



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

DANTE VASCONCELOS MEIRA

**ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO DOS SÍTIOS DE INTERNET DOS MINISTÉRIOS
PÚBLICOS ESTADUAIS ÀS NORMAS DE TRANSPARÊNCIA ATIVA**

FORTALEZA

2022

DANTE VASCONCELOS MEIRA

ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO DOS SÍTIOS DE INTERNET DOS MINISTÉRIOS
PÚBLICOS ESTADUAIS ÀS NORMAS DE TRANSPARÊNCIA ATIVA

Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial à obtenção do grau
de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dr^a. Geovana Maria
Cartaxo de Arruda Freire

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M451a Meira, Dante.

Análise da adequação dos sítios de internet dos Ministérios Públicos estaduais às normas de transparência ativa / Dante Meira. – 2022.

70 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2022.

Orientação: Profa. Dra. Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire.

1. lei de acesso à informação. 2. transparência ativa. 3. Ministério Público. I. Título.

CDD 340

DANTE VASCONCELOS MEIRA

ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO DOS SÍTIOS DE INTERNET DOS MINISTÉRIOS
PÚBLICOS ESTADUAIS ÀS NORMAS DE TRANSPARÊNCIA ATIVA

Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial à obtenção do grau
de Bacharel em Direito.

Aprovada em: / /2022

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dr^a. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Aos meus pais, Danton e Socorro.

AGRADECIMENTOS

À Prof^a. Dr^a. Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire, pela excelente orientação.

Aos professores participantes da banca examinadora, Prof^a. Dr^a. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro e Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior pelo tempo e pelas valiosas observações e sugestões.

A todos os professores, servidores e colegas da Faculdade de Direito da UFC que contribuíram para a minha formação ao longo dessa jornada. Ao Seu Odir, da cantina da faculdade, pelos pães de queijo e pelas conversas.

À equipe do MORE (Mecanismo Online para Referências) da Universidade Federal de Santa Catarina, pelo precioso auxílio na normalização deste trabalho pelas regras da ABNT.

A todos os contribuintes brasileiros que pagam seus tributos corretamente e em dia, permitindo que a União tenha recursos para manter a Universidade Federal do Ceará.

“O regime democrático não se coaduna com o mistério, mas sim com a visibilidade do exercício do poder político.” (MIRAGEM, 2013, p. 252).

RESUMO

A transparência pública, expressão do princípio da publicidade na administração pública, é instrumental para o funcionamento regular da democracia e para a concretização do ideal republicano, viabilizando o controle social e a construção de uma cultura de *accountability* do poder estatal, sendo um de seus instrumentos as leis de acesso à informação, as quais se tornaram mais comuns em todo o mundo após a expansão da internet. Quando se completam dez anos da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação no Brasil, é o momento de avaliar em que grau as regras de transparência ativa e passiva introduzidas pela lei estão sendo de fato cumpridas pelos entes estatais. O Ministério Público, enquanto fiscal da ordem jurídica, defensor dos interesses sociais e difusos, e zelador do efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados na Constituição, é legitimado para fiscalizar o cumprimento das normas de transparência e de acesso à informação por parte dos órgãos do Estado. Por esta razão, tem o dever precípua de dar o exemplo no cumprimento destas mesmas normas no que diz respeito às informações de sua responsabilidade. O presente trabalho busca avaliar em que grau os Ministérios Públicos estaduais tem cumprido as normas de transparência ativa, particularmente quanto à divulgação da remuneração detalhada de seus membros e servidores, através de pesquisa realizada em seus sítios eletrônicos de internet.

Palavras-chave: lei de acesso à informação; transparência ativa; Ministério Público.

ABSTRACT

Public transparency, an expression of the principle of publicity in the public administration, is instrumental for the regular functioning of democracy and for the realization of the republican ideal, enabling social control and the construction of a culture of accountability of state power, one of its instruments being the access to information laws, which have become more widespread around the world after the expansion of the internet. After ten years have passed since the entry into force of the Access to Information Law in Brazil, it is time to assess the degree to which the active and passive transparency rules introduced by the law are actually being complied with by state entities. The Public Prosecutor's Office (Ministerio Publico), as an overseer of the legal order, defender of social and diffuse interests, and guardian of the effective respect of public authorities to the rights guaranteed in the Constitution, is legitimized to supervise the compliance to the rules of transparency and access to information by the organs of State. For this reason, it has a primary duty to set an example in complying with these same rules with regard to the information under its responsibility. The present work seeks to evaluate the degree to which the Public Prosecutor's Offices (Ministerios Publicos) of the states are complying with the rules of active transparency, particularly regarding the disclosure of the detailed remuneration of their members and servants, through research carried out on their internet websites.

Keywords: access to information law; active transparency; Public Prosecutor's Office.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 ASPECTOS HISTÓRICOS DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	13
2.1 Evolução da transparência pública no contexto internacional	13
2.2 Evolução da transparência pública no Brasil	17
3 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE, E CONTROLE SOCIAL	22
3.1 O princípio da publicidade na administração pública	22
3.2 Publicidade enquanto condição de validade e eficácia de atos administrativos..	23
3.3 Publicidade e transparência	26
3.4 Transparência e <i>accountability</i>	27
3.5 Controle social da administração pública	27
4 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUA REGULAMENTAÇÃO	30
4.1 Estrutura da Lei de Acesso à Informação	30
4.2 Regulamentação da LAI	35
4.3 Questionamento à divulgação de remuneração e o entendimento do STF	36
5 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TRANSPARÊNCIA	38
5.1 O Ministério Público e sua missão institucional	38
5.2 O Ministério Público como fiscal da transparência do setor público	42
5.3 O CNMP e a regulamentação da LAI no âmbito do Ministério Público ...	45
5.4 Manual do Portal da Transparência e “Transparentômetro” do CNMP...	50
6 PESQUISA NOS SÍTIOS DE INTERNET DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS EM MAIO DE 2022	57
6.1 Apresentação dos dados	57
6.2 Discussão de resultados	59
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS	65

1 INTRODUÇÃO

A transparência no setor público e o direito de acesso às informações públicas, produzidas por órgãos públicos como resultado das suas atividades ou como meio para a consecução de suas atividades, são valores que tem encontrado cada vez mais amparo no ordenamento jurídico positivo brasileiro. Embora não tenha sido a primeira lei a tratar do assunto, a Lei de Acesso à Informação (LAI), lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, foi considerada um marco neste sentido, ao criar um marco regulatório nacional, válido para todos os poderes em todas as esferas (nacional, estadual e municipal), regulamentando um rol de obrigações mínimas para todos os entes públicos.

A importância da transparência, em geral, e do direito de livre acesso à informação pública, tem sido cada vez mais reafirmada em nível mundial, sendo reconhecido o seu papel instrumental para a democracia. Em artigo publicado em 2012 na revista *Acervo*, do Arquivo Nacional, Paula Lígia Martins, consultora da organização não governamental internacional *Humans Rights Watch*, lembrou que:

As eleições podem ser um requisito incondicional para que haja democracia, mas a liberdade de informação é um dos princípios que a norteia. Além disso, a democracia, mais do que um sistema de regras, é uma construção cotidiana para a qual o acesso à informação é um direito instrumental indispensável. Sem a oportunidade de conhecer a fundo seus representantes, de tomar nota de suas decisões, de seus atos administrativos, a população estabelece laços frágeis com o sistema democrático. A crença nas instituições públicas depende de sua transparência. Regimes fechados, em que seus líderes se sentem donos da informação, tendem a excluir a sociedade do cenário político, criando um clima de ceticismo, descrédito e indiferença à estrutura do Estado. A transparência na gestão, aliada a outros instrumentos que reforcem o direito e a possibilidade real de fiscalização da máquina pública, é o antídoto para esse cenário.¹

A afirmação da necessidade da transparência pública em nível mundial foi um processo longo e gradual, e ainda há muito o que avançar. É possível afirmar que, ao final da década de 2010, o direito de acesso à informação pública era um direito fundamental reconhecido aos cidadãos da grande maioria dos países considerados

¹ MARTINS, Paula Lígia. Acesso à Informação: Um direito fundamental e instrumental. *Acervo*, v. 24, n. 1, p. 233-244, 17 fev. 2012, p. 234. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/381> Acesso em: 11 abr. 2022.

democráticos. Tal direito engloba obrigações de divulgação ativa e de fornecimento de informações sob demanda, como assinala MARTINS:

O direito de acesso à informação impõe duas obrigações sobre os governos. Primeiro, existe a obrigação de publicar e disseminar informações essenciais sobre o que os diferentes órgãos públicos estão fazendo. Segundo, os governos têm a obrigação de receber do público pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os dados solicitados e permitindo que o público tenha acesso aos documentos originais indicados ou receba cópias dos mesmos ²

No Brasil este direito tem previsão constitucional, entre os direitos fundamentais do art. 5º, e foi se consolidando através de sua regulamentação legal e infra legal. Para sua compreensão há que se analisar a relação estreita entre o dever de transparência pública e o princípio da publicidade na administração pública, também previsto pela constituição brasileira. Este trabalho começará abordando brevemente esta relação, a partir dos significados do princípio da publicidade e da sua relação com a noção de *accountability* e o controle social da administração pública.

Enquanto a transparência pública e o direito de acesso à informação precedem a própria existência da internet, é preciso reconhecer a grande importância desta tecnologia em empoderar os cidadãos na fiscalização das atividades do poder público, criando possibilidades de disponibilização massiva de informações em um nível inimaginável antes do seu advento. Sobre isto, MIRAGEM pondera:

Ao lado destas iniciativas não se deve menosprezar a importância da internet no acesso às informações públicas que devem ser tornadas disponíveis pela Administração. Assim, por exemplo, a divulgação via internet de dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira do ente público. O maior nível de informação estimula e qualifica, igualmente, a participação da população nos processos de conhecimento e decisão, por intermédio da internet. Trata-se, em última análise, do surgimento de uma democracia informacional, caracterizada pela redução da distância entre a Administração e o administrado em face, especialmente, da menor complexidade e maior acessibilidade do cidadão em sua interlocução com o Poder Público.³

A ideia de “democracia informacional” mencionada por MIRAGEM insere-se

² Ibid., p. 234

³ MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 254

em um contexto no qual o poder da internet para conferir um maior grau de interatividade para a democracia e viabilizar um maior nível de participação dos cidadãos, inclusive - mas não apenas - na tarefa de fiscalização, tem levado a discussões a respeito sobre conceitos como ciberdemocracia, sobre o qual FREIRE afirma:

A ciberdemocracia consiste na transformação da democracia pelo uso de ferramentas e instrumentos da internet que ampliam a capacidade de expressão, manifestação e informação dos cidadãos, é, sobretudo, uma forma de democracia que relativiza os obstáculos à participação que emergiram com a representação.⁴

O Brasil já contava com iniciativas de uso da internet para a transparência pública antes da aprovação da Lei de Acesso à Informação em 2011, mas a LAI consolida a obrigatoriedade do uso desta ferramenta tecnológica por todos os níveis e setores da administração pública como forma de concretizar o direito de acesso à informação.

O Ministério Público, enquanto fiscal da ordem jurídica, defensor dos interesses sociais e difusos, e zelador do efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na Constituição, tem papel fundamental na fiscalização do cumprimento da Lei de Acesso à Informação e de responsabilização dos agentes públicos que a violem. Neste sentido, é de importância primordial que o próprio Ministério Público seja, ele mesmo, exemplo no cumprimento da lei e das suas regulamentações no que diz respeito às informações que produz na sua atividade.

Por esta razão este trabalho se debruçará sobre a regulamentação da LAI no âmbito do Ministério Público, por meio das resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, em especial no tocante às obrigações de transparência ativa na internet.

Será apresentada pesquisa própria realizada online nos vinte e seis sítios eletrônicos dos Ministérios Públicos estaduais, independente das conclusões da ferramenta “Transparentômetro” do CNMP (que será explicada), para verificar o grau de adequação em maio de 2022 desses sítios de internet às normas que

⁴ FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. **Ciberdemocracia no judiciário: uso de mapas como política de virtualização**. 2014. 351 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014, p. 50. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/129267> . Acesso em: 26 abr. 2022.

regulamentam a LAI no âmbito do MP, com foco no quesito de disponibilização dos “contracheques” (remuneração detalhada) dos membros e servidores. Tal foco no quesito remuneratório foi escolhido por ser uma questão sensível, possivelmente sujeita a maiores resistências corporativistas contra a sua divulgação. Cabe salientar que o Supremo Tribunal Federal já definiu em tese de repercussão geral que a divulgação nominal da remuneração dos servidores públicos é constitucional e legal, como será visto.

A metodologia do trabalho consiste em pesquisa quantitativa realizada com base na coleta e sistematização de dados primários, realizada no período de 16 a 26 de maio de 2022 nos vinte e seis sítios eletrônicos de internet dessas instituições tendo como critérios de avaliação sete indicadores formulados a partir das expectativas de transparência ativa que emergem da experiência de busca de informações públicas no ambiente online. A pesquisa quantitativa é complementada com uma breve análise qualitativa de alguns sítios eletrônicos selecionados.

A pesquisa nos sítios eletrônicos é contextualizada previamente por uma pesquisa bibliográfica e de jurisprudência a respeito de aspectos históricos, teóricos, doutrinários e legais diretamente relacionados ao tema.

O presente trabalho almeja contribuir para fortalecer a cultura de transparência e de acesso à informação no âmbito não apenas do Ministério Público como de toda a administração pública.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

2.1 Evolução da transparência pública no contexto internacional

É amplamente aceita como sendo a primeira lei do mundo a garantir o acesso à informação em poder dos entes governamentais a lei sueca de liberdade de imprensa de 1766. Sobre a mesma, afirma o historiador Jonas Nordin:

(...) the freedom to print was not the most remarkable feature of the 1766 law. In the eighteenth century there was a fairly extensive de facto freedom of print recognized in, for example, Great Britain and the Netherlands, although in neither of these countries was it protected by law, and book printers still operated under arbitrary conditions. What was truly unique with the Swedish law was the extensive public access it gave to official documents. It was a Freedom of Information Act as much as it was a Freedom of Print Act. Indeed, many scholars – including myself – hold that the public access to official records was the main purpose of the law. The chief objective with the ordinance was to vitalize political discussions. To achieve this objective, it was essential that the citizens had access to official documents in order to see how the state was run. Seven of the ordinance's fifteen paragraphs were dedicated to outlining in the detail the extent of this public access (§§5–11). In short, access was granted to all documents and proceedings from the courts, public authorities, and the Diet (the Swedish Parliament). As a rule, negotiations with foreign powers should also be open to public scrutiny. Exemptions were made for records that needed to be kept secret (especially in foreign affairs), and working papers from deliberations still in progress. Since 1766 public access has been the norm, while secrecy is the exception. All citizens were allowed to access and copy official documents at cost price, and without having to state the purpose of doing so. Public documents were also free to print without limitations.⁵

⁵ “(...) a liberdade de imprensa não foi o aspecto mais notável da lei de 1766. No século XVIII já existia uma liberdade de imprensa bastante ampla reconhecida, por exemplo, na Grã-Bretanha e nos Países Baixos, ainda que em nenhum desses países fosse protegida por lei, e editores de livros ainda operassem sob condições arbitrárias. O que foi verdadeiramente único na lei sueca foi o amplo acesso público dado aos documentos oficiais. Ela foi uma Lei de Acesso à Informação tanto quanto foi uma Lei de Liberdade de Imprensa. De fato, muitos acadêmicos – inclusive eu – mantêm que o acesso público a documentos oficiais foi o propósito principal da lei. O objetivo central com a norma foi dar vitalidade às discussões políticas. Para alcançar este objetivo, era essencial que os cidadãos tivessem acesso aos documentos oficiais para verem como o estado era gerido. Sete dos quinze parágrafos da norma foram dedicados a delinear de forma detalhada a extensão desse acesso público (§§5–11). Em suma, o acesso foi garantido a todos os documentos e processos dos tribunais, autoridades públicas, e da Dieta (o Parlamento sueco). Como regra, negociações com países estrangeiros também deveriam estar abertas ao exame do público. Exceções foram feitas para registros que precisavam ser mantidos secretos (principalmente nas relações exteriores) e documentos de trabalho relativos a deliberações ainda em andamento. Desde 1766 o acesso público se tornou a norma, e o segredo é a exceção. Todos os cidadãos tinham permissão para acessar e copiar documentos oficiais pelo valor de custo, e sem precisar especificar o motivo para fazê-lo. Documentos públicos eram também de livre publicação, sem limitações.” NORDIN, Jonas. *The Swedish Freedom of Print Act of 1766 – Background and Significance*. **Journal Of International Media And Entertainment Law**, Los Angeles, v. 7, n. 2, p. 137-144, nov. 2017. Tradução nossa. Disponível em: https://www.swlaw.edu/sites/default/files/2018-04/7.2%20FULL%20v9%20%284_13_18%29_mb.pdf. Acesso em: 27 abr. 2022.

Embora o direito ao acesso à informação pública não conste explicitamente do texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o seu artigo 19 afirma que “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão” e acrescenta que “esse direito inclui a liberdade de (...) procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.⁶

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (“Pacto de San José da Costa Rica”) de 1969, da qual o Brasil é signatário, reproduz a mesma previsão em termos parecidos em seu artigo 13.1:

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.⁷

O artigo 13.1 da Convenção Americana serviu inclusive para embasar decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2006 no caso *Claude Reyes e outros Vs. Chile*, em que o Estado chileno foi condenado por negar acesso à informações de interesse público. Trata-se de caso que se originou da negativa do Comitê de Investimentos Estrangeiros do Chile em fornecer a três cidadãos do país informações a respeito de um projeto de desflorestamento, no ano de 1998. Na decisão a Corte salienta que:

1. O Estado violou o direito à liberdade de pensamento e de expressão, consagrado no artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em detrimento dos senhores Marcel Claude Reyes e Arturo Longton Guerrero, em relação às obrigações gerais de respeitar e garantir os direitos e liberdades.⁸

Três anos após a Declaração Universal dos Direitos Humanos a Finlândia editou em 1951 uma Lei de Publicidade de Documentos Oficiais a qual estabeleceu a publicidade de todos os registros e documentos oficiais, com exceções podendo ser estabelecidas a penas por lei ou decreto executivo em virtude

⁶ DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. 10 dez. 1948. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 27 abr. 2022.

⁷ CONVENÇÃO Americana sobre Direitos Humanos. 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 27 abr. 2022.

⁸ CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Claude Reyes e Outros Vs. Chile**. San José, 2006. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/aabaaf52ad8b7668bf2b28e75b0df183.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2022.

de um número limitado de razões, como segurança nacional.⁹

Em 1966 os Estados Unidos da América adotaram uma lei de acesso à informação, chamada de *Freedom of Information Act* (FOIA), a qual garante o direito à transparência passiva com a possibilidade de qualquer cidadão requerer acesso a documentos e registros de qualquer agência governamental que não estejam sob classificação de sigilo. Diz o texto da lei:

Except with respect to the records made available under paragraphs (1) and (2) of this subsection, each agency, on request for identifiable records made in accordance with published rules stating the time, place, fees to the extent authorized by statute and procedure to be followed, shall make the records promptly available to any person.¹⁰

A França adotou em 1978 uma “lei de melhoramento das relações entre a administração e o público” que também estabeleceu garantias de transparência passiva, através do princípio de “la liberté d'accès aux documents administratifs”, permitindo a consulta aos documentos produzidos pela administração pública.¹¹

Importante mencionar que com o passar das décadas o debate a respeito da ideia de transparência pública deixou de ser uma questão afeta apenas ao ideal liberal de controle do Estado pelos cidadãos e passou a ser compreendido também como instrumento para possibilitar a garantia de direitos sociais, conforme observa ANGÉLICO:

Os debates acerca da transparência pública e do acesso à informação pública estiveram, por muito tempo, marcados pela ideia liberal do controle do Estado (...) A partir desses pensadores clássicos, formou-se a noção

⁹ BANCO MUNDIAL. **Managing Records and Information for Transparent, Accountable, and Inclusive Governance in the Digital Era: Lessons from Nordic Countries**. Washington: The World Bank, 2015, p. 20. Disponível em: <http://www.irmt.org/wp2/wp-content/uploads/2015/07/Right-to-Information-Lessons-from-Nordic-Countries.pdf>. Acesso em: 1 maio 2022.

¹⁰ “Exceto com relação aos registros disponibilizados de acordo com os parágrafos (1) e (2) desta subseção, cada agência, mediante solicitação de registros identificáveis feitos de acordo com as regras publicadas, informando a hora, local, taxas, na medida autorizada por lei e procedimento a ser seguido, deve disponibilizar os registros prontamente a qualquer pessoa.” ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. **Freedom Of Information Act prior to the 1974 amendments**. Tradução nossa. Disponível em: <https://www.justice.gov/oip/freedom-information-act-prior-1974-amendments>. Acesso em: 1 maio 2022.

¹¹ REPÚBLICA FRANCESA. LÉGIFRANCE. **Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal**. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000339241/>. Acesso em: 1 maio 2022.

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 ¹²

Paralelamente, o advento da internet como um dos principais meios de comunicação globais ocasionou a entrada dos governos no mundo online. FREIRE assinala que:

A ideia de e-gov ou governo eletrônico surge nos Estados Unidos, durante o governo Clinton, incitado por Al Gore, vice-presidente na época. O First Gov foi anunciado via internet, pelo então presidente Clinton, em 24 de junho de 2000. Consistia numa plataforma única congregando documentos, serviços, formulários, procedimentos administrativos, judiciários, etc. Contava, ainda, com uma ferramenta de busca semelhante ao Google. (...) Inicialmente não se vislumbra uma relação do Governo Eletrônico com a democracia, mais informado pela necessidade de eficiência administrativa e atender a uma gestão de informação cada dia mais complexa, a governança eletrônica não mantinha interface direta com um processo democratizante. ¹³

Embora, como frisado, a ideia de governo eletrônico tenha sido marcada inicialmente apenas por um viés de “governança eficiente”, sem intenções de aprimorar o processo democrático, a internet, por sua própria natureza de permitir fluxos de informação amplos e múltiplos, descentralizados, e sob demanda dos usuários, acabou se tornando um instrumento de viabilização da transparência e do acesso à informação pública. Não por acaso a multiplicação de leis de acesso à informação pelo mundo coincide historicamente com a expansão mundial da internet.

A adoção de leis de acesso à informação tornou-se uma tendência mundial no século 21. Relatório divulgado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 2019 informava que, naquele ano,

¹² ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. 132 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012, p. 27. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>. Acesso em: 26 abr. 2022

¹³ FREIRE, op. cit., p. 59.

cento e vinte e cinco países possuíam leis e garantias de acesso à informação, dos quais trinta e um haviam adotado tais leis e garantias do ano de 2013 em diante.¹⁴

2.2 Evolução da transparência pública no Brasil

A constituição de 1946 foi a primeira constituição brasileira a mencionar algum grau de acesso à informação pública. O art. 141, que trata dos direitos e das garantias individuais, afirma em seu parágrafo 36:

§ 36 - A lei assegurará: I - o rápido andamento dos processos nas repartições públicas; II - a ciência aos interessados dos despachos e das informações a que eles se referiram; III - a expedição das certidões requeridas para defesa de direito; IV - a expedição das certidões requeridas para esclarecimento de negócios administrativos, salvo se o interesse público impuser sigilo.¹⁵

Porém, somente a Constituição de 1988 viria a assegurar explicitamente o direito de receber informações de interesse “coletivo e geral”, no inciso XXXIII do art 5º, o qual comanda que:

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;¹⁶

Na esteira da Constituição de 1988, a Lei de Arquivos (lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991), foi lei pioneira na determinação do princípio do acesso público aos documentos da administração pública. O seu art. 5º afirma expressamente que “a Administração Pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma desta Lei”. E o art. 22 (posteriormente revogado pela Lei de Acesso à Informação) asseverava que “é assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos”.¹⁷

¹⁴ UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **Powering sustainable development with access to information: highlights from the 2019 UNESCO monitoring and reporting of SDG indicator 16.10.2**. Paris: Unesco, 2019, p. 4. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369160>. Acesso em: 27 abr. 2022

¹⁵ BRASIL. Constituição (1946). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 29 abr. 2022.

¹⁶ Id., Constituição (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2022.

¹⁷ Id., Lei nº 8.159, de 8 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. Acesso em: 1 maio 2022.

A lei de responsabilidade fiscal estabeleceria a necessidade de ampla divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, determinando que:

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.¹⁸

A obrigatoriedade da “ampla divulgação em meios eletrônicos de acesso público” prevista no caput do art. 48 na primeira versão da LC 101 pode ser considerada uma das primeiras obrigações legais no Brasil de divulgação de informações públicas por meio da internet. A primeira versão da lei ainda não previa a obrigatoriedade de liberação “em tempo real”, em meios eletrônicos de acesso público, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, obrigação esta que só seria acrescentada à redação da lei de responsabilidade fiscal pela lei complementar nº 131, de 2009.¹⁹

Em 2003 a obrigação de transparência ativa, avançando para além da área fiscal e orçamentária, estende-se à área ambiental, através da lei 10.650, de 16 de abril de 2003, dispôs sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, instituído pela Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. O seu art 2º determina que:

Art. 2o Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a: I - qualidade do meio ambiente; II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental; III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas; IV - acidentes, situações de

¹⁸ Id., Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 4 maio 2022.

¹⁹ Id., Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 4 maio 2022.

risco ou de emergência ambientais; V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos; VI - substâncias tóxicas e perigosas; VII - diversidade biológica; VIII - organismos geneticamente modificados. § 1º Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados.²⁰

Embora a redação da lei 10.650 não contenha menção explícita à internet ou a “meios eletrônicos de acesso público”, na sua regulamentação através do art. 24 do decreto presidencial 5.975 de 30 de novembro de 2006 ficou estabelecido que:

Art. 24. Em cumprimento ao disposto na Lei no 10.650, de 16 de abril de 2003, os dados e informações ambientais, relacionados às normas previstas neste Decreto, serão disponibilizados na Internet pelos órgãos competentes, no prazo máximo de cento e oitenta dias da publicação deste Decreto ²¹

Como um instrumento de concretização da obrigação prevista no art. 48 da lei de responsabilidade fiscal, o Portal da Transparência do Poder Executivo federal foi criado pelo Decreto presidencial nº 5.482, de 30 de junho de 2005, o qual “dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet”. Diz o art 1º do Decreto:

Art. 1º O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - Internet, tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos: I - gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal; II - repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios; III - operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.²²

Sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União (CGU), o Portal da

²⁰ Id., Lei nº 10.659, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.650.htm. Acesso em: 4 maio 2022.

²¹ Id., Decreto nº 5.975, de 30 de novembro de 2006. Regulamenta os arts. 12, parte final, 15, 16, 19, 20 e 21 da Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, o art. 4º, inciso III, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, o art. 2º da Lei no 10.650, de 16 de abril de 2003, altera e acrescenta dispositivos aos Decretos nos 3.179, de 21 de setembro de 1999, e 3.420, de 20 de abril de 2000, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5975.htm.. Acesso em: 4 maio 2022.

²² Id., Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm. Acesso em: 4 maio 2022.

Transparência é atualmente instrumento utilizado para divulgação de grande número de informações a respeito das receitas da União, inclusive arrecadação tributária²³, e sobre as despesas do Poder Executivo Federal, inclusive a folha de pagamento e o contracheque dos servidores do Executivo federal.²⁴

Um grande passo no sentido de tornar a transparência um valor universal no setor público brasileiro foi a aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2011. Sobre a mesma, diz FREIRE:

A Lei de Acesso à Informação (nº 12.527), aprovada em 18 de novembro de 2011, preconiza uma atitude ativa do Estado em prestar a informação em dados abertos, em todas as formas e formatos possíveis, inclusive plataformas não proprietárias e com “leitura” por máquinas, ou seja, capazes de gerar a produção de programas “robôs” que manipulam e transformam os dados públicos em conhecimento. Sendo este, um dos principais avanços no que concerne a fase atual da cibergovernança, a fase aberta. A transparência na informação e a disponibilização ativa dos dados sem tratamento para que a própria sociedade organize, interprete, proponha sua análise e crítica.²⁵

A LAI foi resultado de um longo processo legislativo iniciado ainda em 2003, como narra ANGÉLICO:

Do ponto de vista do processo legislativo, a história da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil começa em 26 de fevereiro de 2003, quando o deputado Reginaldo Lopes apresentou o Projeto de Lei 219/2003. Na Ementa, lê-se que o projeto “(r)egulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública”. (...) Foi somente em maio de 2009 que a matéria voltou a tramitar. Naquele ano, cumprindo uma promessa de campanha (RODRIGUES; SOARES, 2006) feita na corrida eleitoral de 2006, o então presidente Luis Inácio Lula da Silva encaminhou ao Congresso o PL 5228. Esse PL de autoria do Executivo foi apensado ao PL de Reginaldo Lopes. (LOPES, 2003). (...) Em abril de 2010, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou o relatório, e o texto foi enviado ao Senado Federal, onde ganhou o nome de PLC 41/2010 (Projeto de Lei da Câmara, número 41, de 2010).²⁶

Ainda segundo ANGÉLICO, durante a tramitação no Senado Federal o projeto de lei enfrentou resistências dos ex-presidentes José Sarney e Fernando

²³ Id., PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Detalhamento da Receita Pública. Disponível em: <https://transparencia.gov.br/receitas/consulta>. Acesso em: 2 maio 2022.

²⁴ Id., PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Detalhamento dos Servidores e Pensionistas. Disponível em: <https://transparencia.gov.br/servidores/consulta>. Acesso em: 2 maio 2022.

²⁵ FREIRE, op. cit., p. 66-67.

²⁶ ANGÉLICO, op. cit., p. 85-86

Collor de Mello, tendo este último apresentado um substitutivo, o qual foi rejeitado pelo plenário na votação em 25 de outubro de 2011. A lei foi aprovada, com a rejeição do PTB, partido do ex-presidente Collor, e encaminhada para sanção da presidente Dilma Rousseff.²⁷

A Lei de Acesso à Informação não foi a primeira lei brasileira a prever obrigações de transparência ativa, mas consolidou-a como uma política de estado a qual estão submetidos todos os órgãos e entidades do setor público no Brasil, de todos os poderes, em todas esferas, tornando-se uma espécie de “marco regulatório” da transparência governamental.²⁸

A evolução da política de transparência pública no Brasil teve prosseguimento ao longo da década de 2010 com a instituição da política de dados abertos do Poder Executivo federal através do decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. O art. 2º do decreto esclarece que:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, entende-se por: I - dado - sequência de símbolos ou valores, representados em qualquer meio, produzidos como resultado de um processo natural ou artificial; II - dado acessível ao público - qualquer dado gerado ou acumulado pelo Governo que não esteja sob sigilo ou sob restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 ; III - dados abertos - dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte; IV - formato aberto - formato de arquivo não proprietário, cuja especificação esteja documentada publicamente e seja de livre conhecimento e implementação, livre de patentes ou qualquer outra restrição legal quanto à sua utilização;²⁹

A concretização da política de dados abertos se dá, entre outros instrumentos, através do Portal Brasileiro de Dados Abertos,³⁰ o qual disponibiliza para a consulta e o *download* do público uma grande quantidade de conjuntos de dados gerados por diversos órgãos e agências públicas, inclusive em formatos que podem ser processados automaticamente por máquina, como CSV e XML.

²⁷ Ibid., p. 87 a 89

²⁸ Ibid., p. 84

²⁹ BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 3 maio 2022.

³⁰ Id., Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em: <https://dados.gov.br/>. Acesso em: 3 maio 2022.

3 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE, E CONTROLE SOCIAL

3.1 O princípio da publicidade na administração pública

O caput do art. 37 da Constituição brasileira de 1988 consagra como princípios da administração pública a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Sobre a publicidade, COUTO explica que:

A titularidade do interesse público pelo povo exige ciência, a fim de que possa ser exercido controle ou para mero conhecimento, dos atos dos seus gestores. Qualquer exercício de atos de gestão sem a titularidade da coisa, tanto na esfera privada quanto no setor público, prevê a garantia da comunicação do ato praticado. Até alguns atos da esfera privada precisam de publicidade, a fim de que a sua oponibilidade seja erga omnes, entre eles, a transferência da propriedade de bem imóvel. Esse requisito acentua-se quando se trata dos interesses públicos vislumbrados em uma República Federativa, pois de nada adiantaria a titularidade popular da coisa sem a ciência dos atos de gestão que são praticados por terceiros.³¹

O princípio da publicidade na administração pública é um conceito multidimensional que abrange diferentes eixos de significado. Segundo MIRAGEM:

Assim, é possível identificar no princípio da publicidade três grandes eixos de significado: a) primeiro como *mandado de otimização para a ação transparente dos agentes públicos e da própria Administração*, de modo a estabelecer como paradigma da ação administrativa a sua divulgação ao público, fomentando o controle e o acesso a informações sobre a condução dos assuntos públicos; b) segundo, a publicidade como *condição de validade e eficácia dos atos administrativos*, espécie de exigência formal que ao tempo em que se associa ao mandamento da transparência, igualmente condiciona que a atividade formal da Administração seja realizada às luzes claras, estabelecendo-se a ampla divulgação como regra e o sigilo ou reserva como situações excepcionais a serem observadas pelo agente público; c) por fim, publicidade vincula-se com o *acesso de qualquer interessado a dados e informações relativamente à ação da Administração Pública*.³²

Desta forma cabe analisar brevemente a publicidade enquanto condição de validade e eficácia de atos administrativos, um sentido de publicidade historicamente mais antigo do que os movimentos em direção à transparência e ao acesso à informação.

³¹ COUTO, Reinaldo. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 209. E-book.

³² MIRAGEM, op. cit., p. 250; itálico no original

3.2 Publicidade enquanto condição de validade e eficácia de atos administrativos

Um dos sentidos mais antigos da publicidade na administração pública é o sentido da publicidade como uma condição para a validade e eficácia de atos administrativos. A divulgação é necessária para que a norma, ou o ato ou contrato administrativo, possam ter validade universal, conforme assinala ARAÚJO:

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos, que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem, exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.³³

Apenas por meio da publicização é possível esperar que ocorra a adequação do comportamento dos agentes a quem se destina a norma ou o ato, como MIRAGEM explica:

No tocante à publicidade como condição de validade e eficácia dos atos administrativos, regra geral observada no direito brasileiro e em direito comparado, tem seu fundamento associado a duas finalidades específicas. Primeiro, o de dar conhecimento aos destinatários do ato e a todos aqueles que por ele possam ser afetados, da existência do mesmo, com vista à adequação do comportamento individual àquele exigido em razão do ato. Segundo, o de permitir o controle da ação administrativa, mediante a externalização do ato e, especialmente, de sua motivação, a qual deve constar no procedimento que lhe dá origem.³⁴

Principal veículo de publicização de atos governamentais antes da invenção da internet, a imprensa oficial no Brasil tem uma extensa história que remonta ao século XIX, e encontra suas raízes na imprensa oficial portuguesa, como atestam dois artigos publicados na edição nº 32 (dezembro de 2019) da revista *População e Sociedade*, editada pelo CEPESE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade, vinculado à Universidade do Porto, em Portugal, os quais discorrem em profundidade sobre o histórico das imprensas oficiais nos dois países. Em um deles, afirma ROCHA a respeito das origens da imprensa oficial em Portugal:

O primeiro número do novo jornal surgiu a 10 de agosto de 1715 (...) recebendo logo no número seguinte, a 17 de agosto, o título *Gazeta de Lisboa*, que o acompanharia durante mais de um século, até 1834 (...) A *Gazeta de Lisboa* assumiu, portanto, na sua fase inicial uma dupla natureza:

³³ ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p.200. E-book.

³⁴ MIRAGEM, op. cit., p. 251

era um jornal oficial, na medida em que a sua existência estava dependente da autorização do chefe de Estado e se encontrava sob a sua supervisão, e em que se obrigava a dar publicidade a alguns atos oficiais, como nomeações e avisos; mas com uma administração privada que almejava o lucro e por isso procurava dar notícias nacionais e internacionais ³⁵

Ainda no mesmo artigo, discorre o autor sobre a evolução posterior do periódico:

O primeiro ciclo de vida da Gazeta termina em 1760 (...) sendo o último número desta fase inicial publicado a 31 de janeiro desse ano. Dias depois, a 23 de fevereiro, o privilégio da impressão passa para a Secretaria de Estado da Repartição dos Negócios Estrangeiros e da Guerra (...) O periódico passa (...) a ser produzido na Impressão da Secretaria de Estado, criada nesse ano precisamente com o objetivo de produzir o jornal oficial, cujo primeiro número sai a 22 de julho de 1760. Esta medida de centralização na Coroa do regime de impressão, anteriormente concentrada num indivíduo, insere-se numa linha comum peninsular, tendo acontecido o mesmo com a Gaceta de Madrid. Mas insere-se também no âmbito mais vasto da política de Sebastião José de Carvalho e Melo, primeiro-ministro desde 1756. Com esta passagem do privilégio para a Secretaria de Estado e a criação de uma imprensa própria, o futuro marquês de Pombal reduzia a distância 'entre o periódico e o centro político, aproximando-o mais de uma folha oficial' (BELO, 2001, p. 116). A partir deste segundo momento da sua existência, a Gazeta passou a obedecer a um controlo mais apertado por parte do poder político e a seguir uma orientação mais administrativa ³⁶

Em outro artigo na mesma edição, GONÇALVES e MENEZES fazem minuciosa exposição das origens e da evolução da imprensa oficial no Brasil:

Com a chegada da Família Real portuguesa ao Brasil e a transformação da antiga colônia em sede do governo do Império Português foi criada a Imprensa Régia, tornando-se possível a publicação da Gazeta do Rio de Janeiro, nos moldes gerais da Gazeta de Lisboa. A Gazeta do Rio de Janeiro contava com uma junta diretora, composta por homens de confiança do regente D. João, circulando semanalmente, de 10 de setembro de 1808 a 31 de dezembro de 1822 ³⁷

³⁵ ROCHA, Ricardo. Da Gazeta de Lisboa ao Diário da República: o longo processo de afirmação do jornal oficial do estado português (1715-2006). **População e Sociedade**, Porto, v. 32, p. 1-23, dez. 2019, p. 4. Disponível em: <https://www.cepese.pt/portal/pt/populacao-e-sociedade/edicoes/populacao-e-sociedade-n-o-32/da-gazeta-de-lisboa-ao-diario-da-republica-o-longo-processo-de-afirmacao-do-jornal-oficial-do-estado-portugues-1715-2006/pdf-da-gazeta-de-lisboa-ao-diario-da-republica-o-longo-processo-de-afirmacao-do-jornal-oficial-do-estado-portugues-1715-2006/@@display-file/file/Revista%2032%20%E2%80%94%201.pdf>. Acesso em 27 abr. 2022.

³⁶ Ibid, p. 7

³⁷ GONÇALVES, Márcia de Almeida; MENEZES, Lená Medeiros de. Do "Diário Oficial do Império do Brasil" e "Diário Oficial da União ao e-Diário Oficial": conjunturas e sentidos (1862-2019). **População e Sociedade**, Porto, v. 32, n. 1, p. 51-64, dez. 2019, p. 54. Disponível em: <https://www.cepese.pt/portal/pt/populacao-e-sociedade/edicoes/populacao-e-sociedade-n-o-32/do-diario-oficial-do-imperio-do-brasil-e-diario-oficial-da-uniao-ao-e-diario-oficial-conjunturas-e-sentidos-1862-2019/pdf-do-diario-oficial-do-imperio-do-brasil-e-diario-oficial-da-uniao-ao-e-diario-oficial-conjunturas-e-sentidos-1862-2019/@@display-file/file/Revista%2032%20%E2%80%94%203.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2022.

A respeito da natureza desta primeira publicação, prosseguem as autoras:

Durante algum tempo, os historiadores definiram a Gazeta como diário oficial. Desde cerca de dez anos, entretanto, o entendimento tem sido outro, a partir de pesquisas que melhor analisaram as relações entre editores, redatores, tipógrafos e os meios de financiar ou buscar financiadores para a elaboração de folha impressa que possuísse regularidade de publicação, demonstrando, por exemplo, como a secção de notícias do periódico era bastante ampla, incluindo não só informes relativos ao governo e à realeza, como, também, artigos selecionados em jornais europeus, cartas de pessoas de relevância, peças de teatro, além de contar com uma secção de avisos cujo enfoque era a prestação de serviços. O sentido 'oficial' do periódico, inclusive, aparece negado em nota publicada na 1.^a edição do próprio jornal: 'N.B. Esta gazeta, ainda que pertença por privilégio aos Officiais da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, não é com tudo Oficial; e o governo somente responde por aqueles papéis que nela manda imprimir em Seu Nome' ³⁸

O primeiro instrumento exclusivo de divulgação governamental no Brasil foi o Diário Oficial do Império do Brazil, cuja primeira edição circulou em 1 de outubro de 1862. O mesmo circulou ininterruptamente até 15 de novembro de 1889, quando após a Proclamação da República teve sua denominação alterada para Diário Oficial da República Federativa do Brasil.³⁹

O Diário Oficial da União (denominação posterior) passou a ter parte da Seção I disponibilizada na internet a partir de 1997, passando a ser publicado integralmente na rede mundial a partir do ano 2000. A versão impressa foi descontinuada em 1º de dezembro de 2017, passando a publicação a ser disponibilizada unicamente na versão online.⁴⁰

Afora o Diário Oficial da União, existem outras publicações de imprensas oficiais no Brasil. No estado do Ceará, por exemplo, é publicado um Diário Oficial do Estado⁴¹, enquanto em Fortaleza há a publicação de um Diário Oficial do Município.⁴²

³⁸ Ibid., p. 54

³⁹ Ibid., p. 58

⁴⁰ AQUINO, Yara. **Edição impressa do Diário Oficial deixa de circular a partir de dezembro**. 25 out. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/edicao-impressa-do-diario-oficial-deixa-de-circular-partir-de-dezembro>. Acesso em: 1 maio 2022.

⁴¹ CEARÁ. CASA CIVIL. **Diário Oficial do Estado**. Disponível em: <http://pesquisa.doe.seplag.ce.gov.br/doepesquisa/>. Acesso em: 1 maio 2022.

⁴² FORTALEZA. PREFEITURA MUNICIPAL. **Diários Oficiais**. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 1 maio 2022.

3.3 Publicidade e transparência

O sentido de publicidade enquanto transparência na administração pública é um sentido historicamente mais recente, embora calcado em uma premissa antiga como o é o princípio republicano. Transparência é a qualidade de se poder enxergar através, de se poder enxergar dentro, da mesma forma como é possível enxergar o conteúdo de uma garrafa transparente. Como explica ARAÚJO:

Se todos são iguais perante a lei e perante a Administração, como se viu, e se esta deve pautar suas ações pelos princípios da legalidade e da primazia do interesse público, evidencia-se também que todos têm o direito de ter conhecimento do que os agentes fazem no gerenciamento da coisa pública. É o sentido geralmente designado por transparência, bastante referido pelos políticos, por influência de processo nesse sentido em passado recente (glasnost), nos países ex-socialistas.⁴³

Esse sentido de publicidade enquanto transparência significa o direito do povo conhecer como a máquina pública está sendo gerida, com base em que premissas, através de quais métodos, com quais recursos, com a participação de quais pessoas.

A transparência pode ser concretizada de diversas formas, sendo uma delas a existência de um ecossistema de acesso à informação pública, acesso à informação produzida por órgãos públicos como resultado das suas atividades, ou como meio para a consecução destas atividades.

A transparência é comumente classificada em ativa ou passiva.⁴⁴ A transparência ativa consiste na divulgação proativa de determinadas informações por órgãos públicos, independentemente dessas informações serem requeridas por alguém. A transparência passiva se traduz na existência de um sistema de prestação de informações públicas aos cidadãos na medida em que estas forem requisitadas.

A existência de um programa de rádio como a Voz do Brasil, que resume a atividade diária dos poderes da União, e de canais de televisão pública dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tanto da União como de estados e municípios,

⁴³ ARAÚJO, op. cit., p. 200

⁴⁴ ANGÉLICO, op. cit., p. 26

que transmitem inclusive sessões ao vivo dos órgãos legislativos e dos tribunais, também pode ser compreendida como um instrumento de transparência.

A transparência é elemento fundamental para o estabelecimento de uma administração pública baseada em padrões de *accountability*, termo bastante em voga no século XXI.

3.4 Transparência e *accountability*

Não existe tradução precisa do termo da língua inglesa “*accountability*” para a língua portuguesa. Em geral, a *accountability* pode ser compreendida como o “dever de prestar contas”, abrangendo ainda a possibilidade de responsabilização pelas ações, como analisa ANGÉLICO:

Como o termo “*accountability*” ainda é tema de muita discussão e controvérsia, é preciso um ponto de partida. Um conceito inicial de *accountability* aponta para um regime eficaz de responsabilização, prestação de contas e - se for o caso - sanções. Portanto, embora frequentemente traduzido como “prestação de contas”, o conceito de *accountability* também inclui a noção de responsabilidade dos eleitos, de transparência e de fiscalização. *Accountability* seria, então, um conceito que abarca, genericamente, três formas de prevenir e corrigir os abusos de poder, quais sejam: obrigação de se abrir ao público, obrigação de se explicar e justificar suas ações e subordinação à possibilidade de sanções.⁴⁵

A cultura de *accountability* enseja a prestação de contas pelas ações do administrador, não como uma “liberalidade”, mas como uma obrigação, e não apenas no sentido contábil ou financeiro, mas também de motivar as ações e decisões. Engloba ainda um regime de possíveis sanções para responsabilizar o administrador por ações ou decisões em desconformidade com as normas e critérios adequados. Neste último aspecto, a existência da Lei de Improbidade Administrativa no Brasil (lei 8.429 de 2 de junho de 1992) pode ser considerada um instrumento para a consolidação de uma cultura de *accountability* no setor público do país.

3.5 Controle social da administração pública

A *accountability* está diretamente conectada ao controle da administração pública. O controle social é uma das formas de controle da administração, para além dos controles internos dos órgãos (auditorias, corregedorias), dos controles gerais de um mesmo poder (como a Controladoria-Geral da União), do controle pelos Tribu-

⁴⁵ ANGÉLICO, op. cit., p. 34

nais de Contas e do controle judicial. O controle social contempla a participação direta da sociedade civil na fiscalização dos atos da administração. Em seu livro sobre o controle da administração pública, FRANÇA afirma sobre o controle social:

Na ideia de república, a res publica que se encontra no Estado nacional deve ser primordialmente verificada, valorizada e protegida pelo seu povo, pelo simples fato de ser o titular da coisa tutelada pelo Estado. Nessa linha, é a sociedade – de maneira organizada ou por cada indivíduo – que deve atuar nas primeiras trincheiras de defesa daquilo que é comum, da execução e do gerenciamento das atividades estatais e de toda ação do Estado que, de alguma forma, reflete em suas vidas. Destarte, o controle social da Administração desponta como a atividade proativa de quem é cidadão – participativo e ativo para o seu desenvolvimento individual e intersubjetivo. A situação passiva e inerte do cidadão diante da atividade estatal abre perigosas brechas para que aquele que detém o poder possa abusar deste. A operacionalização desse meio de controle da Administração é arma importante da luta contra o desvio do poder, da garantia do exercício do ideal de justiça no Estado onde vive e do almejado desenvolvimento socioeconômico dos participantes desse Estado.⁴⁶

Uma das diretrizes da Lei de Acesso à Informação, conforme o inciso V do seu art. 3º, é “desenvolvimento do controle social da administração pública”. De fato, como lembra FRANÇA, a publicidade é fundamental para viabilizar o controle social:

"De igual maneira, para viabilizar o controle social dos atos do Executivo, inclusive no tocante de sua moralidade, não se pode esquecer, por lógico, do atendimento ao princípio constitucional da publicidade dos atos da Administração Pública, como forma de demonstrar – sendo este seu dever – que está agindo sempre de forma proba, correta, conforme os padrões esperados para, assim, viabilizar o seu controle, também obrigatório."⁴⁷

Em igual sentido, MIRAGEM lembra que o controle externo da ação administrativa depende da visibilidade da mesma:

Nestes limites, constitui o princípio da publicidade, ao mesmo tempo, pressuposto e incentivo da sindicabilidade da ação administrativa, porquanto o exame externo da ação administrativa só terá lugar na medida em que se assegure sua visibilidade.⁴⁸

Assim, a publicidade enquanto transparência é requisito fundamental para possibilitar um efetivo controle social da administração pública, em uma perspectiva

⁴⁶ FRANÇA, Phillip Gil. **O Controle da administração pública**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 231 . E-book.

⁴⁷ Ibid., p. 245

⁴⁸ MIRAGEM, op. cit., p. 250

de estado republicano democrático. Apenas com transparência na ação dos entes estatais, incluindo um sistema de acesso à informação pública, é viável a participação da sociedade civil na fiscalização e controle da administração, fortalecendo uma cultura de *accountability* no setor público.

Um estado opaco, sem transparência, inviabiliza o efetivo controle social, abrindo espaço para que os que o governam possam agir com base em motivações alheias ao interesse público, o que contraria o sentido de *res publica*, a coisa pública, base do princípio republicano.

4 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUA REGULAMENTAÇÃO

4.1 Estrutura da Lei de Acesso à Informação

A LAI está estruturada em seis capítulos, que tratam, respectivamente, das disposições gerais, do acesso à informações e da sua divulgação, do procedimento de acesso à informação, das restrições de acesso à informação, das responsabilidades, e das disposições finais e transitórias.⁴⁹

No Capítulo I estão enunciadas as cláusulas mais gerais da lei, como o seu escopo e abrangência e as definições de terminologia. Importante observar que o parágrafo único do art. 1º determina que subordinam-se ao regime da LAI “os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”, bem como “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”, deixando claro que a mesma tem abrangência sobre a administração pública direta e indireta das três esferas de poder, e sobre os três poderes.

O art. 3º especifica as diretrizes que norteiam a política de acesso à informação, que são a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”, a “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações” (transparência ativa), a “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação” (o que inclui a internet), o “fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública”, e o “desenvolvimento do controle social da administração pública”.

A definição de “informação” para a lei é fornecida pelo inciso I do art. 4º, como sendo “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”.

⁴⁹ BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 19 abr. 2022.

Fechando o primeiro capítulo, o art 5º comanda que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

O Capítulo II especifica o que significa na prática o direito ao acesso à informação, o qual inclui o direito a obter “orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada” (art. 7º, inciso I).

É no art. 8º da lei de acesso à informação que se configura o dever de transparência ativa por parte dos órgãos da administração pública de todos os poderes e todas as esferas. O caput do artigo determina que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”.

O parágrafo 1º do mesmo artigo elenca o rol mínimo de informações que devem ser divulgadas proativamente pelos órgãos e entidades públicas, incluindo o “registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público”, o “registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros”, o “registros das despesas”, as “informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados”, os “dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades”, e ainda as “respostas a perguntas mais frequentes da sociedade” (também conhecida como FAQ, do inglês *frequently asked questions*).

Ainda no art. 8º, o parágrafo 2º determina que “para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)”. Logo em seguida o parágrafo 3º especifica os requisitos mínimos que os sítios de internet a serem criados de acordo com os regulamentos da lei devem atender, inclusive a possibilidade da “gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não

proprietários, tais como planilhas e texto” e do “acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina”.

O art. 9º, que encerra o Capítulo II da lei, prevê em seu inciso I a criação por parte dos órgãos e entidades do poder público de serviço de informações ao cidadão (SIC), encarregado de receber e processar os requerimentos de acesso a informações, no contexto da transparência passiva.

No Capítulo III é detalhado o procedimento para o requerimento e a obtenção de informações por parte de qualquer interessado junto aos órgãos e entidades públicos, incluindo os prazos e os recursos em caso de indeferimento do pedido.

Entre os pontos de destaque no capítulo, estão a determinação de que os órgãos e entidades disponibilizem em seus sítios oficiais na internet a funcionalidade de recebimento eletrônico de pedidos de acesso à informação (art 10º, § 2º), a vedação a “quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público” (art 10º, § 3º), e a previsão do art. 12º de que “o serviço de busca e de fornecimento de informação é gratuito”, admitida a possibilidade apenas de cobrança dos custos dos materiais e dos serviços utilizados na reprodução de documentos, quando tal reprodução for necessária.

A lei estabelece no seu art. 15 que “no caso de indeferimento de acesso a informações ou (de acesso) às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de dez dias a contar da sua ciência” e que “o recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias.” No âmbito do Poder Executivo Federal a lei estabelece ainda mais um grau recursal, com a possibilidade de recurso à Controladoria-Geral da União (CGU), previsto no art. 16.

Em conformidade com a diretriz estabelecida no art. 3º de que a política de acesso à informação deve se pautar pela “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”, o Capítulo IV trata das restrições de acesso à informação, nos casos de informações sigilosas e de informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem. Como disposição geral em ambos os casos a lei assevera no art. 21 que “não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais”, acrescentando no parágrafo único que “as informações ou documentos que versem

sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso”.

O art. 23 indica as oito hipóteses em que as informações são passíveis de serem classificadas como sigilosas por serem consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado. Entre elas figuram os casos em que a divulgação pode “pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional” (inciso I), “pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população” (inciso III), “prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas” (inciso V), “pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares” (inciso VII), e “comprometer atividades de inteligência” (inciso VIII).

O art. 24 estabelece os três graus de classificação sigilosa que as informações podem receber, e os respectivos prazos máximos de restrição de acesso, sendo os mesmos: informação reservada (prazo máximo de restrição de cinco anos), secreta (prazo de quinze anos), e ultrassecreta (prazo de vinte e cinco anos). No parágrafo 5º do artigo é explicitado que:

“para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e

II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.”⁵⁰

O parágrafo 1º do art. 25 determina que “o acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas”.

O art. 31 trata especificamente do tratamento das informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem, as quais terão o seu acesso restrito a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se

⁵⁰ Ibid., art. 24

referirem, independente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de cem anos a contar da sua data de produção.

O Capítulo V da LAI trata da responsabilização de agentes e entidades por eventuais violações às políticas de acesso à informação estabelecidas pela lei. O art. 32 enumera as “condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar”, dentre elas “recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa” (inciso I), “agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação” (inciso III), e “divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal” (inciso IV).

O parágrafo 1º do mesmo art. 32 determina que, atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas poderão ser consideradas como transgressões militares, se relacionadas com informações concernentes às Forças Armadas, e infrações administrativas nos termos da lei 8.112 de 1990 se praticadas por servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. O parágrafo 2º acrescenta que o agente público poderá também responder por improbidade administrativa.

O Capítulo VI traz as disposições finais e transitórias da lei, entre elas a determinação, no parágrafo 1º do art. 35, da criação da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), com a atribuição de decidir, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas, inclusive o poder de “rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada”, conforme o inciso II do mesmo parágrafo.

O art. 47 da lei estabeleceu um *vacatio legis* de cento e oitenta dias após a data da publicação para a entrada da mesma em vigor, determinando o art. 42 que “o Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de cento e oitenta dias a contar da data de sua publicação”, e acrescentando o art. 45 que “cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas”.

4.2 Regulamentação da LAI

Com a publicação da lei 12.527 em 18 de novembro de 2011, sendo definido o período de cento e oitenta dias para a sua entrada em vigor, iniciou-se o processo de sua regulamentação por parte dos diferentes poderes das diferentes esferas da federação. Surgiram assim os respectivos regulamentos específicos.

No dia do fim do *vacatio legis* da LAI, o decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012, assinado pela presidente Dilma Rousseff, regulamentou a lei no âmbito do Poder Executivo federal. Na estrutura do decreto estão presentes, entre outros, dois capítulos nomeados textualmente como “da transparência ativa” (Capítulo III) e “da transparência passiva” (Capítulo IV). O capítulo sobre a transparência ativa traz especificada entre as informações de divulgação proativa obrigatória:

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ⁵¹

A determinação de divulgação da folha de pagamento individualizada dos ocupantes de cargo e emprego público no Poder Executivo federal teve seu procedimento detalhado pela Portaria interministerial MPOG / CGU / MF / MD nº 233, de 25 de maio de 2012.⁵²

No Ceará a lei 12.527 foi complementada, na esfera estadual, pela lei 15.175 de 28 de junho de 2012,⁵³ aprovada pela Assembleia Legislativa e sancionada pelo governador Cid Gomes, a qual, conforme o inciso I do parágrafo único do seu art. 1º,

⁵¹ BRASIL. Decreto nº 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. Art 7º, parágrafo 3º, inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

⁵² Id., Portaria MPOG / CGU / MF / MD nº 233, de 25 de maio de 2012. Disciplina no âmbito do Poder Executivo federal o modo de divulgação da remuneração e subsídio. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=38013>. Acesso em: 29 abr. 2022.

⁵³ CEARÁ. Lei nº 15.175, de 28 de junho de 2012. Define regras específicas para a implementação do disposto na lei federal nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito da administração pública do Estado do Ceará, e dá outras providências. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/1976-lei-n-15-175-de-28-06-12-d-o-11-07-12>. Acesso em: 29 abr. 2022.

subordina “os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, Judiciário e do Ministério Público Estadual”. No âmbito do Poder Executivo do município de Fortaleza, a LAI foi regulamentada pelo decreto nº 13.305 de 21 de fevereiro de 2014,⁵⁴ assinado pelo prefeito Roberto Cláudio.

O Conselho Nacional do Ministério Público editou em 28 de agosto de 2012 a resolução nº 89,⁵⁵ regulamentando a Lei de Acesso à Informação no âmbito do Ministério Público da União (MPU) e dos Ministérios Públicos dos Estados. O Conselho Nacional de Justiça somente editou norma equivalente em 16 de dezembro de 2015, a resolução nº 215,⁵⁶ regulamentando o “acesso à informação previsto na Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), e a transparência na divulgação das atividades dos órgãos do Poder Judiciário”.

4.3 Questionamento à divulgação de remuneração e o entendimento do STF

A regulamentação da LAI no âmbito do Poder Judiciário, por resolução do CNJ, ocorreu somente após o Supremo Tribunal Federal firmar entendimento favorável à divulgação individualizada da remuneração percebida por servidores públicos no julgamento do agravo em recurso extraordinário 652.777 em 23 de abril de 2015.⁵⁷

O caso em questão referia-se a uma ação movida por uma servidora pública municipal da cidade de São Paulo contra a prefeitura do município exigindo a reti-

⁵⁴ FORTALEZA. Decreto nº 13.305, de 21 de fevereiro de 2014. Define regras específicas para a implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Poder Executivo Municipal. Disponível em: <https://acessoainformacao.fortaleza.ce.gov.br/sistema/site/Decreto%20n%C2%BA%2013.305.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2022.

⁵⁵ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 89, de 28 de agosto de 2012. Regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/795/>. Acesso em: 29 abr. 2022.

⁵⁶ Id. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 215, de 16 de dezembro de 2015. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2236>. Acesso em: 29 abr. 2022.

⁵⁷ Id. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário com Agravo nº 652.777/SP. 23 abr. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8831570&prcID=4121428#>. Acesso em: 29 abr. 2022

rada do seu nome de lista de divulgação individualizada da remuneração de servidores em sítio da internet de transparência pública do município, além de reparação por danos morais.

Durante a análise do mérito ingressaram no processo como *amici curiae* a Confederação Nacional dos Servidores Públicos e vários sindicatos de servidores públicos de diversos âmbitos, todos favoráveis à tese de que a divulgação individualizada da remuneração viria a ferir os direitos à inviolabilidade da intimidade e da vida privada dos servidores. A União também ingressou na ação como *amicus curiae*, na defesa da tese da legalidade da divulgação.

Em seu voto, o relator, ministro Teori Zavascki, atentou para o fato de que a questão já havia sido analisada anteriormente pelo STF no julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 3.902, em 3 de outubro de 2011 (antes, portanto, da publicação da lei 12.527), e resgatou o voto do relator na ocasião, ministro Ayres Britto, o qual afirma:

No tema, sintase que não cabe sequer falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano.⁵⁸

Ao final do seu voto, o ministro Teori Zavascki defende que se afirme como tese de repercussão geral que “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.” O voto do relator foi acompanhado pela unanimidade dos ministros presentes ao julgamento, sendo adotada a tese de repercussão geral proposta (tema 483).⁵⁹

⁵⁸ Ibid., p. 11

⁵⁹ Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4121428&numeroProcesso=652777&classeProcesso=ARE&numeroTema=483> . Acesso em: 29 abr. 2022.

5 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TRANSPARÊNCIA

5.1 O Ministério Público e sua missão institucional

O Ministério Público é, no desenho constitucional brasileiro formatado pela Constituição de 1988, uma instituição inserida nas funções essenciais à justiça. Sobre a posição do Ministério Público da divisão dos poderes da República brasileira, assinala GARCIA:

"o Ministério Público, em que pese ostentar características inerentes a um poder, não foi considerado como tal. Tem status e prerrogativas de poder, mas a Constituição, apesar de considerar crime de responsabilidade do Presidente da República qualquer atentado contra "o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação" (art. 85, II), assim não o considerou." ⁶⁰

Independente do debate sobre ser ou não um poder separado, fato é que a Constituição vigente assevera no caput de seu art. 127 que o Ministério Público "é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis",⁶¹ acrescentando no parágrafo 1º que "são princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional".

O parágrafo 2º do mesmo artigo assegura ao Ministério Público as garantias institucionais da autonomia funcional e administrativa podendo o mesmo "propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira". A estas se soma a autonomia orçamentária-financeira prevista no parágrafo 3º que afirma que o Ministério Público "elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias".

⁶⁰ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. – São Paulo : Saraiva, 2017, p. 215. E-book.

⁶¹ BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2022.

Aos membros do Ministério Público, a Constituição assegura no § 5º, inciso I do art. 128 as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio, que são as mesmas asseguradas aos juízes (membros do Poder Judiciário) pelo art. 95 da Carta Magna.

Ainda conforme o art. 128, o Ministério Público abrange o Ministério Público da União (MPU), com suas subdivisões (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios) e os Ministérios Públicos dos Estados.

Essa divisão do Ministério Público pode gerar dúvidas quando analisada em conjunto com o preceito constitucional de que a unidade e a indivisibilidade são princípios institucionais do MP. Afinal, se existem vinte e seis Ministérios Públicos estaduais com sua autonomia funcional e administrativa, sem relação de subordinação vertical ao Ministério Público da União, no que exatamente consistiria a unidade do Ministério Público? Em artigo a respeito dos limites do controle do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) sobre os Ministérios Públicos, publicado na primeira edição da Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná, GARCIA expõe a questão da seguinte forma:

Apesar de o art. 127, § 1º, da Constituição de 1988, considerar a unidade um princípio institucional do Ministério Público, essa unidade é sensivelmente distinta daquela que caracteriza o Poder Judiciário. Esse último é organizado a partir de um referencial de verticalidade, de modo que, principiando pela base, há sempre um órgão superior capaz de rever as decisões proferidas pelo órgão inferior, até que, alcançado o plano mais elevado, ocupado pelo Supremo Tribunal Federal, as decisões não são passíveis de serem revertidas por qualquer outro órgão. Acresça-se que o Presidente desse Tribunal é a maior autoridade do Poder Judiciário brasileiro, já que preside o órgão que se encontra no ápice do escalonamento funcional. A unidade do Ministério Público, por sua vez, se desenvolve em um plano de horizontalidade. Em outras palavras, não há qualquer relação de hierarquia ou subordinação entre as distintas estruturas que integram o Ministério Público da União e os congêneres estaduais, acrescendo-se que o Procurador-Geral da República não é o Chefe do Ministério Público brasileiro. Chefia, apenas, o Ministério Público da União e o Ministério Público Federal. Todas as Instituições se equivalem quando cotejadas entre si, mas cada qual exerce as atribuições que a ordem jurídica lhe outorgou sem ser influenciada pelas demais. Há, no entanto, verdadeira unidade sob a ótica funcional, sendo possível falar em um único Ministério Público, já que a Instituição, por intermédio de cada um de seus ramos, desempenha, no seu âmbito de atuação, as funções institucionais que lhe foram atribuídas pelo texto constitucional. É justamente o princípio da unidade que legitima a atuação do Ministério Público Federal, junto aos Tribunais Superiores, nas ações ajuizadas pelos Ministérios Públicos

Estaduais, ou mesmo naquelas em que intervieram no âmbito da Justiça Estadual. Não fosse assim, não poderia ser suprimida a atuação dos órgãos estaduais.⁶²

A organização do Ministério Público é configurada em maior detalhamento pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (lei 8.625 de 1993), a qual prevê a estrutura mínima obrigatória de órgãos de administração, órgãos de execução e órgãos auxiliares dos ministérios públicos da União e dos Estados. O art. 2º desta lei determina que:

Art. 2º Lei complementar, denominada Lei Orgânica do Ministério Público, cuja iniciativa é facultada aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados, estabelecerá, no âmbito de cada uma dessas unidades federativas, normas específicas de organização, atribuições e estatuto do respectivo Ministério Público. Parágrafo único. A organização, atribuições e estatuto do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios serão objeto da Lei Orgânica do Ministério Público da União.⁶³

Entre as funções institucionais do Ministério Público elencadas pelo art. 129 da Constituição, encontram-se a de “promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei”, a de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”, e a de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Da leitura combinada dos artigos 127 e 129 da CF pode-se concluir que o Ministério Público tem a missão de defender interesses sociais e individuais indisponíveis e proteger interesses difusos e coletivos. Some-se a isso a redação do art. 178 do Código de Processo Civil (lei 13.105/2015) que atribui ao MP o papel de “fiscal da ordem jurídica” nos processos que envolvam interesse público ou social.⁶⁴

⁶² GARCIA, Emerson. O Conselho Nacional do Ministério Público e a semântica do “controle”. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 53-79, dez. 2014, p. 74-75 Disponível em: https://mppr.mp.br/arquivos/File/revista_mppr/Revista_MPPR_virtual.pdf. Acesso em: 6 maio 2022.

⁶³ BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 6 maio 2022.

⁶⁴ Id., Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 6 maio 2022.

Entre os instrumentos a disposição do Ministério Público no cumprimento das suas funções institucionais estão o inquérito civil e a ação civil pública, ambos introduzidos pela lei 7.347 de 1985 (Lei da Ação Civil Pública) e também previstos na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que em seu art. 25 afirma que:

Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público: (...) IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos; b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem⁶⁵

Sobre o inquérito civil, SOUZA preleciona:

Inquérito civil é um procedimento administrativo de natureza inquisitiva, presidido pelo Ministério Público e que tem por finalidade a coleta de subsídios para a eventual propositura de ação civil pública pela Instituição. A finalidade do inquisitivo é a de propiciar a coleta de provas para que o Ministério Público possa obter elementos necessários à correta avaliação de um suposto dano a interesse difuso ou coletivo que esteja investigando. Como acima afirmamos, o inquérito civil é presidido pelo Ministério Público, sendo, outrossim, instrumento privativo da Instituição, já que nenhum dos demais legitimados ativos à propositura da ação civil pública pode instaurá-lo ou impulsioná-lo – a não ser fornecendo subsídios ao Ministério Público, de ofício ou mediante provocação. O inquérito civil está para a ação civil pública assim como o policial para a ação penal pública (...) O inquérito civil é dispensável porque nada impede que o Ministério Público tenha, desde logo, elementos suficientes para a propositura da ação – o que tornaria desnecessária a instauração do procedimento administrativo – ou que busque tais subsídios por outros mecanismos investigatórios.⁶⁶

A respeito da ação civil pública, assevera o mesmo autor:

Sintetizando o que foi exposto, pode a ação receber o nome que for da Constituição Federal, das leis processuais ou de normas extravagantes: se ela for proposta por legitimado do art. 5º da LACP e tiver por objeto a tutela de interesses difusos ou coletivos, será, também, uma ação civil pública. Isso porque a Lei Federal n. 7.347/85 não criou um novo tipo de processo, uma ação distinta e autossuficiente: em verdade, a ação civil pública significa um conjunto de princípios processuais que faz as adaptações necessárias no processo civil comum para que os interesses metaindividuais possam ser eficazmente tutelados. Assim, temos que a

⁶⁵ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 6 maio 2022.

⁶⁶ SOUZA, Motauri Ciochetti de. **Ação civil pública e inquérito civil**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 324. E-book.

ação civil pública não é um processo absolutamente autônomo e distante da sistemática procedimental comum; ela se aproveita dos ritos previstos no Código de Processo Civil ou em leis extravagantes e os adapta com os princípios específicos da Lei n. 7.347/85 (e do CDC, como abaixo veremos), para que os interesses difusos e coletivos possam ser defendidos em juízo. A ação civil pública não possui, pois, um rito processual específico. Ela poderá assumir a forma de ações ordinárias, sumárias, de execução, de cautelares e de procedimentos especiais previstas no Código de Processo Civil ou em legislação extravagante, com a peculiaridade de acrescentar aos ritos comuns os princípios específicos do sistema formado pela Lei Federal n. 7.347/85 e pela parte processual do Código de Defesa do Consumidor.⁶⁷

Assim, com os instrumentos que lhe foram disponibilizados pela lei, o Ministério Público tem a missão de zelar pela observância, por parte das instituições do estado, das normas que incidem sobre suas atividades.

5.2 O Ministério Público como fiscal da transparência do setor público

Enquanto fiscal da ordem jurídica, defensor dos interesses sociais e difusos, e zelador do efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na Constituição, é clara a legitimidade, e mesmo o dever, do Ministério Público em defender o direito fundamental ao acesso à informação assegurado pelo inciso XXXIII do art 5º da CF, e fiscalizar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos órgãos e entidades dos Poderes Públicos.

Acrescente-se que a Lei de Improbidade Administrativa (lei 8.429 de 1992) em seu art. 17 reconhece a legitimidade do MP para propor a ação de improbidade administrativa, ao afirmar que “a ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público”.⁶⁸ Como já exposto, a Lei de Acesso à Informação, no parágrafo 2º do art. 32, prevê a possibilidade do agente público que viola as normas de acesso à informação responder por improbidade administrativa.

Diversas ações já foram movidas pelo Ministério Público após a publicação da LAI visando garantir o seu cumprimento, tanto no âmbito da transparência ativa quanto no da transparência passiva. No primeiro caso, o Ministério Público ingressou com ações nas quais pediu o reconhecimento de obrigação de fazer em face de entes públicos que estavam em desconformidade com as normas.

⁶⁷ Ibid., p. 59

⁶⁸ BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 7 maio 2022.

O Ministério Público do Estado do Amapá, por exemplo, ajuizou em agosto de 2019 ação civil pública em desfavor da prefeitura do município de Laranjal do Jari em virtude de ausência de informações obrigatórias em Portal da Transparência no sítio oficial da prefeitura. A ação requeria que a prefeitura fosse obrigada a disponibilizar na internet os diários oficiais eletrônicos, além de “lista de pessoas nomeadas para os cargos de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargos em comissão e de confiança, e ainda de função gratificada na administração pública direta e indireta municipal” e os “contratos firmados em contratação direta, sem procedimento licitatório”.⁶⁹

No âmbito da transparência passiva, exemplo de intervenção do *parquet* pode ser encontrado na ação civil pública movida em abril de 2019 pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra a Secretaria de Segurança Pública do estado por dificultar o acesso à consulta aos históricos de boletins de ocorrência, ao impor uma série de exigências como comprovação de que há interesse público na pesquisa e a assinatura de um termo de responsabilidade, restringindo a realização da pesquisa a computadores localizados fisicamente na sede da Secretaria e obrigando a cópia das informações à mão, não sendo fornecidas digitalmente.⁷⁰

É de interesse mencionar que o Superior Tribunal de Justiça reconheceu inclusive a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para ajuizar Ação Civil Pública contra município por descumprimento de dispositivos da LAI e demais leis relacionadas à transparência pública, em virtude do recebimento e aplicação de verbas federais pelo município:

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DA TRANSPARÊNCIA. VIOLAÇÃO AO ART. 8º, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR 75/1993; ART. 21 DA LEI 12.527/2011 E LEI COMPLEMENTAR 131/2009. POSSIBILIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

⁶⁹ AMAPÁ. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO. **MP-AP ajuíza ACP em desfavor do Município de Laranjal do Jari**. 14 ago. 2019. Disponível em: <https://mpap.mp.br/noticias/gerais/mp-ap-ajuiza-acp-em-desfavor-do-municipio-de-laranjal-do-jari-2>. Acesso em: 6 maio 2022.

⁷⁰ SILVA, Natália. **Ministério Público abre ação contra SSP-SP por dificultar o acesso à informação**. 29 abr. 2019. ABRAJI. Disponível em: <https://abraji.org.br/ministerio-publico-abre-acao-contra-ssp-sp-por-dificultar-o-acesso-a-informacao>. Acesso em: 6 maio 2022.

1. Trata-se na origem de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o Município de Campo Grande/MS em razão de reiterados descumprimentos às disposições da Lei 12.527/2001 (Lei de Acesso à Informação) e da Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência).
2. O Tribunal de origem confirmou a sentença que extinguiu o feito sem resolução de mérito por concluir pela ilegitimidade do Parquet Federal, tendo em vista que a pretensão final postulada pelo MPF se refere unicamente a adequação do Município aos termos das leis mencionadas, logo inexistiria interesse federal a ser defendido.
3. O art. 127 da Constituição Federal define o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbiu-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, cabendo-lhe promover Ação Civil Pública (art. 129, III). 4. Cabe ao Parquet resguardar os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal, entre os quais temos os princípios da publicidade, da legalidade, da eficiência e ainda o da probidade administrativa.
5. No caso dos autos, o Município recorrido recebe verbas oriundas da União, devendo o recebimento e a aplicação constar no portal da transparência do Município. Frise-se que a inadimplência do Município com sua obrigação para com a transparência pode gerar inclusive a suspensão de repasses federais.
6. Diante das supostas irregularidades narradas envolvendo a publicidade do uso de recursos financeiros federais, a atuação do Ministério Público Federal configura-se legítima, tendo em vista sua tarefa de "zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia", nas quais se incluem a promoção do inquérito civil público e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social (CRF/88, art. 129, II e III).
7. Ressalta-se, ainda, que, nos termos do art. 1º, VIII, da Lei 7.347/1985, o Ministério Público Federal possui legitimidade ativa para ajuizar Ação Civil Pública que vise a resguardar o interesse da União no tocante à correta aplicação de recursos federais transferidos aos Estados e Municípios.
8. Recurso Especial provido.⁷¹

O papel do Ministério Público na fiscalização do cumprimento da lei de acesso à informação e do respeito à transparência pública, inclusive com a possibilidade de demandar a responsabilização de agentes públicos por sua violação, cria para o MP o dever precípua de dar exemplo no cumprimento, por sua própria parte, enquanto ente público, das exigências legais relacionadas ao tema, quanto às informações de sua responsabilidade.

⁷¹ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.784.354-MS. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802873203&dt_publicacao=18/10/2019. Acesso em: 6 maio 2022.

5.3 O CNMP e a regulamentação da LAI no âmbito do Ministério Público

A regulamentação da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Ministério Público coube ao Conselho Nacional do Ministério Público, órgão introduzido na arquitetura institucional pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, que incluiu o artigo 130-A na Constituição Federal. O CNMP compõe-se de quatorze membros, os quais são, segundo a Constituição:

- I o Procurador-Geral da República, que o preside;
- II quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras;
- III três membros do Ministério Público dos Estados;
- IV dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça;
- V dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VI dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.⁷²

O parágrafo 2º do art. 130-A afirma que “compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público” e determina-lhe as atribuições, entre as quais figura “zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências” e ainda “zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados”.

A regulamentação do CNMP a respeito de transparência pública no âmbito do MP antecede a publicação da LAI em novembro de 2011. Ainda em maio de 2009 o CNMP expediu a resolução nº 38, instituindo no âmbito do Ministério Público o “Portal da Transparência”.⁷³

⁷² BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2022.

⁷³ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 38, de 26 de maio de 2009. Institui no âmbito do Ministério Público o Portal da Transparência e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/580/>. Acesso em: 30 abr. 2022.

No seu primeiro “considerando” a resolução menciona a “necessidade da mais ampla divulgação dos atos da Administração de cada unidade do Ministério Público, em cumprimento aos princípios da publicidade e da eficiência previstos no artigo 37, caput, da Constituição Federal” e os seus dois primeiros artigos comandam que:

Art. 1º O Conselho Nacional do Ministério Público e cada unidade do Ministério Público dos Estados e da União viabilizarão em seus sites ou suas páginas eletrônicas, de acesso universal à disposição da rede mundial de computadores, um portal que possibilite a transparência de dados públicos, não cobertos pelo sigilo legal ou constitucional, em destaque e com fácil acesso pelos usuários do sistema de informática.

Art. 2º O Portal da Transparência disponibilizará, entre outros, no mínimo, dados institucionais relativos as receitas arrecadadas e às despesas pagas, a partir do 15º dia do mês subsequente ao da competência, orçamento anual e repasses orçamentários mensais, recursos e despesas dos fundos de reaparelhamento, despesas com membros e servidores ativos e inativos, repasses aos fundos ou institutos previdenciários, custo com diárias e cartões corporativos, tabela de motivo para estas despesas e comprovação da sua efetivação, comprometimento com a Lei de Responsabilidade Fiscal e publicação da despesa líquida com pessoal em cada quadrimestre, gastos mensais com investimento e custeio, rol de licitações e contratos em andamento, convênios firmados, relação dos nomes de servidores da instituição de provimento efetivo, de servidores com funções gratificadas ou comissionadas, de servidores de cargos comissionados, de trabalhador(es) terceirizado(s) e quais funções que desempenham, servidores cedidos de outros órgãos da administração pública, indicando a origem, número de estágios obrigatórios e não-obrigatórios.⁷⁴

A resolução 38/2009 seria expressamente revogada pela resolução nº 66 de 23 de fevereiro de 2011 (ainda, portanto, antes da publicação da LAI) dispendo sobre o “Portal da Transparência” do Ministério Público. A nova resolução apresenta em suas considerações:

Considerando que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público, bem como zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal;

Considerando que a Administração Pública rege-se, dentre outros, pelos princípios da publicidade e eficiência, previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal;⁷⁵

Os comandos da resolução 66/2011 parecem diferir da resolução 38 no sentido de instituir um Portal da Transparência único gerenciado pelo CNMP,

⁷⁴ Ibid., p. 2.

⁷⁵ Id., Resolução nº 66, de 23 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre o “Portal da Transparência do Ministério Público”. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/701/>. Acesso em: 30 abr. 2022.

devendo os sítios dos diversos Ministérios Públicos disponibilizarem um link para o portal centralizado.

Por sua vez, a resolução 66 foi revogada expressamente pela resolução 86, de 21 de março de 2012, expedida já após a publicação da LAI e fazendo referência expressa à mesma em seus "considerandos":

Considerando o disposto na Lei Federal nº 12.527/2011, que estabelece ser dever do Estado assegurar o direito fundamental de acesso à informação, delineando dados mínimos a serem divulgados em sítios oficiais da rede mundial de computadores pelos órgãos e entidades públicas, com a utilização de ferramenta de pesquisa e linguagem de fácil compreensão;⁷⁶

A resolução 86/2012 determina em seu art 5º o rol mínimo de informações a serem disponibilizadas no Portal da Transparência respeito do Conselho Nacional do Ministério Público, para cada ramo do Ministério Público da União, e para as unidades do Ministério Público dos Estados. Entre elas constam:

III. Informações relativas a pessoal compostas de:

a) relação dos nomes dos membros e dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo pertencentes ao quadro de pessoal do órgão, ativos e inativos, o número de identificação funcional, cargo e função, lotação, ato de nomeação ou contratação e a respectiva data de publicação com a indicação se são estáveis, não estáveis ou vitalícios ou a data de publicação do ato de aposentadoria;

(...) g) planos de carreiras e estruturas remuneratórias das carreiras e cargos das Unidades do Ministério Público.⁷⁷

Do texto da resolução se infere a não obrigatoriedade da divulgação da remuneração individualizada e pormenorizada de cada membro e servidor, apenas a sua relação nominal com a indicação do cargo, e a possibilidade de consulta separada à estrutura remuneratória do plano de cargos. A resolução 86 não obriga que seja divulgada a folha de pagamento atualizada do órgão, com o "contracheque" de cada membro e servidor, incluindo descontos e verbas indenizatórias, obrigação esta que só seria introduzida pela resolução nº 89/2012.

O parágrafo 4º ainda do art 5º da resolução 86 determina a elaboração de um "Manual da Transparência" do CNMP:

⁷⁶ Id., Resolução nº 86, de 21 de março de 2012. Dispõe sobre o "Portal da Transparência do Ministério Público", p. 1. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/780/>. Acesso em: 30 abr. 2022.

⁷⁷ Ibid., p. 4.

§ 4º Caberá ao Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, após consultar o Plenário, instituir o Comitê Gestor Permanente do Portal da Transparência do Ministério Público, que elaborará, no prazo de 90 (noventa) dias, um Manual da Transparência, além de estabelecer estratégias de divulgação, ouvidas as unidades do Ministério Público para aperfeiçoamento e atualização do Manual, respeitadas as informações mínimas solicitadas na Resolução.⁷⁸

Como anteriormente mencionado, a regulamentação propriamente dita da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Ministério Público foi o objeto da resolução nº 89 do CNMP, datada de 28 de agosto de 2012. Em suas considerações, a resolução afirma:

Considerando que a Lei de Acesso à Informação (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 Federal e dá outras providências, aplica-se ao Ministério Público por disposição expressa de seu art. 1º, parágrafo único, I;

Considerando que a referida Lei é de vital importância para a concretização do direito constitucional de acesso à informação, pelo qual deve zelar o Ministério Público, no cumprimento de seu dever de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis⁷⁹

A resolução regula a transparência ativa em seu art 7º, que afirma:

Art. 7º Cada Ministério Público deverá disponibilizar, em seus respectivos sítios eletrônicos, em campos facilmente acessíveis, sem necessidade de cadastro prévio, e em linguagem de fácil compreensão, sem prejuízo do disposto na Resolução CNMP nº 86, de 21 de março de 2012, informações de interesse coletivo ou geral que produzam ou tenham sob sua responsabilidade, dentre elas:⁸⁰

Dentre os diversos incisos do artigo, que enumeram o rol de informações de divulgação obrigatória nos sítios de internet, de maior relevância para o escopo deste trabalho é o inciso VII, cuja redação original em 2012 era:

VII - remuneração e proventos percebidos por todos os membros e servidores ativos, inativos, pensionistas e colaboradores do órgão, incluindo-se as indenizações e outros valores pagos a qualquer título, bem como os descontos legais, com identificação individualizada do beneficiário e da unidade na qual efetivamente presta serviços, na forma do Anexo I⁸¹

⁷⁸ Ibid., p. 5.

⁷⁹ Id., Resolução nº 89, de 28 de agosto de 2012. Regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências, p. 1. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/795/> . Acesso em: 30 abr. 2022.

⁸⁰ Ibid., p. 3-4.

⁸¹ Ibid., p. 4.

Este inciso teve sua redação alterada pela resolução nº 115 do CNMP, de 15 de setembro de 2014, para acrescentar as palavras “e nominal” logo após “identificação individualizada”, passando o texto a figurar como “com identificação individualizada e nominal do beneficiário”.⁸² Esta alteração evita que a “identificação individualizada” do membro ou servidor seja feita através, por exemplo, de um número de matrícula, sem informar o seu nome completo.

O Anexo I referido pelo inciso apresenta o formato das tabelas de remuneração que devem ser divulgadas nos sítios de internet dos Ministérios Públicos. O anexo foi posteriormente alterado pela resolução nº 200 do CNMP, de 10 de julho de 2019.⁸³

O parágrafo 3º ainda do art. 7º da resolução 89 esclarece que:

§ 3º O Portal da Transparência do Ministério Público, instituído na forma da Resolução CNMP nº 86, de 21 de março de 2012, será considerado instrumento de concretização da Lei de Acesso à Informação, ao disponibilizar as informações a que se refere este artigo.⁸⁴

Desta forma ficou estabelecida a complementariedade entre as resoluções 86 e 89, uma vez que o Portal da Transparência deve ser o local onde as informações de transparência ativa devem ser disponibilizadas ao público. Cabe destacar que embora a redação da resolução 86 passe a impressão de que trata de um único Portal da Transparência centralizado, na prática a situação que se consolidou foi a de cada Ministério Público ter o seu próprio Portal da Transparência em seu próprio sítio oficial na internet. O CNMP, no entanto, abriga em seu sítio uma página com o título “Portal da Transparência” que apresenta dois “cards” clicáveis, um dos quais leva para o Portal da Transparência relativo às informações internas do próprio

⁸² Id., Resolução nº 115, de 15 de setembro de 2014. Altera o inciso VII do art. 7º da Resolução nº 89, de 28 de agosto de 2012. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/177/>. Acesso em: 30 abr. 2022.

⁸³ Id., Resolução nº 200, de 10 de julho de 2019. Altera o Anexo I da Resolução CNMP nº 89, de 28 de agosto de 2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/6699/>. Acesso em: 30 abr. 2022.

⁸⁴ Id., Resolução nº 89, de 28 de agosto de 2012. Regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências, p. 5. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/795/>. Acesso em: 30 abr. 2022.

Conselho Nacional, e o outro leva a uma lista com os *links* para os Portais da Transparência de cada um dos Ministérios Públicos.⁸⁵

FIGURA 1 - CAPTURA DE TELA DO “PORTAL DA TRANSPARÊNCIA” DO CNMP



Fonte: O autor, 2022

5.4 Manual do Portal da Transparência e “Transparentômetro” do CNMP

Objetivando exercer o papel de orientar e fiscalizar a produção, operação e manutenção dos Portais da Transparência dos Ministérios Públicos, o CNMP criou alguns instrumentos como o Manual do Portal da Transparência e o “Transparentômetro”. Conforme prescrito pelo § 2º do art. 25 da resolução 89/2012, o CNMP exerce essa função fiscalizatória através da sua Comissão de Controle Administrativo e Financeiro (CCAF).⁸⁶

⁸⁵ Id., Portal da Transparência. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portaldatransparencia/>. Acesso em: 30 abr. 2022.

⁸⁶ Id., Resolução nº 89, de 28 de agosto de 2012. Regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências, p. 12. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/795/>. Acesso em: 30 abr. 2022.

O Manual do Portal da Transparência é publicado pela CCAF do CNMP com o objetivo de padronizar os portais da transparência dos Ministérios Públicos, orientando a forma como deve ser estabelecida a estrutura dos mesmos. Nas palavras do próprio Manual:

Desse modo, desde 2014, a Comissão de Controle Administrativo e Financeiro (CCAF) publica no site do CNMP o Transparentômetro e o Ranking da Transparência, que resultam do monitoramento periódico das informações disponibilizadas nos sites de todos os ramos do Ministério Público brasileiro, relativamente às Resoluções CNMP nº 86/2012, nº 89/2012 e nº 115/2014. Não obstante, ainda que o objeto seja a verificação do cumprimento dos indicados atos normativos, a análise leva em conta outras resoluções e entendimentos do CNMP que possam ser pertinentes a cada tema, além dos critérios de transparência determinados pela Lei de Acesso à Informação, Lei de Responsabilidade Fiscal e normas de direito financeiro.⁸⁷

O Manual do Portal da Transparência permite aos ramos do Ministério Público ter conhecimento preciso dos critérios e da metodologia utilizada pela CCAF no monitoramento da conformidade dos portais da transparência, como esclarece:

Além disso, este manual objetiva tornar transparente a metodologia empregada pela Comissão de Controle Administrativo e Financeiro (CCAF) para análise do cumprimento de cada um dos mais de 310 itens utilizados para o monitoramento eletrônico que realiza e publica periodicamente.⁸⁸

Uma das orientações do Manual é para a utilização do logotipo padronizado da Transparência do Ministério Público nos atalhos para os portais da transparência exibidos nas páginas iniciais dos sítios dos Ministérios Públicos.⁸⁹

FIGURA 2 - LOGOTIPO PADRONIZADO DA TRANSPARÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO



Fonte: Manual do Portal da Transparência do Ministério Público

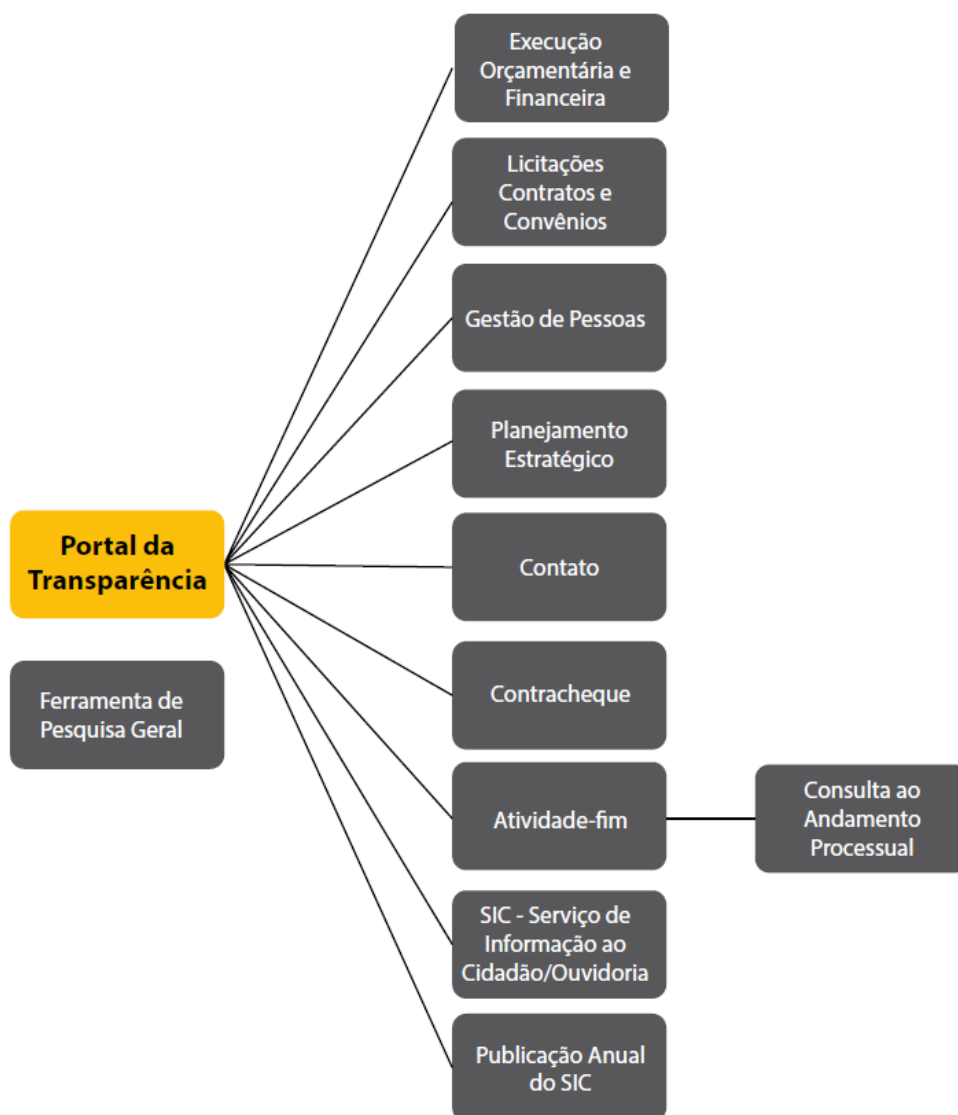
⁸⁷ Id., Manual do Portal da Transparência do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2021, p. 13 Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CCAF/Manual_do_Portal_da_Transpar%C3%Aancia_-_5%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o_Final.pdf. Acesso em: 6 maio 2022.

⁸⁸ Ibid., p. 14

⁸⁹ Ibid., p. 15

O Manual indica ainda quais itens de menu devem ser exibidos em cada nível de navegação do usuário. A figura abaixo, retirada do Manual, indica os itens que necessariamente devem ser exibidos no primeiro nível de navegação do Portal da Transparência:

FIGURA 3 - ITENS QUE DEVEM CONSTAR NO PRIMEIRO NÍVEL DE NAVEGAÇÃO



Fonte: Manual do Portal da Transparência do Ministério Público

Para cada item do primeiro nível de navegação, o Manual detalha os itens que devem constar no segundo nível de navegação acessado através dele. Para os fins deste trabalho, interessa o item “Contracheque”, que é o item no qual deve ser disponibilizada a consulta à remuneração de membros e servidores do MP, e cuja estrutura do segundo nível de navegação é demonstrada na figura abaixo, também retirada do Manual:

FIGURA 4 – ITENS DO SEGUNDO NÍVEL DE NAVEGAÇÃO, NO ITEM “CONTRACHEQUE”



Fonte: Manual do Portal da Transparência do Ministério Público

O Manual também detalha extensivamente os modelos de relatórios e tabelas que devem ser utilizados em cada item de informação constante do Portal, desde o detalhamento de despesas até os dados de movimentação processual das unidades, com a seguinte observação:

Como ressaltado anteriormente, os relatórios constituem padrões mínimos de informações, ou seja, será permitida a inclusão de outras informações pelos Ministérios Públicos, respeitados os padrões de navegação previstos no item 4 deste documento. Assim, podem ser acrescentadas colunas, linhas ou tabelas para atender às peculiaridades de cada situação não prevista.⁹⁰

⁹⁰ Ibid., p. 32

Para os fins de divulgação da remuneração de membros e servidores devem ser utilizadas os modelos de tabelas constantes no Anexo I da resolução nº 89 de 2012, as quais, como mencionado, foram alteradas pela resolução nº 200 de 2019. São três modelos de tabelas: uma para divulgação da remuneração total, outra para o detalhamento das verbas indenizatórias e outras indenizações temporárias (as quais constam na primeira tabela apenas com o total, sem detalhamento), e uma terceira para a divulgação das verbas referentes a exercícios anteriores, conforme figuras abaixo.

FIGURA 5 - MODELO DE TABELA DE REMUNERAÇÃO TOTAL DE MEMBROS E SERVIDORES

MATRÍCULA	NOME	CARGO	LOTAÇÃO	RENDIMENTOS							DESCONTOS				RENDIMENTO LÍQUIDO TOTAL ¹⁴	
				REMUNERAÇÃO BÁSICA		REMUNERAÇÃO EVENTUAL OU TEMPORÁRIA			OUTRAS REMUNERAÇÕES TEMPORÁRIAS ⁷	VERBAS INDENIZATÓRIAS ⁸	TOTAL DE RENDIMENTOS BRUTOS ⁹	OBRIGATORIOS/LEGAIS				TOTAL DE DESCONTOS ¹¹
				Remuneração do Cargo Efetivo ¹	Outras Verbas Remuneratórias, Legais ou Judiciais ²	Função de Confiança ou Cargo em Comissão ³	Gratificação Natalina ⁴	Férias (1/3 constitucional) ⁵				Abono de Permanência ⁶	Contribuição Previdenciária ¹⁰	Imposto de Renda ¹¹		
TOTAL GERAL																

Data da última atualização:

Fonte: Manual do Portal da Transparência do Ministério Público

FIGURA 6 - MODELO DE TABELA DE VERBAS INDENIZATÓRIAS E OUTRAS REMUNERAÇÕES TEMPORÁRIAS

MATRÍCULA	NOME	CARGO	LOTAÇÃO	VERBAS INDENIZATÓRIAS ¹		OUTRAS REMUNERAÇÕES TEMPORÁRIAS ²	
				Verba Indenizatória 1	Verba Indenizatória 2	Remuneração Temporária 1	Remuneração Temporária 2
Data da última atualização:							

Fonte: Manual do Portal da Transparência do Ministério Público

FIGURA 7 - MODELO DE TABELA DE VERBAS REFERENTES A EXERCÍCIOS ANTERIORES

MATRÍCULA	NOME	CARGO	LOTAÇÃO	NÚMERO DO PROCESSO ¹	OBJETO DO PROCESSO ²	ORIGEM DO PROCESSO (JUDICIAL OU ADMINISTRATIVO) ³	VALOR BRUTO ⁴	DESCONTOS		TOTAL DE DESCONTOS ⁷	VALOR LÍQUIDO ⁸
								OBRIGATÓRIOS/LEGAIS			
								CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA ⁵	IMPOSTO DE RENDA ⁶		

Data da última atualização:

Fonte: Manual do Portal da Transparência do Ministério Público

As orientações e instruções do Manual do Portal da Transparência são utilizados como critérios pela Comissão de Controle Administrativo e Financeiro do CNMP para a apuração de conformidade dos sítios eletrônicos dos Ministérios Públicos e a elaboração do “Transparentômetro”⁹¹ e do Ranking de Transparência. Conforme a página da CCAF no sítio oficial do CNMP:

Os Portais da Transparência do Ministério Público são objeto de verificação regular por meio da ferramenta do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP denominada "Transparentômetro", divulgada periodicamente pela Comissão de Controle Administrativo e Financeiro - CCAF a partir do sítio eletrônico deste Conselho Nacional (...). Com efeito, a promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida imprescindível para o fortalecimento da democracia e para o aprimoramento da gestão pública. E, nesse sentido, deve o Ministério Público buscar posicionar-se como Instituição de vanguarda na promoção dessa medida, de modo a fortalecer seus padrões de governança por meio de mecanismos de transparência e *accountability* (...). Portanto, o “Transparentômetro” constitui importante ferramenta para fomentar o aperfeiçoamento contínuo dos 31 portais da transparência do Ministério Público e tem alcançado êxito nessa missão, como demonstra o significativo avanço no índice de atendimento das Resoluções CNMP nº 86/2012 e nº 89/2012 pelo CNMP e pelos Ramos e Unidades do Ministério Público brasileiro.⁹²

A primeira edição do relatório do “Transparentômetro” foi divulgada em julho de 2014 trazendo uma análise item por item da conformidade de cada portal da transparência de Ministérios Públicos aos requisitos da resolução nº 86 do CNMP, e

⁹¹ Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portaldatransparencia/transparentometro-2>. Acesso em: 10 maio 2022

⁹² Id., **Ranking da Transparência**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/ranking-da-transparencia>. Acesso em: 10 maio 2022.

apresentando um ranking dos portais de acordo com o percentual de itens atendidos.⁹³ Cabe destacar que as três primeiras edições não contemplaram a conformidade com os quesitos da resolução nº 89/2012 (incluindo a divulgação da remuneração de forma individual e nominal), a qual passou a ser considerada na análise apenas a partir da quarta edição do relatório, divulgado em junho de 2015.⁹⁴ A edição mais recente divulgada foi a referente ao segundo semestre de 2021.⁹⁵

Na análise de cada item, a CCAF utiliza uma convenção de quatro categorias: Atendido, Parcialmente Atendido, Não Atendido e Desatualizado. No caso da seção de Contracheque do relatório, objeto específico deste trabalho, são analisados na edição mais recente dez itens: Remuneração percebida por todos os membros ativos, Proventos percebidos por todos os membros inativos, Remuneração percebida por todos os servidores ativos, Proventos percebidos por todos os servidores inativos, Valores percebidos por todos os pensionistas, Valores percebidos por todos os colaboradores, Verbas referentes a exercícios anteriores, Verbas Indenizatórias e outras, Publicação até o último dia útil do mês subsequente ao do recebimento da remuneração e Apresentação em formato aberto e não proprietário.

Na primeira edição do relatório em que os requisitos da resolução nº 89/2012 foram analisados, de junho de 2015, foram analisados apenas sete itens dos dez, e apenas os portais da transparência do próprio CNMP, do Ministério Público Federal (MPF), e dos Ministérios Públicos dos Estados de Goiás, do Maranhão e do Mato Grosso receberam a avaliação de “atendido” em todos os itens analisados.

Em uma demonstração de evolução da cultura de transparência, na edição mais recente do Transparentômetro, referente ao segundo semestre de 2021, apenas três portais da transparência não atingiram a avaliação de “atendido” em todos os itens da seção Contracheque.

⁹³ Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portaldatransparencia/images/transparentometro/Transparent%C3%B4metro_Julho_2014.pdf. Acesso em: 10 maio 2022

⁹⁴ Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portaldatransparencia/images/transparentometro/Transparent%C3%B4metro_Junho_2015.pdf. Acesso em: 10 maio 2022

⁹⁵ Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portaldatransparencia/images/transparentometro/2021/Transparent%C3%B4metro_2sem_2021.xlsx. Acesso em: 10 maio 2022

6 PESQUISA NOS SÍTIOS DE INTERNET DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS EM MAIO DE 2022

6.1 Apresentação dos dados

Como contribuição original deste trabalho para a análise do grau de adequação dos Ministérios Públicos estaduais às exigências de transparência e acesso à informação desenhadas pela LAI e pela sua regulamentação pelo CNMP, será apresentada a seguir pesquisa quantitativa, baseada em análise de dados primários, realizada no período de 16 a 26 de maio de 2022 nos vinte e seis sítios eletrônicos de internet dessas instituições para verificar a conformidade com as resoluções 86 e 89 do CNMP e suas alterações, especificamente quanto ao item “Contracheque”, tendo como critérios de análise os sete indicadores abaixo especificados. A pesquisa foi realizada de forma independente do “Transparentômetro” do CNMP, cuja última versão é do segundo semestre de 2021, e a amostra se restringiu aos sites dos Ministérios Públicos estaduais. O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), por ser ramo do Ministério Público da União (MPU), não foi incluído no escopo da pesquisa.

Foram avaliados os seguintes indicadores:

1 – utilização do logotipo padronizado da Transparência do Ministério Público na página inicial do sítio do Ministério Público avaliado como hiperligação para a página de transparência;

2 – existência de uma opção de menu com o nome “Contracheque” no primeiro nível de navegação da página de transparência;

3 – existência, dentro do segundo nível de navegação acessado através da opção “Contracheque”, ou junto ao rótulo “Contracheque” no primeiro nível de navegação, das opções “Remuneração de todos os membros ativos”, “Proventos de todos os membros inativos”, “Remuneração de todos os servidores ativos”, “Proventos de todos os servidores inativos”, “Valores percebidos por todos os pensionistas”, “Valores percebidos por todos os colaboradores”, “Verbas referentes a exercícios anteriores” e “Verbas indenizatórias e outras remunerações temporárias”;

4 – adequação das tabelas aos modelos constantes no Anexo I da resolução nº 89 de 2012 do CNMP, os quais foram alterados pela resolução nº 200 de 2019;

Pará	www2.mppa.mp.br	X	X	X	X	X	X	05/22
Paraíba	www.mppb.mp.br	X	X	X	X	X	X	02/22
Paraná	www.mppr.mp.br	X	X		X	X	X	04/22
Pernambuco	www.mppe.mp.br	X	X	X		X	X	04/22
Piauí	www.mppi.mp.br	X	X	X	X	X	X	03/22
Rio de Janeiro	www.mprj.mp.br	X	X	X	X	X	X	03/22
Rio Grande do Norte	www.mprn.mp.br	X	X	X	X		X	04/22
Rio Grande do Sul	www.mprs.mp.br	X	X	X	X	X	X	04/22
Rondônia	www.mpro.mp.br	X	X		X	X	X	05/22
Roraima	www.mprrr.mp.br	X	X	X	X	X	X	03/22
Santa Catarina	www.mpssc.mp.br	X	X	X	X	X	X	04/22
São Paulo	www.mpsp.mp.br	X	X	X	X		X	04/22
Sergipe	www.mpse.mp.br	X	X	X	X		X	05/22
Tocantins	www.mpto.mp.br	X	X	X	X		X	03/22
Total nacional		26	26	22	25	20	26	

6.2 Discussão de resultados

Os dados obtidos na pesquisa revelam um quadro geral de elevado grau de conformidade dos sítios eletrônicos dos Ministérios Públicos avaliados aos normativos, em particular quanto à divulgação proativa da remuneração de membros e servidores. Em todos os sítios avaliados foi possível consultar a remuneração relativamente atualizada, embora tenha-se constatado um atraso de alguns meses em alguns deles. O mais usual foi encontrar a disponibilização dos dados relativos até a folha de pagamentos de abril de 2022, presumivelmente paga no começo de maio. Nos casos do Maranhão, Pará, Rondônia e Sergipe a pesquisa, realizada na segunda quinzena de maio, constatou a disponibilização inclusive dos dados relativos à folha do próprio mês de maio, aparentemente já processada. Os sítios dos MPs do Amazonas e do Mato Grosso apresentaram a maior defasagem temporal, sendo os dados mais recentes disponibilizados relativos a dezembro de 2021.

Quanto aos demais quesitos de conformidade, constatou-se que quatorze sítios apresentaram conformidade a todos eles. Nenhum sítio apresentou desconformidade a mais de dois quesitos avaliados. As desconformidades constatadas em alguns dos sítios não comprometem a possibilidade de consulta à remuneração de membros e servidores, inclusive ao detalhamento de verbas indenizatórias e remunerações temporárias.

Todos os sítios apresentaram em sua página inicial um link para o seu respectivo Portal da Transparência, utilizando o logotipo padrão constante do Manual do Portal da Transparência. Em todos os sítios o primeiro nível de navegação do Portal da Transparência possui um item “Contracheque”, na maioria dos casos clicáveis para acesso a um segundo nível de navegação, embora em alguns casos a palavra “Contracheque” constitua um rótulo ao qual estão agrupadas, já no primeiro nível de navegação, as opções de consulta avaliadas no quesito número três.

Foi constatada na totalidade dos sítios avaliados a possibilidade de baixar arquivo com o resultado das pesquisas, em formatos como CSV, ODS, XLS e XLSX, em alguns casos com várias opções de formato, em outros com apenas um formato disponível. Ressalte-se que em alguns dos sítios, como nos casos do Mato Grosso do Sul e Santa Catarina, a opção de exportar os dados não aparece de forma muito explícita para o usuário, sendo necessário clicar em um pequeno ícone no canto superior direito da tabela gerada. Também constatou-se em alguns sítios, como os de São Paulo, Espírito Santo e Sergipe, entre outros, a impossibilidade de visualizar o resultado da pesquisa no próprio navegador de internet, sendo obrigatório baixar um arquivo com os dados.

Quanto à adequação das tabelas geradas aos modelos constantes no Anexo I da resolução nº 89 de 2012 do CNMP, os quais foram alterados pela resolução nº 200 de 2019, verificou-se em geral a conformidade aos modelos, em alguns casos com a inclusão de informações a mais do que o mínimo exigido nos mesmos. Apenas no caso de Pernambuco considerou-se que a tabela de Verbas indenizatórias e outras remunerações temporárias não está adequada ao modelo por apresentar descrições muito abreviadas das verbas e remunerações, dificultando a compreensão sobre do que se trata cada valor.

Em relação ao quesito número três, a grande maioria dos sítios segue o padrão do Manual do Portal da Transparência, com a existência dos oito itens especificados, em alguns casos com itens a mais. Alguns sítios foram marcados como em não conformidade a este item por não apresentar uma divisão e organização dos dados exatamente da forma prevista no Manual, no entanto mesmo nestes sítios é possível encontrar todas as oito categorias de dados, embora em uma configuração um pouco diferente. É o caso, por exemplo, do sítio do MP do Paraná, que apresenta uma organização das consultas bem diferente do indicado no Manual, porém isso não impede o acesso a todas as categorias de informações previstas no mesmo. Já o sítio do MP de Alagoas, apesar de não apresentar uma organização das categorias de informações da forma prevista no Manual, possui uma excelente ferramenta de pesquisa da remuneração de membros e servidores, com ótima navegabilidade, possibilidade de filtrar os resultados por cargo, e ficha remuneratória completa e de fácil visualização.

Um caso peculiar que pode ser mencionado refere-se aos proventos de servidores inativos do Ministério Público de Roraima, os quais não constam no sítio do MP estadual por serem pagos pelo Instituto de Previdência do Estado de Roraima. Ao clicar na opção “Proventos de todos os servidores inativos” o usuário é direcionado a um arquivo em formato PDF com uma declaração formal e assinada de que os proventos dos inativos podem ser consultados em um sítio externo.⁹⁶

⁹⁶ Disponível em https://www.mprr.mp.br/files/transparencia/declaracao_serv_inativos.pdf. Acesso em: 20 maio 2022.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel destacado da transparência pública e de seus instrumentos como o acesso à informação para a consolidação da democracia é ressaltado por diversos autores, como foi exposto ao longo deste trabalho. Resultado de uma construção histórica, a transparência pública tem a sua importância para a afirmação de uma cultura de democracia com participação popular reforçada no início do século XXI com a disseminação da internet, ferramenta tecnológica que facilitou tremendamente a circulação de informações de forma descentralizada e sob demanda. A multiplicação de leis de acesso à informação em vários países do mundo após a consolidação comercial da internet atesta esse reforço. O Brasil não ficou alheio a este processo, e as primeiras décadas do século testemunharam o progressivo estabelecimento de uma cultura de transparência que teve como marco legal de grande relevância a Lei de Acesso à Informação, aprovada em 2011.

A transparência, como visto, é fundamental para o desenvolvimento do controle social da administração pública. Só se pode controlar o que pode ser visto. Uma estrutura estatal opaca, que não compartilha as informações relacionadas com suas atividades com o público, é uma estrutura que escapa ao controle da sociedade, gerando um déficit democrático, esvaziando as possibilidades de *accountability* e enfraquecendo o próprio conceito de *res publica*, de coisa pública.

O Ministério Público, instituição à qual a Constituição atribuiu os papéis de fiscal da ordem jurídica, defensor dos interesses sociais e difusos, e zelador do efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados pela mesma, tem papel primordial em assegurar o cumprimento das normas relacionadas à transparência pública e acesso à informação por todos os ramos do poder estatal, fiscalizando sua implementação e utilizando dos instrumentos a sua disposição, inclusive a ação civil pública e a ação de improbidade administrativa, para demandar providências e responsabilizar gestores que negligenciam tais normas.

Diante dessa importante atribuição do Ministério Público, cabe ressaltar a importância de que o próprio *Parquet*, enquanto instituição, dê exemplo de transparência e de cumprimento das normas de acesso à informação. A velha questão de “quem fiscaliza os fiscais” se resolve neste caso pela aplicação dos

instrumentos de controle ao próprio Ministério Público, o que inclui o controle pelo próprio Conselho Nacional do Ministério Público, e o controle social. O presente trabalho, constitui, em si, um exemplo de controle social sobre a instituição ministerial.

A pesquisa realizada e aqui apresentada indica um cenário positivo no cumprimento das normas de transparência pelos Ministérios Públicos estaduais, particularmente no que tange à utilização da internet para a concretização da transparência ativa. Uma questão sensível como a remuneração de membros e servidores, que poder-se-ia imaginar como um ponto crítico de resistência corporativista contra a divulgação transparente, não se mostrou, no contexto de 2022, como problemática.

Essa evolução na cultura de transparência no setor público brasileiro no período posterior à entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação se torna mais clara quando comparados os resultados do presente trabalho com os de pesquisas realizadas no período anterior à aprovação da LAI. Como um exemplo, pesquisa publicada em 2008 por ARRUDA, FEITOSA e LOPES a respeito dos portais de internet das prefeituras das capitais brasileiras chegou à conclusão de que existia um nível ainda bastante precário de transparência ativa e passiva nos mesmos. Sobre o aspecto da transparência passiva, o artigo descreve um teste realizado nos seguintes termos:

O teste consistiu no envio para todas as capitais de mensagem solicitando informação sobre tema que envolvia a atuação da prefeitura e secretarias, sendo encaminhadas para o e-mail geral da administração ou formulário existente no portal para este fim, no entanto, a grande parte dos e-mails não foi sequer respondida. Das 54 mensagens enviadas, 24 não obtiveram resposta ou não foi possível estabelecer o contato, ou seja, 55,5% das solicitações de informações possuem problemas de feedback governamental.⁹⁷

O artigo informa ainda que “das 27 capitais, apenas 9 possuem ouvidoria em funcionamento e com página ativa, ou seja, 33,3% das capitais analisadas possuem

⁹⁷ LOPES, Francisco Cristiano; ARRUDA, Geovana Maria Cartaxo de; FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira. Governo eletrônico: grau de democracia digital no uso da internet pelas capitais brasileiras. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Brasília. *Anais [...]*. Florianópolis: CONPEDI, 2008, p. 3234. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/06_685.pdf. Acesso em: 26 maio 2022.

espaço para coleta de reclamações, críticas e sugestões.”⁹⁸ Já em relação à transparência ativa, é observado que:

No caso do terceiro grau, que tem como elemento basilar, a disponibilidade de balanços financeiros e documentos de arrecadação fiscal, é mais sério ainda. Não existe consulta sobre forma e destinação da aplicação de recursos, como também não há informação sobre a implementação das políticas-decisões no site.⁹⁹

Outra constatação presente no artigo é de que:

As vinte e sete capitais com portais em operação na rede mantêm histórico de notícias no site sobre políticas e decisões, mas o que se percebe é que há um cunho de propaganda política por trás das notícias, e pouco de informação que sirva, de fato, como subsídio à tomada de decisões futuras ou construção de políticas públicas.¹⁰⁰

Embora o cenário de transparência pública hoje ainda não possa ser considerado livre de problemas e deficiências, é possível perceber um nítido avanço, inclusive na utilização das ferramentas viabilizadas pela internet. Ainda há um caminho a percorrer no aperfeiçoamento da transparência pública, inclusive no ambiente online, o qual passa pelo aperfeiçoamento da política de disponibilização de dados abertos para livre exame do público, inclusive com a utilização de ferramentas computacionais automatizadas. E, sem dúvida, para além exclusivamente do acesso à informação, o potencial da internet para o aprofundamento da democracia ainda tem muito a ser explorado, principalmente no que tange à participação da população no processo de elaboração de políticas públicas, através de enquetes e até mesmo fóruns de debates online. São passos futuros que merecem atenção do poder público.

⁹⁸ Ibid, p. 3234

⁹⁹ Ibid., p. 3234

¹⁰⁰ Ibid., p. 3233

REFERÊNCIAS

AMAPÁ. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO. **MP-AP ajuíza ACP em desfavor do Município de Laranjal do Jari**. 14 ago. 2019. Disponível em: <https://mpap.mp.br/noticias/gerais/mp-ap-ajuiza-acp-em-desfavor-do-municipio-de-laranjal-do-jari-2> . Acesso em: 6 maio 2022.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. 132 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>. Acesso em: 26 abr. 2022

AQUINO, Yara. **Edição impressa do Diário Oficial deixa de circular a partir de dezembro**. 25 out. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/edicao-impressa-do-diario-oficial-deixa-de-circular-partir-de-dezembro>. Acesso em: 1 maio 2022.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book.

BANCO MUNDIAL. **Managing Records and Information for Transparent, Accountable, and Inclusive Governance in the Digital Era: Lessons from Nordic Countries**. Washington: The World Bank, 2015. Disponível em: <http://www.irmt.org/wp2/wp-content/uploads/2015/07/Right-to-Information-Lessons-from-Nordic-Countries.pdf>. Acesso em: 1 maio 2022.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 215, de 16 de dezembro de 2015. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2236>. Acesso em: 29 abr. 2022.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Manual do Portal da Transparência do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2021. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CCAF/Manual_do_Portal_da_Transpar%C3%AAncia_-_5%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o_Final.pdf. Acesso em: 6 maio 2022.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 38, de 26 de maio de 2009. Institui no âmbito do Ministério Público o Portal da Transparência e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/580/> . Acesso em: 30 abr. 2022.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 66, de 23 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre o “Portal da Transparência do Ministério Público”. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/701/> . Acesso em: 29 abr. 2022.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 86, de 21 de março de 2012. Dispõe sobre o “Portal da Transparência do Ministério Público”. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/780/>. Acesso em: 30 abr. 2022.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 89, de 28 de agosto de 2012. Regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/795/>. Acesso em: 29 abr. 2022.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 115, de 15 de setembro de 2014. Altera o inciso VII do art. 7º da Resolução nº 89, de 28 de agosto de 2012. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/177/> . Acesso em: 30 abr. 2022.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 200, de 10 de julho de 2019. Altera o Anexo I da Resolução CNMP nº 89, de 28 de agosto de 2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/6699/> . Acesso em: 30 abr. 2022.

_____. Constituição (1946). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 29 abr. 2022.

_____. Constituição (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2022.

_____. Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm. Acesso em: 4 maio 2022.

_____. Decreto nº 5.975, de 30 de novembro de 2006. Regulamenta os arts. 12, parte final, 15, 16, 19, 20 e 21 da Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, o art. 4o, inciso III, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, o art. 2o da Lei no 10.650, de 16 de abril de 2003, altera e acrescenta dispositivos aos Decretos nos 3.179, de 21 de setembro de 1999, e 3.420, de 20 de abril de 2000, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5975.htm. Acesso em: 4 maio 2022.

_____. Decreto nº 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. Art 7º, parágrafo 3º, inciso VI. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

_____. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 3 maio 2022.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 4 maio 2022.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 4 maio 2022.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 6 maio 2022.

_____. Lei nº 8.159, de 8 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/l8159.htm. Acesso em: 1 maio 2022.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 7 maio 2022.

_____. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 6 maio 2022.

_____. Lei nº 10.659, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.650.htm. Acesso em: 4 maio 2022.

_____. 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/l12527.htm. Acesso em: 19 abr. 2022.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 6 maio 2022.

_____. Portaria MPOG / CGU / MF / MD nº 233, de 25 de maio de 2012. Disciplina no âmbito do Poder Executivo federal o modo de divulgação da remuneração e subsídio. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=38013>. Acesso em: 29 abr. 2022.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário com Agravo nº 652.777/SP. 23 abr. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8831570&prclID=4121428#>. Acesso em: 29 abr. 2022

_____. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.784.354-MS. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802873203&dt_publicacao=18/10/2019. Acesso em: 6 maio 2022.

CEARÁ. Lei nº 15.175, de 28 de junho de 2012. Define regras específicas para a implementação do disposto na lei federal nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito da administração pública do Estado do Ceará, e dá outras providências. Disponível em: <https://bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/1976-lei-n-15-175-de-28-06-12-d-o-11-07-12>. Acesso em: 29 abr. 2022.

CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Claude Reyes e Outros Vs. Chile**. San José, 2006. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/aabaaf52ad8b7668bf2b28e75b0df183.pdf> Acesso em: 29 abr. 2022.

CONVENÇÃO Americana sobre Direitos Humanos. 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 27 abr. 2022.

COUTO, Reinaldo. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. E-book.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. 10 dez. 1948. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 27 abr. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. **Freedom Of Information Act prior to the 1974 amendments**. Disponível em: <https://www.justice.gov/oip/freedom-information-act-prior-1974-amendments>. Acesso em: 1 maio 2022.

FORTALEZA. Decreto nº 13.305, de 21 de fevereiro de 2014. Define regras específicas para a implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Poder Executivo Municipal. Disponível em: <https://acessoainformacao.fortaleza.ce.gov.br/sistema/site/Decreto%20n%C2%BA%2013.305.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2022.

FRANÇA, Phillip Gil. **O Controle da administração pública**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. E-book.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. **Ciberdemocracia no judiciário: uso de mapas como política de virtualização**. 2014. 351 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/129267>. Acesso em: 26 abr. 2022.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. – São Paulo : Saraiva, 2017. E-book.

_____. O Conselho Nacional do Ministério Público e a semântica do “controle”. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 53-79, dez. 2014. Disponível em: https://mppr.mp.br/arquivos/File/revista_mppr/Revista_MPPR_virtual.pdf. Acesso em: 6 maio 2022.

GONÇALVES, Márcia de Almeida; MENEZES, Lená Medeiros de. Do "Diario Official do Imperio do Brazil" e "Diário Oficial da União ao e-Diário Oficial": conjunturas e sentidos (1862-2019). **População e Sociedade**, Porto, v. 32, n. 1, p. 51-64, dez. 2019. Disponível em: <https://www.cepese.pt/portal/pt/populacao-e-sociedade/edicoes/populacao-e-sociedade-n-o-32/do-diario-official-do-imperio-do-brazil-e-diario-official-da-uniao-ao-e-diario-official-conjunturas-e-sentidos-1862-2019/pdf-do-diario-official-do-imperio-do-brazil-e-diario-official-da-uniao-ao-e-diario-official-conjunturas-e-sentidos-1862-2019/@@display-file/file/Revista%2032%20%E2%80%94%203.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2022.

LOPES, Francisco Cristiano; ARRUDA, Geovana Maria Cartaxo de; FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira. Governo eletrônico: graus de democracia digital no uso da internet pelas capitais brasileiras. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Brasília. **Anais [...]**. Florianópolis: CONPEDI, 2008. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/06_685.pdf. Acesso em: 26 maio 2022.

MARTINS, Paula Lígia. Acesso à Informação: Um direito fundamental e instrumental. **Acervo**, v. 24, n. 1, p. 233-244, 17 fev. 2012. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/381>. Acesso em: 11 abr. 2022.

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

NORDIN, Jonas. The Swedish Freedom of Print Act of 1766 – Background and Significance. **Journal Of International Media And Entertainment Law**, Los

Angeles, v. 7, n. 2, p. 137-144, nov. 2017. Disponível em: https://www.swlaw.edu/sites/default/files/2018-04/7.2%20FULL%20v9%20%284_13_18%29_mb.pdf. Acesso em: 27 abr. 2022.

REPÚBLICA FRANCESA. LÉGIFRANCE. **Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.** Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000339241/>. Acesso em: 1 maio 2022.

ROCHA, Ricardo. Da Gazeta de Lisboa ao Diário da República: o longo processo de afirmação do jornal oficial do estado português (1715-2006). **População e Sociedade**, Porto, v. 32, p. 1-23, dez. 2019. Disponível em: <https://www.cepese.pt/portal/pt/populacao-e-sociedade/edicoes/populacao-e-sociedade-n-o-32/da-gazeta-de-lisboa-ao-diario-da-republica-o-longo-processo-de-afirmacao-do-jornal-oficial-do-estado-portugues-1715-2006/pdf-da-gazeta-de-lisboa-ao-diario-da-republica-o-longo-processo-de-afirmacao-do-jornal-oficial-do-estado-portugues-1715-2006/@@display-file/file/Revista%2032%20%E2%80%94%201.pdf>. Acesso em 27 abr. 2022.

SILVA, Natália. **Ministério Público abre ação contra SSP-SP por dificultar o acesso à informação.** 29 abr. 2019. ABRAJI. Disponível em: <https://abraji.org.br/ministerio-publico-abre-acao-contra-ssp-sp-por-dificultar-o-acesso-a-informacao>. Acesso em: 6 maio 2022.

SOUZA, Motauri Ciocchetti de. **Ação civil pública e inquérito civil.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **Powering sustainable development with access to information: highlights from the 2019 UNESCO monitoring and reporting of SDG indicator 16.10.2.** Paris: Unesco, 2019, p. 4. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369160>. Acesso em: 27 abr. 2022