



O PEDIDO DE ABERTURA DE BASE DE DADOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA A CONCRETIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL DIGITAL

THE REQUEST TO OPEN A DATABASE TO THE MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION AND ITS IMPORTANCE FOR THE IMPROVEMENT OF THE EXERCISE OF DIGITAL SOCIAL CONTROL

André Afonso Tavares¹

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa busca realizar análise do instituto da abertura de base de dados governamental enquanto uma das formas de concretização do exercício do controle social de políticas públicas pelo cidadão ou sociedade civil organizada em face do Estado. Para tanto, a problemática a ser respondida será: *de que forma a legislação brasileira prevê a possibilidade do pedido de abertura de base de dados no âmbito da Administração Pública municipal e qual sua importância para o exercício do controle social digital de políticas públicas?*

2. OBJETIVOS E METODOLOGIA

O objetivo geral da pesquisa será compreender o instituto de abertura provocada de base de dados públicos com a finalidade de possibilitar o exercício do controle social digital. Enquanto objetivos específicos, buscar-se-á, inicialmente, esclarecer os conceitos teóricos referentes à abertura de base de dados públicos e ao acesso à informação. Em seguida, irá ser realizado detalhamento legal e procedimental para provocação de abertura de dados públicos perante o Poder Público municipal. E, por fim, apresentar-se-á a

¹ Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS - UNISC. Mestre em Direito. Especialista em Direito Público e em Auditoria Governamental. MBA em Ciência de Dados. Graduado em Direito e em Ciências Contábeis. Graduando em Engenharia de Software. Advogado. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4796837975465187>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9549-8096> E-mail: afonsotavares.andre@gmail.com



importância desse instituto para a concretização do exercício do controle social digital, em especial, quando pensado e exercido no campo das políticas públicas.

Será utilizado o método dedutivo e como abordagem metodológica se utilizou de pesquisa bibliográfica e consulta às fontes legislativas.

3. PRINCIPAIS RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Lei de Acesso à Informação – LAI, prevê, em seu artigo 8º, parágrafos 2º e 3º, o dever da Administração Pública, em suas plataformas de governo na internet, possibilitar, de forma ativa, no que se refere às informações contidas no parágrafo 1º do mesmo artigo, tanto o acesso aos dados abertos (inciso II), quanto o acesso automatizado por sistemas externos de forma aberto, estruturado e legível por máquina (inciso III) (BRASIL, 2011).

Além disso, a LAI salienta, em seu artigo 10, a possibilidade de, quanto aquelas informações não disponibilizadas ativamente, sejam solicitadas por meio de pedido de acesso provocado, às quais, não sendo possível o acesso imediato, deverão ser disponibilizadas no prazo de 20 (vinte) dias, passível de uma única prorrogação, desde que justificado por escrito, por mais 10 (dez) dias, conforme artigo 11, parágrafos 1º e 2º (BRASIL, 2011).

Em vista desses dispositivos, os portais digitais de acesso à informação desenvolvidos à época pelos entes públicos buscaram possibilitar de forma pública, a partir de filtros de consultas neles previamente modelados, cada um a seu critério, a exportação dos dados consultados em planilhas de formato aberto, conforme os filtros de consulta selecionados.

Não se fazia presente, em um primeiro momento, a preocupação com a exportação de uma base completa de dados referentes, por exemplo, às licitações ou contratos administrativos de um determinado ente público, sendo necessária, no caso desse interesse específico, a exportação parcial, a partir dos filtros ali disponibilizados, por exemplo, por período, por órgão ou outro critério, para que, de exportação em exportação, fosse possível uma totalização de dados.

Porém, tal prática, consistente em um verdadeiro “trabalho de formiguinha”, tornou-se totalmente inviável atualmente, uma vez que muito



tempo fica perdido na realização de cada exportação de um conjunto de dados que se torna cada vez maior, tendo em vista a produção diária de dados pelas entidades públicas em diversas áreas da gestão e políticas públicas. Diante disso, percebeu-se a necessidade de disponibilizar, não mais meramente a exportação parcial de dados dependente da seleção de filtros específicos, mas a própria totalidade das bases de dados dos entes público, procedimento que se chamou de abertura de base de dados.

Essa possibilidade decorreria dos próprios dispositivos citados anteriormente da Lei de Acesso à Informação, referentes ao acesso à informação na forma passiva, porém é reforçada por práticas modernas de Governo Aberto, sendo, no Brasil, de forma mais destacada, inicialmente, pela Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014, chamado Marco Civil da Internet, a qual trouxe, em seu artigo 24, inciso VI, enquanto diretriz de atuação do Poder Público, “a publicidade e disseminação de dados e informações públicos, de forma aberta e estruturada” (BRASIL, 2014); posteriormente, no âmbito da Administração Pública Federal, pelo Decreto n. 8.777, de 11 de maio de 2016, que instituiu a Política de Dados Abertos, a qual deixou clara, em seu artigo 6º, a possibilidade de solicitação de abertura de base de dados da administração pública, na mesma forma e prazo prevista na Lei de Acesso à Informação; e, por fim, a Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021, denominada Lei de Governo Digital, trouxe em seu artigo 30 expressamente o pedido de abertura de base dados por qualquer interessado.

Quanto à Lei de Governo Digital, há que se destacar que, quanto às administrações públicas direta e indiretas nos níveis estadual e municipal, sua aplicação é facultativa e depende de adoção de seus comandos por ato normativo próprio de cada ente federado, ao contrário da Lei de Acesso à Informação, que é de observância obrigatória tanto da União quanto dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Observa-se, entretanto, que a não adoção dos comandos da Lei de Governo Digital em nada obsta a possibilidade de se realizar o pedido de abertura de base de dados aos Estados ou aos Municípios não adotantes. Isso porque o espírito normativo por trás do procedimento de pedido de abertura de base de dados está, inicialmente, no âmbito infraconstitucional, na própria Lei de



Acesso à Informação, que regulou o procedimento de acesso à informação e de dados na forma passiva. Na verdade, percebe-se que a Lei de Acesso à Informação não faz diferenciação entre solicitação de abertura de base de dados e acesso à informação propriamente dita, de forma que ambos são possíveis a partir do artigo 10 da LAI, na medida em que traz, enquanto definição legal de informação, em seu artigo 4º, inciso I, conceito que abrange tanto os dados processados quanto os dados brutos contidos nas bases de dados dos entes públicos² (BRASIL, 2011).

A abertura de base de dados interessa especialmente ao controle social, posto que, como a Administração Pública não é obrigada a realizar todo e qualquer cruzamento e/ou tratamento de dados que interesse à sociedade em geral, além de que não está obrigada a produzir relatórios específicos a partir de múltiplas fontes de dados ou então fornecer análises específicas oriundas da interpretação de suas bases de dados, a manipulação, visualização e análise das bases de dados completas, além de superar a exportação apenas parcial de dados, combinada com a interoperabilidade entre bases abertas, pode fornecer *insights* mais precisos e abrangentes ao controle social digital³ exercido pelo cidadão ou sociedade civil organizada, em especial, referente quanto às políticas públicas que envolvam áreas sensíveis, bem como fomentar a própria gestão participativa⁴ do orçamento público.

Destaca-se, por fim, que, embora possam ser atributos que se relacionem e, no setor público, em regra, devem ser promovidos, o atributo da interoperabilidade não pode ser confundido com o de dados abertos ou abertura

² “Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; [...]” (BRASIL, 2011)

³ Controle social digital aqui referido significa o exercício do controle social exercido pelo cidadão ou sociedade civil organizada em face do Estado a partir da utilização de recursos tecnológicos possibilidades especialmente a partir da popularização da internet e dos portais de governo digital. Acerca do assunto, ver: TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Diálogo entre o Direito e a Engenharia de Software para um novo paradigma de transparência: controle social digital. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 8, p. 9-34, 2021.

⁴ Acerca da temática, ver: TAVARES, André Afonso.; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Democracia participativa na era digital: contribuições para a participação popular nos conselhos de direitos municipais. **Revista Direito da Cidade**, v. 14, p. 1071-1094, 2022.



de dados. Consoante escrevem Tavares e Bitencourt (2022, p. 149), enquanto a interoperabilidade possibilita a interação dos dados presentes em sistemas de diferentes órgãos, entidades, esferas de poder, ou pela própria sociedade, a abertura permite a disponibilização dos dados públicos para que sejam manuseados e processados por usuários internos e externos à estrutura administrativa. Assim, a abertura não implica necessariamente em interoperabilidade, embora seja possível o armazenamento posterior desses dados em outro banco a fim de possibilitar a interoperabilidade. Porém, a interoperabilidade ideal resulta da interação direta com a fonte original dos dados, a fim evitar justamente essa replicação de dados e criação desnecessária de novas bases de dados pelos usuários.

4. CONCLUSÕES

O presente trabalho traz enquanto conclusão principal que o pedido de abertura de base de dados decorre da própria redação da Lei de Acesso à Informação, a qual obriga tanto União quanto Estados, Distrito Federal e Municípios, quando trata da transparência passiva e define o termo informação como aquela que abrange tanto o dado processado quanto o dado não processado constante em base de dados do ente público.

Verificou-se, além disso, que a manipulação, visualização e análise das bases de dados governamentais completas, além de superar a exportação apenas parcial de dados, quando especialmente combinada com o instituto da interoperabilidade, pode fornecer *insights* mais precisos e abrangentes ao controle social digital exercido pelo cidadão ou sociedade civil organizada, em especial, referente quanto às políticas públicas que envolvam áreas sensíveis, bem como fomentar a própria gestão participativa do orçamento público.

Palavras-chave: Controle Social. Dados abertos. Interoperabilidade. Políticas Públicas. Transparência pública.

Keywords: Social Control. Open data. Interoperability. Public policy. Public transparency



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014.** Marco Civil da Internet. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm> Acesso em: 10 maio 2022.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Diálogo entre o Direito e a Engenharia de Software para um novo paradigma de transparência: controle social digital. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 8, p. 9-34, 2021.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. A Lei do Governo Digital e os Laboratórios de Inovação: Inteligência Artificial, Ciência de Dados e Big Open Data como ferramentas de apoio à Auditoria Social e Controle Social. *In*: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do. (Coords). **Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública**: a Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

TAVARES, André Afonso.; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Democracia participativa na era digital: contribuições para a participação popular nos conselhos de direitos municipais. **Revista Direito da Cidade**, v. 14, p. 1071-1094, 2022