

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

FAUSTO SANTOS DE MORAIS

JANAÍNA RIGO SANTIN

YURI SCHNEIDER

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fausto Santos de Moraes; Janaína Rigo Santin; Yuri Schneider. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-194-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

É com satisfação que o Conpedi oferece à comunidade jurídica um conjunto de artigos científicos, lastreados em pesquisa acadêmica desenvolvida nos mais diversos programas de pós-graduação do país, em torno de temas efervescentes sobre o Direito Administrativo Brasileiro e a Gestão Pública.

Parece-nos que existe um fio condutor comum que orientou as pesquisas apresentadas: como tornar as diferentes regulamentações, constitucionais ou infraconstitucionais, incidentes na relação Estado-cidadão, mais efetivas e concretizar o ideal republicano da Constituição da República Federativa do Brasil. Como se notará com o conhecimento dos artigos que compõem esta coleção, a resposta não é nem rápida, nem simples. Isso porque, as diferentes problematizações apresentadas buscam exaltar uma complexidade própria de um país de modernidade tardia, que precisa lidar ao mesmo tempo com as suas agruras estruturais de uma intrincada estrutura administrativa e a baixa efetividade na realização dos direitos constitucionais.

Sob esse mote, problemas já tradicionais e outros novos foram discutidos. Como um problema tradicional, a responsabilização dos agentes públicos pode ser encontrada em mais de um artigo. Viu-se que a mudança legislativa sobre questões de improbidade ainda precisa de uma contribuição acadêmica mais robusta, seja para refinar a aplicação de conceitos indeterminados, seja para contemplar uma tensão entre uma cultura leniente e outro punitivista. Seria o Direito Administrativo uma ferramenta sancionatória? Responsabilizar os agentes públicos exigiria uma intenção de lesão específica? O Supremo Tribunal Federal já colocou ponto final neste assunto? Essas questões são abordadas e merecem ser conhecidas.

Um outro grupo de contribuições passou a explorar duas exigências atuais à Administração Pública, quais sejam: a sua eficiência, via digitalização e informatização, e uma governança sustentável. Aprendeu-se que a eficiência também requer um processo transparente de administração, o que deve ser franqueado pela Lei de Acesso à Informação como uma questão de cidadania.

Uma administração sustentável precisa valorizar o seu servidor experiente – inclusive com abono devido para aqueles que optarem por continuar a contribuir com o Estado. Precisa exercer o seu poder de polícia; proteger áreas de proteção permanente irregularmente

ocupadas; investir em consórcios para desenvolvimento tecnológico; e implementar políticas de gestão integrada. As suas contratações precisam considerar novos produtos tecnológicos para problemas não tradicionais, apostar em parcerias público privadas para ampliar o braço de serviços do Estado e facilitar a aquisição de medicamentos para servir à população.

As propostas presentes nos artigos não fizeram vistas grossas para problemas como a corrupção, a falta de prevenção e a necessidade de medidas mitigadoras e de responsabilização sobre catástrofes ambientais. Parece-nos, diante dos trabalhos apresentados, que o papel do Tribunal de Contas, do Ministério Público e até mesmo de uma cultura de compliance podem ser caminhos iniciais ao enfrentamento dos problemas discutidos.

O que se pôde deduzir é que a Administração Pública necessita ter como sua centralidade os Direitos Humanos dos cidadãos, entendendo-os numa postura de alteridade radical aos moldes de Lévinas, tomando as devidas responsabilidades por seus atos. Portanto, os serviços públicos devem guardar a legalidade e a cortesia como questões de princípio, de forma íntegra e coerente, inclusive, com a atuação das agências regulatórias para assegurar tais condições.

Conhecendo previamente as propostas científicas discutidas no grupo de trabalho, temos certeza que as contribuições ora disponíveis ao grande público acadêmico e profissional têm a potencialidade de prover novas ideias e provocações, alimentando um círculo virtuoso de pesquisa.

Registramos, nesse sentido, a satisfação de termos conduzido os debates durante a sessão de apresentação dos artigos e reforçamos o convite para o conhecimento das diversas abordagens sobre a Administração Pública Brasileira e Gestão Pública que fazem parte desta coleção.

Boa leitura!

Professor Doutor Fausto Santos de Moraes- Direito Atitus

Professora Doutora Janaína Rigo Santin - Direito UPF

Professor Doutor Yuri Schneider - Direito UFSM

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: TRANSPARÊNCIA, CIDADANIA E INOVAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

THE ACCESS TO INFORMATION LAW: TRANSPARENCY, CITIZENSHIP AND INNOVATION IN CONTEMPORARY BRAZIL

Andreia Ponciano de Moraes Joffily ¹
Fabrício Meira Macêdo ²

Resumo

A promulgação da Lei nº 12.527/2011 consolidou o direito fundamental de acesso à informação como princípio estruturante da Administração Pública brasileira. Este artigo tem por objetivo analisar criticamente os impactos normativos e institucionais da referida Lei no fortalecimento da transparência administrativa e da cidadania informacional. O estudo investiga, sob a perspectiva do Direito Administrativo, os mecanismos legais previstos na LAI, as barreiras à sua efetiva implementação e as potencialidades do uso das tecnologias da informação como instrumento de promoção da accountability e da inovação pública. Justifica-se a pesquisa pela importância da transparência como vetor de democratização e controle social no Estado contemporâneo. Metodologicamente, adota-se uma abordagem qualitativa, com base na análise jurídico-dogmática, documental e interdisciplinar, apoiada em fontes legislativas, doutrinárias e institucionais. Conclui-se que, embora a LAI represente um avanço significativo, sua efetividade ainda depende da superação de entraves culturais e administrativos persistentes.

Palavras-chave: Transparência pública, Direito administrativo, Acesso à informação, Cidadania, Governança pública

Abstract/Resumen/Résumé

The enactment of Law No. 12,527/2011 consolidated the fundamental right of access to information as a structuring principle of Brazilian Public Administration. This article aims to critically examine the normative and institutional impacts of the aforementioned Law in strengthening administrative transparency and informational citizenship. The study investigates, from the perspective of Administrative Law, the legal mechanisms provided by the LAI (Access to Information Law), the barriers to its effective implementation, and the potential of information technologies as instruments for promoting accountability and public innovation. The research is justified by the relevance of transparency as a vector of democratization and social oversight in the contemporary State. Methodologically, the study

¹ Doutoranda em Direito (UNINOVE). Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFPB). Tecnologista da Carreira de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

² Doutorando em Direito (UNINOVE). Mestre e Especialista em Direito Constitucional (Universidade de Lisboa). Especialista em Direito Digital (ENFAM). Professor e Coordenador da ESMA/PB. Coordenador da ENM. Juiz de Direito (TJPB).

adopts a qualitative approach, based on legal-dogmatic, documentary, and interdisciplinary analysis, supported by legislative, doctrinal, and institutional sources. It concludes that, although the LAI represents a significant step forward, its effectiveness still depends on overcoming persistent cultural and administrative obstacles.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public transparency, Administrative law, Access to information, Citizenship, Public governance

Introdução

A consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil, a partir da promulgação da Constituição de 1988, conferiu centralidade aos direitos fundamentais, entre os quais se insere o direito de acesso à informação pública. A institucionalização desse direito, por meio da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), representou um avanço normativo expressivo ao impor à Administração Pública, em todos os níveis e Poderes, o dever de garantir transparência ativa e passiva como princípio estruturante da gestão pública. No entanto, passados mais de dez anos de sua vigência, permanecem desafios relevantes quanto à efetividade da LAI, sobretudo diante da persistência de práticas burocráticas enraizadas em culturas institucionais de sigilo e opacidade.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como problema de pesquisa a seguinte indagação: em que medida a Lei de Acesso à Informação tem contribuído para a transformação da cultura administrativa brasileira, no sentido da transparência, da inovação e da ampliação do controle social? Para tanto, o estudo se estrutura em torno de três temas centrais: (i) os fundamentos constitucionais do direito à informação; (ii) os dispositivos centrais da LAI e os entraves à sua implementação efetiva; e (iii) o papel das tecnologias e da governança pública no fortalecimento da cidadania informacional.

O objetivo geral do trabalho consiste em analisar criticamente o alcance e os limites da LAI como instrumento de democratização da gestão pública, destacando seus impactos na cultura institucional dos órgãos estatais. Como objetivos específicos, buscase: (a) examinar os fundamentos jurídicos da transparência no ordenamento brasileiro; (b) identificar barreiras normativas, técnicas e culturais à efetivação da LAI; e (c) refletir sobre as potencialidades das ferramentas digitais e das inovações administrativas no aprimoramento do acesso à informação.

A justificativa da pesquisa reside na importância teórica e prática do tema para o campo do Direito Administrativo contemporâneo, especialmente em contextos de expansão das políticas de integridade, participação social e modernização do Estado. O estudo também se alinha aos debates atuais sobre governança pública e transformação digital, inserindo-se no esforço de fortalecimento das instituições democráticas por meio da publicização dos atos estatais.

Quanto à metodologia, adota-se uma abordagem qualitativa, com ênfase na análise jurídico-dogmática e interdisciplinar, sustentada por revisão bibliográfica e documental. São mobilizados referenciais teóricos do Direito, da Administração Pública

e das Ciências Sociais, além de normativas nacionais e relatórios de órgãos de controle e fiscalização.

Espera-se, com esta investigação, contribuir para o debate jurídico sobre os desafios da efetividade da LAI, enfatizando a necessidade de uma Administração Pública comprometida com a transparência, a responsabilidade institucional e a promoção do acesso equitativo à informação como condição essencial para o fortalecimento da cidadania e da governança democrática no Brasil.

1. A Lei de Acesso à Informação: um marco para a democracia e o controle social

A promulgação da Constituição da República de 1988 representou um marco estruturante na conformação do Estado Democrático de Direito brasileiro, ao estabelecer a supremacia dos direitos fundamentais como diretriz para a atuação administrativa. Entre esses direitos, o acesso à informação pública assume posição de destaque, conforme preceituado no art. 5º, inciso XXXIII, que impõe à Administração Pública o dever jurídico de fornecer a qualquer interessado informações de natureza pessoal ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo. Como mecanismo processual de tutela desse direito, o constituinte originário instituiu o *habeas data* (art. 5º, inciso LXXII), conferindo ao administrado a prerrogativa de obter ou retificar dados pessoais mantidos em registros oficiais.

No plano do Direito Administrativo, o dever de transparência vincula diretamente os entes e agentes públicos aos princípios da legalidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, da CF), cuja observância é imprescindível para a legitimidade dos atos administrativos e para o exercício do controle social. A consolidação da transparência administrativa decorre não apenas de imperativos normativos, mas também de transformações sociais e tecnológicas que remodelaram a relação entre Administração e administrados. O desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação, em especial a Internet, ensejou o surgimento de novas formas de interação no espaço público digital, caracterizado por maior visibilidade, fluidez informacional e horizontalidade comunicativa.

Como ressaltam Amorim e Silva (2012), com base em Lemos e Lévy (2010), o ciberespaço constitui um novo *locus* de sociabilidade e participação, no qual os modelos tradicionais de governança passam a ser ressignificados em razão da crescente interdependência entre os atores públicos e a sociedade civil. Em decorrência disso, a Administração Pública deve adaptar seus instrumentos e práticas à lógica da transparência

proativa e da abertura institucional, consolidando um modelo de gestão orientado por critérios de *accountability*, responsividade e democratização das informações.

Embora constitucionalmente previsto desde 1988, o exercício amplo e sistematizado do direito à informação somente ganhou contornos normativos mais definidos com a edição da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Essa legislação regulamenta dispositivos constitucionais não apenas do art. 5º, inciso XXXIII, mas também do art. 37, § 3º, inciso II, e do art. 216, § 2º, dispondo sobre os deveres dos órgãos públicos em assegurar transparência ativa e passiva no âmbito da gestão pública.

Conforme assinala a cartilha institucional da Controladoria-Geral da União (CGU), a LAI consolidou os avanços recentes do governo federal no campo da transparência, ampliando seu papel não apenas na prevenção de ilícitos e no combate à corrupção, mas também como instrumento de aprimoramento da gestão pública e dos serviços oferecidos à sociedade. Ademais, a LAI determinou a observância de suas normas por todos os entes federativos e Poderes da União, estendendo a obrigação de transparência inclusive às entidades privadas que manejam recursos públicos, rompendo com a tradição de sigilo burocrático então vigente (BRASIL, 2011).

Avaliações dos primeiros anos de vigência da lei evidenciaram, entretanto, desafios no cumprimento integral de suas disposições, a exemplo de índices de resposta a pedidos aquém do ideal e prazos legais frequentemente excedidos, reflexo de uma cultura administrativa de transparência ainda incipiente (Santos et al., 2017).

A Lei de Acesso à Informação está fundamentada em dois eixos centrais: a transparência ativa e a transparência passiva. A primeira se refere à divulgação espontânea, contínua e proativa de informações de interesse coletivo pelos órgãos públicos, independentemente de qualquer solicitação. Já a segunda diz respeito ao fornecimento de informações mediante requerimento do cidadão, impondo ao Estado o dever de respondê-lo tempestivamente, ressalvadas as exceções legais em que o sigilo é admitido. Ambas as modalidades, em conjunto, visam assegurar o pleno acesso à informação e fortalecer os mecanismos de controle social.

O dever de transparência por iniciativa do Estado está positivado no artigo 8º da referida norma, o qual determina que entidades públicas devem manter, em meios eletrônicos acessíveis, informações relevantes para a coletividade. Tais dados devem ser apresentados de modo claro e compreensível, de forma a permitir sua assimilação pelo público em geral.

A integração entre esses dois mecanismos — transparência ativa e passiva — representa avanço significativo na promoção do controle social, ao mitigar os desequilíbrios de informação entre a administração pública e a população. Nesse sentido, Peters (2001) destaca que, se por um lado a transparência sob demanda viabiliza o acesso a informações antes restritas, por outro, a disponibilização ativa de dados fortalece a vigilância cidadã e amplia a capacidade de monitoramento das políticas públicas em tempo real.

No plano dos impactos institucionais, a LAI instaurou uma nova forma de relacionamento entre a Administração Pública e os administrados. Para Heinen (2023) houve um maior equilíbrio entre o interesse público e o interesse privado, inaugurando um paradigma de transparência sem precedentes na gestão estatal.

Desse modo, a implementação da LAI no Brasil reafirmou importantes fundamentos jurídicos e doutrinários da transparência pública. Trata-se de um instrumento indispensável para a promoção da publicidade, da responsabilização e do fortalecimento do regime democrático, contribuindo para consolidar uma cultura administrativa orientada pela abertura de dados e pelo controle social.

2. A LAI como ferramenta de engajamento social

A Lei de Acesso à Informação (LAI) transcende a mera função operacional de disponibilização de dados públicos, configurando-se como um mecanismo que fortalece a cidadania ativa e o engajamento social no Brasil. A partir da perspectiva jurídica, entende-se que a LAI possibilita que o cidadão atue não apenas como receptor passivo das ações governamentais, mas como participante efetivo nos processos de decisão e fiscalização dos atos do Estado.

A articulação entre transparência, participação e controle social amplia o protagonismo da sociedade na supervisão das ações estatais, favorecendo o desenvolvimento de uma cultura democrática baseada na publicidade dos atos administrativos. O acesso amplo e desburocratizado às informações públicas fortalece os instrumentos de fiscalização cidadã e estimula uma administração mais aberta, responsiva e alinhada aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência.

Ferreria, Santos e Machado (2012) apontam que o ordenamento jurídico conferiu ao cidadão a possibilidade de obter maior controle sobre as informações públicas, o que viabiliza a exigência de respostas e a promoção de medidas que visem à eficiência administrativa. Tal entendimento está embasado no reconhecimento constitucional do acesso à informação, que se revela como instrumento de efetivação do controle social e

de interação entre o Estado e seus administrados. Essa premissa é sustentada pela doutrina e pela legislação, a qual enfatiza que a transparência administrativa se configura como condição para a consolidação do regime democrático.

Destarte, a implementação da LAI propiciou a ampliação do controle social sobre os gastos públicos e a fiscalização dos atos governamentais por meio de sistemas informatizados e plataformas de monitoramento. A literatura aponta que a digitalização dos dados públicos, ao permitir a análise dos fluxos orçamentários e o acompanhamento do cumprimento de metas do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, atua como um instrumento de promoção da participação cidadã. Conforme a OCDE (2017), a utilização dessas tecnologias facilita a interação entre a sociedade civil e os órgãos públicos, promovendo a *accountability* na gestão estatal.

Fato é que, ao viabilizar o acesso proativo a informações, a LAI permite a identificação de irregularidades e estimula a correção de práticas ineficientes, reforçando, assim, o papel fiscalizador dos cidadãos. Essa dinâmica é considerada fundamental para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social, conforme analisado na literatura jurídica.

No âmbito da interação entre o cidadão e a Administração Pública, a LAI permite a participação ativa em todas as fases do ciclo de políticas públicas, desde a formulação até a avaliação dos resultados. A disponibilização sistemática de dados por meio de portais eletrônicos possibilita a realização de consultas públicas e audiências, o que, segundo Heinen (2023), amplia a capacidade de monitoramento e a responsabilização do Estado.

Mendonça e Pequena (2021) ressaltam que a LAI, ao estabelecer a obrigatoriedade da transparência ativa e da prestação de contas, amplia a capacidade de intervenção do cidadão na esfera pública, especialmente por meio de ferramentas como o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Tal instrumento, ao viabilizar o exercício do direito à informação de maneira simples e acessível, contribui para a democratização do acesso a dados governamentais e para o fortalecimento do controle social.

Contudo, para as autoras, a efetivação dessa dinâmica requer mudanças estruturais e culturais, tanto no interior das instituições públicas quanto no comportamento social. A persistência de barreiras como a cultura do sigilo, a baixa qualificação de servidores e a fragmentação das plataformas de acesso à informação ainda representa desafios à consolidação de um modelo transparente de governança.

Nesse contexto, a transparência, a participação popular e o controle social atuam de forma integrada, promovendo não apenas o acesso efetivo à informação, mas também fortalecendo os vínculos entre o Estado e a sociedade. Essa articulação contribui para consolidar uma dinâmica de governança mais aberta e democrática, fundamentada em princípios jurídicos e doutrinários que amparam a Lei de Acesso à Informação.

De tal modo, a informação pública deixa de ser tratada como um patrimônio exclusivo da Administração e passa a ser reconhecida como um direito fundamental do cidadão. Isso significa que o acesso à informação se torna condição essencial para o exercício de outros direitos constitucionais, como o direito à participação política, à liberdade de expressão e ao controle dos atos do poder público.

Dessa forma, a transparência não deve ser compreendida apenas como uma obrigação legal imposta à Administração Pública, mas como um princípio estruturante da vida democrática, indispensável para assegurar a legitimidade das instituições e o fortalecimento da cidadania ativa.

3. Os limites da transparência: exceções e controvérsias na aplicação da LAI

A Lei nº 12.527/2011 introduziu o acesso à informação como regra e o sigilo como exceção, com respaldo no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Seu artigo 23 permite a classificação de informações como reservadas, secretas ou ultrassecretas, por prazos que variam de cinco a vinte e cinco anos, com base na necessidade de proteger interesses como a segurança do Estado, a estabilidade institucional e as relações internacionais. Tais exceções visam preservar bens jurídicos relevantes, ainda que tensionem o princípio da publicidade consagrado no artigo 37 da Constituição.

Na prática, a implementação das exceções previstas na LAI tem provocado controvérsias na atuação dos órgãos governamentais. Poucos anos após sua vigência, já se identificavam entraves estruturais e culturais à efetiva implementação da LAI. O estudo empírico de Cavalcanti, Damasceno e Souza Neto (2013) revelou altos índices de descumprimento por parte de autarquias federais, especialmente quanto à classificação indevida de informações e à omissão na disponibilização de dados relevantes. Os autores atribuíram tais falhas a uma “cultura do segredo” persistente, incongruente com os valores da transparência e do controle social que a lei pretende assegurar.

Na mesma linha, Raquel Aparecida Pereira (2016) argumenta que a existência formal da LAI não basta para sua eficácia, diante da resistência institucional em alterar práticas opacas. Apesar da previsão de mecanismos recursais e da obrigação de fornecer

informações de forma acessível, a autora sustenta que a transformação da cultura administrativa depende da atuação ativa dos gestores e da consolidação de rotinas voltadas à transparência.

As críticas à banalização do sigilo se intensificaram nos anos seguintes. Segundo relatório da ARTIGO 19, há frequentes casos de classificação abusiva de informações de interesse público, com o objetivo de evitar o escrutínio social ou proteger autoridades. Tais práticas distorcem a finalidade da LAI, comprometem sua eficácia e enfraquecem a confiança nas instituições democráticas. (NÓBREGA et al., 2017).

A interpretação extensiva dos artigos 23 a 30 da LAI — que regulam o sigilo — também tem gerado intensos debates. Embora o artigo 23 preveja hipóteses legítimas de restrição, como riscos à soberania nacional ou à condução de negociações internacionais, sua aplicação sem fundamentação concreta ou sem reavaliação periódica (art. 29) compromete o princípio da publicidade (art. 3º, I) e o direito fundamental de acesso à informação.

No ano de 2018, outro marco normativo alterou o cenário jurídico da transparência pública: a promulgação da Lei nº 13.709/2018 — a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). A nova legislação introduziu restrições adicionais à publicidade, ao estabelecer diretrizes para o tratamento adequado de dados pessoais. Nos termos da LGPD, o acesso à informação pública deve respeitar os direitos fundamentais à privacidade, à honra e à intimidade, permitindo o acesso apenas em casos de interesse público evidente. A compatibilização entre a LAI e a LGPD passa a exigir uma ponderação constante entre o direito à informação e os direitos da personalidade, reconhecendo a necessidade de preservar dados sensíveis de eventuais exposições indevidas, sem, contudo, inviabilizar o controle social das ações estatais.

Em 2019, Marcus Vinícius da Silva contribuiu para o aprofundamento do debate ao abordar criticamente os riscos da utilização ilegítima do sigilo administrativo. Segundo o autor, quando a classificação de informações é utilizada como expediente para encobrir práticas irregulares ou para restringir a atuação dos mecanismos de controle, a linha entre a legalidade e a improbidade se torna tênue. Para Silva (2019), o sigilo deve ser sempre fundamentado e aplicado de forma excepcional, com base em critérios objetivos e legalmente estabelecidos. A ausência de uniformidade nos procedimentos de classificação e a baixa participação social fragilizam a legitimidade dos atos administrativos e dificultam o controle institucional e externo.

Assim, a articulação entre a LAI e a LGPD evidencia que o acesso à informação e a proteção de dados devem ser compreendidos como garantias complementares. Cass Sunstein (2018), ao abordar os limites da transparência, adverte que sua adoção irrestrita pode produzir efeitos indesejados, como desorganização decisória e desorientação do público. Assim, a transparência deve ser mediada por critérios de eficiência administrativa e proteção da privacidade, de modo a preservar a legitimidade democrática.

Esse conjunto de análises demonstra que os desafios à efetividade da LAI não decorrem apenas da legislação, mas da forma como ela é interpretada e aplicada. O sigilo, quando desvinculado dos fundamentos legais e constitucionais, torna-se instrumento de opacidade e enfraquecimento do Estado Democrático de Direito. Por isso, é essencial assegurar a rastreabilidade, a justificabilidade e a legalidade das decisões que restringem o acesso à informação.

Por todo o exposto, conclui-se que o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente por meio da LAI e da LGPD, estabelece um arcabouço normativo que busca equilibrar, de forma ponderada, a proteção de informações sensíveis com a efetivação do direito de acesso à informação. Ambas as normas afirmam que a transparência é a regra, sendo o sigilo admitido apenas quando estritamente necessário à preservação da segurança estatal ou à salvaguarda da privacidade individual. No entanto, a concretização desse equilíbrio exige compromisso institucional, rigor técnico, participação social e contínua vigilância da sociedade civil sobre os atos da Administração Pública.

4. A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de inovação e eficiência governamental

A inovação se apresenta como um fenômeno jurídico cheio de nuances, com incidência transversal sobre distintos ramos normativos, notadamente no campo do Direito Econômico, em que sua manifestação assume papel estratégico na formulação de políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável, da eficiência administrativa e da competitividade institucional.

Schumpeter (1988), por meio de sua teoria da "destruição criativa", sustenta que a inovação impulsiona o desenvolvimento ao substituir estruturas ultrapassadas por novas, contribuindo significativamente para o aumento da produtividade. Nesse cenário, grandes corporações têm se destacado ao desenvolver produtos e processos inovadores.

Mas, enquanto no meio privado a inovação representa um diferencial competitivo, o setor público vê sua capacidade inovadora restringida por questões burocráticas.

Antes da promulgação da Lei de Acesso à Informação, diversos estudiosos já apontavam a necessidade de reformas na administração pública brasileira para torná-la mais eficiente, transparente e participativa. Valeriano Mendes Ferreira Costa (1998) analisou as reformas administrativas no Brasil, destacando que elas se inserem em um movimento internacional iniciado na década de 1980 por líderes como Margaret Thatcher, visando à reorganização do Estado e à racionalização dos serviços públicos. O autor enfatiza que, nos países em desenvolvimento, essas reformas enfrentam desafios adicionais, como o clientelismo, a centralização excessiva e a baixa institucionalização das práticas de gestão. Costa também argumenta que a modernização administrativa brasileira não deve ser analisada apenas sob a ótica técnico-gerencial, mas também à luz dos conflitos políticos em torno do exercício do poder.

Marta Ferreira Santos Farah (2000) examinou as fragilidades do modelo brasileiro de intervenção estatal, evidenciando problemas como centralização, clientelismo e exclusão da sociedade civil dos processos decisórios. Ela ressaltou a importância de novas formas de gestão pública que promovessem a participação social e a transparência, visando uma administração mais inclusiva e eficaz.

Já Sabrina Addison Baracchini (2002), considerando o trabalho dos autores supracitados, discutiu a inovação na administração pública brasileira, destacando que mudanças estavam ocorrendo no padrão das políticas públicas, especialmente na esfera local de governo. Ela apresentou casos práticos que exemplificavam a ocorrência dessas mudanças e ressaltou a importância da inovação para a melhoria dos serviços públicos.

Embora os estudos de Costa, Farah e Baracchini precedam a promulgação da LAI, eles fornecem uma base teórica e empírica que evidencia a necessidade de mecanismos institucionais que garantam a transparência e a participação cidadã na gestão pública. A LAI, assim, ao estabelecer diretrizes claras para o acesso à informação e promover a cultura da transparência, veio ao encontro das questões levantadas por esses autores, consolidando legalmente princípios que já eram apontados como essenciais para o aprimoramento da administração pública no Brasil.

Destarte, a LAI emerge como um instrumento que fortalece a cidadania e a transparência, constituindo-se em um dos pilares da inovação na gestão pública. Ao estimular a utilização de dados abertos, esta Lei propicia o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas que facilitam o controle e a fiscalização das políticas públicas,

fomentando uma administração mais eficiente e participativa, alinhada aos princípios democráticos.

Com efeito, a disponibilização de dados governamentais em formatos abertos simplifica o trabalho de desenvolvedores, jornalistas especializados em dados e pesquisadores das ciências sociais, possibilitando a criação de soluções inovadoras – como aplicativos para monitoramento de obras públicas, sistemas de visualização orçamentária e plataformas de controle social. Esses recursos, incentivados pela transparência promovida pela LAI, contribuem para uma gestão pública mais eficaz e acessível.

Adicionalmente, o próprio governo tem recorrido a instrumentos, como inteligência artificial, para aprimorar a gestão pública, viabilizando análises automatizadas de grandes volumes de dados que identificam irregularidades e apontam oportunidades de melhoria com elevada eficiência. Essa utilização estratégica de dados orienta a elaboração de políticas públicas mais precisas e fundamentadas em evidências.

Um exemplo notável dessa inovação é o Robô ALICE (Analisador de Licitações, Contratos e Editais), desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU). Utilizando técnicas avançadas de mineração de texto, cruzamento de dados e inteligência artificial, o ALICE analisa diariamente, de forma automatizada, licitações, editais e contratos públicos. Seu objetivo é detectar irregularidades e prevenir possíveis fraudes nos processos licitatórios. Em 2024, por meio de 206 auditorias preventivas realizadas com os alertas gerados pelo ALICE, os órgãos federais economizaram R\$ 257 milhões, evitando gastos excessivos ou em desconformidade, com mais de R\$ 25 bilhões auditados. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2024).

Deste modo, constata-se que, ao promover a abertura de dados, a LAI também estimula a colaboração entre as diversas esferas governamentais e entre o Estado e a sociedade civil. Contudo, para que tais inovações resultem em impactos sustentáveis e de longo prazo, é imprescindível que o governo invista na capacitação dos servidores para o manuseio das novas tecnologias e ferramentas. A transformação digital da administração pública, aliada à cultura de transparência incentivada pela LAI, somente alcançará eficácia plena mediante investimentos contínuos em infraestrutura tecnológica e na qualificação dos agentes públicos.

5. LAI na Prática: Resistências, Burocracia e Efetividade

A Lei de Acesso à Informação é considerada um instrumento que materializa o direito de acesso aos dados governamentais, promovendo a cidadania ao permitir que o

Estado divulgue informações de interesse público. Segundo a literatura jurídica, esse mecanismo é fundamentado na própria Constituição Federal de 1988 e na própria Lei nº 12.527/2011, que impõem a transparência como dever da Administração Pública.

Como já tivemos a oportunidade de apontar, a análise dos desafios enfrentados na implementação da LAI demonstra que, apesar de seu potencial, a efetividade do direito à informação encontra obstáculos decorrentes de resistências internas. Estudos apontam que tais resistências estão relacionadas à cultura do segredo mantida em determinados setores, onde a transparência é interpretada como ameaça ao poder e à autoridade, em vez de ser vista como uma obrigação legal. Essa situação reflete a histórica configuração do Estado brasileiro, onde o controle das informações tende a favorecer interesses técnicos e políticos, criando barreiras que impedem o pleno exercício do acesso à informação.

A resistência cultural na esfera administrativa se manifesta por meio de práticas de sigilo que se perpetuam na rotina dos órgãos públicos. Fabiano Angélico (2012) argumenta que a efetividade da Lei de Acesso à Informação depende, sobretudo, da superação de uma cultura institucional historicamente marcada pelo sigilo, na qual predomina a noção equivocada de que as informações públicas pertencem ao Estado e não à sociedade. Para o autor, essa mentalidade representa um dos principais entraves à consolidação de uma gestão pública verdadeiramente transparente e orientada pelos princípios democráticos.

O fato é que essa postura compromete o ideal da transparência exigido constitucionalmente e acarreta impactos diretos na efetividade da LAI. A ausência de uma cultura de abertura impede que o cidadão exerça o direito de fiscalizar os atos governamentais de forma plena, dificultando a consolidação de uma administração pública moderna e participativa, em conformidade com os preceitos legais.

A morosidade na prestação de informações constitui outro entrave à efetividade da LAI. Essa legislação, em seu artigo 11, determina que o órgão ou entidade pública deve conceder o acesso imediato à informação disponível. Se isso não for possível, deverá atender ao pedido no prazo de até 20 dias, podendo ser prorrogado por mais 10 dias, desde que haja justificativa expressa e comunicação prévia ao solicitante. Durante esse prazo, o órgão deve: informar como o acesso será realizado; justificar eventual negativa, total ou parcial; ou indicar que não possui a informação e, se souber, encaminhar o pedido ao órgão competente.

A literatura jurídica revela uma tensão histórica entre a burocracia estatal e as demandas democráticas por transparência. Conforme Rothberg, Napolitano e Resende

(2013), o modelo de insulamento burocrático que moldou a administração pública brasileira compromete a integração entre política e gestão, dificultando a implementação de mecanismos efetivos de acesso à informação devido à persistente cultura do segredo. Assim, a implementação da LAI se depara com desafios que exigem, não só a adequação de normas, mas também uma mudança na cultura organizacional, de forma a conciliar os imperativos legais com as práticas administrativas vigentes.

A utilização indevida do sigilo, conforme anteriormente exposto, também configura risco à efetividade da LAI, pois pode ser empregada como instrumento para restringir o acesso a informações relevantes para a sociedade. A prática de classificar dados como sigilosos de forma abusiva impede que o controle social seja exercido de maneira plena, contrariando o objetivo central da lei.

Nesse diapasão, a atuação da sociedade civil e dos órgãos de controle, como a Controladoria-Geral da União (CGU), se torna essencial para fiscalizar o cumprimento das normas e garantir que o sigilo seja aplicado de forma excepcional, conforme previsto no ordenamento jurídico. A literatura jurídica reforça que a transparência e a publicidade devem prevalecer, enquanto o sigilo se justifica apenas para proteger interesses que ultrapassem a esfera do conhecimento público, a exemplo da lição de Mendonça e Pequena (2021). Assim, a fiscalização e a responsabilização dos gestores públicos são mecanismos indispensáveis para evitar que o sigilo seja utilizado de maneira a frustrar o direito constitucional de acesso à informação.

Logo, a efetividade da Lei de Acesso à Informação no Brasil depende, em grande medida, da superação das resistências culturais e das barreiras estruturais que ainda marcam a burocracia estatal. Rothberg, Napolitano e Resende (2013) assinalam que a consolidação de uma cultura de transparência — ativa e passiva — exige investimentos contínuos em transformação digital e na qualificação dos agentes públicos, a fim de incorporar, de forma orgânica, os princípios do acesso à informação no cotidiano da administração pública.

Tendo em vista o panorama delineado, políticas de inclusão digital e formação permanente dos servidores se mostram essenciais não apenas para garantir a eficácia dos dispositivos legais, mas também para ampliar a participação cidadã e fortalecer o controle social. A articulação entre transparência, inovação e participação democrática desponta, assim, como caminho indispensável para o aprimoramento da governança pública, em conformidade com os preceitos constitucionais e com os marcos normativos vigentes.

6. Considerações finais

A análise empreendida permitiu demonstrar que a Lei nº 12.527/2011, ao regulamentar o direito fundamental de acesso à informação pública, constitui um marco normativo relevante na consolidação da transparência e da *accountability* no âmbito da Administração Pública brasileira. Sua promulgação consagrou, no plano infraconstitucional, os princípios da publicidade e da eficiência, ressignificando a relação entre o Estado e os cidadãos em uma perspectiva democrática e participativa.

Contudo, os achados da pesquisa revelam que a efetividade da LAI permanece condicionada à superação de entraves estruturais e, sobretudo, culturais. A persistência de uma cultura institucional marcada pelo sigilo, pela resistência à exposição pública dos atos administrativos e pela baixa responsividade ainda constitui um obstáculo significativo à consolidação de uma administração orientada pela transparência e pelo controle social. Nesse sentido, a transformação normativa, embora necessária, não é suficiente: requer-se a reformulação de práticas arraigadas e a promoção de uma nova cultura organizacional, baseada na legalidade, na boa-fé administrativa e no reconhecimento da informação como bem público.

Além disso, o estudo evidenciou que a articulação entre inovação e transparência representa um caminho promissor para o fortalecimento da governança democrática. O uso estratégico das tecnologias da informação e comunicação — como portais de dados abertos, sistemas automatizados de auditoria e ferramentas de participação digital — amplia a capacidade de fiscalização da sociedade e fomenta a construção de políticas públicas mais responsivas e fundamentadas em evidências. A inovação, à luz das exigências contemporâneas, deve ser compreendida não apenas como instrumento de modernização técnica, mas como fator de aprimoramento institucional e de reconfiguração das relações entre Estado e sociedade.

Diante desse cenário, recomenda-se que o Estado invista na capacitação permanente dos agentes públicos, na padronização dos procedimentos de acesso à informação, no fortalecimento dos mecanismos de responsabilização e na integração entre as políticas de transparência, inovação e participação social. Tais medidas são essenciais para consolidar a LAI como instrumento efetivo de democratização da gestão pública e de empoderamento cidadão.

Conclui-se, assim, que o enfrentamento das resistências institucionais, aliado à promoção de uma cultura de abertura e à incorporação de inovações tecnológicas e participativas, é condição indispensável para assegurar o direito à informação como

expressão plena da cidadania e fundamento da legitimidade administrativa no Estado Democrático de Direito.

Referências

AMORIM, Michelle Ribeiro Lage de; SILVA, Felipe de Souza da. *Impactos da Implantação da Lei de Acesso à Informação no Serviço Público Brasileiro*. In: Congresso Internacional de Administração. Ponta Grossa, Paraná, Brasil, 22-26 setembro 2014.

ANGÉLICO, Fabiano. O controle das informações e o espaço político dos técnicos. In: *Transparência e controle social no Brasil: reflexões sobre a Lei de Acesso à Informação*. São Paulo: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2012, p. 111.

BARACCHINI, Sabrina Addison. A inovação presente na administração pública brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 42, n. 2, p. 104–109, abr./jun. 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: Presidência da República, 2011.

BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Brasília: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: CGU, 2011. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/arquivos/cartilha_lai.pdf. Acesso em: 25 mar. 2025.

CALDERÓN, César; LORENZO, Sebastián (Coord.). **Open Government. Gobierno Abierto**. Alcalá la Real: Algón Editores, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2OiGyll>. Acesso em: 15 out. 2024.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. 9. ed. Trad. Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1, p. 108.

CAVALCANTI, Joyce Mariella Medeiros; DAMASCENO, Larissa Mayara da Silva; SOUZA NETO, Manoel Veras de. Observância da Lei de Acesso à Informação pelas autarquias federais do Brasil. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 18, n. 4, p. 112–126, out./dez. 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Órgãos federais economizaram, em 2024, 257 milhões de reais com apoio do Robô ALICE, da Controladoria-Geral da União*. Brasília, 12 dez. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/12/orgaos-federais-economizaram-em-2024-257-milhoes-de-reais-com-apoio-do-robo-alice-da-controladoria-geral-da-uniao>. Acesso em: 15 mar. 2025.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Cartilha de Acesso à Informação. Brasília: CGU, 2013.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, p. 5–56, 1998.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reforma de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 59–86, jan./mar. 1998.

FREEMAN, Christoph. *Technology policy and economic performance*. Londres: Pinter Publishers London and New York, 1987.

HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Acesso à Informação*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e; PEQUENA, Francisca. Lei de Acesso à Informação e ao Controle Social na Administração Pública Federal. *Revista Digital de Direito Administrativo, Ribeirão Preto*, v. 8, n. 2, p. 49–67, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda>. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8n2p49-67>. Acesso em: 25 mar. 2025.

MORAES, José Antônio. O impacto da transparência na administração pública brasileira. *Revista de Direito Público*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 98–110, 2020.

NEVES, O. M. C. Transparência no Estado Brasileiro: do princípio da publicidade à política de Transparência. In: *Carreiras Típicas de Estado: Desafios e Avanços na Prevenção e no Combate à Corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

NÓBREGA, Luiza; DONEDA, Danilo; SOUSA, Nathalie; ARTIGO 19. *Acesso à informação e direitos humanos no Brasil: análise da implementação da Lei de Acesso à Informação (2012–2017)*. São Paulo: ARTIGO 19, 2017.

OECD. *The path to becoming an open and inclusive government: Public governance for trust and inclusive growth*. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/open-government/>. Acesso em: 25 fev. 2025.

OGP – Open Government Partnership. *OGP Global Report: Democracy beyond the Ballot Box – Transparency, Participation, and Accountability*. Washington, DC: OGP, 2019. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/documents/global-report/>. Acesso em: 13 mar. 2025.

PEREIRA, Raquel Aparecida. *Uma análise sobre os efeitos da introdução da Lei de Acesso à Informação na prática da gestão pública*. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016.

PETERS, B. Guy. *The Politics of Bureaucracy*. 5. ed. London; New York: Routledge, 2001.

RAMILO ARAUJO, Mentxu. Avanços do governo digital e a necessidade de organizações dinâmicas e ágeis. In: *Governança Pública no Contexto Digital*. Barcelona: Editora Digital, 2014, p. 79.

SANTOS, João Carlos Gardini; MOLINA, Juan Carlos Fernández; GUIMARÃES, José Augusto Chaves. Direito de acesso à informação: uma análise a partir das realidades espanhola e brasileira. *Informação em Sociedade*, João Pessoa, v. 25, n. 1, p. 63–78, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/31196/18200>. Acesso em: 25 mar. 2025.

SILVA, Marcus Vinícius Olímpio Monteiro da. *Graus de sigilo das informações e democracia*. 2019. 50 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquivologia) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Escola de Arquivologia, Rio de Janeiro, 2019.

SILVEIRA, Pedro Afonso Domingos; SILVA, Rosane Leal da. A implementação da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil e a cultura do sigilo: análise dos portais do Poder Executivo Federal. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, v. 65, n. 3, p. 85–114, set./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.5380/rfdufpr.v65i3.68473>. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/direito>. Acesso em: 25 mar. 2025.

SUNSTEIN, C. R. *Republic: divided democracy in the age of social media*. Princeton: Princeton University Press, 2018.

UNESCO. *Access to Information: A New Promise for Sustainable Development*. Paris: UNESCO, 2019. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369164>. Acesso em: 25 mar. 2025