ser pleiteados pelo cidadão de forma subjetiva, que “é a possibilidade do titular do direito fazer valer judicialmente os poderes, as liberdades ou mesmo os direitos à ação ou às ações negativas ou positivas que lhe foram outorgadas pela norma consagradora do direito fundamental” (SARLET, 2012, p. 295).

O direito de acesso à informação não é um fim em si mesmo, há uma correlação entre esse direito e o princípio constitucional de publicidade bem como desses com o



princípio da transparência, sendo necessário distingui-los para que se possa compreender sua correlação.

A publicidade como princípio constitucional, em tese, é um elemento que envolve todos os atos da Administração Pública. Em decorrência disso, torna-se obrigatória a divulgação na imprensa oficial dos atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração pública, assim há presunção de conhecimento público, por parte dos cidadãos, das práticas da administração pública, sendo que tal publicidade passa a ser requisito de validade dos atos administrativos. (GOMES, 2012, p. 44-45).

A transparência na gestão pública - decorrente do princípio da publicidade, que rege a administração pública (art. 37, caput da Constituição) – é um pressuposto do direito de informação, considerando que princípio da publicidade aduz o ideal da administração pública justamente de exteriorizar seus atos, enquanto que publicidade não significa sinônimo de transparência, uma vez que esta busca demonstrar os meios utilizados para a prática dos atos publicizados propiciando aos cidadãos conhecer a formação das decisões políticas (HOMERCHER, 2011, p. 375-391).

Desse modo, informação é um direito, enquanto que publicidade é um dever estatal. Nesse sentido, “publicidade constitui-se em um dever da administração e se complementa com o direito à informação do cidadão. Desta conjugação, tem-se a satisfação dos demais princípios que regem a administração pública” (LIMBERGER, 2007, p. 263).

Do dever do legislador regulamentar o direito fundamental de informação é que a transparência na gestão pública teve implementada sua regulamentação gradativamente com as Leis de Responsabilidade Fiscal, da Transparência, de Acesso à Informação e com o Decreto Federal 7.185/2011, que tratam da forma com que os gestores públicos devem dar publicidade, de quais as informações mínimas devem ser disponibilizadas aos cidadãos e dos meios que estes podem solicitar informações àqueles (BERNARDES, 2015).

A legislação que inaugurou no ordenamento jurídico brasileiro a busca por uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, primando pela responsabilidade e transparência foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sendo que em 2005, houve a regulamentação dos portais de transparência, “Por meio do Decreto Presidencial nº 5.482, de 30.05.2005, o Governo Federal determinou a divulgação, na Internet, de informações relativas à execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta.” (BITENCOURT; RECK, 2016, p. 105).

Já em 2006 regulamentou-se a exigência da manutenção nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal das páginas de “transparência



pública”, que se deu pela “[...] Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006, que disciplina a matéria, estabelece que os citados órgãos e entidades deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos na Internet página denominada “Transparência Pública”, tendo por conteúdo mínimo informações sobre a execução orçamentária e financeira, licitações, contratos, convênios e despesas com passagens e diárias que ocorrerem em seus respectivos âmbitos.” (BITENCOURT; RECK, 2016, p. 105).

Já a Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência) alterou a redação do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, incluído no § 1º o inciso I que determina que a transparência será assegurada mediante: “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2009). Também acrescentou outros artigos a mesma lei, ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de determinar os prazos para adequação de cada ente da federação, prevendo como penalidade ao ente que não cumpri os prazos previstos ficar impedido de receber transferências voluntárias.

O Decreto Federal 7.185/2010 regulamentou os dispositivos supracitados ao determinar o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, e ao estabelecer conceitos, regras e critérios na aplicação das referidas leis. (BRASIL, 2010).

A lei de acesso à Informação (LAI) – Lei 12.527/2011, que foi publicada em 18 de novembro de 2011 e que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, regulamentou o direito constitucional de acesso às informações públicas, criando mecanismos que permitam a qualquer pessoa, física ou jurídica receber informações públicas de órgãos e entidades, sem a necessidade de motivação para acessar as informações. A legislação abrange órgãos públicos vinculados aos poderes executivos, legislativos e judiciários da União, dos Estados e do Distrito Federal, bem como os poder executivos e legislativos dos municípios, incluindo os Tribunais de Contas e o Ministério Público. A obrigação de dar publicidade e disponibilizar informações também abrange entidades privadas no que tange o recebimento e destinação de recursos públicos recebidos. No âmbito federal, a Lei de Acesso à Informação foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012. (BRASIL, 2018, <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>>).



### 3 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

O direito de acesso à informação, até 2011, não tinha regulamentação em lei específica, dessa forma não havia dispositivos que tratassem da qualidade, conteúdo ou organização das informações que deveriam ser disponibilizadas pelos órgãos públicos, assim o direito de acesso à informação acabava por ser fragilizado. (PAES, 2011, p. 411).

A falta de regulamentação específica do direito de acesso à informação “[...] não pode ser atribuída à inexistência de previsão constitucional”. A Constituição foi precisa ao prever, ao mesmo tempo, o direito de acesso à informação no inciso XXXIII do art. 5º, e determinar que o legislador criasse lei que regulamentasse tal direito. Em decorrência disso, e acompanhando a crescente demanda dos países democráticos por maior transparência na administração pública, o Brasil tratou de gestionar no parlamento a legislação pertinente, sem que isso ocorresse de maneira tranquila. (PAES, 2011, p. 411).

Conforme Paes, a propositura de um de um projeto de lei de iniciativa de um deputado federal, que pleiteou apoio junto à Controladoria Geral da União, para viabilidade em seu projeto, fez com que se iniciasse um grande debate interno no governo federal no ano de 2004, que se seguiu até 2011, incorporando ao debate outros órgãos públicos e entidades da sociedade civil, que contribuíram com proposições de alteração e criação legislativa, “que culminou na revisão da legislação e na criação de um projeto de lei do Poder Executivo federal – que foi aprovado recentemente pelo Congresso e tornou-se, assim, a nova Lei de Acesso brasileira.” (PAES, 2011, p. 411-412).

Para Paes (2011, p. 412)., a LAI traz importantes inovações, não apenas naquilo que se refere às hipóteses de sigilo, mas também “ao modo de elaboração dos requerimentos de informação, à tramitação dos requerimentos, estipulação de prazos e penalidades para o descumprimento”. Pode-se reforçar ainda o fato de que essa legislação faz poucas exigências ao cidadão, apenas determina que as informações solicitadas sejam claras e que haja identificação do requerente, sem haver necessidade de motivar o pedido. Assim, não se requerendo informações que estejam cadastradas como sigilosas, não há discricionariedade por parte do requerido para atender o pedido do cidadão.

A promulgação da lei nº 12.527, a qual ficou conhecida com a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI), regulamentou o art. 37, § 3º, “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre





atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII” e o art. 216, § 2º “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (BRASIL, 1988).

A LAI faz diversas enunciações que possibilitam compreender os objetivos da norma e as mudanças de paradigmas que atingem a administração pública. Além disso, no art. 2º a LAI define que o dever de disponibilizar informações é não apenas dos órgãos da administração pública direta e indireta, mas também se aplica no que couber “às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais [...]”(BRASIL, 2011). Enquanto que no art. 3º afirma-se que os procedimentos regulados pela referida lei se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, tal afirmação reforça aquilo que o legislador constituinte expressou na carta constitucional. No inciso I do mesmo artigo o legislador fez constar que a partir de então tem-se como diretriz que a publicidade é a regra e o sigilo será excepcional. Nesse enunciado há um inversão daquilo que era uma prática recorrente na administração pública brasileira, o sigilo não mais prevalecerá, salvo para informações que coloquem em risco a segurança nacional ou a privacidade do cidadão.

Outras diretrizes trazidas pela LAI são: obrigatoriedade de órgãos públicos realizarem a divulgação de informações independente de solicitação - a isso chama-se de transparência ativa que ocorre quando o órgão público disponibiliza informações nos canais existentes de forma proativa, colocando a informação à disposição do cidadão, ou, conforme Molinaro e Sarlet (2016, p. 19) “quando o Estado concede proativamente amplo acesso a informações de interesse coletivo e geral, divulgando-as, principalmente, em seus sítios eletrônicos”; a utilização da tecnologia da informação para divulgação de informações; a promoção da cultura da transparência na administração pública; o desenvolvimento do controle social.

O art. 5º, ao trazer o dever do Estado de garantir o direito de acesso à informação, determina que os procedimentos para perfectibilizar o direito devem ser “objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011). Aqui reforça-se a ideia de que as informações disponibilizadas pelos órgãos públicos devem ter um linguagem acessível ao cidadão, jamais no jargão burocrático ou tecnicista, há uma diferença larga entre o que preconiza a LAI e aquilo que a LRF estabelece, aquela está voltada ao fiscal cidadão, enquanto que está – a trazer conteúdo fiscal, orçamentário e contábil – se destina aos fiscais técnicos, já que a complexidade de uma análise



orçamentária passa longe da compreensão do cidadão que busca clareza nos gastos e nos atos da administração pública sem ter o conhecimento ou a formação específica.

Já no art. 7º da LAI é trazido um rol de quais informações podem ser obtidas através do direito de acesso à informação, sendo elencado primeiramente no inciso I que o cidadão tem direito de obter orientação de como ter acesso às informações. Houve uma clara e importante preocupação em se destacar que além de informar, os órgãos públicos devem proporcionar orientação de como os cidadãos podem encontrar as informações às informações disponibilizadas. Enquanto que no inciso VI coloca-se o direito de obter “informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos;” (BRASIL, 2011).

Neste aspecto específico encontramos aquilo que pode se considerar lupa do cidadão, que ao desconfiar de irregularidades na utilização do patrimônio público, na contratação de serviços, na elaboração de contratos, ou seja, na gestão dos recursos públicos, pode requerer informações. Esse não é só um instrumento de cidadania, que visa uma prevenção geral, que pode e deve também ser utilizado pela oposição política, dessa forma se faz um cerco ao administrador que tem intenções escusas. Do mesmo modo que a publicidade pode amedrontar o administrador corrupto, ela serve de incentivo e premia o bom administrador (MOLINARO; SARLET, 2016, p. 19-26).

O art. 8º da LAI traz aquilo que chamamos de transparência ativa, determinando aos órgãos públicos e às demais entidades que abrangidas pela lei que promovam a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodias, em locais de fácil acesso, independentemente de requerimento. Ou seja, o cidadão não necessita solicitar e aguardar retorno das informações, elas devem estar disponibilizadas. Trata-se de uma importante ferramenta para viabilizar o controle social, sendo que a própria lei define quais as informações mínimas que devem ser disponibilizadas. Primeiramente o órgão deve disponibilizar suas competências, e estrutura organizacional, além de endereços, telefones e horários de atendimento das respectivas unidades. Essas informações iniciais são básicas, servindo apenas como meio para que o cidadão busque acessar as informações de interesse público. Posteriormente faz-se a exigência de disponibilizar informações sobre os recursos financeiros, despesas, licitações e contratos realizados pelo órgão. Essas informações de fato deixam a administração translúcida, de modo que é possível a qualquer cidadão realizar a testagem de informações e identificar possíveis falhas ou indícios de corrupção, ou mesmo se certificar que os atos daquele órgão seguem a legalidade e a moralidade administrativa. Ainda há exigência de fornecimento de



dados que permitam acompanhara execução de obras projetos e programas. Outra determinação importante é a de sejam disponibilizadas as respostas às perguntas mais frequentes. Dessa forma, se alguma informação é pedida de forma reiterada, cabe ao órgão público franquear sua disponibilidade, assim evitando o transtorno da necessidade de pedido, bem como dinamizando o trabalho dos servidores responsáveis por atender os pedidos de informações (BRASIL, 2011).

Nesse sentido, em seu art. 9º a LAI determina a criação de Serviços de Atendimento ao Cidadão - meio pelo qual os cidadãos podem ter acesso àquelas informações que não são de disponibilização obrigatória - tratando-se aqui da transparência passiva, aquela que é disponibilizada mediante requerimento. Ainda a LAI trata dos recursos cabíveis quando negado o acesso à informação, também regulamenta as hipóteses de sigilo, suas classificações, e por fim a responsabilidade dos servidores públicos, pessoas físicas e entidades privadas que incidirem nas penalidades determinadas na LAI. (BRASIL, 2011).

A entrada em vigor da Lei 12.527/11 deu um passo a mais para a mudança de paradigmas sobre transparência na gestão pública, conforme Gruman (2013, p. 94) passamos de uma “transparência passiva”, onde a Administração Pública divulga informações sob demanda em atendimento às solicitações da sociedade, para uma “transparência ativa”, em que a Administração Pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independente de qualquer solicitação.

Do mesmo modo, a LAI pode ser considerada como inserindo uma guinada no modo de tratar as informações públicas, houve uma mudança de paradigma, “principalmente naquilo que se refere à inversão da regra do sigilo. Isto porque a partir da entrada em vigor da nova lei [...] todas as informações nascem públicas, e somente terão caráter de sigilo em determinadas hipóteses legais.” (DI PIETRO 2012, p. 74).

#### **4 OS SIGNIFICADOS DE INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA**

Diante no conjunto normativo que trata sobre direito de acesso à informação, cabe compreender que significado de informação pode ser distinto dependendo da época em que é discutido, tendo em vista que conforme Batista, informação “é o produto de complexas interações entre tecnologia e cultura” (DI PIETRO 2012, p. 74). Ao tratar de informação para fins de administração pública, democracia e controle social a definição mais apropriada é a que a considera como “uma força constitutiva na sociedade [...] que é produzida, posta em circulação e apropriada pelas sociedades como condição de seu existir



e de seus membros isolada ou coletivamente” (BATISTA, 2010, p. 30-31). Nesse sentido, informação além de ser uma parte da estrutura social, também cria, altera e molda a própria estrutura social em que circula. Assim informação deve ser compreendida no espaço e no tempo em que é circulada.

É de fundamental importância compreender o significado do termo composto informação pública, que tem um caráter específico, mais restrito quanto à sua produção, circulação e apropriação. Como informação pública pode-se conceituar sendo o “bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas” de propriedade da administração direta ou indireta, sendo possível que essa informação tenha sido produzida pela própria administração, ou simplesmente estar sob seu domínio, desde que não esteja restrita dentre as hipóteses de sigilo, estando assim acessível ao cidadão e à sociedade. (BATISTA, 2010, p. 30-31).

Por outro lado, é importante compreender que transparência na a administração pública está ligada à ideia de publicidade e de acessibilidade às informações públicas. Por isso é imprescindível para que haja transparência que existam duas condições: que as informações disponíveis sejam facilmente acessíveis e que, além de acessíveis, sejam inteligíveis, ou seja, possam ser facilmente compreendidas por quem às acessa, de modo que os cidadãos e a sociedade civil utilizem as informações como “meios para aferir a regularidade da atuação administrativa e, sobretudo, encontrar a dinâmica alocativa dos recursos públicos” (LIMA, 2016, p. 257-270).

É importante compreender a amplitude do termo transparência, aqui, adota-se o entendimento de que “[...]transparência possui uma clara semântica com a ideia de previsibilidade da atuação estatal. Enxergá-la com esse objetivo faz com que o largo processo de execução alcance outra forma de compreensão, isto é, não se trata da mera exigência de conhecer o planejamento, mas, sobretudo, saber como atua o Poder Público na execução desse planejamento.” (LIMA, 2016, p. 265).

A transparência da gestão pública permite que haja uma considerável qualificação do debate político, principalmente qualidade no que se refere às críticas feitas acerca das tomadas de decisões, tanto na criação quanto na execução de políticas públicas. “Não é por outro motivo, numa clara pretensão republicana, que a transparência deve ser compreendida como processo identificador da atuação do Poder Público” (LIMA, 2016, p. 257-270). Ainda, cabe compreender que publicidade está mais ligada à mera formalidade de exposição de informação ou da existência de determinado, como o faz um edital ou um



diário oficial. Desse modo, afirma-se que a publicidade é o “primeiro estágio” da transparência, enquanto que no “segundo estágio” encontra-se a acessibilidade de informações, sem que termine aí a caminhada em busca da transparência, que precisa acompanhar a evolução constante das tecnologias da informação, que permitem formas e ferramentas distintas de acompanhamento da gestão pública.

A transparência não pode ser considerada um entrave aos gestores, pois ela tem como propósitos “a transformação das instituições, seja pelo controle social, seja pelo diálogo instituição sociedade decorrente desse controle, imprimindo-lhes maior previsibilidade de suas realizações e, com isso, maior confiança da sociedade” ainda que necessite de uma permanente participação ativa dos cidadãos (LIMA, 2016, p. 257-270).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a transparência é uma ferramenta que pode contribuir como prejudicar a promoção de uma gestão pública mais eficiente. “[...] contribui, quando gera reflexão séria sobre as práticas administrativas e políticas decisórias, isto é, fomenta o processo democrático de discussão pública, alavancando uma opinião pública capaz de direcionar o uso do poder administrativo; prejudica, quando mistificam as relações jurídico-administrativas através de dados e/ou informações decodificadas para o grande público.” (LIMA, 2016, p. 257-270).

Dessa maneira, publicidade pode ser considerada como processo e como resultado de uma publicidade qualificada pela acessibilidade e inteligibilidade das informações públicas, com o objetivo de servir à sociedade como ferramenta para participação, acompanhamento e fiscalização da gestão estatal. Enquanto que a transparência pode ser considerada uma ferramenta limitadora da discricionariedade dos gestores públicos, uma vez que a disponibilidade de informações inteligíveis e acessíveis atinge o processo político “haja vista que o prognóstico da ação pública poderá ser filtrado pela sociedade civil e, nesse sentido, as possibilidades decisórias serão, em tese, reduzidas, exurgindo, desse modo, um fator limitador da discricionariedade política.” (LIMA, 2016, p. 257-270).

## **5 A CORRELAÇÃO NECESSÁRIA ENTRE INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL**

É possível compreender que ainda que a Constituição Federal tivesse previsto o direito de acesso à informação, este não se concretizou de imediato, foi necessário que o legislador editasse uma série de normas, sendo a LAI a lei que tirou da abstração do dever



ser para algo mais concreto, limitando as possibilidades de invencionismo do administrador, diminuindo-lhe a discricionariedade daquilo que entendia ser necessário disponibilizar.

A cultura do sigilo existente da administração pública brasileira – herança de tempos obscuros dos regimes totalitários – aliada à baixa escolaridade da população brasileira e ao distanciamento da sociedade – talvez pela descrença - da gestão pública são fatores que travam a abertura democrática da gestão pública no Brasil.

É de suma importância trazer à luz a correlação entre informação pública, transparência pública e por fim o controle social, que de certa maneira, depende necessariamente de informações claras, compreensíveis fornecidas e disseminadas pelos órgãos públicos de forma ampla para que a sociedade tome conhecimento, se aproprie de tais informações, analise-as, reflita, e contribua para com a administração pública.

Com base na evolução da proteção jurídica do acesso à informação no Brasil trazida anteriormente, pode-se afirmar que a Constituição traz em seu bojo a intenção de viabilizar a participação popular, indicando caminhos a serem seguidos pelo legislador para que se concretize a participação da sociedade junto à administração pública, e dando como ferramenta de participação o controle social de políticas públicas. Por isso a grande importância de unir os conceitos de informação, transparência e a correlação necessária destas para o exercício do controle social.

Partindo do pressuposto de que Informação Pública é um bem público - criado pela administração pública ou por terceiros, mas de posse daquela e de interesse público, possível de ser repassada sem que coloque em risco a soberania ou a segurança nacional - compreende-se que a informação pública pertence ao povo, sua finalidade é transmitir ao cidadão o relato ou a previsibilidade dos atos públicos. De forma que “torna-se imprescindível que o acesso às informações sobre as políticas governamentais e seus respectivos gastos se realizem em linguagem simples, de forma que o cidadão comum possa compreender.” Secchin (2008, p. 28-45).

A transparência pública, sob o ponto de vista de que a administração pública se abre para que a sociedade compreenda seus atos, seus gastos e suas decisões, de forma que com essa compreensão a sociedade tenha condições de participar contribuindo e fiscalizando o Poder Público. Do mesmo modo, “a transparência estimula a participação social, a informação divulgada aproxima sociedade da gestão exercida por seus representantes.” (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014).

Enquanto que as entidades públicas têm o dever legal de serem transparentes, de promoverem a cultura da transparência, “a sociedade tem o direito ao acesso e o



acompanhamento da administração pública, como forma de consolidação da cidadania.” (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014).

Ao promover a transparência, os gestores públicos permitem que se crie um espaço de “análise e reflexão”, impedindo que informações públicas fiquem restritas a quem participa do governo. Dessa forma há o envolvimento de diferentes atores, das mais diversas classes sócias que podem participar dos processos de tomada de decisões e acompanhar a gestão da coisa pública. (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014).

Conforme Secchin (2008, p. 32) “o controle social pode ser visto como um conjunto de ações possíveis que um grupo social pode implementar, de forma a viabilizar a execução do bem comum, garantido por normas, princípios, cultura e costumes”. Assim, cabe ao Estado incentivar a sociedade a participar das tomadas de decisões e acompanhar as políticas públicas, como forma de exercício da cidadania. O controle social pode ser um mecanismo de responsabilização dos gestores públicos, devendo ser exercido antes, durante e depois de iniciados os programas e ações públicas.

Secchin (2008, p. 32) também preconiza pelo entendimento de que não se objetiva com ele apenas tomar conhecimento do montante de recursos públicas despendidos em políticas públicas ou no gerenciamento da máquina estatal, o controle social vai muito além disso, busca avaliar a “economicidade, imparcialidade, racionalidade, assim como a adequação do atendimento das necessidades da sociedade, isto é, o bom emprego dos recursos públicos”.

A transparência, não é, e nem será, a solução para todos os males enfrentados pela sociedade brasileira, mas certamente é uma ferramenta capaz de limitar o poder invisível da política do sigilo e do segredo, circunstâncias em que se encontra a condição ideal para a corrupção, o desrespeitos aos direitos e às garantias fundamentais. Além disso, se faz necessário a existência de instrumentos que propiciem ao cidadão identificar essa transparência tendo acesso às informações da gestão administrativa.

Dessa forma, entende-se que os direitos à informação, à boa administração e à participação popular são direitos que interligados, sendo um dependente e propulsor dos outros, todos necessários para que se busque a concretização de um estado democrático. A democracia não se dá apenas pelo voto, é necessário saber o que e como a administração pública toma suas decisões (MAAS, 2016)

Dessa maneira, “o acesso à informação, mais do que um direito do cidadão, é um dever constitucional imposto à administração Pública” (BITENCOURT; RECK, 2016, p. 105). Não havendo como negar que o acesso à informação está intimamente ligado ao



exercício de outros direitos fundamentais, mas ressalta-se que a participação popular nas tomadas de decisões depende necessariamente de informação. Nesse sentido a transparência na administração pública permite a participação popular por meio de “canais institucionais de participação na gestão governamental”. Sendo necessária a distinção de participação social e controle social pode-se afirmar que aquela “ocorre no momento da tomada de decisão pela administração pública”, enquanto esta ocorre após esse processo tendo a finalidade de analisar se as decisões dos gestores públicos estão conforme o estabelecido na legislação, dessa forma “todo controle pressupõe a participação, mas nem toda participação social é uma forma de controle social. O fato é que para o exercício de ambos, a transparência sobre as ações governamentais é fundamental”. (BITENCOURT; RECK, 2016, p. 98-99).

A importância da participação social reside no fato de não ser razoável pensar em uma organização de Estado que envolva interesses públicos sem a participação da sociedade, faltando assim legitimidade para as tomadas de decisões. Ainda, o controle social exerce a função de impedir os desvios de poder gestão do poder, propiciando aos cidadãos – após a tomada das decisões – realizar o acompanhamento e a fiscalização do poder público, dessa forma promovendo uma aproximação dos administrados junto à administração pública. (BITENCOURT; RECK, 2017, p. 72-73).

Diante disso, é importante unir três pilares fundamentais para a democracia participativa: informação, transparência e controle social. Como afirmou-se anteriormente, informação é um dos elementos para existência da transparência, sendo que está também o é para o controle social, que é caracterizado pelo controle, avaliação e contribuição participativa na construção de diretrizes e políticas públicas realizada de forma direta pela sociedade civil junto à Administração Pública, sendo uma ferramenta de proteção das garantias e direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição. (PIVETTA, 2013).

Considerando que o destinatário das políticas públicas é a própria sociedade “ninguém melhor que o próprio cidadão para avaliar a eficiência da atividade administrativa”, de modo que se possa contribuir para melhoria dos serviços prestados sugerindo adequações ou mesmo apontando elementos que permitam concluir que determinada política pública não é eficiente para atingir sua finalidade, de modo que seja necessário repensar ou reformular determinada política pública. (PIVETTA, 2013).

Desse modo, o controle social não é apenas uma ferramenta de controle do Poder Público, mas uma ferramenta de democracia propriamente dita. O controle exercido pela





sociedade civil, age como inibidor de condutas corruptivas, abusivas e desviantes da finalidade da administração pública que é atender à sociedade. (PIVETTA, 2013).

Conforme a Controladoria Geral da União, a participação social e o controle social na gestão e aplicação dos recursos públicos são importantes meios que visam efetivar a cidadania num contexto complexo: “Tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais de um país e do próprio fenômeno da corrupção, o controle da Administração Pública não se deve restringir ao controle institucional. É fundamental para toda a coletividade que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados.” (CGU, 2012, p.16).

Segundo Lima (2016, p. 269), a transparência pode ser considerada um “limitador da discricionariedade política”, pois a disponibilidade de informações acessíveis e inteligíveis aos administrados permite que estes ajam contra eventual ação política, o que não aconteceria se imperasse a regra do sigilo.

Nesse sentido a transparência e o acesso à informação são meios necessários para que haja participação popular e controle social de políticas e da gestão pública. Ademais, pode-se dizer “que democracia tem por condição a transparência”, há uma dependência necessária entre esta e aquela, pois o poder estatal legítimo é do povo, a ele cabe o controle do Estado, de modo que não se enxerga um estado democrático se não com transparência e participação popular. “É a vontade coletiva, personificada na concepção do Estado, cujas condutas são dirigidas e conduzidas pelos administradores públicos, que têm o dever de prestar contas aos seus administrados [...]” (BERNARDES, 2015, p. 25).

## CONCLUSÃO

O acesso à informação é um pilar para a democracia, uma vez que sem informação as escolhas ou decisões dos cidadãos não terão estrutura basilar, ou seja, qualquer participação do cidadão junto à administração pública, nos espaços democráticos, pode estar comprometida, visto que para que seja possível fazer boas escolhas, é necessário que se tenha compreensão do que é que se está a escolher.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a Constituição Federal - ao determinar que o Brasil se constitui como um Estado democrático de Direito, definiu que o cidadão participaria direta ou indiretamente das escolhas públicas e ao trazer em seu bojo os princípios da publicidade e da transparência, bem como o direito fundamental à informação



aos seus cidadãos e o dever do Estado de prestar informações - construiu um norte a ser seguindo pelo legislador ordinário, que no enalço de concretizar o direito de acesso à informação e perfectibilizar tais princípios editou diversas leis, destaca-se dentre elas a lei de acesso à informação, que contribuiu de maneira ímpar para a mudança de paradigma no que se refere ao dever estatal de dar publicidade e prestar informações sobre seus atos, uma vez que a LAI trouxe um rol de informações que obrigatoriamente devem estar à disposição do cidadão independentemente de solicitação.

É importante salientar que tais conjuntos normativos não significam que de pronto estará garantido o direito ao acesso à informação, é necessário compreender que transparência na administração pública está ligada à ideia de publicidade e de acessibilidade às informações públicas, isso significa que não basta dar publicidade aos atos da administração pública, é necessário que estes sejam acessíveis e principalmente compreensíveis – inteligíveis – por qualquer cidadão, de modo que este possa utilizar-se dos meios de participação e de controle social para contribuir com a fiscalização sobre os gestores públicos. Assim, pode-se afirmar que o controle social, de certa maneira, depende necessariamente de informações claras, compreensíveis fornecidas e disseminadas pelos órgãos públicos de forma ampla para que a sociedade tome conhecimento, se aproprie de tais informações, analise-as, reflita, e contribua para com a administração pública.

Nesse sentido, pode-se afirmar que ao mesmo tempo em que há uma distinção entre informação e transparência – aquela é um direito do cidadão, enquanto esta é um dever estatal – há também uma correlação absolutamente necessária entre elas, já que sem transparência não há informação capaz de proporcionar o controle social efetivo dos atos dos gestores e das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

*Acesso à informação*, Brasília, disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao> acesso em 09 mai. 2018.

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

BERNARDES, C. F. S. *O direito fundamental de acesso à informação: Uma análise sob a ótica do princípio da transparência*. 2015. 175f. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais. 2015.



BITENCOURT, C. M.; RECK, J. R. *Controle da transparência na contratação pública no Brasil - o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da Administração Pública*. Revista do Direito, v. 2, n. 49, p. 96-115, 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/7892/5125> Acesso em: 06 abr. 2018.

BITENCOURT, C. M.; RECK, J. R. O controle social de políticas públicas: construindo relações entre Política pública, participação, controle social e os argumentos que os Interligam como mesmo processo de decisão. *Estado, mercado e sociedade: perspectivas e prospecivas*. p. 60-77. / Organizadores Rogério Gestal Leal; Rafael Padilha dos Santos e Colvis Demarchi; autores André Viana Custódio...[et al.]. - dados eletrônicos - Itajai: Univali, 2017. Disponível em: <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx> Acesso em: 06 abr. 2018.

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

BRASIL. *Lei complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. *Lei Complementar nº 131*, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

BRASIL. *Decreto nº 7.185*, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

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

BULOS, U. L. *Direito constitucional ao alcance de todos*. 5. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 76, de 28-11-2013. São Paulo: Saraiva, 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público: Controle Social - Orientação aos cidadão para participação na gestão pública e exercício do Controle Social*. 3.ª ed. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf> Acesso em: 06 abr. 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*, 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FIGUEIREDO, V. da S.; SANTOS, W. J. L. dos. *Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública*. Revista de Contabilidade e Controladoria, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 6, n.1, p. 73-88, jan./abr. 2014. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/rcc/article/view/32082> Acesso em 14 mai. 2018.

GOMES, F. B. *Elementos de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 2012.



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: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/18873/10406> Acesso em: 05 abr. 2018.

HOMERCHER, E. *O princípio da transparência e a compressão da informação*. Revista Jurídica da Presidência, v. 13, n. 100, p.375-391, 2011.

LIMA, R. M. R. *Orçamento e transparência: uma conquista sem fim ou como a gestão pública flerta com a opacidade*. Revista da AGU, Brasília, v.15, n.2, p. 251-290, abr./jun. 2016. Disponível em <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/654/718> acesso em 11 mai. 2018.

LIMBERGER, T. *Transparência Administrativa e Novas Tecnologias: o Dever de Publicidade, o Direito a ser Informado e o Princípio Democrático*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 244, p. 248-263, 2007. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42471> Acesso em 13 de jun. 2018.

MAAS, R. H. *O dever dos entes estatais de disponibilizar informações públicas como fundamento para o exercício do status activus processualis no controle de políticas públicas: uma proposta de canal de informação e transparência em políticas públicas da saúde (CITAPP SAÚDE) frente ao estudo da judicialização da saúde em Santa Cruz do Sul*. 2016. Disponível em <http://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/1305> Acesso em: 06 abr. 2018.

MOLINARO, C. A.; SARLET, I. W.; *O direito à informação na ordem constitucional brasileira: breves apontamentos*. In: Ingo Wolfgang Sarlet; José Antonio Montilla Martos; Regina Linden Ruaro. (Coord.) Acesso À Informação Como Direito Fundamental e Dever Estatal. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016, p. 11-26.

MPF. Ministério Público Federal. *Combate à Corrupção – Ranking Nacional da Transparência*. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/o-projeto-new>. Acesso em 05 abr. 2018.

PAES, E. B. *A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios*. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 62 n. 4, p.407-423, out/dez. 2011. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/13/showToc> Acesso em 17 mai. 2018.

PIVETTA, S. L. *Direito Fundamental à Saúde: Regime jurídico-constitucional, políticas públicas e controle judicial*. 2013. 270 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná: Curitiba.

SARLET, I. W. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. In: MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D.; SARLET, I. W; Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

SECCHIN, L. B. de M. *Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania*. Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Ano III, nº 5, Dezembro/2008. p. 28-45, Brasília: CGU, 2008. Disponível em [https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista\\_da\\_CGU/issue/view/issue/16/pdf\\_4](https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/issue/view/issue/16/pdf_4) Acesso em 15 mai. 2018.