

Graduação     Pós-Graduação

## O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

**Vitor André Sesti de Gois**  
Administração Pública/ESAN/UFMS  
vitorgois3@gmail.com

**Fábio da Silva Rodrigues**  
CPNV/UFMS  
f.rodrigues@ufms.br

### RESUMO

A publicidade dos atos da administração pública nem sempre foi a regra, pois na fase patrimonialista os bens públicos faziam parte do patrimônio do gestor. A partir da administração pública burocrática houve a distinção entre a coisa pública e a coisa privada, contudo, sendo o acesso à informação ainda restrito, o sigilo era a regra. Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) e o advento da administração pública gerencial na década de 1990, iniciou-se o processo de disseminação de informações produzidas pelos gestores públicos, porém, efetivando-se em 2011, com a publicação da Lei 12.527, em que o sigilo de informações foi instituído como a exceção e a divulgação passando a ser regra. Esta pesquisa é qualitativa, com uso da pesquisa bibliográfica e documental. Ficou demonstrado que nos 23 anos entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei 12.527/2011 houve uma grande carência de normas que regulassem clara e objetivamente o acesso a informação. Porém, com a vigência do referido diploma legal institui-se ampla divulgação de informações públicas de forma ativa por meio dos gestores, ou de forma passiva, por meio da regulação do procedimento de requerimento de acesso à informação pelos interessados.

**Palavras-chave:** Acesso à Informação; Princípio da Publicação; Lei 12.527/2011.

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, assim como a própria existência do homem, evolui de acordo com as necessidades sociais e conforme o tempo. Por administração pública tem-se todo o aparelhamento estatal (órgãos, agentes, pessoas jurídicas e as atividades realizadas) voltado para a satisfação da coletividade, por meio de implementação de políticas públicas. Há que se ressaltar, conforme ensinamentos de Costin (2010, p.26), a Administração Pública “inclui o conjunto de órgãos, funcionários e procedimentos utilizados pelos três poderes que integram o Estado, para realizar suas funções econômicas e os papéis que a sociedade lhe atribuiu no momento histórico em consideração”.

A Administração Pública brasileira inicialmente caracterizava-se por ser patrimonialista, pois não havia distinção entre os bens de seu gestor e os bens públicos, perdurando tal período até o ano de 1930, momento em que, no governo Vargas, passou-se a adotar o modelo burocrático de administração que pregava uma maior profissionalização da gestão pública, com a distinção entre o público e o privado, privilegiando a igualdade entre os administrados. Referido modelo foi substituído pela administração pública gerencial, em meados da década de 1990. Essa nova concepção privilegiava a inovação, empregando meios de valorização do administrado, por meio de serviços com a devida qualidade. (SILVA, 2017).

Como meio de regulamentar e nortear esse novo modelo, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, *caput*, trouxe como princípios explícitos a serem observados por toda a Administração Pública brasileira, seja do Poder Executivo, do Judiciário ou do Legislativo, seja nas esferas Federal, Estadual, Distrital e Municipal, os princípios da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da Publicidade e da Eficiência, a qual está vinculada e deve obediência. Contudo, não são somente estes cinco princípios que regem toda a administração, havendo inúmeros outros previstos de forma implícita no próprio texto constitucional, bem como na legislação infraconstitucional.

Diante do presente tema proposto para este trabalho, será abordado de forma mais detalhada, em capítulo próprio, o Princípio da Publicidade e a forma como o acesso à informação vem sendo feito desde a promulgação da Constituição Federal no ano de 1988, até a entrada em vigência da Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação. A importância do tema escolhido encontra-se no questionamento de como que os dados públicos eram disponibilizados à população em geral, diante de que, com a redemocratização do Brasil e promulgação da Carta Magna de 1988, foi estipulado diretrizes a serem seguidas pelos

gestores públicos na divulgação de seus atos e como geriam a Administração Pública.

Apesar da publicidade estar amparada pelo texto constitucional, foi somente no ano de 2011, com a publicação da Lei 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que a publicidade de atos e fatos públicos passou a ser regra, sendo o sigilo a exceção. Diante disso, tem-se um longo período de 23 anos que não haviam regras claras, ou mesmo estruturadas em uma única fonte legal. A Lei 12.527/2011 trouxe inúmeros avanços para a população conseguir obter informações de como o dinheiro público está sendo empregado, ou mesmo saber como que os gestores públicos estão administrando os entes e órgãos públicos, mas será que esta lei, que revolucionou o meio de se obter informação pública, está sendo realmente empregada de forma correta ou ainda há deficiências a serem sanadas?

Assim, o presente trabalho possui como pergunta problema: Como se deu o acesso à informação desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até a entrada em vigor da Lei de Acesso à informação (Lei 12.527 de 2011)? O presente estudo possui, como objetivo geral: apresentar o princípio da publicidade à luz da lei de acesso à informação (Lei 12.527 de 2011). Já seus objetivos específicos são: Compreender a formação da Administração Pública; identificar os princípios da Administração Pública; apresentar o princípio da publicidade; apresentar como se deu o acesso à informação no decorrer da história.

## **2 REVISÃO DA LITERATURA**

### **2.1 HISTÓRICO, CONCEITO E ATRIBUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Administração Pública como se conhece na atualidade, não é a mesma desde sempre, pois sua evolução histórica está marcada por três fases, a saber: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial (o atual modelo que está sendo empregado).

Conforme Silva, A. (2015, *apud* SILVA, T. 2017, p. 6):

A “evolução” da administração pública [...] é um processo de aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Estado à população e essa pode ser representada por três modelos: administração pública patrimonial, administração pública burocrática e administração pública gerencial. Nesses modelos, o objetivo é suprir uma deficiência do modelo anterior, introduzindo novos conceitos ou mudando conceitos ineficientes ou nocivos ao aparelhamento do Estado.

No modelo patrimonialista, que perdurou até 1930, há confusão na distinção entre público e privado, diante de que o Estado era considerado apenas mais um dos bens que o

governante possuía. Diante desse fato, eram habituais os casos de nepotismo e corrupção. Por não haver limites e distinções entre o bem público e o bem privado do governante, Paludo (2012, p.50) afirma que “tudo que existia nos limites territoriais de seu ‘reinado’ era tido como domínio do soberano, que podia utilizar livremente os bens sem qualquer prestação de contas à sociedade”.

Já o modelo burocrático, preconizado por Max Weber, veio em substituição ao modelo patrimonialista, pois visava proteger o bem público. No Brasil, referido modelo foi empregado no ano de 1930, no então governo Vargas, por meio da instituição do DAPS – Departamento Administrativo do Setor Público. Conforme Silva (2017, p.7)

Os ideais democráticos foram propulsores nessa transição entre os modelos de administração, pois, passaram a pressionar para que houvesse uma administração pública profissionalizada, sem a personalidade do modelo Patrimonialista, com tratamento igualitário entre os administrados.

Apesar de ter sido uma evolução em relação ao modelo patrimonialista, a administração pública burocrática foi substituída pelo modelo gerencial. Nessa nova abordagem, Silva (2017, p.10) traz que esse novo modelo “privilegia a inovação, contrariando a Administração Burocrática, com mecanismos de gestão que valorizam o cidadão, objetivando oferecer serviços de qualidade”. Ainda, conforme Secchi (2009, *apud* SILVA, 2017, p. 10), a administração pública gerencial é “um novo modelo de Administração baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”.

Quanto ao conceito de Administração Pública, defini-lo não é tarefa fácil, diante de sua amplitude e complexidade (JUNQUILLO, 2010).

Para Meirelles (2001, *apud* SILVA, 2017, p.3)

A expressão administração pública [além de suas divisões em sentido amplo e sentido estrito e sua diferenciação gráfica] é tratada e diferenciada em subjetivo/orgânico/formal - em sua essência, relacionado aos órgãos da Administração Pública – e pelos termos objetivo/material/funcional - em sua essência, relacionado às atividades executadas pela administração.

Apresentadas algumas questões históricas relacionadas à Administração Pública, tem-se que a mesma é representada por 5 princípios constitucionais, presentes no *caput* do artigo 37 da nossa Constituição Federal, quais sejam: o Princípio da Legalidade; da Impessoalidade; da Moralidade; da Publicidade e da Eficiência. Contudo, referidos princípios não são os únicos a gerirem a Administração Pública brasileira, diante de que, no próprio texto constitucional

existem diversos outros princípios implícitos, bem como na própria legislação infraconstitucional, conforme será abordado em seguida.

## 2.2 APRESENTAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inicialmente, ao falar sobre os princípios que regem a Administração Pública, tem-se o artigo 37 da Carta Magna de 1988, o qual, em sua redação original, elencava os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e Publicidade, contudo, com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, foi acrescentado o princípio da Eficiência a referido artigo.

Diante dos princípios supramencionados, passa-se a suas análises.

**Princípio da legalidade:** Por este princípio, o mesmo Estado que cria as leis, está sujeito a sua aplicabilidade, sujeitando-se à referida previsão legal. Referido princípio ainda constitui uma das garantias fundamentais aos direitos individuais, pois a mesma lei que define a atuação administrativa, também impõem limites (DI PIETRO, 2014).

A legalidade está dividida em dois sentidos, sendo um aplicado aos administrados, conforme o artigo 5º, II, CF/88, que preconiza que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”, surgindo assim a autonomia de vontade do administrado, enquanto o outro sentido é aplicado à própria Administração, diante do previsto no artigo 37, *caput*, da Carta Magna, que autoriza o ente público a agir somente quando houver lei que o autorize.

**Princípio da Impessoalidade:** Na análise de tal princípio, tem-se que o mesmo possui uma dupla acepção, sendo a primeira ligada à igualdade (isonomia) e a segunda à proibição de promoção pessoal do agente (OLIVEIRA, 2014)

Diante de referida bipartição, chega-se à conclusão de que o princípio da impessoalidade, consagrado no *caput* do artigo 37 da CF/88 busca pela finalidade pública e o tratamento isonômico aos administrados, vedando a promoção pessoal do gestor público, bem como a necessidade da declaração do impedimento ou suspeição da autoridade que não possua condições de julgar de forma igualitária.

**Princípio da Moralidade:** Nas palavras de Alexandrino e Paulo (2014, p. 196)

O princípio da moralidade torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes da administração pública. A denominada moral administrativa difere da moral comum, justamente por ser jurídica e pela possibilidade de invalidação dos atos administrativos que sejam praticados com inobservância deste princípio.

Conforme preconiza referido princípio, a moral a ser analisada nas condutas dos agentes não será a subjetiva (do próprio agente), mas sim a objetiva, que será extraída do próprio ordenamento jurídico como um todo, fazendo-se a análise das leis, princípios e demais normas atinentes. Em decorrência desse fato, a moralidade torna-se um requisito de validade do ato administrativo, possuindo controle por meio da análise de legitimidade.

**Princípio da Publicidade:** O princípio da publicidade possui dois sentidos, sendo no primeiro, a exigência de publicação em órgãos oficiais como requisito de eficácia dos atos administrativos que produzirem efeitos externos ou possam implicar ônus para o patrimônio público e, em seu segundo sentido, requer a transparência da atuação administrativa, para que os administrados possam exercer, de forma mais ampla, o controle sobre os atos praticados pela administração (DI PIETRO, 2012).

Um grande marco na regulamentação da publicidade dos atos administrativos produzidos pela administração pública foi a promulgação da Lei 12.527/11, que regulamentou de forma clara e obrigou todos os entes federados, inclusive os particulares que agem em nome da própria administração, prestando seus serviços, a disponibilizarem, de forma voluntária, informações de interesse dos administrados.

Ressalte-se que, por referido princípio e a lei supramencionada serem o eixo da presente pesquisa, serão abordados de forma mais minuciosa em capítulo próprio.

**Princípio da Eficiência:** Nas palavras de Oliveira (2014, p.31) “o princípio da eficiência foi inserido no art. 37 da CRFB, por meio da EC 19/1998, com o objetivo de substituir a Administração Pública burocrática pela Administração Pública gerencial”.

Ao definir referido princípio, Meirelles (2003, p.103 *apud* DI PIETRO, 2012, p.83) leciona que

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

A partir destes ensinamentos, tem-se que a administração pública deve prestar seus serviços com excelência e qualidade à população, com o menor custo possível, mantendo os padrões de qualidade e em tempo razoável, contudo, obedecendo aos demais princípios e regras existentes.

Superada a explanação dos cinco princípios presentes no *caput* do artigo 37 da CF/88, se faz necessária a menção e estudo de outros princípios que regem a Administração Pública,

sendo estes presentes de forma indireta na própria Constituição Federal, explícitos em normas infraconstitucionais ou consequência lógica do próprio Estado de Direito.

**Princípio da Supremacia do Interesse Público:** Nas palavras de Di Pietro (2012, p.65) “esse princípio está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública”.

É em decorrência de referido princípio que se funda a própria razão de existir da Administração, pois a coloca em posição de superioridade perante o administrado, por meio de prerrogativas que visam a satisfação do interesse coletivo.

**Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público:** Este princípio é a contrapartida ao princípio da supremacia do interesse público (que estabelece prerrogativas da Administração Pública), fixando as restrições ou proibições impostas, em decorrência de que somente a guarda do interesse público é conferida à Administração Pública pela lei, não estando esta, livre para agir conforme sua vontade.

Conforme explana Melo (2004, *apud* DI PIETRO, 2012, p. 67), referido princípio

Significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – interesses ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser *a intentio legis*.

**Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade:** Apesar de parte da doutrina e até mesmo a jurisprudência em algumas situações tratarem a razoabilidade e a proporcionalidade como sinônimos, a Lei 9784/99, que dispõe sobre o Processo Administrativo Disciplinar no âmbito Federal, em seu artigo 2º, *caput*, elenca, dentro outros princípios, o da razoabilidade e o da proporcionalidade como objetos distintos.

Já nos ensinamentos de Di Pietro (2012, p.81)

Embora a Lei nº 9.784/99 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isto porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a administração e os fins que ela tem que alcançar.

Independentemente do posicionamento a ser seguido, fato incontestável é que referidos princípios exigem da administração pública a aplicação de limites e sanções dentro dos limites estritamente necessários para satisfazer o interesse público, sem aplicação de sanções ou

restrições exageradas, representando uma verdadeira limitação ao poder discricionário.

**Princípio da Autotutela:** Fundamenta-se na Súmula 473 do STF que preconiza que

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Nas palavras de Alexandrino e Paulo (2014, p. 219), “o poder de autotutela possibilita à administração pública controlar seus próprios atos, apreciando-os quanto ao mérito e quanto à legalidade”.

Diante de referida súmula e entendimento doutrinário, conclui-se que a administração pública, por meio do princípio da autotutela, tem o poder-dever de anular seus atos, quando eivados de ilegalidades, bem como revogá-los, quando os julgarem inconvenientes ou inoportunos. Ressalta-se que, conforme previsão constitucional do artigo 5º, XXXV, CF/88, referidas decisões proferidas poderão ser levadas à apreciação Judicial, que decidirá com força de definitividade.

**Princípio do Controle ou da Tutela:** Foi elaborado para assegurar que as entidades da Administração Indireta observassem o princípio da especialidade, sendo o controle que a Administração Direta possui sobre as entidades administrativas, visando a garantia da observância das finalidades institucionais destas. Porém, não há que se falar em subordinação, mas somente em vinculação (DI PIETRO, 2012).

**Princípio da Hierarquia:** Conforme assevera Di Pietro (2012, p. 71), por este princípio “os órgãos da Administração Pública são estruturados de tal forma que se cria uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros, cada qual com atribuições definidas na lei”.

É por meio deste princípio que surge para o subordinado o dever de obediência a seus superiores, bem como, para a administração, o dever de rever os atos de seus subordinados, quando eivados de vícios que possam acarretar sua revogação ou anulação, surge também o direito de punição e o de delegação de competências.

Convém ressaltar que ainda há outros princípios correlacionados a administração pública brasileira, contudo, não se fazem pertinentes no presente momento. Dentre a exposição dos princípios supramencionados, toma-se o princípio da publicidade como objeto de estudo, para que se possa realizar a sua devida interpretação, bem como a análise de como a administração pública está realizando, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até a entrada em vigência da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), a publicação de

seus atos.

### 2.3 O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E OS AVANÇOS DO ACESSO À INFORMAÇÃO DESDE A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 ATÉ A LEI 12.527 DE 2011.

Como já exposto no tópico anterior, o princípio da publicidade exige que a Administração Pública torne público seus atos que produzam efeitos externos ou impliquem ônus ao patrimônio público, sendo uma exigência de atuação administrativa.

A publicidade pode se manifestar através das seguintes formas: direito de petição aos órgãos públicos, conforme preconiza o artigo 5º, XXXIV, “a” da CF/88; direito de obter certidões em repartições públicas, amparado pela alínea b, do inciso XXXIV, do artigo 5º de nossa Carta Magna; e de divulgação de informações pela própria Administração Pública, através de publicações por meio da imprensa oficial do ente.

Contudo, a publicidade é um dever da Administração Pública prevista nos seguintes enunciados previstos em nossa Constituição Federal de 1988:

Art. 5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 37. §3º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art 216, §2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (BRASIL, 1988).

Referidos dispositivos constitucionais somente foram regulamentados com a promulgação da Lei 12.527/2011, que ficou conhecida como Lei de Acesso à Informação, sendo que, diante de tal norma, a publicidade tornou-se a regra e o sigilo a exceção. Contudo, a publicidade de informações não abarca a publicidade de dados pessoais relacionados com a intimidade, honra e imagem das pessoas, bem como informações classificadas por autoridades como sigilosas.

Um ponto interessante a se ressaltar é o período entre a promulgação do texto constitucional de 1988 e a publicação da Lei 12.527/11, pois o Brasil se viu órfão de uma legislação específica que tratasse do tema acesso à informação pública, contudo, apesar de tal omissão, haviam leis esparsas e outras iniciativas que, de alguma forma, já buscavam a disponibilidade de informações públicas, sendo as principais:

- Lei 8.159/91 dispendo sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, trazendo em seu texto definições para arquivos públicos e privados, administração e organização de instituições públicas de arquivos, bem como, instituindo o acesso à documentos públicos não sigilosos, conforme artigo 4º:

Art. 4º - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. (BRASIL, 1991)

- Lei 9.507/97 regulando o direito de acesso a informações e disciplinando o rito processual do *Habeas Data*, contendo no parágrafo único do artigo 1º a definição de documentos de caráter público, conforme “considera-se de caráter público todo registro ou banco de dados contendo informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros ou que não sejam de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações” (BRASIL, 1997).

- Emenda Constitucional nº 19/1998, conforme já mencionado anteriormente, além das mudanças empregadas no sistema administrativo, passando do modelo burocrático para o gerencial, alterou o parágrafo 3º do artigo 37 da Carta Magna, passando a prever a obrigatoriedade da divulgação de informações públicas, *in verbis*:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:  
[...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII. (BRASIL, 1988)

- Lei 9.784/99 instituiu o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e previu no inciso V do parágrafo único do artigo 2º a “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição.” (BRASIL, 1999)

- Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, determinou como regra a divulgação da transparência fiscal a ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como Tribunais de Contas e Ministério Público.

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

[...] § 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

[...] Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações [...]. (BRASIL, 2000)

- Lei 10.520/02 instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Município, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, sendo referida modalidade de forma presencial ou eletrônica.

- Em 2004 foi criado o Portal da Transparência do Governo Federal pela CGU

- No ano de 2005 foi editado o Decreto 5.428 que dispunha sobre a divulgação de dados e informações na Rede Mundial de Computadores – Internet, na esfera da Administração Pública Federal.

- Já em 2015, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 652777/SP, em repercussão geral, definiu a tese de que o município de São Paulo/SP poderia manter em sítio eletrônico a relação de seus servidores, com respectivos valores dos vencimentos, conforme ementa:

CONSTITUCIONAL. PUBLICAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO MANTIDO PELO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, DO NOME DE SEUS SERVIDORES E DO VALOR DOS CORRESPONDENTES VENCIMENTOS. LEGITIMIDADE. 1. É legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias. 2. Recurso extraordinário conhecido e provido. (STF – ARE: 352777 SP – SÃO PAULO, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 23/04/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-128 01/07/2015)

Apesar de referido acórdão ter sido proferido somente no ano de 2015, com a Lei 12.527/2011 já em sua vigência, o ARE 652777/SP foi protocolado no pretório excelso no ano

de 2011, ou seja, antes da entrada em vigência da Lei de Acesso à Informação. Diante disso, com a publicação do acórdão supramencionado, houve uma ratificação de que a regra é a publicação de dados produzidos pelos entes públicos, sendo o sigilo, uma exceção.

A Lei 12.527/2011 foi publicada no dia 18/11/2011, passando a vigor após 180 dias e obrigando todos os entes federados do Brasil a darem publicidade de seus atos, conforme preconiza seu Art. 1º:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

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 (BRASIL, 2011).

Além dos entes mencionados, as entidades privadas, sem fins lucrativos, que recebam subvenções públicas também possuem o dever de publicarem a destinação de referidas verbas públicas, conforme previsão no art. 2º.

Outra grande diretriz advinda com referido diploma legal foi que, conforme seu artigo 3º, a regra geral é a publicidade, sendo o sigilo, uma exceção. Contudo, conforme o artigo 24, os dados declarados sigilosos terão esta peculiaridade por tempo determinado, indo o tempo máximo de restrição de 05 anos, quando a informação for classificada como restrita, chegando a 15 anos quando sua classificação recair como secreta e sendo de 25 anos no máximo, quando for declarada como ultrassecreta.

Referida lei também foi além do simples fato de estipular que a divulgação de dados públicos é a regra, instituindo, conforme seu artigo 8º, a obrigação dos órgãos e entidades públicas, independentemente de requerimento, promover a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de sua competência, informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Há ainda que mencionar que as informações classificadas como ultrassecretas poderão sofrer somente uma prorrogação, de no máximo por mais 25 anos, desde que a Comissão Mista de Reavaliação e Informação entenda que os motivos que determinaram referida classificação ainda permanecem.

Quanto às informações pessoais, o artigo 31 da Lei de Acesso à Informação estipula que, independentemente da classificação que a informação receber, as que possuem conteúdo

pessoal (relacionados à intimidade, vida privada, honra e imagem), bem como liberdades e garantias individuais, terão seu acesso restrito pelo prazo de 100 (cem) anos. Referidos prazos supramencionados serão sempre contados a partir da produção da informação, conforme artigos 21, §1º e 31, §1º, I da Lei 12.527/2011.

A Lei 12.527/2011 foi além de instituir a publicação como sendo a regra a ser seguida por toda a Administração Pública de forma proativa, pois dedicou um capítulo próprio aos mecanismos que indivíduos poderão recorrer para requererem informações aos gestores públicos. Referido procedimento está presente no capítulo III, indo do artigo 10 ao 20 e prevê prazos e meios pelos quais as informações requisitadas serão prestadas e em regra de forma gratuita. Caso o requerimento de acesso à informação seja indeferido, o mesmo deverá apresentar os motivos dessa negativa, porém, o interessado poderá interpor recurso contra referida decisão à autoridade hierarquicamente superior à que proferiu a decisão impugnada.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Inicialmente cabe salientar que não existe trabalho científico que não siga regras e métodos para uma melhor padronização e compreensão na delimitação e busca de se obter o resultado almejado. Diante disso, Lozada (2019, p.144), em sua ilustre obra, nos apresenta que “método científico é a sequência de operações realizadas com a intenção de alcançar certo resultado, sendo um modo sistemático e ordenado de pensar e investigar, formando um conjunto de procedimento que permitem alcançar a verdade científica”.

Feita essa primeira conceituação, tem-se que a abordagem pela qual se dará a presente pesquisa será pelo método qualitativo, que consiste na interpretação de forma detalhada de aspectos e complexidades sobre o tema proposto. Para Lozada (2019, p.134)

A pesquisa qualitativa apresenta as seguintes características: o ambiente nativo é a fonte de obtenção dos dados; o pesquisador é considerado o instrumento principal de coleta de dados; a pesquisa usa processos de detalhamentos da realidade observada e busca o sentido das situações e seus impactos para o grupo pesquisado.

O presente estudo, de início, foi baseado na pesquisa bibliográfica, por meio da busca de informações em livros, periódicos e outros trabalhos acadêmicos anteriormente publicados. De acordo com Nascimento (2016, p. 27) “é através desse tipo de pesquisa que encontramos meios para explicar e discutir, com base nas informações teóricas publicadas em livros e

revistas especializadas, o assunto, o problema ou a dificuldade que precisamos aprender, resolver ou eliminar”.

Contudo, o tema proposto vai além da pesquisa supramencionada, já que também se apropriou de uma pesquisa documental, por meio da análise e estudo da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), bem como demais legislações correlatas. Para Gil (2018, *apud* LOZADA, 2019, p. 159) a pesquisa documental “analisa documentos que ainda não receberam um tratamento analítico”.

#### **4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

Conforme apresentado na presente pesquisa, com o processo de redemocratização do Brasil ocorrido na década de 1980 e a promulgação da atual Constituição Federal no ano de 1988, foi previsto o acesso à informação pública como um direito de todo cidadão. Contudo, apesar de tal previsão, somente após 23 anos que efetivamente referido instituto previsto foi devidamente regulamentado pela Lei 12.527/2011, popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação. Diante desse longo tempo de omissão legislativa específica, coube ao presente trabalho realizar uma análise mais detalhada do princípio constitucional da publicidade e apresentar como se dava o acesso a informações produzidas pelos gestores públicos aos cidadãos brasileiros até a promulgação da Lei de Acesso à Informação.

Por meio das legislações existentes durante esses 23 anos de inexistência de norma específica, observou-se a existência de algumas iniciativas legislativas a tratarem, ainda que de forma tímida, da obrigatoriedade de divulgação de informações geradas pelos setores públicos. Porém, referidas normas, ou por serem omissas em punições ou responsabilizações aos que não divulgassem seus atos obrigatórios, ou mesmo por não definirem o que realmente deveria ser obrigatoriamente publicado, ainda mantinham o *status* de que o sigilo era a regra. Em decorrência dessa obscuridade normativa, sempre que pairava alguma discussão no tocante à publicação ou não de atos, tal entrave era levado ao Poder Judiciário, que detinha o poder de definitividade na conceituação e determinava a ampla divulgação ou taxatividade na restrição de publicidade.

Somente com a promulgação da Lei 12.527/11 que definiu claramente que a regra é a publicação e o sigilo apenas uma exceção presente em algumas hipóteses, bem como trouxe a abrangência de sua aplicabilidade, definiu diversos conceitos e previu punições e responsabilizações para quem, sendo obrigado por referida lei, não cumprisse com a regra de

divulgação de informações, que gestores das mais diversas áreas públicas começaram a adotar uma política mais proativa na publicação de seus atos. Além disso, a lei também definiu o procedimento para qualquer interessado estar requisitando informações aos órgãos ou entidades que detenham informações de interesse público.

## 5 CONCLUSÕES

Partindo da premissa de que a Constituição Federal de 1988 instituiu o direito de acesso à informação e somente com a publicação da Lei 12.527/2011 referida previsão constitucional foi efetivamente tutelada, coube ao presente trabalho demonstrar como era realizado a publicação de atos por gestores públicos e como se dava o acesso das informações públicas pela população, em respeito ao princípio constitucional da publicidade.

Diante do proposto, a presente pesquisa demonstrou-se importante ao meio acadêmico, pois, ao abordar o princípio da publicidade e a evolução legislativa correlata ao acesso a informação pública, até a publicação da Lei de Acesso à Informação, compilou os principais diplomas legais que de alguma forma contribuíram para uma melhor transparência dos atos dos gestores públicos.

Também se demonstrou de importante interesse social, uma vez que trouxe à sociedade, de forma clara e objetiva, a instituição da divulgação de informações públicas como sendo a regra e o sigilo, a exceção, bem como demonstrou que qualquer pessoa, no interesse de ter acesso a informações públicas, poderá protocolar requerimento junto à entidade detentora da informação, de forma gratuita.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 01 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.159**, de 08 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18159.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.507**, de 12 de novembro de 1997. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19507.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 10 set. 2020.

COSTIN, C. **Administração Pública**. Grupo GEN, 2010. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595152281/>>. Acesso em: 20 mai. 2021

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

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da Administração Pública**. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB. 182p. Florianópolis, 2010.

LOZADA, G. **Metodologia Científica**. Grupo A, 2019. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595029576/>>. Acesso em: 24 ago. 2020

NASCIMENTO, L. P. **Elaboração de projetos de pesquisa: Monografia, dissertação, tese e estudo de caso, com base em metodologia científica**. Cengage Learning Brasil, 2016. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522126293/>>. Acesso em: 24 ago. 2020

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014

PALUDO, A.. **Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

SILVA, T. A. **Conceito e Evolução Da Administração Pública: O Desenvolvimento do Papel Administrativo**. VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/download/16678/4429>>. Acesso em: 15 set. 2020.