

FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO
FESPSP

André Martins Pinheiro da Silva

**O PAPEL DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU) NA
IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPARÊNCIA
PÚBLICA**

São Paulo

2015

André Martins Pinheiro da Silva

**O PAPEL DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU) NA
IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPARÊNCIA
PÚBLICA**

Artigo científico apresentado no curso de pós-graduação em Gestão Pública da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

São Paulo

2015

O PAPEL DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU) NA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

***André Martins Pinheiro da Silva¹**

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo traçar um panorama geral das funções da Controladoria Geral da União (CGU) no processo de implementação da lei de acesso à informação pública brasileira (lei 12527/2011). Para tanto, de início, foi traçado um painel interdisciplinar sobre a evolução histórica do conceito de direito de acesso à informação pública, a partir de movimentos convergentes no campo institucional (amadurecimento de institutos jurídicos-políticos afinados com o tema da transparência, tais como república e democracia), no campo das ciências da informação e no campo do direito com destaque os desdobramentos da edição do marco legal sobre o tema. Em seguida, buscamos discutir a insuficiência da mera previsão legislativa, atrelada aos limites estreitos da legalidade administrativa, para a concretização de uma verdadeira política de transparência pública, ponderando a necessidade de que juntamente com a aplicação da legislação de regência sejam instrumentalizadas medidas concretas de intervenção num quadro burocrático ainda fortemente marcado pela cultura do sigilo, o que pode ser feito com o manejo de subsídios trazidos pela concepção de governança administrativa. Dada a posição de centralidade que a LAI reservou à CGU para a condução da política de acesso à informação pública no Brasil, descrevemos sucintamente alguns dos programas em andamento atualmente, e os examinamos com foco na identificação de elementos da governança que possam auxiliar da concretização da lei. Ao final, esboçamos algumas críticas a esses programas, sobretudo no que diz respeito à incipiência de ações que priorizem a preparação e conscientização dos destinatários da informação pública com a mesma ênfase que se tem dado ao treinamento dos servidores que tratam e custodiam essas informações.

Palavras-chave: lei de acesso à informação pública – transparência pública – direito administrativo – governança – Controladoria Geral da União.

¹ Aluno do curso de especialização em Gestão Pública da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (Faculdade de Administração). Artigo científico apresentado como requisito parcial à aprovação no referido curso com orientação da **Professora Cristhiane Aparecida Falchetti**.

Abstract: Abstract: This paper aims to outline an overview of the functions of the Comptroller General (CGU) in the implementation process of the access law to the Brazilian Public Information (Law 12527/2011). For this, at first, it was drawn an interdisciplinary panel on the historical evolution of the concept of right of access to public information, from convergent trends in the institutional field (maturing of legal and political institutions in tune with the theme of transparency, such as Republic and democracy), in the field of information sciences and in the field of law especially the developments of the issue of the legal framework on the subject. Then we discuss the insufficiency of mere legislative provision, linked to the narrow limits of the administrative legality, to establish a genuine public transparency policy, balancing the need for along with the application of current law are manipulated concrete intervention measures a bureaucratic framework still strongly marked by the culture of secrecy, which can be done with the management of grants brought the design of administrative governance. Given the central position that the LAI has fixed by CGU for the conduct of the public information access policy in Brazil, we describe briefly some of the programs currently in progress, and examined with a focus on identification of governance elements that can assist the implementation of law. Finally, we outline some criticism of these programs, particularly with regard to incipient actions that prioritize the preparation and awareness of the public information recipients with the same emphasis that has been given to the training of servers that handle and guarding that information.

Keywords: law on access to public information - public transparency - administrative law - governance - the Comptroller General.

Introdução

Dentre os vários elementos e implicações que envolvem o estudo sobre a afirmação histórica dos processos democráticos em todo o mundo, vem assumindo destaque a questão relacionada à transparência pública como um dos vetores de análise da qualidade das democracias.

Além da marca da interdisciplinaridade, o tema não pode ser examinado sem que se focalize um painel de articulações possíveis e necessárias com as temáticas da corrupção, do controle social da administração pública, da responsabilização (*accountability democrática*), da participação social e dos direitos humanos (ANGÉLICO, 2012). Assim, a temática da transparência pública envolve uma rica gama de assuntos e subtemas que não se circunscreve aos domínios das disciplinas estudadas nos cursos de administração pública, mas se estende para o âmbito da ciência política e da teoria democrática, da ciência da informação bem como do direito administrativo, ao qual compete o controle da administração pública.

O interesse dos estudiosos da ciência política está relacionado ao processo de construção e desenvolvimento de conceitos e instituições políticas, como a forma republicana de governo e o regime democrático. No terreno da ciência da comunicação, o tema passou a ocupar posição central no curso da evolução conceitual do termo direito da informação que abrange, além do direito de acesso à informação pública, o direito de informar e o direito de ser informado. No que diz respeito ao domínio da ciência jurídica, há implicações significativas, com particular ênfase na seara da teoria do Estado. Isso porque os institutos, normas e princípios tradicionais do direito administrativo, ancorados no fundamento matricial do princípio da legalidade administrativa, veem sofrendo sensíveis alterações nos últimos tempos.

As mudanças perpetradas no âmbito da prática administrativa, fruto de novas e complexas demandas sociais, criaram a necessidade de que as fórmulas jurídicas, conquanto preservem no essencial sua índole de proteção da ordem e da segurança,

estejam aptas a conviver com instrumentos de aplicação formalmente mais flexíveis e substancialmente mais ágeis, sob pena de frustrar-se a eficácia social da regulação.

Há certo consenso na literatura especializada de que um sistema eficiente e bem articulado de transparência pública constitui importante mecanismo de combate à corrupção, na medida em que subsidia o cidadão de dados e informações que permitam uma maior visibilidade da atuação dos ocupantes do poder político e, conseqüentemente, melhor qualidade da participação social na gestão pública. De outro prisma, o dever de transparência pública está associado intimamente com o regime jurídico administrativo, mais especialmente como o princípio da publicidade (Art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988), o que pressupõe acesso à informação.

O desenvolvimento de instrumentos e do direito à informação pública, por sua vez, não se deu de forma linear no tempo e no espaço. Ao contrário, o estudo do tema revela que esse processo apresenta características muito próprias conforme as singularidades institucionais dos diversos países em que foi percebido. A exemplo do que se passou em outros ramos dos direitos humanos, a incorporação de conquistas jurídicas nas legislações nacionais ocorreu mediante avanços e recuos, marchas e contramarchas, não só do ponto de vista temporal mas também do ponto de vista geográfico.

O direito de acesso à informação nasce nos foros do ativismo internacional dos direitos humanos como uma ideia bastante ligada ao aperfeiçoamento das instituições democráticas, tocando, em especial, os problemas relativos à participação social na vida pública e ao controle social da Administração. Nesse contexto as políticas governamentais de acesso à informação desempenham uma função instrumental da democracia na medida em que permite à cidadania participação efetiva na implementação, controle e avaliação dos serviços públicos.

Essa função, no entanto, não se realiza apenas com a edição de uma lei de regência da matéria, mas pressupõe medidas materiais que lhe deem concreção. Ainda assim, a formulação, implementação e o monitoramento (avaliação) de tais medidas não se concretizam apenas com voluntarismo e boas intenções dos governos e dos agentes

públicos, mas exigem um aporte institucional bem organizado e especializado para o atendimento das demandas sociais.

À vista dessas formulações, no sistema regulatório traçado pelo marco legal instituído pela lei 12.527, de 18.11.2011 (LAI), figura a Controladoria Geral da União (CGU) como órgão encarregado desta missão no âmbito da administração pública federal. , dada a natureza do tema e suas múltiplas faces, identifica-se a posição chave da CGU para aturar numa aproximação entre direito e governança administrativa.

O objetivo desse trabalho é explorar esse aspecto de interseccionalidade no âmbito da operacionalização da CGU, traçando um panorama geral do papel de destaque e centralidade conferidos a ela pela legislação brasileira. Para isso, a metodologia utilizada foi a realização de análises qualitativas, por meio de levantamento bibliográfico no campo da produção científica em ciências jurídicas, em ciências da comunicação social, bem como em teoria política e estudos em políticas públicas. Da mesma forma, foram exploradas fontes documentais disponíveis na rede mundial de computadores (INTERNET), não somente com o exame de arquivos oficiais, mas também da legislação de regência da matéria.

O trabalho está estruturado em dois tópicos gerais. No primeiro tópico, cuidaremos de abordar três vertentes convergentes que deram suporte ao nascimento do direito de acesso à informação pública como valor autônomo no quadro institucional. Estas três vertentes de análise referem-se: a) à evolução dogmática do direito de acesso como um dos núcleos do direito da informação; b) à relação do direito de acesso com os clássicos institutos da república e da democracia e, por fim; c) ao movimento de aproximação de elementos de direito administrativo com o estudo de políticas públicas com vistas à implementação de uma política de transparência global que atenda aos anseios nela depositados pela cidadania. No segundo tópico cuidaremos especificamente do papel da CGU no programa de implantação da LAI na administração pública federal, não só no que atine às suas funções de órgão recursal final no âmbito administrativo, e de instância encarregada da promoção e do fomento da cultura de transparência da administração pública federal, mas também – e com especial ênfase – às suas atribuições como órgão de monitoramento da política pública de transparência, função essa que lhe foi atribuída pelos artigos 68 e 69 do Decreto 7.724 de 16 de maio de 2012.

Lei de acesso informação pública (LAI): da positivação do direito à construção da política pública.

No Brasil, a temática da transparência na administração pública ganhou estatuto legal com a LAI, cujo processo inseriu-se na pauta do Congresso Nacional Brasileiro (agenda estatal), no ano de 2009, com a apresentação de projeto de lei que viria a se concretizar na aprovação da Lei 12.527, de 18.11.2011. No que se pode chamar de uma nova etapa, a pauta da transparência, já com o advento do marco legal, passa a compor a agenda governamental com a necessidade de edição de decretos que regulamentem a LAI. Essa tarefa foi levada a efeito com a edição do Decreto 7.724 de 16 de maio de 2012, que regulamenta os dispositivos da LAI, detalhando seu âmbito de abrangência e o modo de operação das autoridades públicas encarregadas da política de transparência.

Essa iniciativa brasileira constituiu a primeira fase da implantação de uma política pública que já vinha sendo reclamada pela cidadania há décadas, não só no âmbito doméstico, mas, sobretudo no plano do ativismo internacional de direitos humanos. Nas últimas décadas, difundiu-se nos governos e organismos internacionais as noções de governança e *accountability*, muito associadas à transparência. A UNESCO (2015) reservou um segmento específico de atuação para cuidar do tema comunicação e informação, incluindo a temática da transparência pública.

No que tange aos fundamentos jurídico-políticos da transparência pública, eles se escoram em institutos já há muito conhecidos da história do pensamento político, e se baseiam no direito à informação, tema que também ganhou novos contornos no debate público recente.

Embora o tema relacionado à comunicação social no mundo já vinha sendo objeto de atenção de governos, universidades e organizações políticas em geral, foi com relatório “Um mundo e muitas vozes” - Relatório MacBride (ONU - 1981) que o assunto ganhou tratamento mais profundo e passou a ser discutido de modo mais aberto. Nessa época, a ONU convocou uma comissão de intelectuais de todos os continentes (o

Brasil não foi representado) para responder à seguinte pergunta: qual o estado da comunicação do mundo? Embora este documento tenha tocado vários pontos importantes, até então pouco discutidos nas instâncias internacionais, as divergências de visões de mundo existentes entre os vários representantes, num contexto fortemente marcado pelos antagonismos ideológicos que caracterizaram a guerra fria, acabaram por inviabilizar a formulação de pontos consensuais mínimos em torno do direito da informação. Para a diplomacia norte-americana o relatório confrontava valores sensíveis àquela sociedade, ligados à liberdade econômica e de mercado. Também afirmaram, com o Reino Unido, que o relatório atacava o livre fluxo de informações, contrariando o ideário liberal. De outro lado, apresentando argumentação crítica em sentido radicalmente oposto, a diplomacia soviética denunciava um predomínio do “jeito americano de viver”, instrumentalizado para a imposição ideológica arbitrária e direcionado a consecução de objetivos imperialistas. Por conta dessas divergências, os Estados Unidos saíram da UNESCO comprometendo consideravelmente o orçamento do órgão.

Os temas principais do relatório eram a concentração da mídia, comercialização da informação, desequilíbrios entre fluxos de informação entre países de primeiro e terceiro mundo e o acesso desigual à informação e à comunicação. Este último aspecto – falta de acesso à informação e à comunicação - é que nos interessa em particular, uma vez que a falta de mecanismos de transparência representa um dos traços característicos mais marcantes de regimes ditatoriais na América.

Com o ambicioso objetivo de formar uma nova ordem comunicacional mundial, o relatório não produziu as consequências esperadas. Com a publicação do Relatório MacBride (1981), as divergências se acentuaram e a liberdade de informação, perdeu espaço na agenda da comunidade internacional. Embora seus contornos estivessem presentes, mesmo que de forma difusa, na ordem jurídica (no plano constitucional e infraconstitucional) dos diversos países, faltou uma definição mais precisa dos três núcleos que a compõem: direito de informar, direito de ser informado e direito de acesso à informação pública (este último também chamado de direito de saber ou direito ao conhecimento).

Apesar disso, é importante mencionar que a temática em pauta já havia sido abordada de maneira textual em, pelo menos, dois dos mais importantes documentos internacionais sobre direitos humanos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (1969):

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (Artigo 19, da Declaração dos Direitos Humanos de 1948. Grifei)

Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha. Convenção Interamericana de Direitos Humanos de 1969).

Conforme Weis (1999), a doutrina internacional dos direitos humanos divide esses direitos em três dimensões. A primeira dimensão (ou geração) engloba as liberdades clássicas e os direitos individuais, que exigem postura negativa (não intervenção) do Estado no âmbito da vida privada, tais como o direito de propriedade, a liberdade de expressão, a autonomia da vontade na esfera negocial, entre outros. Já os direitos humanos de segunda geração dependem de intervenção (postura positiva) do Poder público em criar condições materiais para sua concretização. Incluem-se nessa categoria os chamados direitos sociais e econômicos. A terceira dimensão dos direitos humanos, “*correspondendo a direitos concernentes à toda a Humanidade, como superação do mundo cindido entre Estados desenvolvidos e subdesenvolvidos.*” (WEIS, 1999, p. 40).

O perfil político-jurídico do direito da informação, com eventuais divergências mais relacionadas à terminologia do que à substância, é, portanto, composto pelo direito de informar, provido de cunho predominantemente negativo, direito de receber informação, cunho predominantemente positivo, e o direito de acesso da informação pública, ou, de acordo com a nomenclatura utilizada por alguns órgãos, direito de saber. Ainda que esse último núcleo do direito em análise – direito de receber informação - esteja usualmente enunciado em conjunto com os demais núcleos do direito da informação, essa circunstância não lhe retira a importância, assim como não afasta a necessidade de reconhecimento de algum grau de autonomia em relação aos demais núcleos, precisamente no relativo ao arcabouço legal e institucional para sua proteção. Conforme Soares (2015, p.1):

Abrangido pelo direito à liberdade de expressão, o direito à liberdade de informação é um direito humano fundamental expressamente previsto na Constituição (art. 5º, incisos XIV e XXXIII, art. 37, § 3º, II e art. 216 § 2º). Seu teor está baseado em três feixes: o direito de informar aos outros (de veicular informações), de se informar (de colher dados ou informações) e de ser informado (de receber informações). (p.1).

Essa configuração foi consolidada nos domínios da jurisprudência internacional com a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *CLAUDE REYES v. REPÚBLICA DO CHILE* (MARINO, 2011), em sentença de 19 de setembro de 2006 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), ocasião em que foi reconhecido formalmente o direito de acesso à informação como parte do direito fundamental à liberdade de expressão.

Um importante marco de renascimento da atenção histórica deste movimento - agora com contornos mais concretos em torno especificamente do direito de saber - deu-se com o estudo *Liberdade de informação: um estudo comparado*, de MENDEL (2009), adotado como texto - paradigma pela UNESCO, em que se consolida o direito de acesso à informação pública com maior grau de autonomia:

Nos últimos anos, houve uma verdadeira revolução no direito a informação, que é comumente compreendido como o direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos. Enquanto, em 1990, apenas 13 países haviam adotado leis nacionais de direito a informação, hoje mais de 70 dessas leis já foram adotadas em nível global, e estão sendo consideradas ativamente em outros 20 ou 30 países. Em 1990, nenhuma organização intergovernamental reconhecia o direito a informação. Agora, todos os bancos multilaterais de desenvolvimento e uma série de outras instituições financeiras internacionais adotaram políticas de divulgação de informações. Em 1990, havia uma visão predominante do direito à informação como uma medida de governança administrativa, ao passo que hoje este direito é cada vez mais considerado como um direito humano fundamental. (p. 3).

Sobre esse o desenvolvimento histórico do direito de saber escreve Abdul Waheed Khan, na apresentação da obra citada acima:

A importância do direito de acesso a informação sob o controle de órgãos públicos, por vezes chamado do direito ao saber, ao conhecimento ou à verdade, é reconhecida na Suécia há mais de 200 anos. Contudo, cumpre mencionar que, nos últimos dez anos, este reconhecimento se generalizou por todas as regiões do mundo. Isso fica evidenciado nas abalizadas declarações que sinalizam a importância deste direito, estabelecido por vários organismos internacionais, por diversos atores da ONU e pelos três sistemas regionais de direitos humanos, nas garantias específicas deste direito, adotadas em novas constituições de países que estão em transição para a democracia e na

aprovação de leis e políticas que imprimem efeito prático a este direito por um número crescente de países e organizações internacionais. (p. 1).

Embora a liberdade de informação tenha nascido como uma conquista liberal, juntamente com as concepções de liberdade de expressão e de imprensa em países em que predominavam ideias liberais, atualmente, a experiência mostra que sua concretização demanda intervenção estatal com políticas públicas, afastando-a das características dos direitos fundamentais de primeira geração, ligados às liberdades clássicas e à não intervenção do Estado. Esta parece ser a percepção de Angélico (2012):

A partir desses pensadores clássicos, formou-se a noção liberal de que o Estado era uma espécie de “mal necessário”, um ente que precisava ser controlado e vigiado – daí a importância da transparência e do acesso a informações públicas, para que a sociedade pudesse verificar o que se passa nas entranhas dos governos.

No entanto, nas últimas décadas, houve uma aproximação da noção de transparência governamental com a ideia não muito liberal de garantia de direitos sociais básicos por meio de ações estatais – especialmente em países em desenvolvimento. Como, nestes países mais pobres, o Estado é fundamental na garantia de saúde, educação, moradia e outros dos chamados “direitos da primeira geração”, passou-se a exigir transparência, para que, com o acesso a informações detidas pelos governos, movimentos sociais pudessem direcionar a execução de políticas públicas sociais. (p. 27).

Nesse ponto, ganha importância a necessidade de uma aproximação entre os conceitos de direitos fundamentais e políticas públicas para justificar a necessidade de uma política de acesso. Ao tratar da relação entre essas duas concepções, nascidas de domínios diversos das ciências humanas, BUCCI (2001) adverte que, conquanto de natureza geral, ajusta-se perfeitamente quando se cuida de política pública de transparência:

Definir como campo de estudo jurídico o das políticas públicas é um movimento que faz parte da onda, relativamente recente, de interdisciplinariedade no direito. Alguns institutos e categorias tradicionais do direito hoje rarefeitos buscam novo sentido ou nova força restabelecendo contato com outras áreas do conhecimento, das quais vinha se apartando desde a caminhada positivista que se iniciou no século XIX. Ter-se firmado como campo autônomo, dotado de objetividade e cientificidade desafios do positivismo jurídico é hoje um objetivo até certo ponto superado”. (p.5).

Mais adiante, no mesmo artigo, a autora reserva um item próprio para tratar exclusivamente da relação de instrumentalidade entre políticas públicas e o processo histórico de ampliação do conteúdo jurídico da dignidade humana. Tal abordagem, por

ser a base teórica que subjaz à proposta de análise que ora se faz em matéria de transparência, está bem sintetizada no seguinte excerto digno de nota:

A necessidade do estudo das políticas públicas vai se mostrando à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais. Como se sabe, os chamados direitos humanos de primeira geração, os direitos individuais, consistem em direitos de liberdade, isto é, direitos cujo exercício pelo cidadão requer que o Estado e os concidadãos se abstenham de turbar. Em outras palavras, o direito de expressão, de associação, de manifestação do pensamento, o direito ao devido processo, todos eles se realizariam pelo exercício da liberdade, requerendo, se assim se pode falar, garantias negativas, ou seja, a segurança de que nenhuma instituição ou indivíduo irá perturbar o seu gozo. (BUCCI, 2001, p. 7).

Nesse cenário e para dar resposta à necessidade da instituição de mecanismos que promovam citada aproximação, a LAI conferiu atribuições bastante relevantes à Controladoria Geral da União, como se verá adiante.

O terceiro núcleo do direito da informação só pode ser inteiramente concretizado mediante a implementação de políticas públicas, porque a mera declaração do direito, ainda que em lei positivada, mostrou-se inidônea e ineficaz para garantir a aplicação da transparência integral (passiva e ativa).

Questão preliminar que se coloca relevante é saber-se quando a questão do direito de acesso a informação pública deixou de ser uma mera preocupação difusa no meio social e da opinião pública e passou a ser um problema, na acepção mais precisa do termo, ou seja, uma questão que moveu forças em prol de um compromisso público para busca de soluções. Apesar de ser impossível de identificar uma linearidade histórica, podem-se estabelecer os dois documentos citados como marcos desta trajetória, a par da regulação constitucional de cada país, que se opera invariavelmente por meio de normas dotadas de ampla generalidade, quando não pela mera enunciação de princípios.

Também é possível dizer agora, valendo-se dos instrumentos teóricos próprios do estudo das políticas públicas, que o tema entrou na agenda pública com nomenclatura mais específica, primeiramente, no plano do ativismo internacional dos

direitos humanos. Nesse sentido, viu-se crescente militância especializada da qual são exemplos as ONGs Art. 19, Intervezes, Transparência Internacional etc..

A despeito do protagonismo que o assunto tem assumido nos debates públicos nas últimas décadas, a ideia-fonte de que os negócios públicos devam ser conduzidos em ambiências institucionais que assegurem um mínimo de transparência e visibilidade aos cidadãos e ao público em geral remonta às raízes históricas da noção de República, de democracia, bem como à disciplina constitucional da administração pública que, no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, estatui expressamente a publicidade como princípio da administração pública brasileira. Nessa linha de análise, é possível dizer que, do ponto de vista de sua posição jurídico-institucional na ordem jurídica brasileira, a transparência pública é tópico multirreferencial, uma vez que sua compreensão mais profunda demanda o conhecimento de circunstâncias e realidades que se alojam nos mais diversos ramos de estudo dos fenômenos estatais.

Alinhando a ideia-força de República à de democracia e aproximando os núcleos dessas concepções ao de coisa pública em seu sentido mais amplo, convém trazer à tona as lições de Silva (2007):

O termo República tem sido empregado no sentido de forma de governo contraposta à monarquia. No entanto, no dispositivo em exame ele significa mais do que isso. Talvez fosse melhor até considerar república e monarquia não simples formas de governo, as formas institucionais do Estado. Aqui, ele se refere, sim, a uma determinada forma de governo, mas é, especialmente, designativo de uma coletividade política com características de *res publica*, no seu sentido originário de coisa pública, ou seja: coisa do povo e para o povo, que se opõe a toda forma de tirania, posto que, onde está o tirano, não só é viciosa a organização, como também se pode afirmar que não existe espécie alguma de República (p. 104).

Tira-se da mencionada lição que há um laço de estreita afinidade de significados entre o princípio republicano e o regime democrático, constituindo-se ambos em fundamento histórico-político da transparência pública, previstos no ordenamento jurídico brasileiro, tanto no art. 1º, quanto do artigo 37 da Constituição Federal. A par de tais normas, ao tratar do enquadramento jurídico institucional do direito à informação, Araújo e Serrano (2002) ensinam:

O direito de ser informado possui caráter bilateral, pois só se pode afirmá-lo quando o mesmo ordenamento atribua a determinada pessoa ou organismo o

dever de informar. A Constituição federal não atribui a nenhum organismo privado, de caráter informativo, ou não, o dever de prestar informações. Esse dever fica restrito aos organismos públicos, pois, conforme o disposto no art. 5º, XXXIII, da Constituição da República, os indivíduos tem o direito de 'receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral ..' donde se conclui que o Poder Público tem a obrigação de manter e integralmente informado, municiando-lhe com todas as informações acerca das atividades públicas (p. 109).

Na mesma ordem de ideias, Mello (2004), ao abordar o tema da transparência administrativa, leciona:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (artigo 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. Tal princípio está previsto expressamente no artigo 37, caput, da Lei Magna, ademais de contemplado em manifestações específicas do direito à informação sobre assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado. É o que se lê no artigo 5º, XXXIII (direito à informação) e XXXIV, *b*, este último para o caso específico de certidão para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal” (p. 68).

Ainda sobre a relação de transparência pública e regime republicano, Cafferata (2009) anota:

El derecho de acceso a la información pública es la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada (p. 153/154).

Embora o direito de acesso à informação pública tenha sido um reclamo da militância dos direitos humanos já há algumas décadas, a LAI brasileira, do ponto de vista de seu conteúdo, não nasceu exclusivamente da iniciativa popular. Seus termos resultaram dos trabalhos da comissão interministerial, que concluiu seu trabalho em 2009. Participaram dos estudos prévios para a formulação do anteprojeto de lei as equipes técnicas dos seguintes ministérios: Casa Civil, Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Advocacia Geral da União, Secretaria de Comunicação da Presidência da República, Controladoria Geral da União, em deliberações levadas a efeito no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção do Poder Executivo Federal.

No curso do processo legislativo a LAI sofreu algumas resistências pontuais, porém dignas de nota. Das resistências pontuais que emergiram no bojo dos debates parlamentares, a que mereceu maior atenção da opinião pública foi a polêmica sobre as objeções apresentadas, em pontos específicos, a saber: tempo máximo de sigilo das informações classificadas quanto ao grau de sigilo e a desnecessidade de demonstração de interesse e indicação de motivo para a obtenção da informação (ANGÉLICO, 2012).

Afora essas manifestações quanto aos pontos específicos do projeto de lei, não se viram significativos obstáculos à sua aprovação em nenhuma das Casas do Parlamento. Convém assinalar, a esse propósito, ser possível que a relativa rapidez do processo legislativo (após o ingresso oficial do projeto na arena parlamentar) se deva ao fato de que o texto da minuta endereçada pela comissão interministerial de trabalhos, malgrado rico em definições e prescrições, não possuía exagerada gama de detalhes em temáticas polêmicas, as quais vieram aflorar posteriormente, tais como a obrigatoriedade de divulgação em ambiente virtual (transparência ativa) da lista nominal com os vencimentos dos servidores públicos mensalmente.

A despeito do significativo destaque que a imprensa conferiu à edição da LAI e da indiscutível relevância disso para a vida política brasileira, não é exato dizer que o novo diploma legislativo seja uma revolução na administração pública brasileira. Isso porque o ordenamento jurídico brasileiro conheceu, antes da edição da LAI, inúmeras normas das mais diversas naturezas e esferas estatais (federal, distrital, estadual e municipal) que se ocuparam da publicidade de atos oficiais, bem como do tratamento e disponibilização (por meio de requerimento ou por ação espontânea do próprio órgão) de dados e informações públicas. Isso, não obstante, não retira a importância do novo marco legal, especialmente em virtude da tentativa de uniformização normativa e procedimental da publicidade dos atos públicos.

A adequada aplicação e o manejo exitoso desse marco legal remetem a uma abordagem que pressuponha aproximação entre os conceitos de direitos fundamentais e políticas públicas para justificar a necessidade de uma política de acesso. Assim, o terceiro núcleo do direito da informação – tal qual acima referido – só pode ser inteiramente concretizado mediante a implementação de políticas públicas, porque a mera declaração do direito, ainda que em lei positivada, é insuficiente para garantir a

aplicação da transparência integral (passiva e ativa). A previsão do direito na lei não é condição bastante para sua autorrealização. Numa visão multidisciplinar, é necessário asseverar que o êxito da nova política de transparência (da qual a legislação é apenas o primeiro passo) depende da boa condução dos instrumentos da lei, mas não basta. A singela enunciação do direito de acesso à informação pública (feita inicialmente nos foros internacionais), bem como sua internalização à ordem jurídica brasileira (feita agora com a edição da LAI) são iniciativas importantes, mas nada significarão de relevante para a qualidade da democracia brasileira e para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social da administração pública, se não vierem acompanhadas de instrumentos estatais específicos de aplicação que permitam a concretização material dos enunciados normativos.

O referencial teórico que dá suporte ao presente artigo que se quer levar a cabo funda-se na convicção, partilhada por praticamente todas as referências e fontes consultadas para a estruturação deste trabalho, no sentido de que um Estado mais transparente no Brasil não se faz apenas com a edição de uma lei, demanda também uma política. Porém, antes de adentrar às questões que surgem do ponto de entroncamento entre direito e políticas públicas em matéria de direito de acesso, convém examinar alguns aspectos gerais da LAI.

No primeiro momento, em prol do conhecimento exato sobre a delimitação do campo de incidência material da norma, é essencial ponderar que a LAI, embora disponha sobre a matéria no âmbito federal, possui natureza de norma nacional, de modo que suas diretrizes regulatórias projetam-se, em caráter orientativo, para todas as esferas no âmbito dos três poderes da República. A Lei em consideração dispõe e disciplina detalhadamente os seguintes pontos sobre o sistema de acesso à informação pública:

- Define os órgãos que a ela se submetem;
- Estende suas disposições a entidades privadas, na forma e condições nela previstas;
- Caracteriza o direito à informação pública como direito fundamental e o subordina ao regime jurídico-constitucional da Administração Pública;

- Define que se deve entender por informação, documento, informação sigilosa, informação pessoal, tratamento da informação, disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade;
- Detalha os núcleos do direito de acessos à informação pública, e fixa as exceções ao direito;
- Preceitua os deveres dos órgãos e entidades públicas na gestão da informação;
- Regulamenta o pedido de acesso;
- Define os recursos das decisões de indeferimento dos pedidos;
- Normatiza a classificação das informações quanto ao seu sigilo e estabelece os respectivos prazos;
- Dispõe sobre o controle das informações sigilosas;
- Regula as informações pessoais e define as responsabilidades por seu descumprimento.

A legislação em pauta consagrou, na trilha dos documentos, duas categorias de medidas: a transparência ativa e a transparência passiva. Entendem-se por transparência ativa aquelas medidas governamentais que deixam ostensivas as informações de interesse público, independentemente do requerimento do cidadão. Já a transparência passiva consiste no fornecimento de dados e informações estatais mediante requerimento de qualquer pessoa, o que na ordem jurídica brasileira independe de demonstração de interesse ou explicitação dos motivos. Essas categorias de transparência, dada sua importância e ampla disseminação nos debates que se travam nas mais diversas arenas da sociedade civil, estão definidas nos capítulos 3 e 4 do Decreto 7.724/2012, que regulamentou a LAI, e possuem grande relação com o feixe de atribuições legais da CGU, conforme se apontará mais a frente.

Postas essas premissas quanto à estrutura, avaliação global e disciplina principiológica do marco legal da transparência, impõe-se o exame dos objetivos específicos da LAI, ponto de entroncamento teórico entre o direito administrativo e as políticas públicas.

Já no artigo 3º estão definidos os objetivos da LAI, os princípios que a embasam, bem como as diretrizes que devem guiar sua aplicação. Preceitua literalmente que os

procedimentos nela previstos *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:*

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Este dispositivo legal, no entanto, para melhor clareza do alcance prescritivo e para mais apurada identificação de sua justificação axiológica, deve ser lido em conjunto com o artigo 9º do mesmo diploma:

- 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:
- I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:
 - a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
 - b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
 - c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações;
 - e
 - II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Ressalte-se que as figuras expressamente previstas nos preceitos citados, tais como a criação dos serviços de informação aos cidadãos e o incentivo à realização de audiências e consultas públicas, estão enumeradas em caráter exemplificativo, e não em caráter exaustivo. Desse modo, além das iniciativas explicitamente contempladas em lei, as autoridades e os gestores públicos poderão tomar novas iniciativas e ações, desde que estejam em harmonia com as diretrizes gerais que governam o direito de acesso à informação pública.

Outro ponto significativo no atual marco legal é a definição do âmbito de incidência normativa, em face do perfil complexo da administração pública brasileira, dividida em direta e indireta:

Assim, em sentido material ou objetivo a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução de interesses coletivos. (Di Pietro, 2005, p. 57).

O artigo 4º do Decreto-Lei nº 200, de 25-2-67, o qual, com redação dada pela Lei nº 7.596, de 10-4-87, dispõe:

A administração federal compreende: I – A Administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; II – Administração indireta que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: (a) autarquias; (b) empresas públicas; sociedades de economia mista; (c) fundações públicas.”

O âmbito de abrangência da LAI está definido no parágrafo único do artigo 1º:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;
II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A problemática que se impõe nesta específica seara reside na circunstância de que os entes que compõem o elenco do art. 4º do mencionado Decreto- 200/67 subordinam-se a regimes jurídicos distintos, conforme explorem atividades econômicas, em regime de concorrência no mercado, ou prestem serviços públicos. Certamente, diante dos papéis atribuídos pela LAI à CGU, com órgão de coordenação, uniformização, orientação e de instância recursal última no âmbito administrativo, serão inúmeros os desafios enfrentados pelas equipes técnicas do órgão para a solução de problemas. Em paralelo com os instrumentos fornecidos pela legalidade administrativa (naturalmente mais rígidos), será necessária a incorporação de mecanismos de governança (mais flexíveis e dialógicos) para encaminhar soluções consensuais em torno das divergências interinstitucionais que seguramente existirão em matéria de aplicação da lei de transparência.

Governança e legalidade administrativa na efetivação da política de transparência: o papel da CGU.

A legalidade administrativa é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, de modo que o respeito e a observância do primado da lei é concepção em torno da qual se assenta todo o regime jurídico administrativo.

É importante ressaltar, com base em lição clássica, que a legalidade administrativa difere quanto ao conteúdo e alcance do princípio da legalidade em sentido geral, destinado a regular relações intersubjetivas no campo privado (ou seja, quando não há nenhum ente público em quaisquer dos polos da relação jurídica). Essa distinção é pedagogicamente esclarecida por Di Pietro (2012):

Segundo o princípio da legalidade, a administração pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. (...). Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto ela depende de lei. (p.64-65).

Esta feição mais estrita do primado da legalidade, quando o comando normativo se projeta a regular relações jurídicas em que o Estado está envolvido (legalidade administrativa), tem razão de ser na necessidade de maior fiscalização sobre as condutas dos agentes estatais bem como de maior controle sobre os recursos públicos. É a ideia de que *“na relação administrativa, a vontade da administração é a que decorre da lei”* (DI PIETRO, 2012, p. 64).

Se a vontade da administração é a que decorre da lei e a função legislativa, reconhecidamente, é incapaz de prever soluções para todos os fatos e desafios que nascem da dinâmica e cada vez mais alargada e multissetorial atuação da Administração Pública, surge o problema da ineficácia de meros marcos legais para atingir os objetivos de políticas governamentais. É sob o influxo dessas dificuldades que tem ido erigidas formulações teóricas que estimulem a incorporação pelo direito público de instrumentos de governança que possam atuar em campos estranhos à técnica jurídico-administrativa.

A governança em matéria de administração pública não é um fenômeno que substitua a legalidade administrativa, mas constitui elemento que deve conviver com esta última, atingindo objetivos empíricos que a mera existência da lei mostra-se incapaz de atender. Embora o termo governança tenha sido originalmente cunhado no domínio do mundo corporativo privado, é crescente a utilização no âmbito da administração pública, sobretudo após a reforma gerencial dos anos 90. Após, traçar um

panorama conceitual do termo no âmbito das relações empresariais, Bizerra et all (2012) ajusta o conceito para o setor administrativo, com a seguinte definição:

(...) governança pública é o conjunto de princípios básicos e práticas que conduzem a administração pública ao alcance da eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados, através de um melhor gerenciamento dos seus processos e de suas atividades, promovendo a prestação de contas responsável (accountability) por parte dos gestores e a transparência de suas ações. (p. 5).

Saliente-se da definição proposta que os elementos enfatizados nesta concepção estão enunciados nos termos nucleares “práticas”, “efetividade”, “processos” e “atividades”. São fatores que dizem respeito a aspectos operacionais e empíricos dos comportamentos dos agentes administrativos e seus resultados. Neste ponto é que reside a diferença entre o direito administrativo e a governança no âmbito administrativo. Nota-se que, enquanto a dogmática do direito administrativo está ocupada em definir normas e prescrições sobre o que “deve ser” do ponto de vista da obrigatoriedade jurídica, a governança está mais ocupada com as maneiras mais criativas e consensuais de fazer sem, todavia, confrontar a lei (CHEVALLIER, 2005). Daí a importância que órgãos como a CGU podem adquirir nesse cenário da administração pública

Nessa ordem de ideias, é crucial a observação da prática administrativa, inclusive com subsídios da política comparada, para a harmonização das técnicas do direito e da governança – que não se excluem, mas se complementam – na concretização de valores constitucionais. Aparentemente atento a estas implicações, a propósito dos mecanismos de positivação e efetividade de uma política de acesso à informação pública, ANGÉLICO (2012) fez relevante abordagem sobre os obstáculos à concretização do direito de acesso à informação pública no Brasil. Valendo-se de rico arcabouço de pesquisa, inclusive com base em dados relativos à experiência de outros países, o autor dividiu os obstáculos à implementação da política de transparência em dois grupos: obstáculos de fundo sociocultural e obstáculos de fundo institucional.

Os obstáculos socioculturais seriam, resumidamente, os seguintes:

- Fraca atuação da sociedade civil;
- Falta de divulgação a respeito do direito à informação;

- Falta de apoio à lei por parte de setores da sociedade, devido ao acesso privilegiado a informações; e
- Ausência de uso prático das possibilidades da lei, com receio de retaliação governamental.

Os obstáculos institucionais estariam vinculados às seguintes questões:

- Inexistência de órgãos exclusivamente dedicados ao direito à informação;
- Quando existem, muitos desses órgãos têm baixa autonomia financeira ou administrativa;
- Falta de liderança política, que estaria ligada a problemas administrativos, como falta de autonomia operacional e financeira;
- Obstáculos aos requerentes, como a solicitação de muitos dados de identificação;
- Desconhecimento, por parte de funcionários públicos;
- Não resposta a pedidos de informação e ausência de referência legal de que essa atitude configura violação ao direito à informação;
- Baixo nível de punição por descumprimento da Lei; e
- Limitado alcance da Lei: deixa de fora Poderes ou níveis de governo (ANGÉLICO, 2012).

Para efeito deste trabalho, em virtude da maior estreiteza de relação com a questão da harmonização da governança e legalidade administrativa em tema de direito de acesso, daremos enfoque aos obstáculos de natureza institucional, porque é nesta vertente que se colherão dados mais importantes para uma configuração do papel institucional da CGU em tema de transparência pública.

A própria LAI cria os contornos gerais de um sistema de avaliação do cumprimento da própria lei. Isso é a aplicação prática de estudos no plano teórico que preconizam a necessidade de convivência entre um sistema normativo de garantias

(legalidade administrativa estrita) e um sistema de governança (regime de boas práticas, mais flexível) que ajuste a aplicação da lei às dificuldades geográficas, materiais e técnicas do dia a dia da administração. Para cumprir essa missão, a LAI conferiu grande importância à CGU para a concretização de uma política de transparência pública integral.

O papel da CGU na implantação da política de acesso à informação após a edição da Lei 12.527/2011

A CGU é órgão do governo federal cujas atribuições se projetam em nas seguintes áreas temáticas: atividades disciplinares, auditoria e fiscalização, controle social, ética e integridade, núcleo de informações estratégicas, núcleo de orientação aos gestores, ouvidoria, responsabilização de empresas e transparência pública.

A própria página da CGU, na internet, traça objetivamente seu âmbito de atribuição institucional:

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

Em cada um desses núcleos desenvolvem-se inúmeros programas, mas, para efeito deste trabalho, a análise será focada no conjunto de ações e iniciativas realizadas pelo departamento do órgão encarregado da condução da política de transparência pública.

A CGU desempenha destacado papel no sistema de implementação da política de acesso à informação pública no âmbito federal, desfrutando também de alocação institucional como órgão central de revisão, formulação e uniformização de assuntos afeitos à transparência.

Importa ressaltar, como se pode notar de seu elenco geral de atribuições, que a CGU não tem como atribuição exclusiva a condução da política federal de transparência pública. Aliás, essa é uma das críticas que se fazem à LAI por alguns estudiosos e por algumas entidades do terceiro setor, no sentido de que seria aconselhável que o órgão máximo a superintender a matéria fosse formalizado por um comitê com composição mais plural, com integrantes oriundos de entidades de fora dos quadros governamentais e com maior participação da sociedade civil, inclusive com um sistema mais difuso de escolha de seus membros. Não obstante, a opção legislativa foi por deixar essa tarefa a cargo de um órgão já existente no quadro da administração federal.

Essa realidade permite duas leituras. Sob certo ponto de vista, alocar a condução da política de transparência a um órgão já instituído, com corpo técnico familiarizado com os procedimentos e linguagens da administração, e imbuído de funções outras também sensíveis à higidez das instituições (como combate à corrupção, auditorias etc), pode ser saudável. Isso porque, o sistema de governança pressupõe o conhecimento prévio da base técnica a respeito de atos e processos que se praticam no cotidiano dos gestores públicos. Nessa ordem de pensamento, não seria despropositado ponderar que a familiaridade técnica do órgão correicional em relação aos critérios e, principalmente, em relação ao tratamento documental e informacional, adotados no desempenho de atribuições funcionais pelos órgãos inspecionados, possa ser elemento positivo em prol da eficiência administrativa.

De outra ótica, essa alocação pode criar ou aprofundar a existência de indesejáveis vícios burocráticos, alimentados pelo insulamento orgânico fora dos limites do aceitável, o que constitui um traço clássico do atraso institucional brasileiro. É cedo para uma avaliação conclusiva (até por ser recente o marco legal), mas tudo estará a depender de como e com que grau de autonomia os instrumentos de governança serão manejados em prol de soluções que atendam ao espírito não só da lei de transparência, mas também da matriz principiológica que lhe dá suporte.

No que concerne às especificações das atividades, dispõe o art. 41 da LAI que o Poder Executivo Federal designará órgão da administração pública federal responsável:

I - pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II - pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

III - pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30;

IV - pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei. (Grifei).

Da leitura deste dispositivo legal (em especial das expressões grifadas), combinado com os artigos 23 §1º e §2º e 68 do Decreto 7.724/2012, extrai-se de forma global, a previsão normativa das ações materiais que compõem a política federal de transparência pública a cargo da CGU. Em síntese, essas ações podem ser assim agrupadas:

- Monitoramento da aplicação da LAI (art. 67 e 68 – Decreto 7.724/212).
- Exercício das funções de órgão recursal, na qualidade de última instância na esfera administrativa, o que é feito por meio da Comissão Mista de reavaliação das Informações (artigos 16 e 35 da LAI).
- Promoção de fomento nacional à cultura da transparência (art. 41, I, da LAI).
- Treinamento de agentes públicos.
- Encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual sobre a avaliação da LAI.

Cada uma dessas ações deu ensejo a iniciativas concretas da CGU para a implementação da política de acesso, não só no âmbito federal, mas também, em relação a outras esferas estatais.

A primeira ação mencionada (monitoramento da aplicação da LAI) está prevista nos 67 e 68 do Decreto 7.724/2012. O artigo 67 traz norma que não se dirige à CGU, mas sim à maior autoridade da hierarquia de casa órgão da administração pública federal (inclusive indireta) determinando que ela indique autoridades, nos quadros do órgão, que se incumba das seguintes atribuições: (a) assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da LAI (b) avaliar e monitorar a implementação do disposto neste Decreto e apresentar ao

dirigente máximo de cada órgão ou entidade relatório anual sobre o seu cumprimento, encaminhando-o à Controladoria-Geral da União; (c) recomendar medidas para aperfeiçoar as normas e procedimentos necessários à implementação deste Decreto; (d) orientar as unidades no que se refere ao cumprimento deste Decreto; e (e) manifestar-se sobre reclamação apresentada contra omissão de autoridade competente.

Já o artigo 68 do mesmo decreto veicula norma que se dirige diretamente à CGU, conferindo-lhe as seguintes competências: (a) definir o formulário padrão, disponibilizado em meio físico e eletrônico, que estará à disposição no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades, de acordo com o § 1º do art. 11; (b) promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação; (c) promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública; (c) - monitorar a implementação da LAI concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas;

Note-se que das atribuições elencadas nem todas podem ser levadas a cabo com a simples prática de atos administrativos vinculados. Algumas dessas atribuições – como, por exemplo, a descrita no inciso II do artigo 68 (*promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação*) demandam comportamentos administrativos dotados de considerável dose de discricionariedade, circunstância que atrai a necessidade de aplicação de mecanismos de governança pública adequados a que estas medidas produzam efeitos positivos nos órgãos de destino.

Atualmente, a CGU tem programas e ações em andamento, todos eles ligados aos eixos temáticos descritos, dentre os quais podemos citar:

- na área de monitoramento: (a) o programa “Escala Brasil Transparente”.
- na área de suas atividades como instância recursal: a publicação dos “Coletânea de decisões da CGU sobre LAI” (2014).
- Na área de promoção e fomento da cultura de transparência: (a) o “Programa Brasil Transparente”; (b) formação de um “Conselho de Transparência” ; (c)

programa “Parceria para um Governo Aberto”; (d) criação e manutenção do “Portal da Transparência”; criação e manutenção de “Páginas de Transparência”; (e) Criação e manutenção da “Rede de Transparência e Acesso à Informação”.

- Na área de treinamento: (a) instituição de cursos e a confecção de diversos guias e cartilhas de orientação para os órgãos locais.

A “Escala Brasil Transparente - EBT” é um indicador destinado a medir a transparência pública em estados e Municípios, objetivando avaliar o *grau de cumprimento dos dispositivos da LAI*, especificamente com relação à transparência passiva. Sua metodologia está estruturada em torno de 12 quesitos padronizados e objetivos reunidos em dois blocos: regulamentação da LAI e transparência passiva.

No primeiro bloco, foram obtidos dados sobre os seguintes quesitos:

- Exposição da legislação no site do avaliado;
- Existência da regulamentação;
- Regulamentação do SIC (Sistema de Informação ao Cidadão);
- Regulamentação da classificação de sigilo;
- Regulamentação da responsabilização do servidor;
- Regulamentação de instâncias recursais.

No segundo bloco, foram obtidos dados sobre os seguintes quesitos:

- Divulgação do SIC físico (atendimento presencial);
- Existência de um e-SIC (atendimento pela *internet*);
- Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso;
- Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso;
- Respostas aos pedidos no prazo legal;
- Respostas em conformidade com o que foi solicitado.

A partir desses dados, foi elaborada uma métrica de ponderação de 0 a 10, em que 25% é destinada ao desempenho de cada ente federativo relativamente ao primeiro bloco (regulamentação da LAI) e 75% quanto ao segundo bloco. Ao final, foi feito um

ranking de estados e Municípios, sendo que já foram realizadas duas edições do programa, sendo a última neste ano.

Outra iniciativa importante refere-se à publicação da “Coletânea de Decisões da CGU (CDCGU)”. A CGU desempenha, conforme já mencionado, função de órgão recursal máximo na esfera administrativa sobre pedido de acesso a informação pública em toda a administração pública federal. Pelo sistema de recursos definido na LAI, Há quatro instâncias possíveis:

- Autoridade imediatamente superior àquela que proferiu a decisão denegatória de acesso.
- Autoridade máxima do órgão ou entidade
- Controladoria Geral da União.
- Comissão Mista de Reavaliação de Informação (CMRI).

A CMRI é presidida pelo Ministro - chefe da Casa Civil e é composta pelos titulares de diversos ministérios, não havendo previsão da participação de nenhum membro da sociedade civil, o que pode ser considerado uma deficiência séria no sistema recursal da LAI.

As atribuições institucionais da CGU nesta seara se revestem de grande importância, uma vez que, com base em sua jurisprudência, a CGU emite súmulas e resoluções orientativas para os órgãos decisórios inferiores de toda a administração pública federal, bem como a coletânea periódica a de julgados reunindo as questões mais relevantes acerca do direito de acesso.

Há também o programa *Brasil Transparente*, que foi criado como uma ferramenta de auxílio a Estados e Municípios na implementação das medidas do governo transparente. O programa está estruturado em três linhas de atividade: (a) capacitação de agentes públicos por meio de educação presencial e à distância; (c) fornecimento de infraestrutura de tecnologia da informação para implantação em nível local das SICs; (d) fornecimento de material técnico para a implantação de seção de acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades estaduais e municipais.

Além das iniciativas já referidas, importa citar também a *Parceria para o Governo Aberto (OGP)*, ação de âmbito internacional, iniciada em 2011, cujo objetivo principal é o incentivo e a difusão de práticas governamentais globais relacionadas à transparência e à participação social. Para a implementação deste programa no Brasil, foi instituído o Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA), composto por 18 ministérios e coordenado pela Casa Civil e Presidência da República. No interior do CIGA, foi constituído um grupo executivo formado por sete ministérios, sob a coordenação da CGU, encarregado, além de outras atividades, de elaborar os planos de ação e submetê-los ao Comitê para aprovação.

Paralelamente a estas práticas, estão em funcionamento programas de transparência ativa, destacando-se, ao lado do “Portal de Transparência do Governo Federal”, as páginas de transparência em nível local. Essas criações constituem-se em plataformas digitais destinadas à disponibilização de dados sobre a execução orçamentária e financeira da receita e da despesa do Poder Executivo Federal com atualização diária.

Por fim, é relevante citar a *Rede de Transparência e Acesso à Informação (RTA)*, entidade á qual estão filiadas instituições responsáveis pela supervisão em transparência e direito de acesso a informação pública na América Latina. A RTA foi criada em 2011, possui 19 membros divididos em 12 países bem como organismos internacionais e a CGU é membro pleno. As áreas de atuação da RTA são as seguintes: jurisprudência, indicadores, capacitação e difusão do governo aberto.

Dentre todos esses programas, pode-se encontrar uma característica comum, qual seja, o enfoque das iniciativas, embora esteja em harmonia com a moldura legal de regência, se projeta para além dela, demandado, por exemplo, refinamento de critérios mais precisos e científicos aplicáveis às ferramentas de monitoramento, aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, refinamento da identificação dos nós críticos quanto a fluxo de recursos provenientes das entidades e órgãos mais resistentes em assimilar a cultura da transparência etc.

Desse modo, é louvável e socialmente significativa a existência dessa gama extensa de intervenções estatais no sentido da concretização do direito fundamental de acesso à informação pública, que, com a simples previsão no ordenamento jurídico, não se autorrealizaria. O quadro traçado demonstra uma preocupação governamental em dar concreção aos ditames prescritos no marco legal. Para isso, é visível que recursos estão sendo empregados e o quadro funcional da CGU está sendo acionado para a realização de diversas iniciativas.

De outro prisma, as atuações listadas, vistas globalmente, não apresentam apenas pontos positivos. É sempre bom ter no horizonte um sinal de advertência de que a existência de uma diversidade exagerada de programas (com uma inflação de nomenclatura, sobreposição de tarefas e ambiguidades de finalidades), pode converter algo salutar à primeira vista em obstáculo à efetividade da política governamental, na medida em que aloja o risco de dificuldades substanciais na implementação de um sistema de transparência pública a altura da demanda da cidadania. Neste particular, também, vale assinalar que o papel da governança nessa seara deve estar além da mera divulgação de programas e projetos trazidos à notoriedade por intermédio da propaganda oficial, mas diz respeito a todo o contexto que a envolve, ou seja, produção, organização, armazenamento e acesso (BATISTA, 2010). Somente assim se poderá atingir a contento o objetivo final da política governamental que é levar, de fato, ao conhecimento da cidadania a informação pública, íntegra, organizada, relevante, verdadeira e atual.

Assume relevo, neste contexto, o papel que se deve dar ao tratamento da informação pública, para que, criteriosamente organizada e adequadamente armazenada, torne mais fácil a construção de uma política de acesso. Em torno desta discussão, BATISTA (2010), ao abordar em paralelo as concepções de acesso à informação e apropriação social da informação, oferece valiosos subsídios para o debate ao referir que a compreensão pelas pessoas do conteúdo da informação pública está diretamente associada ao elemento da *infoeducação* (BATISTA, 2010), entendida como ferramenta emancipatória em que o destinatário possa elaborar a informação recebida, e não simplesmente ter acesso físico a ela, ou seja, a compreensão pelo destinatário é pressuposto para a apropriação social da informação.

Paralelamente a este elemento educacional, há também ponderar a importância do elemento relativo à simplificação da linguagem disponibilizada. Refere-se à necessidade de que a informação esteja disponível em linguagem acessível, ou, nos termos do artigo 5º da LAI em “*linguagem de fácil compreensão*”, orientação essa que, em certas ocasiões, seguramente, se chocará com as determinações da primariedade (qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações – artigo 4º, VIII) e integridade (qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino – art. 4º, IX). O problema está em que, inúmeras vezes, a informação, mesmo quando tratada, ainda em estado primário, dado seu elevado grau de conformação técnica, não se torna compreensível ao público leigo. Exemplo disso são as informações oriundas de órgãos financeiros e orçamentários que são processadas em linguagem própria da contabilidade pública, sendo que sua simplificação exige do servidor ou autoridade que a processa tanto o conhecimento da área técnica quanto aptidão e sensibilidade para torná-la acessível, sem sacrifício do seu real teor, à compreensão de pessoas não especializadas. Nesses casos, a legalidade administrativa, dotada de conteúdo ontologicamente prescritivo, pouco tem a contribuir para o aperfeiçoamento de mecanismos de aperfeiçoamento da apropriação pública da informação. São as ferramentas trazidas pela governança, tais como, estudos, pesquisa de campo, seminários, sistemas detalhados de monitoramento e avaliação do grau de apreensão da informação disponibilizada pela coletividade, dentre outras formas de atuação, que poderão dar conformação mais flexível à atividade dos gestores em prol da consecução dos objetivos traçados na lei.

Ambos os elementos enunciados – educação dos destinatários da informação e manejo de linguagem acessível, sem perda do conteúdo, da informação disponível – constituem fatores decisivos para uma política eficiente de transparência, porém, não aparecem com centralidade nos programas descritos da CGU, embora figurem em algumas iniciativas dignas de nota como, por exemplo, nas cartilhas e na previsão de realização de audiências públicas como estímulo à participação social. É verdade os elementos em consideração poderão ser com o tempo incorporados com maior ênfase nas ações da CGU e, caso seja feito, as ferramentas para tanto não estão disponíveis na seara da legalidade administrativa cuja função é apenas delimitar normativamente o âmbito de atuação do gestor público, mas sim nos domínios da governança

administrativa, em que se colherão meios mais flexíveis e ágeis para ajustar os instrumentos da política estatal à expectativa da sociedade civil e das pessoas em geral.

A partir do panorama traçado, é possível concluir que, a despeito de um início de ação governativa razoavelmente bem desenhado e praticado pela CGU, os obstáculos institucionais (ANGÉLICO, 2012), já enumerados neste trabalho, persistem em maior ou menor grau, sendo, no entanto, muito cedo para um diagnóstico integral e definitivo sobre o papel da CGU no processo de concretização do direito de acesso à informação pública no Brasil.

Considerações finais

A eficácia no plano social e institucional do direito de acesso à informação é tema intimamente relacionado à qualidade das democracias e ao grau de desenvolvimento das sociedades contemporâneas ocidentais.

A partir de um panorama interdisciplinar de abordagem do tema, levando em consideração fenômenos de natureza social, política e jurídica que se interligaram e ainda se interligam no processo de afirmação histórica do direito da informação pública, procuramos efetuar uma visão crítica das funções acometidas pela legislação de regência à CGU, dada sua centralidade e posição institucional em áreas afins como controle interno da administração, auditorias e combate à corrupção. Procuramos desenvolver o trabalho com uma visão crítica que levasse em conta a necessidade de conciliação entre instrumentos jurídicos clássicos baseados na legalidade administrativa com ferramentas mais flexíveis, fornecidas pelo aperfeiçoamento de estudos nos domínios da governança, em especial, da governança administrativa.

Apesar de ser a LAI ainda recente, o que dificulta uma avaliação mais segura do seu manejo pelas autoridades, a partir de programas em funcionamento no âmbito da CGU, no geral razoavelmente positivos em comparação ao estado de coisas de antes da edição da LAI, já é possível identificar certos pontos em que um enfoque maior à questão da *infoeducação* e da educação para a cidadania seria um passo a mais no rumo do fomento à cultura da transparência.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Finanças Públicas, Democracia e Accountability**: debate teórico e o caso brasileiro. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper12.pdf>>. Acesso em: 23 novembro 2015.

ALVES, Gustavo Henrique Tardelli. **O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção**: as armadilhas à transparência da despesa pública no Brasil. 2012. 61f. Monografia (Especialização em Orçamento público) – Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2541257.PDF>>. Acesso em: 27 novembro 2015.

Angélico, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 269f. Dissertação (Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>>. Acesso em: 23 novembro 2015.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

AYLLÓN, Sérgio López (Coord.). Democracia, Transparência y Constitución: propuestas para um debate necesario. **Instituto de Investigaciones Jurídicas**. Serie Doctrina Jurídica, n. 350, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006. Disponível em: <<http://inicio.ifai.org.mx/Articulo6/Democracia,%20Transparencia%20y%20Constitucion.pdf>> Acesso em: 24 novembro 2015.

BATISTA, Carmen Lúcia. **Informação Pública**: entre o acesso e a apropriação social. 2010. 202f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de

Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <file:///C:/Users/Adriana/Downloads/2349823.pdf>. Acesso em: 24 novembro 2015.

BIZERRA, A. L. V.; ALVES, F. J. S.; RIBEIRO, C. M. A. **Governança pública: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais.** Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG495.pdf.

Acesso em: 23 novembro 2015.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/aceso-a-informacao>. Acesso em: 25 novembro 2015.

<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente>. Acesso em: 23 novembro 2015.

<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/aquisicao-do-e-sic> Acesso em: 27 novembro 2015.

<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente>. Acesso em: 25 novembro 2015.

http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_transparenciaativa_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 24 novembro 2015.

http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_portaltransparencia.pdf. Acesso em: 23 novembro 2015.

http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf. Acesso em: 27 novembro 2015.

http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 25 novembro 2015.

<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>. Acesso em: 25 novembro 2015.

<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>. Acesso em: 25 novembro 2015.

<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/amostragem>. Acesso em: 24 novembro 2015.

<http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=1>. Acesso em: 27 novembro 2015.

<http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=2>. Acesso em: 25 novembro 2015.

<<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia>>. Acesso em: 24 novembro 2015.

<<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/governo-aberto>>. Acesso em: 23 novembro 2015.

<<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/portal-da-transparencia>>. Acesso em: 23 novembro 2015.

<<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/rede-de-transparencia-e-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 27 novembro 2015.

<<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes>>. Acesso em: 25 novembro 2015.

<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/brasil-transparente>>. Acesso em: 25 novembro 2015.

<<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/07/Relat%C3%B3rio-ARTIGO-19-Tr%C3%A1fico-de-pessoas-e-acesso-%C3%A0-informa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 25 novembro 2015.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Lei de Acesso à Informação: uma análise dos fatores de sucesso da experiência do Poder Executivo Federal**, Brasília. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/ministro/artigos/artigos-de-outros-dirigentes/artigo_201307_seabra-capanema-figueiredo_revistaadministracaomunicipal.pdf>. Acesso em: 24 novembro 2015.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **1º Relatório sobre a implementação da lei n. 12.527/2011**, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/1relatoriolai.pdf>>. Acesso em: 23 novembro 2015.

BRASIL. Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da

Constituição. D.O.U. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 de maio de 2012. Poder Executivo.

BRASIL. Instituto Brasiliense de Direito Público. **Direito Fundamental de acesso a informações públicas**: análise do direito comparado e da lei n. 12.527/2011. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cadernovirtual/artic le/viewFile/700/478>> Acesso em: 26 novembro 2015.

BRASIL. Lei n. 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. D.O.U. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de novembro de 2011. Poder Executivo.

BRASIL. Representação da Unesco no Brasil. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 23 novembro 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001. Disponível em: < <http://www.polis.org.br/uploads/831/831.pdf>>. Acesso em: 26 novembro 2015.

CAFFERATA, Santiago Díaz. El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley. **Lecciones y Ensayos**, n. 86, p. 151-185, 2009. Disponível em: <<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>>. Acesso em: 26 novembro 2015.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública**: uma questão de cidadania. 2010. **Monografia (Especialização em Orçamento Público)**. Disponível em: <http://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/Transparencia_e_Acesso_a_Informacao/controlsocialxtransparencia.PDF>. Acesso em: 25 novembro 2015.

HUMANOS, Comissão interamericana de direitos. **O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano.** Disponível em:

<<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/20140519%20-%20PORT%20Unesco%20-%20EI%20Derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%202a%20Edicion%20adjusted.pdf>>. Acesso em: 25 novembro 2015.

LIMA, Thiago Emmanuel Chaves de. **Aproximação do regime jurídico das empresas estatais prestadoras de serviço público ao das pessoas jurídicas de direito público.** Disponível em: <file:///C:/Users/Adriana/Downloads/15_-_aproximacao_do_regime_juridico.pdf> Acesso em: 24 novembro 2015.

MACBRIDE, Sean. **Many Voices One World.** UNESCO. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066eb.pdf>. Acesso em 24 de novembro de 2015.

MARINO, Catalina Botero. **O Direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano.** 2 ed. Montevideú. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatoria Especial para Liberdade de Expressão. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/20140519%20-%20PORT%20Unesco%20-%20EI%20Derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%202a%20Edicion%20adjusted.pdf>. Acesso em 21 de novembro de 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, José Marques de. MacBride, a NOMIC e a participação latino-americana na concepção de teses sobre redemocratização da comunicação. **Logos 28: Globalização e comunicação internacional**, p. 42-59, 1º semestre 2008. Disponível em: <http://www.logos.uerj.br/PDFS/28/03_josemarques.pdf>. Acesso em: 23 novembro 2015.

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

OEA. Organização dos Estados Americanos. Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica). Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acessado em 13.11.2015.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual:** estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 2010. 332f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito do Estado, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <file:///C:/Users/Adriana/Downloads/Dissertacao_Juliana_Bonacorsi_de_Palma.pdf>.

Acesso em: 27 novembro 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. **Curso de Direito Administrativo.** 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. **Curso de Direito Administrativo.** 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

Santos, Carlos Soares dos. O que é transparência governamental? In: VIII Congresso Nacional de Excelência em gestão, 8 e 9 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg8/anais/T12_0499_2351.pdf>. Acesso em: 25 novembro 2015.

SANTOS, Luiz Carlos dos. Controladoria Geral da União. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2797/1/lei_responsabilidade_fiscal_transparencia.pdf>. Acesso em: 27 novembro 2015.

SILVA, Andréia Gonçalves. **Informação legislativa ao alcance do cidadão:** contribuição dos Sistemas de Organização do Conhecimento. 2015. 229f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<file:///C:/Users/Adriana/Downloads/ANDREIAGONCALVESSILVAVC.pdf>>.

Acesso em: 25 novembro 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SOARES, Inês Virgínia Prado. **Acesso à Informação pública e Liberdade de Informação (LI)**. Disponível em:< <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/acesso-a-informacao-publica-e-liberdade-de-informacao-ines-virginia-prado-soares>.> Acesso em: 25 novembro 2015.

UNESCO. < <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/brasilia/about-this-office>>.

WEIS, Carlos. **Direitos Humanos Contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 2010.