



Ranking da Transparência 2021-2022

Ranking da Transparência 2021-2022 –
Núcleo de Estudos da Transparência
Administrativa e da Comunicação de
Interesse Público (NETACIP) da
Faculdade de Direito da Universidade
de São Paulo (FDUSP)

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| SUMÁRIO | 2 |
| 1. Grupo de pesquisadores 2021-2022 | 3 |
| 2. Considerações gerais sobre a pesquisa..... | 3 |
| 3. Ranking | 7 |
| 4. Critérios e pontuação | 11 |
| 5. Destaques positivos e negativos dos Estados | 16 |
| 6. Destaques positivos e negativos das Capitais..... | 54 |
| 7. Destaques positivos e negativos do Governo Federal..... | 91 |
| 8. Metodologia..... | 93 |
| 9. Bibliografia | 98 |
| 10. Portais analisados | 102 |
| 11. Trabalhando com a Transparência Administrativa | 106 |
| 12. Mais um depoimento de Trabalho com Transparência Administrativa | 128 |
| 13. Agradecimentos | 172 |

1. Grupo de pesquisadores 2021-2022

Professores coordenadores:

- › Marcos Augusto Perez
- › Rodrigo Pagani de Souza

Monitores:

- › Fernanda Alves Rosa
- › Lucca Lopes Monteiro da Fonseca
- › Raquel Lamboglia Guimarães

Alunos:

| GRUPO 1 | GRUPO 2 | GRUPO 3 | GRUPO 4 |
|------------------|------------------|-------------------|----------------|
| Fernando Portela | Marcos Kondo | Vinicios Javaroni | Pedro Alves |
| Isabella Scaff | Karen Amaral | Larissa Marcelli | Jolivê Rocha |
| Estela Carneiro | Davi Teles | Calebe Oliveira | Gustavo Galvão |
| Bernardo Castro | Tessalia Pirolla | Vinicius Silvino | |

2. Considerações gerais sobre a pesquisa

O exercício do poder no âmbito da Administração Pública já não se traduz, na atualidade, num espaço de imunidade de quem o exerce. A afirmação de um Estado Democrático de Direito, no contexto da Constituição Federal de 1988, não é apenas uma diretriz referente aos direitos políticos, mas uma realidade que deve ser praticada por todos os agentes públicos no cotidiano de suas atividades.

Nesse sentido, tornam-se imprescindíveis o exame e o debate acerca do grau de transparência que a Administração Pública brasileira confere às suas atividades, especialmente, como forma de prestação de contas perante seus administrados. A análise e o acompanhamento do compromisso com a transparência e a publicidade de informações públicas é o principal objetivo do NETACIP (Núcleo de Estudos da Transparência Administrativa e da Comunicação de Interesse Público).

Retomando e atualizando o trabalho feito edições anteriores, a nova geração do NETACIP desenvolveu novo trabalho no segundo semestre de 2021 e no primeiro semestre de 2022, de modo a estudar e avaliar o grau de transparência administrativa dos Estados e Capitais brasileiras, partindo dos aspectos teóricos referentes ao tema, para desenvolver um estudo empírico, aprimorando e revisando a metodologia originalmente aplicada, sem perder a sua essência de promover uma análise global a partir da complementaridade entre a discussão acadêmica e a observação da realidade.

Para alcançar o objetivo, os professores coordenadores, monitores, estudantes de graduação, de pós-graduação, muitos pesquisadores e demais convidados debateram textos clássicos e atuais, levando em conta toda a complexidade do tema, realizando debates intensos, para o desenvolvimento de uma consciência crítica sobre a transparência administrativa e seus desafios no Brasil, tentando fugir de generalidades e lugares comuns.

Paralelamente, o grupo promoveu uma pesquisa empírica junto aos portais eletrônicos de transparência de todos os Estados brasileiros e de suas respectivas capitais, bem como do Distrito Federal e do Governo Federal, cuja evolução foi acompanhada e debatida em sala de aula desde o princípio das pesquisas até seu resultado, processo que deu origem ao presente relatório.

A temática dos encontros alternava-se entre o debate teórico e o compartilhamento e discussão dos resultados obtidos na pesquisa empírica, a fim de aproveitar o conhecimento coletivo para refinar os métodos de coleta e análise de dados.

Tendo em vista a proximidade do aniversário de dez anos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011 ou, simplesmente, LAI), as pesquisas realizadas nesta edição do NETACIP tiveram entre seus escopos a finalidade de subsidiar e fomentar o debate acerca dos avanços que esta lei trouxe na prática da transparência administrativa brasileira. Assim, buscou-se relacionar os objetivos pretendidos pela LAI, com a realidade da transparência e acesso à informação demonstrada pelo Governo Federal, pelos Estados brasileiros e suas capitais em seus sites na internet, que, por sua notoriedade, consistem em um relevante objeto de estudo da efetividade e eficácia deste instrumento legal.

É inegável que a legislação brasileira tem evoluído na intenção de agregar maior transparência à Administração Pública. No entanto, levando-se em conta que se trata de uma preocupação relativamente recente no país, é necessário que sejam geradas mais ferramentas para que se ratifiquem, de fato, os objetivos alvitados pela legislação. Com esse intuito, ou seja, de interagir com a realidade e colaborar com o dever da transparência administrativa entre nós é que o NETACIP apresenta seu “Ranking da Transparência na União, Estados e Capitais do Brasil”.

Em apertada síntese, os resultados encontrados demonstram, em primeiro lugar, a necessidade de atualização e adequação do Portal da Transparência do Governo Federal, que costumava ser referência e que, após a nossa pesquisa, acabou ficando na 12ª posição do ranking. O mesmo fenômeno foi verificado com relação a outros portais antes tidos como de grande destaque, como os do Estado e da capital de São Paulo.

Mais do que apenas disponibilizar a informação nos termos da LAI, é imperativo que os Portais da Transparência se preocupem em aprimorar a acessibilidade, utilizando ferramentas como design e layout a fim de tornar o acesso à informação mais prático, fácil, rápido e intuitivo. Acessibilidade implica não apenas a facilidade de acesso, como também a atualidade e inteligibilidade da informação, para além da possibilidade de download em diferentes formatos de modo a facilitar o tratamento dos dados.

Para além disso, é importante se atentar à integração entre o Portal da Transparência propriamente dito e suas redes sociais, por fazerem parte do dia a dia da população e serem, frequentemente, sua primeira (e muitas vezes única) fonte de informação.

Finalmente, a pretensão deste estudo não é a de realização de um diagnóstico definitivo ou sem falhas, até porque se sabe que a reação dos entes públicos cujos portais foram analisados existirá e será importante para o aperfeiçoamento dos trabalhos realizados e para as próximas edições do ranking. Nosso objetivo é auxiliar a pavimentar e rever os caminhos, interpretar o direito de forma atual, para que todo cidadão tenha acesso aos direitos que lhe são assegurados pelo art. 5º, XIV, XXXIII e LXXII da Constituição Federal regulamentados principalmente pela Lei nº 12.527/2011.

3. Ranking

Ranking Geral

| | LOCAL | PONTOS | NOTA |
|----|------------------------|------------|--------|
| 1 | PARANÁ | 353 | 94,39% |
| 2 | FORTALEZA | 342 | 91,44% |
| 3 | BAHIA | 340 | 90,91% |
| 4 | RIO DE JANEIRO (RJ) | 336 | 89,84% |
| 5 | SANTA CATARINA | 332 | 88,77% |
| 6 | MATO GROSSO | 331 | 88,50% |
| 7 | PARAÍBA | 328 | 87,70% |
| 8 | RECIFE | 326 | 87,17% |
| 9 | RIO BRANCO | 323 | 86,36% |
| 10 | CEARÁ | 320 | 85,56% |
| 10 | PALMAS | 320 | 85,56% |
| 12 | GOVERNO FEDERAL | 319 | 85,29% |
| 13 | CAMPO GRANDE | 316 | 84,49% |
| 14 | MARANHÃO | 312 | 83,42% |
| 15 | MANAUS | 311 | 83,16% |
| 16 | JOÃO PESSOA | 309 | 82,62% |
| 17 | BOA VISTA | 307 | 82,09% |
| 17 | SÃO PAULO (SP) | 307 | 82,09% |
| 19 | DF | 306 | 81,82% |
| 19 | PARÁ | 306 | 81,82% |
| 19 | SERGIPE | 306 | 81,82% |
| 22 | RORAIMA | 305 | 81,55% |
| 23 | VITÓRIA | 304 | 81,28% |
| 24 | GOIÂNIA | 301 | 80,48% |
| 24 | PORTO VELHO | 301 | 80,48% |
| 26 | ESPÍRITO SANTO | 296 | 79,14% |
| 27 | BELÉM | 294 | 78,61% |
| 27 | CUIABÁ | 294 | 78,61% |
| 29 | AMAZONAS | 289 | 77,27% |
| 29 | RIO DE JANEIRO | 289 | 77,27% |
| 31 | CURITIBA | 284 | 75,94% |
| 31 | RIO GRANDE DO SUL | 284 | 75,94% |
| 33 | BELO HORIZONTE | 283 | 75,67% |
| 34 | NATAL | 282 | 75,40% |
| 35 | ACRE | 281 | 75,13% |
| 35 | TERESINA | 281 | 75,13% |
| 37 | MACAPÁ | 274 | 73,26% |
| 37 | PERNAMBUCO | 274 | 73,26% |
| 39 | GOIÁS | 273 | 72,99% |
| 40 | MATO GROSSO DO SUL | 270 | 72,19% |
| 41 | AMAPÁ | 263 | 70,32% |
| 42 | MINAS GERAIS | 252 | 67,38% |
| 43 | FLORIANÓPOLIS | 251 | 67,11% |
| 43 | PIAUÍ | 251 | 67,11% |
| 45 | RONDÔNIA | 247 | 66,04% |
| 46 | SÃO PAULO | 242 | 64,71% |
| 47 | MACEIÓ | 240 | 64,17% |
| 47 | RIO GRANDE DO NORTE | 240 | 64,17% |
| 47 | SÃO LUÍS | 240 | 64,17% |
| 50 | ALAGOAS | 232 | 62,03% |

| | | | |
|----|--------------|-----|--------|
| 51 | PORTO ALEGRE | 228 | 60,96% |
| 52 | TOCANTINS | 224 | 59,89% |
| 53 | SALVADOR | 219 | 58,56% |
| 54 | ARACAJÚ | 201 | 53,74% |

Ranking dos Estados, Distrito Federal e Governo Federal

| | LOCAL | PONTOS | NOTA |
|----|------------------------|------------|--------|
| 1 | PARANÁ | 353 | 94,39% |
| 2 | BAHIA | 340 | 90,91% |
| 3 | SANTA CATARINA | 332 | 88,77% |
| 4 | MATO GROSSO | 331 | 88,50% |
| 5 | PARAÍBA | 328 | 87,70% |
| 6 | CEARÁ | 320 | 85,56% |
| 7 | GOVERNO FEDERAL | 319 | 85,29% |
| 8 | MARANHÃO | 312 | 83,42% |
| 9 | DISTRITO FEDERAL | 306 | 81,82% |
| 10 | PARÁ | 306 | 81,82% |
| 11 | SERGIPE | 306 | 81,82% |
| 12 | RORAIMA | 305 | 81,55% |
| 13 | ESPÍRITO SANTO | 296 | 79,14% |
| 14 | AMAZONAS | 289 | 77,27% |
| 15 | RIO DE JANEIRO | 289 | 77,27% |
| 16 | RIO GRANDE DO SUL | 284 | 75,94% |
| 17 | ACRE | 281 | 75,13% |
| 18 | PERNAMBUCO | 274 | 73,26% |
| 19 | GOIÁS | 273 | 72,99% |
| 20 | MATO GROSSO DO SUL | 270 | 72,19% |
| 21 | AMAPÁ | 263 | 70,32% |
| 22 | MINAS GERAIS | 252 | 67,38% |
| 23 | PIAUI | 251 | 67,11% |
| 24 | RONDÔNIA | 247 | 66,04% |
| 25 | SÃO PAULO | 242 | 64,71% |
| 26 | RIO GRANDE DO NORTE | 240 | 64,17% |
| 27 | ALAGOAS | 232 | 62,03% |
| 28 | TOCANTINS | 224 | 59,89% |

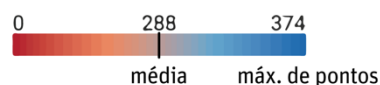
Ranking das Capitais

| | LOCAL | PONTOS | NOTA |
|----|---------------------|--------|--------|
| 1 | FORTALEZA | 342 | 91,44% |
| 2 | RIO DE JANEIRO (RJ) | 336 | 89,84% |
| 3 | RECIFE | 326 | 87,17% |
| 4 | RIO BRANCO | 323 | 86,36% |
| 5 | PALMAS | 320 | 85,56% |
| 6 | CAMPO GRANDE | 316 | 84,49% |
| 7 | MANAUS | 311 | 83,16% |
| 8 | JOÃO PESSOA | 309 | 82,62% |
| 9 | BOA VISTA | 307 | 82,09% |
| 10 | SÃO PAULO (SP) | 307 | 82,09% |
| 11 | VITÓRIA | 304 | 81,28% |
| 12 | GOIÂNIA | 301 | 80,48% |
| 13 | PORTO VELHO | 301 | 80,48% |
| 14 | BELÉM | 294 | 78,61% |
| 15 | CUIABÁ | 294 | 78,61% |
| 16 | CURITIBA | 284 | 75,94% |
| 17 | BELO HORIZONTE | 283 | 75,67% |
| 18 | NATAL | 282 | 75,40% |

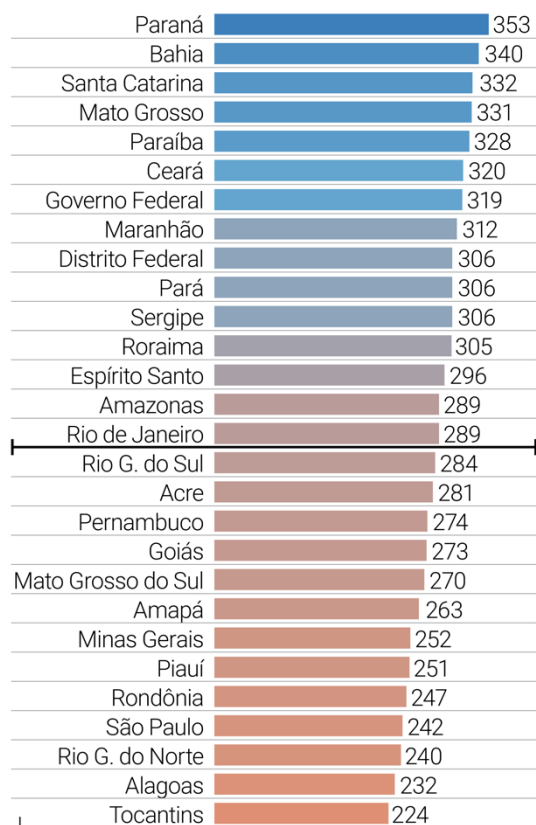
| | | | |
|----|---------------|-----|--------|
| 19 | TERESINA | 281 | 75,13% |
| 20 | MACAPÁ | 274 | 73,26% |
| 21 | FLORIANÓPOLIS | 251 | 67,11% |
| 22 | MACEIÓ | 240 | 64,17% |
| 23 | SÃO LUÍS | 240 | 64,17% |
| 25 | PORTO ALEGRE | 228 | 60,96% |
| 26 | SALVADOR | 219 | 58,56% |
| 27 | ARACAJÚ | 201 | 53,74% |

RANKING DA TRANSPARÊNCIA

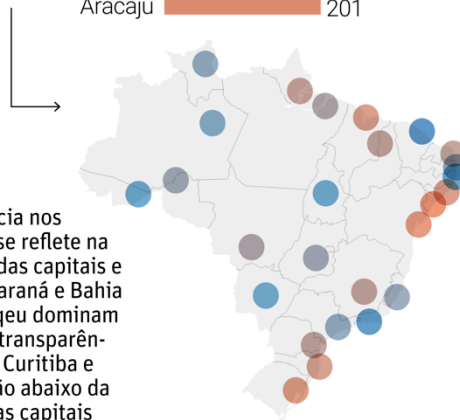
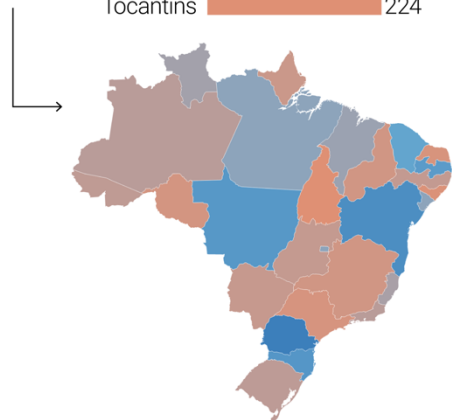
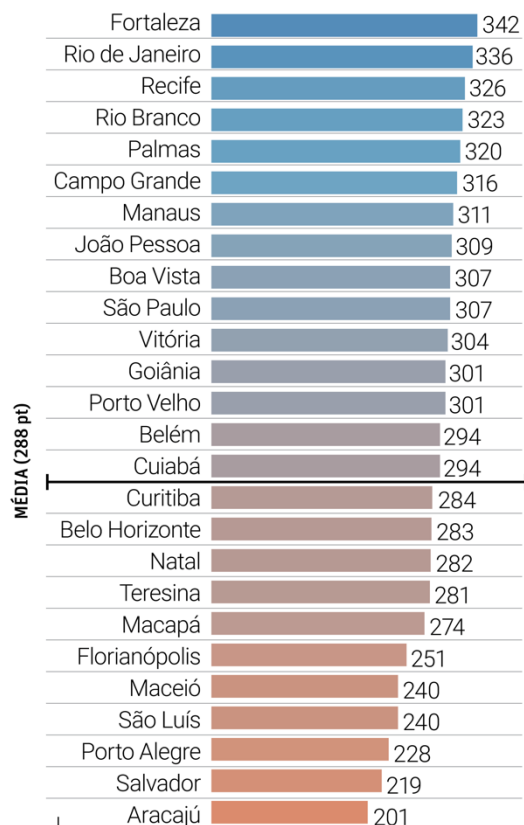
Realizado a partir da análise de 39 quesitos, com atribuição de pontuações a cada um deles



UFs e Gov. Federal



Capitais



A transparência nos Estados não se reflete na organização das capitais e vice-versa. Paraná e Bahia são estados que dominam o ranking da transparência enquanto Curitiba e Salvador estão abaixo da média entre as capitais

4. Critérios e pontuação

No intuito de manter a objetividade na elaboração do Ranking, os participantes do núcleo decidiram que a pontuação referente a cada critério seria imputada de modo considerado proporcional à vinculação do critério à legislação, considerados como prioritários e, portanto, com maior pontuação, aqueles cujo descumprimento não pode mais ser admitido, conforme se pode perceber na tabela a seguir:

| Critérios e pontuações utilizadas | Pontuação do quesito |
|--|----------------------|
| P1 - No <i>site</i> do Governo Estadual ou Prefeitura Municipal, o <i>site</i> da transparência é de fácil localização e identificação? | 10 |
| P1.1 - há uma página de dados abertos, como a disponibilizada pelo Governo Federal em: http://dados.gov.br/ ? | 6 |
| P2 - A página oficial do Portal da Transparência é organizada de forma acessível? (verificar se é fácil visualizar as categorias, como em http://www.portaldatransparencia.gov.br/) | 4 |
| P3 - Há tratamento de informações mais relevantes referentes a execução orçamentária ? [utilizar como referência encontrar algo semelhante ao que está disponível em: http://www.portaldatransparencia.gov.br/despesas] | 10 |
| P4 - Há informações relativas aos gastos com saúde ? | 4 |
| P4.1 - Em caso afirmativo para P4, é possível identificar em que programas específicos os valores foram aplicados? | 4 |
| P4.2 - Em caso afirmativo para P4, é possível selecionar períodos isolados para análise do gasto? | 2 |
| P4.3 - Caso não tenha sido possível encontrar a informação por cliques, responder aqui se foi possível localizar através de ferramentas de busca do próprio portal da transparência. | 1 |
| P5 - Há dados referentes aos gastos com educação ? | 4 |
| P5.1 - Em caso afirmativo para P5, é possível identificar em que programas específicos os valores foram aplicados? | 4 |
| P5.2 - Em caso afirmativo para P5, é possível selecionar períodos isolados para análise do gasto? | 2 |

| | |
|---|----|
| P5.3 - Caso não tenha sido possível encontrar a informação por cliques, responder aqui se foi possível localizar através de ferramentas de busca do próprio portal da transparência. | 1 |
| P6 - Há dados relativos aos gastos com segurança pública ? | 4 |
| P6.1 - Em caso afirmativo para P6, é possível identificar em que programas específicos os valores foram aplicados? | 4 |
| P6.2 - Em caso afirmativo para P6, é possível selecionar períodos isolados para análise do gasto? | 2 |
| P6.3 - Caso não tenha sido possível encontrar a informação por cliques, responder aqui se foi possível localizar através de ferramentas de busca do próprio portal da transparência. | 1 |
| P7 - Há informações atinentes aos gastos com previdência ? | 4 |
| P7.1 - Em caso afirmativo para P7, é possível identificar em que programas específicos os valores foram aplicados? | 4 |
| P7.2 - Em caso afirmativo para P7, é possível selecionar períodos isolados para análise do gasto? | 2 |
| P7.3 - Caso não tenha sido possível encontrar a informação por cliques, responder aqui se foi possível localizar através de ferramentas de busca do próprio portal da transparência. | 1 |
| P8 - No contexto da LRF, o portal da transparência fornece informações relativas à dívida pública ? | 10 |
| P8.1 - Há informação sobre restos a pagar de anos anteriores? | 4 |
| P8.1.1 - É possível identificar a despesa de origem dos restos a pagar, de modo a identificar setor e ano? | 4 |
| P8.2 - Caso não tenha sido possível encontrar a informação por cliques, responder aqui se foi possível localizar através de ferramentas de busca do próprio portal da transparência. | 1 |
| P9 - Há divulgação do balanço dos últimos 5 anos? | 8 |
| P9.1 - Caso não tenha sido possível encontrar a informação por cliques, responder aqui se foi possível localizar através de ferramentas de busca do próprio portal da transparência. | 1 |
| P10 - Há divulgação do orçamento dos últimos 5 exercícios financeiros? | 10 |
| P10.1 - Caso não tenha sido possível encontrar a informação por cliques, responder aqui se foi possível localizar através de ferramentas de busca do próprio portal da transparência. | 1 |
| P11 - O governo utiliza a página como propaganda eleitoral ? | 10 |
| P12 - Há divulgação dos programas e políticas públicas, divididos por Secretaria, órgão ou ente , implementados pelo ente federado? | 5 |
| P13 - Há divulgação do "registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público" (art. 8º, I/LAI)? | 10 |

| | |
|--|----|
| P14 - Há divulgação de "informações concernentes a procedimentos licitatórios , inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados" (art. 8º, IV/LAI)? | 10 |
| P14.1 - os respectivos editais e minutas de contratos foram disponibilizados? | 5 |
| P14.2 - a informação sobre o resultado do procedimento licitatório está disponível? | 10 |
| P14.3 - a versão assinada do contrato está disponível? | 3 |
| P15 - Há divulgação de " dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades" (art. 8º, V/LAI)? | 10 |
| P16 - Há divulgação das "respostas a perguntas mais frequentes da sociedade" (art. 8º, VI/LAI), "FAQ"? | 10 |
| P17 - O site possui " ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão" (art. 8º, § 3o, I/LAI)? | 10 |
| P18 - Há um app do Portal da Transparência? | 5 |
| P19 - O ente possui perfil nas redes sociais? Se sim, listar as redes sociais existentes no campo das observações | 5 |
| P19.1. Em caso afirmativo do quesito anterior, os perfis das redes sociais estão referenciados ou ligados por link ao Portal da Transparência? | 2 |
| P20 - O <i>site</i> possibilita "a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações" (art. 8º, § 3o, II/LAI)? | 10 |
| P21 - O <i>site</i> possibilita " o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina" (art. 8º, § 3o, III/LAI)? [verificar se é possível fazer download de documentos em diferentes formatos e se é possível utilizar ctrl+F] | 10 |
| P22 - O <i>site</i> divulga em detalhes "os formatos utilizados para estruturação da informação" (art. 8º, § 3o, IV/LAI)? | 10 |
| P23 - Os documentos do <i>site</i> podem ser baixados para o computador? | 10 |
| P24 - O <i>site</i> mantém atualizadas "as informações disponíveis para acesso" (art. 8º, § 3o, VI)? | 10 |
| P25 - O <i>site</i> indica "local e instruções que permitam ao interessado comunicar -se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio" (art. 8º, § 3o, VII/LAI)? | 10 |
| P26 - O <i>site</i> adota "as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência " (art. 8º, § 3o, VIII/LAI)? | 10 |
| P27 - O <i>site</i> possui algum tipo de restrição ao acesso, como a exigência de apresentação de informações pessoais? | 10 |

| | |
|---|-----|
| P28 - O <i>site</i> possui um glossário com explicações sobre termos técnicos? | 2 |
| P29 - O <i>site</i> possui filtros para a realização de pesquisas? | 2 |
| P30 - Há uma lista divulgando a remuneração dos servidores? | 4 |
| P31 - O portal apresenta informações sobre a Lei de Acesso à Informação ? (Seja cartilha, seja um tutorial) | 10 |
| P32 - Há no portal alguma explicação sobre o uso da Lei de Acesso à Informação e os procedimentos de pedidos de informação? | 10 |
| P33 - Existe E-SIC ? | 10 |
| P34 - Há indicação de locais de prestação de serviços públicos essenciais, tais como delegacias para se fazer boletim de ocorrência e postos de saúde? | 10 |
| P35 - O ente possui ouvidoria ? | 10 |
| P36 - O ente possui algum órgão para recebimento centralizado dos pedidos de informação? | 10 |
| P37 - O <i>site</i> possui uma área específica destinada aos profissionais da imprensa ? | 5 |
| P38 - Há disponibilização de dados estatísticos do número de pedidos feitos, de quantos foram deferidos ou indeferidos e do cumprimento dos prazos? | 10 |
| P39 - A legislação local é disponibilizada de forma acessível, pesquisável e atualizada? | 10 |
| TOTAL | 374 |

5. Destaques positivos e negativos dos Estados

Acre

A análise do Portal da Transparência do Estado do Acre, disponível no endereço eletrônico <<http://transparencia.ac.gov.br>>, demonstrou avanços na implementação da Lei 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação, especialmente quanto à sua fácil identificação, podendo ser acessado a partir da barra superior com um clique, à sua divisão por ícones e à disponibilização nele feita de um guia de serviços públicos. No entanto, a análise também verificou dificuldades relevantes, como o não tratamento das informações disponibilizadas e a instabilidade e não-alimentação de partes do sítio eletrônico.

Por sua vez, tem o *site* um *design*, à primeira vista, atraente, porém, necessita de ajustes para facilitar o acesso à informação, especialmente quanto ao detalhamento das informações acessadas a partir dos ícones da página inicial. O recurso a tabelas com muitos dados ou listas com muitos documentos indica não atendimento pleno à garantia de acesso à informação, pois dificulta o acesso e o exercício do controle social em torno da aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, poderia o ente valer-se de gráficos, figuras e outros recursos visuais para facilitar o entendimento da informação disponibilizada.

Assim, o acesso às informações de algumas abas (especialmente quanto a despesas detalhadas) restou infrutífero, pois o portal não retornava os dados requisitados. Além disso, o portal de licitações do ente encontra-se em outro sítio eletrônico, prática que vem sendo desaconselhada por alguns tribunais de contas, como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, que, na Resolução 1.426/2021, considera o seguinte: “O *site* do órgão deve manter ativo somente um único portal de transparência, mantido atualizado e com linguagem de fácil compreensão”.

Por fim, a ferramenta de busca do sítio pode ser aprimorada, passando a buscar tanto o título do documento quanto expressões constantes em seu corpo. Além disso, devem ser adicionados filtros de busca, a fim de melhor retorno à consulta. Soma-se a isso a necessidade de tratamento e ajustes na aba “Responsabilidade Fiscal”, em que há um conjunto de mais de 1500 documentos listados, a fim de facilitar o acesso à informação.

Destaques positivos

- ✓ Fácil identificação do portal de transparência a partir da página inicial;
- ✓ Organização intuitiva do portal, dividido com ícones e com um guia de serviços públicos;

Destaques negativos

- ✗ Excessivo detalhamento que dificulta encontrar informações específicas, dada a quantidade de informações lançada sem grande estrutura ou organização;
- ✗ Portal não retornava adequadamente os dados requisitados;
- ✗ Falta de elementos visuais que possam apresentar as informações de forma mais intuitiva para o leitor;
- ✗ Portal de licitações se encontra em outro sítio;
- ✗ Ferramenta de busca carece de filtros, e apenas busca as palavras-chave no título do documento, o que dificulta a pesquisa;

Alagoas

Como ponto positivo desse portal, há que se destacar a disponibilização de dados gerais sobre os gastos despendidos com educação, saúde, segurança e

previdência, que podem ser encontrados de maneira intuitiva e fácil na página inicial do Portal da Transparência. Em contrapartida, como ponto negativo constatado no portal em comento, chama-se atenção para a presença do *slogan* “Trabalhar mais para fazer mais”, criado pelo governo local e que, portanto, eventualmente pode ser caracterizado como propaganda política do governante atual. Além disso, não há informação sobre os procedimentos licitatórios e as minutas de contratos firmados com particulares.

O *site* do portal da transparência de Alagoas apresenta *design* intuitivo, que separa os dados por temas, possibilitando uma busca rápida de informações em razão do uso, inclusive, de recursos visuais.

A forma de apresentação dos gastos públicos, no portal, é graficamente favorável, viabilizando a fácil apreensão dos dados.

O portal possui ferramenta de busca que viabiliza a consulta rápida e fácil às informações disponíveis no *site*. Uma vez lançado um termo para pesquisa, o sistema disponibiliza uma série de opções de consulta relativas a esse termo, segregadas por tópicos.

Destaques positivos

- ✓ Disponibilização de dados gerais de gastos públicos de maneira intuitiva, na página inicial do Portal de Transparência e de forma gráfica;
- ✓ Ferramenta de busca ágil e útil, separando resultados por temas.

Destaques negativos

- ✗ Possível caracterização de propaganda política do Governo do Estado no Portal, na forma do *slogan* do governo em posição proeminente;
- ✗ Falta de informações sobre licitações e contratos.

Amapá

A falta de transparência e acessibilidade acerca dos dados relativos aos gastos é o déficit mais alarmante. Mesmo utilizando ferramentas de busca, não é fácil encontrar os resultados almejados e a diversidade de cliques necessários para obter os dados almejados dificulta a pesquisa. Apesar disso, o portal apresenta alguns pontos positivos, como as informações sobre a Lei de Acesso à Informação e a comunicação entre os cidadãos e o portal por meio do canal de ouvidoria. Vale destacar também o ótimo *design* apresentado no Portal.

Como abordado no tópico anterior, o resultado dos quesitos de transparência, na avaliação deste Portal, não foi tão satisfatório. Apesar disso, pode-se destacar como ponto positivo o *design* adotado pelo *site*. A primeira página do portal não é poluída, apresentando os ícones em destaques, bem divididos, e os respectivos subtítulos quando se clica em cada tópico.

A navegação é intuitiva, apresenta os tópicos principais na primeira página e a partir deles é possível projetar a localização dos dados desejados. Entretanto, o portal não apresenta uma ferramenta de busca, que facilitaria a pesquisa de alguns tópicos não encontrados. Ainda, as informações não são apresentadas de maneira evidente, sendo necessário realizar uma busca aprofundada dependendo do quesito desejado.

Muitos quesitos foram encontrados apenas após os 3 minutos designados, o que demonstra a dificuldade no acesso a alguns dados. Certas informações são encontradas apenas após diversos cliques, desgastando o pesquisador e dificultando o acesso à informação.

Muitos dos problemas levantados nos tópicos anteriores poderiam ser solucionados com a presença de uma ferramenta de pesquisa; no entanto, o *site* não apresenta esse tipo de dispositivo.

Destaques positivos

- ✓ Informações sobre a Lei de Acesso à Informação disponibilizadas;
- ✓ Boa ferramenta de comunicação entre o cidadão e o portal por meio do canal de ouvidoria;
- ✓ *Design* pouco poluído, com ícones bem destacados;
- ✓ Navegação intuitiva.

Destaques negativos

- ✗ Dados indisponíveis acerca de gastos estaduais;
- ✗ Ausência de uma ferramenta de busca centralizada. Necessidade de uso de ferramentas alternativas e pouco eficazes;
- ✗ Necessidade de atravessar várias páginas para encontrar resultados, que não estão apresentados de maneira evidente.

Amazonas

Como ponto positivo do portal, destaca-se a seção “Programas e Ações”, através da qual é possível, facilmente, realizar consulta rápida aos principais programas desempenhados pelo governo, além de contar com sucinta, porém clara, explicação quanto às principais finalidades das leis orçamentárias. Em contrapartida, como ponto negativo constatado no portal, pode-se citar a pouca transparência em divulgar a quais programas específicos se destinam recursos voltados ao atendimento de despesas como saúde, educação ou segurança. Tal

informação não foi encontrada durante a pesquisa, apesar das diversas tentativas, o que indica que, ainda que a informação esteja presente no portal, revela-se acessível à população para exercício do controle social do orçamento público.

Em relação ao *design* e à apresentação de informações, o portal é organizado de forma a permitir que o cidadão pesquise as informações desejadas de forma intuitiva. Um ponto interessante a ser destacado é a forma como as principais informações são apresentadas, já que, além de estarem reunidas por tópicos gerais, tais como “Licitações” e “Responsabilidade Fiscal”, estão organizadas a partir de um pequeno resumo, relativo a cada tópico, caso posicionado o cursor do *mouse* sobre o ícone de cada tópico, sem a necessidade de se clicar nele. Isso contribui para agilizar a pesquisa do cidadão pelas informações desejadas. Apesar de tais aspectos positivos, pode-se criticar o pouco uso de figuras, gráficos ou outros recursos visuais que, além de tornarem o portal mais atraente, contribuiriam para melhorar o acesso e a compreensão das informações.

Para localização das informações necessárias, tomou-se como base o tempo de pesquisa de 3 minutos, o qual foi suficiente para que a maior parte delas fosse encontrada. Nesse sentido, a apresentação de um pequeno resumo das informações constantes em cada ícone do *site*, tal como já mencionada, foi essencial para agilizar a pesquisa e atender ao tempo fixado. Mais uma vez, apenas critica-se a forma pela qual são apresentados os programas específicos para os quais se destinam os recursos públicos, que não foram encontrados em 3 minutos.

Durante a realização da pesquisa, fez-se pouco uso da ferramenta de busca do *site*. Entretanto, ao se utilizá-la, notou-se que ela não apresenta satisfatoriamente as informações solicitadas a partir do uso de palavras-chave genéricas, trazendo resultados pouco pertinentes ou incompletos.

Destaques positivos

- ✓ Seção “Programas e Ações”, em que se pode realizar consulta rápida aos principais programas desempenhados pelo governo;
- ✓ Organização intuitiva do portal de busca;
- ✓ Divisão de tópicos contém breves descrições do conteúdo de cada tópico, o que agiliza a pesquisa.

Destaques negativos

- ✗ Pouca transparência em divulgar a quais programas específicos se destinam recursos voltados ao atendimento de despesas como saúde, educação ou segurança;
- ✗ Falta de elementos visuais que possam apresentar as informações de forma mais intuitiva para o leitor;
- ✗ Ferramenta de busca não apresenta resultados pertinentes ou incompletos;

Bahia

Como maior ponto positivo, podemos citar o *layout* do *site* com a utilização de recursos visuais, tais como ícones, gráficos e tabelas, que facilitam o acesso e o entendimento das informações. Por sua vez, podemos citar outro ponto negativo relevante: a ausência de informações acerca das remunerações dos servidores.

Quanto ao *layout* e à apresentação da informação, o Portal da Transparência da Bahia é bem-organizado e ilustrado com ícones que se assemelham aos do Portal da Transparência da União, permitindo a fácil visualização das categorias, que são divididas em: 1.) pagamentos; 2.) licitações e contratos; 3.) convênios e

parcerias; 4.) receitas; 5.) despesas; 6.) PPP e concessões; 7.) diárias; 8.) obras; 9.) municípios; 10.) previdência e planserv; 11.) lei de resp. fiscal; 12.) prestações de contas; 13.) dívida ativa; 14.) incentivos fiscais e, por fim. 15.) dados abertos. O *design* é atraente, a navegação no portal é intuitiva, e as principais informações são encontradas à primeira vista, exceto aquelas que dizem respeito à remuneração dos servidores. Há consolidação geral de dados do ano vigente, disponibilizados automaticamente nas páginas iniciais, com a utilização de gráficos e tabelas, e, a partir de tais recursos, é possível acessar dados mais específicos relacionados a cada poder, órgão, função, categoria econômica, elemento e ano de exercício. Ademais, há um campo de busca, no qual também é possível pesquisar dados mais detalhados.

Por fim, cabe ressaltar a presença de dois ícones de ajuda. O primeiro ícone denominado "saiba como usar" e o outro, "glossário", os quais orientam, de forma fácil, a navegação, a identificação e a compreensão da página e dos dados nela disponibilizados.

No geral, os recursos visuais acabam facilitando e minimizando o tempo de pesquisa e o número de cliques. Entre os pontos positivos que merecem ser replicados podemos citar a existência dos recursos visuais interativos (ícones, gráficos e tabelas) e a forma detalhada e organizada da divulgação das informações. No tocante aos pontos negativos que merecem ser resolvidos podemos citar, como dito, a ausência de informações a respeito das remunerações dos servidores e, além disso, a ausência de divulgação das minutas e versões assinadas dos contratos celebrados.

De forma geral as informações são divulgadas e facilmente visualizadas, e a ferramenta de busca já possui filtros que facilitam a pesquisa. Ademais, os resultados divulgados foram pertinentes à chave de busca utilizada.

Destaques positivos

- ✓ Sítio com *layout* gráfico que facilita o acesso e compreensão das informações;
- ✓ Portal com *layout* organizado em categorias bem delimitadas, facilitando visualização;
- ✓ Consolidação geral de dados do ano vigente, disposta de forma visual e em posição destacada;
- ✓ Ícones de ajuda e glossário que assistem na busca;
- ✓ Ferramenta de busca útil e com filtros para facilitar a pesquisa;

Destaques negativos

- ✗ Ausência de informações acerca das remunerações dos servidores;
- ✗ Ausência de divulgação das minutas e versões assinadas dos contratos celebrados.

Ceará

O maior ponto negativo do *site* é a ferramenta de busca, pois apresenta muita imprecisão no resultado e traz informações não trabalhadas, de forma que parece pressuposto que o internauta tenha algum tipo de prévio conhecimento da informação disponibilizada. Como ponto positivo, merece destaque a simplicidade visual do *site*, que não apresenta poluição e é bem agradável de olhar, assim como de fácil localização das informações.

O *site* apresenta um *design* bonito, com uniformidade nos padrões (de cores, tamanhos da fonte e disposição de conteúdo). Entretanto, embora intuitiva a navegação do portal e com muitas informações encontradas à primeira vista na

página inicial, muitas outras não são localizadas com a facilidade que deveriam, pois a ferramenta de busca é imprecisa. No mais, há gráficos e tabelas com a apresentação do conteúdo, mas o recurso mais utilizado no tratamento da informação é uma ferramenta de busca em lista que reúne todos os dados (mas não dispõe de muitos e, ainda, não permite a visualização de maiores detalhes).

A maioria das informações, inclusive as importantes, foram localizadas com 2 ou 3 *clicks*.

Como ponto positivo, merece destaque a já supracitada organização do portal e a padronização e uniformidade visual na apresentação das informações. Como ponto negativo, é preocupante a ineficácia da ferramenta de busca das informações e o tempo que a mesma leva para tal.

Mesmo com o uso de palavras-chave, a ferramenta de busca do *site* não cumpre um mínimo razoável para apresentar as informações de fato buscadas pelo internauta. Nisso, é importante que o internauta tenha um conhecimento prévio de onde poderia estar localizada a informação, pois o resultado da ferramenta é apresentado em “repartições” de “resultados equivalentes” nas abas do *site* (e, nesse ponto, destaca-se que não são mostrados resultados em ordem de pertinência).

Destaques positivos

- ✓ Bom *layout* gráfico do Portal, fácil navegação;
- ✓ Algumas informações importantes disponíveis na própria página inicial;
- ✓ Maioria das informações acessadas em poucos *clicks*;
- ✓ Portal uniformizado visualmente e na apresentação de informações;

Destaques negativos

- ✗ Ferramenta de busca imprecisa, requer conhecimento aprofundado sobre o tema para boa pesquisa;
- ✗ Ferramenta de busca apresenta resultados em repartições de resultados equivalentes, e não ordena por relevância.

Distrito Federal

O maior ponto negativo do *site* é o visual, pois é extremamente poluído e apresenta inúmeras informações ao longo da página inicial de tal forma que a visualização do conteúdo é trabalhosa e desagradável. Como ponto positivo, por sua vez, tem-se a completude de informações que o *site* apresenta. Para além disso, é positiva a preocupação do *site* em ensinar ao internauta como se navega no portal.

O portal apresenta um *design* escuro, com inúmeros recursos visuais, abas, gráficos, *links* e imagens ao longo da página inicial – são tantos que a própria localização do conteúdo apresentado resta prejudicada. Por outro lado, possui *links* intuitivos que levam às abas, além de apresentar as informações importantes logo ao início e “à primeira vista”, com os dados trabalhos em gráficos e tabelas.

Por dispor de muitas informações importante logo na página inicial, boa parte das informações só levam 2 clicks para serem encontradas. Como pontos positivos a serem replicados, é mister apontar a preocupação do desenvolvedor do *site* em ensinar a funcionalidade do portal e como são dispostas as informações nele, além do fato de que o *site* conta com uma ampla disposição de informações. Como ponto negativo, destaca-se a poluição visual da página, com

tema escuro e fontes diferentes, que prejudica a localização das informações nela apresentadas.

De modo geral, a ferramenta de busca é muito eficiente e, inclusive, conta com filtros em uma aba à parte (datas, pastas, etc.), o que facilita a localização da informação desejada. Os resultados para palavras-chave correspondem às expectativas (também listados em ordem de pertinência), o que afasta a necessidade de o internauta precisar de conhecimento prévio a respeito da informação ou documento que busca.

Destaques positivos

- ✓ Informações dispostas estão completas;
- ✓ Guias para a navegação do portal;
- ✓ Informações importantes são destacadas;
- ✓ Ferramenta de busca eficiente, com diversos filtros para auxiliar na pesquisa.

Destaques negativos

- ✗ Portal visualmente poluído;
- ✗ Excesso de informações na página inicial, sem sistematização.

Espírito Santo

O portal em questão conta com uma página inicial bem-organizada, que permite um acesso intuitivo aos principais temas de interesse do cidadão e também a painéis interativos, que destacam iniciativas relevantes para a sociedade, como, por exemplo, o observatório de segurança pública e o

observatório de distribuição de doses de vacinas. O menu superior da página inicial já possibilita o acesso direto a informações relacionadas a aspectos orçamentários e de gestão.

Um ponto negativo que merece atenção é a falta de precisão e especificidade na divulgação dos gastos com programas e áreas específicas. Isso porque apenas os números absolutos desses gastos são divulgados de maneira acessível no portal.

Conforme mencionado acima, a organização e o *layout* são destaques positivos, vez que possibilitam uma navegação intuitiva e simples. Evidentemente algumas informações exigem a realização de um percurso mais longo, mas, de maneira geral, os temas de maior interesse podem ser facilmente encontrados.

Não há uma separação da despesa por critérios como os disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal. Por outro lado, a ferramenta possibilita uma comparação com a despesa de anos anteriores, o que é bem interessante.

O portal em questão não conta com ferramenta de busca para consulta rápida e fácil às informações disponíveis no *site*. A ferramenta disponível é limitada e encontra, no mais das vezes, resultados pouco úteis e nada precisos.

Destaques positivos

- ✓ Página inicial bem-organizada;
- ✓ Painéis interativo para disposição de iniciativas relevantes;
- ✓ Menu superior da página inicial já possibilita o acesso direto a informações relacionadas a aspectos orçamentários e de gestão;
- ✓ Informações importantes facilmente localizadas;

- ✓ Despesas podem ser comparadas entre diferentes exercícios fiscais;

Destaques negativos

- ✗ Sem separação de despesas por critério;
- ✗ Ferramenta de busca limitada e pouco eficaz.

Goiás

O portal se destaca por disponibilizar, de maneira simples, informações acerca dos gastos do Estado. Em "Gastos Governamentais", presente no tópico "Despesas" da página principal, é possível, por exemplo, a seleção de opções de filtros para um acesso adequado às informações requeridas. Destaca-se o portal, ainda, pela ampla acessibilidade e transparência, apresentando os mais diversos dados acerca das ações do governo.

Como ponto negativo, o *site* não realiza exatamente a divisão estabelecida pela LAI. De forma ilustrativa, não há a divulgação dos programas e políticas públicas, divididos por Secretaria, órgão ou entidade, implementados pelo ente federado. Também não há divisão entre repasse e transferência. Adotam-se, isto sim, outros métodos de segmentação de informações. Apesar disso, a acessibilidade para os referidos conteúdos não foi afetada. Vale destacar também a ausência de informações sobre as redes sociais do ente – caso existentes –, além dos próprios *sites*.

O *layout* adotado é um dos pontos positivos do portal. Realiza as subdivisões dos ícones principais em: i) despesas; ii) receitas; iii) convênios e repasses; iv) pessoal; v) planejamento e orçamento; vi) gestão fiscal e governamental. As demais informações encontram-se como subitens de cada

ícone principal, se apresentando de forma intuitiva. Ainda, ao final da página, é possível observar alguns subitens que não se encaixam, necessariamente, nos ícones principais listados; isso facilita a busca.

De maneira geral, o *layout* utilizado ajuda na busca pelas informações, além de apresentar uma estética agradável, desprovida de poluição visual. Além do mais, o portal se destaca pela forma pela qual são apresentadas as informações, que resultam de fácil acesso e entendimento.

A existência de filtros de busca nos mais diversos ícones contribui para o acesso à informação de forma rápida, com poucos cliques e tempo de navegação. Pode-se afirmar que essa é uma das principais qualidades apresentada pelo *site*.

Apesar de apresentar todas as suas informações de forma evidente e rápida, o *site* também possui uma ferramenta de busca, de fácil visualização, o que contribui, ainda mais, ao acesso às informações disponibilizadas.

Destaques positivos

- ✓ Fácil acesso a informações sobre gastos;
- ✓ *Layout* bem dividido, facilitando a busca por informação, e visualmente agradável;
- ✓ Filtros de busca que agilizam o acesso à informação;
- ✓ Ferramenta de busca eficaz.

Destaques negativos

- ✗ Portal não cumpre os parâmetros de divisão da LAI;
- ✗ Não há divulgação de programas e políticas públicas;
- ✗ Ausência de informações sobre as redes sociais do ente.

Maranhão

Como maior ponto negativo, merece destaque o fato de não ter sido encontrada uma aba específica com dados sobre a previdência e a dívida pública. O maior ponto positivo, por sua vez, é o de que os gastos com educação, saúde e segurança pública são de fácil acesso no *site*, com um mapa interativo do Estado e as respectivas políticas públicas para onde foram destinados os recursos.

Por dispor de muitas cores e fontes de tamanhos variados (algumas com tamanho desproporcional ao visualmente atrativo), o *site* acaba pecar na aparência. Ainda assim, a navegação não é prejudicada por conta disso, de forma que muitas informações são de fácil localização e podem, inclusive, ser encontradas à primeira vista. No mais, o *site* conta com vários gráficos em que são dispostos os dados, sendo alguns desses recursos interativos, de modo a possibilitar o acesso de dados mais específicos sobre a informação acessada.

As informações importantes, como gastos com saúde, educação e segurança pública, foram encontradas com 3 *clicks*. Há, por esse ângulo, facilidade para se encontrar essas informações tão importantes. Todavia, elas estão muitas vezes disfarçadas em inúmeras abas ou dispersas em vários locais. Como ponto negativo a ser resolvido, ainda por esse outro ângulo, está a inacessibilidade das informações relativas à dívida pública e ao sistema previdenciário.

O recurso “palavras-chave” é muito útil no *site* como ferramenta de busca, de modo que várias informações foram encontradas a partir dele. Algumas, porém, mais específicas, para que sejam encontradas, demandariam conhecimento prévio do internauta. As informações disponibilizadas como resultado também são apresentadas em uma ordem de pertinência, sendo as primeiras opções as atreladas ao resultado buscado.

O portal apresenta as cores da gestão do governo do Estado, e não as cores do próprio Estado, de modo a soar como propaganda de governo.

Destaques positivos

- ✓ Fácil acesso à informação sobre gastos com educação, saúde e segurança pública;
- ✓ Algumas informações relevantes facilmente identificáveis na página inicial;
- ✓ Ferramenta de busca eficaz, resultados ordenados por relevância.

Destaques negativos

- ✗ Nenhuma aba específica com dados sobre previdência e dívida pública;
- ✗ Portal visualmente poluído;
- ✗ Temas mais específicos requerem conhecimento prévio do internauta para serem encontrados em busca;
- ✗ Potencial propaganda política.

Mato Grosso

Dentre os pontos positivos do portal, pode-se destacar a disponibilização de forma completa da legislação estadual, a partir de ligação entre o *site* do portal da transparência e o da Imprensa Oficial. Além disso, na aba “INSTITUCIONAL”, são fornecidos dados quanto à frequência e à forma como se realiza a atualização das informações constantes do portal, o que confere maior confiabilidade aos dados encontrados durante a pesquisa. Em contrapartida, como ponto negativo, percebe-se que, apesar de apresentadas informações sobre as exigências da legislação de acesso à informação, são pouco utilizados recursos

visuais que poderiam contribuir para que tais normas fossem compreendidas de modo mais didático pela população em geral.

O *design* do *site* contribui para que a navegação seja intuitiva, fazendo com que as principais informações possam ser encontradas facilmente. Apesar do pouco uso de recursos visuais, como gráficos e figuras, que poderiam torná-las mais acessíveis, as informações do portal mostram-se completas, podendo ser acessados dados específicos acerca da área desejada.

Tomando-se o tempo de 3 minutos de pesquisa como referência, foi possível encontrar a grande maioria das informações. Mais uma vez, apenas cabe ressaltar que o portal da transparência do Estado poderia se utilizar, de forma mais ampla, de recursos visuais a fim de agilizar e facilitar a localização das informações principais. Como exemplo, pode-se citar as informações relativas a locais que prestam serviços públicos essenciais (P38), as quais, apesar de sua grande importância à população, apenas foram encontradas a partir da ferramenta de busca, porém de modo disperso e confuso.

O portal possui ferramenta de busca que permite a consulta rápida às informações disponíveis. De regra, foi possível encontrar os resultados desejados a partir do uso de palavras-chave gerais, sem a necessidade de conhecimentos específicos quanto à informação. Realizada a pesquisa, os resultados foram obtidos considerada a sua ordem de relevância, podendo haver também a aplicação de outros filtros.

Destaques positivos

- ✓ Disponibilização completa da legislação estadual;
- ✓ Fornecimento de dados quanto à frequência e à forma como se realiza a atualização das informações constantes do portal;
- ✓ *Design* intuitivo do *site* facilita navegação;

- ✓ Ferramenta de busca eficaz, com filtros e resultados ordenados por relevância.

Destaques negativos

- ✗ Pouco uso de informação visual para facilitar a compreensão da leitura;
- ✗ Informações sobre locais que prestam serviços públicos essenciais apenas foram encontradas a partir da ferramenta de busca, de modo disperso e confuso.

Mato Grosso do Sul

Como ponto positivo desse portal, há que se destacar a disponibilização de dados gerais sobre orçamento anual, responsabilidade fiscal, licitações, contratos, que podem ser encontrados com facilidade na página inicial. Em contrapartida, como ponto negativo nele não há discriminação dos dados relativos aos valores despendidos com saúde, segurança, previdência, dívida pública e a lista integrada das vantagens pessoais dos servidores públicos. Além disso, o *site* faz remissões a frases do governador e indica diversas ações estatais como se fossem de sua titularidade.

O *site* apresenta *design* pouco intuitivo, embora separe os dados por temas. Apesar dessa separação, nota-se uma carência de dados consolidados sobre determinados temas, bem como uma carência de recursos visuais, como gráficos, que poderiam auxiliar os cidadãos na compreensão das informações disponibilizadas.

A forma de apresentação dos gastos públicos nesse portal não é graficamente favorável. O ponto requer melhorias, pois, para que a transparência fosse efetiva, as informações deveriam estar apresentadas de maneira acessível, a viabilizar o controle dos cidadãos sobre a atividade do Estado.

O *site* em questão possui ferramenta de busca que viabiliza a consulta rápida às informações disponíveis. No entanto, por meio dessa ferramenta não foi possível encontrar alguns dos resultados desejados a partir do uso de palavras-chave gerais.

Destaques positivos

- ✓ Disponibilização de dados relativos ao orçamento anual, responsabilidade fiscal, licitações e contratos.

Destaques negativos

- ✗ Não há destaque para gastos com saúde, segurança, previdência, ou dívida pública;
- ✗ Não há lista integrada das vantagens pessoais dos servidores;
- ✗ *Design* pouco intuitivo, carência de recursos visuais;
- ✗ Carência de dados consolidados sobre determinados temas relevantes;
- ✗ Ferramenta de busca pouco útil.

Minas Gerais

O Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais (www.transparencia.mg.gov.br) apresenta um *layout* organizado, contendo *links* para a maior parte dos recursos disponíveis. Destaca-se a existência de página específica para informações acerca das despesas públicas relacionadas à pandemia de Covid-19, bem como a facilidade de acesso via dispositivos móveis e dispositivos com baixa resolução. Durante as consultas realizadas, o portal se mostrou estável, com fluidez na exibição dos resultados das consultas.

Embora o governo do Estado de Minas Gerais possua uma ouvidoria (Ouvidoria Geral do Estado de Minas), não foi localizada nenhuma menção à ouvidoria no portal da transparência. As informações sobre a remuneração dos servidores públicos estaduais estão disponíveis com poucos cliques, sendo possível obter uma lista (em formato *.xlsx*) de todos os servidores ou realizar uma busca por nome, cargo ou órgão. Não foi possível, todavia, acessar informações relativas a vantagens pessoais e indenizações.

Destaques positivos

- ✓ *Layout* organizado, com *links* para os recursos principais do portal;
- ✓ Página específica acerca de gastos com a pandemia;
- ✓ Versão móvel bem desenvolvida;
- ✓ Informação sobre remuneração de servidores facilmente acessíveis.

Destaques negativos

- ✗ Sem acesso à ouvidoria pelo portal;
- ✗ Falta de informação sobre vantagens pessoais e indenizações.

Pará

Alguns aspectos essenciais não foram identificados, como a publicação da atualização das informações disponíveis para acesso. O ponto positivo do portal é que ele possui muitas guias de acesso que facilitam a visualização de alguns temas importantes; porém, como ponto negativo, o seu *layout* é bagunçado, antigo e pouco atraente.

No geral não tarda a obtenção das principais informações por meio do portal, porém a sua desorganização acaba atrapalhando a experiência.

A ferramenta de busca não possui nenhum filtro inicial e seu uso não produz resultados para pesquisas com uso de expressões compostas, ao invés de palavras singulares. Porém, quando se utiliza expressão simples para a busca (ex.: educação), existe a opção de escolha de ano e órgão, o que torna a pesquisa mais específica.

No geral o portal é bem ultrapassado e desorganizado, o que compromete a experiência de pesquisa e dificulta o acesso à informação.

Destaques positivos

- ✓ Disponibilização de opções de visualização de temas importantes;
- ✓ Consolidação de dados em relatórios e tabelas;
- ✓ Grande detalhamento das informações;
- ✓ Ferramenta de busca permite pesquisa por órgão e ano.

Destaques negativos

- ✗ Falta de publicação da atualização das informações disponíveis para acesso;
- ✗ *Layout* antiquado e desorganizado;
- ✗ Ausência de elementos gráficos;
- ✗ Ferramenta de busca sem filtros iniciais e que não comporta pesquisas usando expressões compostas.

Paraíba

A maioria dos critérios foram atendidos pelo Portal do Estado da Paraíba, existindo uma falta mais evidente de informações quanto a certos pontos orçamentários. O maior aspecto positivo do portal é seu *layout* claro, que conta até com símbolos para ilustrar as informações. Mas o principal ponto negativo é a falta de detalhes das informações fornecidas, o que tornou mais difícil a pesquisa em determinados aspectos.

O *layout* do portal é bem colorido, ilustrativo e de certa forma atraente. No entanto, a navegação é lenta e as tabelas apresentadas são mais resumidas, não sendo fácil acessar as informações mais específicas. Em relação aos gráficos, raramente são utilizados no portal, sendo mais comum as tabelas com informações consolidadas.

Poucas vezes durante a pesquisa foi gasto mais de dois minutos para encontrar informações existentes no portal, principalmente porque o *layout* dele ajuda quando a finalidade da busca é encontrar dados mais objetivos. A quantidade de cliques tende a ser baixa ou média. Sem dúvidas, as ilustrações e a objetividade da página inicial do portal devem ser replicadas; no entanto, o mesmo não pode ser dito em relação à falta de detalhes quando se buscam informações mais complexas.

A ferramenta de busca do portal é boa e clara, existindo até mesmo um filtro em relação ao tipo de item procurado. Por meio dela, os resultados também podem ser divididos por datas. A busca é bem fácil, mas é importante não utilizar palavras tão complexas e sim buscar palavras-chave mais simples.

O portal é, no geral, bem claro e objetivo, o que ajuda quando a busca é mais simples. Entretanto, existe uma lentidão no funcionamento do *site* e nem sempre é fácil encontrar informações mais detalhadas.

Destaques positivos

- ✓ *Layout* claro e intuitivo;
- ✓ Portal permite agilidade na pesquisa;
- ✓ Ferramenta de busca bem detalhada e eficaz.

Destaques negativos

- ✗ Falta de detalhe nas informações fornecidas;
- ✗ Navegação lenta.

Paraná

O maior ponto positivo do portal é seu *layout* simples e efetivo, com opções grandes e ilustrativas que facilitam a pesquisa. O ponto negativo é falta de espaços para a imprensa e para os órgãos de controle.

O *design* do portal não é necessariamente atraente, mas o *layout* é intuitivo, ilustrativo e claro, o que facilita a busca de informações, principalmente as consolidadas. O portal possui gráficos interativos sobre diversas matérias, bem como informações mais específicas presentes em relatórios.

O tempo de pesquisa é curto, principalmente porque o portal possui opções que ajudam na sua realização. A opção na página inicial do portal chamada “informações gerais” é um diferencial importante. No entanto, a falta de espaços para a imprensa e órgãos de controle deve ser evitada.

A ferramenta de busca não possui filtros, porém consegue sugerir respostas acerca assuntos mais complexos, sendo útil para achar certas

informações sem um prévio conhecimento a respeito desses assuntos. Não existe uma divisão dos resultados por grau de pertinência com os termos de busca.

O portal é bem intuitivo e simples, o que facilita a experiência de pesquisa, principalmente para pessoas sem um conhecimento prévio. Não apresenta muitos pontos negativos, sendo mais detalhes o que poderia torná-lo mais completo.

Destaques positivos

- ✓ *Layout* simples e efetivo;
- ✓ Elementos visuais que facilitam acesso à informação;
- ✓ Consolidação das principais informações em uma aba;
- ✓ Ferramenta de busca comporta assuntos mais complexos.

Destaques negativos

- ✗ Falta de espaço para imprensa e órgãos de controle;
- ✗ Poucos filtros na ferramenta de busca.

Pernambuco

O Portal da Transparência de Pernambuco (<http://web.transparencia.pe.gov.br/>) apresenta leiaute leve e organizado, com boa visualização em dispositivos móveis. Atende, de forma satisfatória, os requisitos de acesso à informação. Não foram encontradas informações acerca de dívida pública e restos a pagar e não existe E-SIC, o que acabou por diminuir a pontuação atingida pelo portal. Destaca-se, como aspecto positivo, a existência

de informações detalhadas a respeito de vantagens pessoais e indenizações pagas a servidores.

Destaques positivos

- ✓ *Layout* organizado;
- ✓ Informações detalhadas sobre vantagens pessoais e indenizações de servidores.

Destaques negativos

- ✗ Falta de informações sobre dívida pública;
- ✗ Falta de E-SIC.

Piauí

O portal da transparência do Estado do Piauí apresenta layout leve e intuitivo, facilmente acessível em dispositivos móveis. O sítio eletrônico atende, de forma satisfatória, à finalidade a que se destina. Destaca-se a existência de um “subportal” relativo às despesas com o enfrentamento da pandemia de covid-19, bem como a facilidade de acesso aos dados abertos disponibilizados.

Não foi possível acessar informações relativas à dívida pública e às despesas inscritas em restos a pagar, o que configura uma das poucas oportunidades de melhoria do portal da transparência do Estado do Piauí.

Destaques positivos

- ✓ *Layout* claro e intuitivo;
- ✓ Fácil acesso em dispositivos móveis;

- ✓ Subportal para despesas com covid-19.

Destaques negativos

- ✗ Falta de informações sobre dívida pública e despesas inscritas em restos a pagar.

Rio de Janeiro

O portal da transparência do Estado do Rio de Janeiro (<http://www.transparencia.rj.gov.br/>), mantido pela Secretaria de Estado de Fazenda, é um dos poucos portais que necessitam de uma espécie de carregamento para acesso à página inicial, o que torna a navegação lenta, especialmente em conexões à internet mais limitadas. Não foram encontradas informações específicas relativas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia de Covid-19. O acesso por meio de dispositivos móveis é penoso, uma vez que a grande quantidade de textos e gráficos acaba poluindo a página inicial do portal.

As informações relativas a licitações e contratos estão disponíveis no portal de compras estadual, o que demanda muitos cliques e tempo do usuário que deseja informações relativas a esse tema. De um modo geral, é possível encontrar boa parte dos dados, embora a experiência de uso do portal seja ruim. Trata-se de um portal com filtros e pesquisas confusas, o que acaba dificultando o acesso à informação e demandando muito tempo do usuário.

Destaques positivos

- ✓ Disponibilização da maior parte das informações importantes;
- ✓ Grande utilização de elementos visuais.

Destaques negativos

- ✗ Portal necessita carregamento para acesso à página inicial;
- ✗ Falta de informações relativa à pandemia de Covid-19;
- ✗ *Layout* poluído em dispositivos móveis;
- ✗ Dificuldade de acesso a dados sobre licitações se contratos;
- ✗ Ferramenta de busca confusa.

Rio Grande do Norte

O portal da transparência do Estado do Rio Grande do Norte apresenta uma boa disposição das informações e um leiaute bem-organizado, desde que o acesso seja realizado em um computador. Em dispositivos móveis, a experiência é dificultada pelo posicionamento do menu, que ocupa boa parte da tela e dificulta a visualização das informações. Verifica-se a falta de elementos essenciais ao acesso à informação, como a ausência de uma ferramenta de busca e a dificuldade de acesso a informações relativas a licitações e contratos.

Como aspectos positivos, destaca-se a rapidez na realização de consultas e a existência de portal específico para as despesas relativas à Covid-19.

Destaques positivos

- ✓ *Layout* bem-organizado;
- ✓ Rapidez na realização de consultas;
- ✓ Portal específico para informações sobre Covid-19.

Destaques negativos

- × *Layout* móvel pouco intuitivo;
- × Ausência de ferramenta de busca;
- × Dificuldade de acesso a informações sobre licitações e contratos.

Rio Grande do Sul

O Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul é bem projetado e bastante completo. Nota-se que há forte tendência para disponibilização de dados e informações em gráficos, o que auxilia muito na percepção de padrões e de análises comparativas. Sua estrutura é clara, acessível e bem dividida, embora o *layout* do Portal não seja tão intuitivo. Os dados e informações são bastante atualizados.

O Portal preocupa-se com divisão entre despesas correntes e de capital, realizando-a em diversos momentos. Para compreender do que se trata cada despesa, é necessário clicar no gasto (isso depois de realizar vários cliques para encontrar a despesa alocada por órgão). Assim, o sistema de discriminação dos elementos de cada despesa requer vários cliques do usuário.

Em alguns temas, o Portal peca por ausência de informações. É o caso, por exemplo, de dados relativos a restos a pagar, que não estão presentes no Portal. A divisão de programas por órgãos também está faltando. Da mesma forma, informações sobre licitações, como o edital e o contrato assinado, não estão presentes.

Diferentemente dos demais, o Portal da Transparência do Rio Grande do Sul conta com um aplicativo, chamado PILAS RS (Plataforma de Informações de

Livre Acesso à Sociedade). Sua criação é excelente e demonstra boas intenções, mas seu nome dificulta a facilidade de encontrá-lo, pois não é indexado como Portal da Transparência.

O Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul foi formulado de maneira inteligente e com soluções criativas. No entanto, há diversas informações faltantes, complicações para achar questões específicas e problemas com o *layout*.

Destaques positivos

- ✓ Disponibilização visual das informações importantes;
- ✓ Estrutura clara e organizada;
- ✓ Divisão entre despesas correntes e de capital;
- ✓ Aplicativo dedicado para dispositivos móveis.

Destaques negativos

- ✗ Portal necessita carregamento para acesso à página inicial;
- ✗ *Layout* pouco intuitivo;
- ✗ Consulta a informações sobre despesas é trabalhosa;
- ✗ Ausência de dados sobre restos a pagar;
- ✗ Falta de divisão de programas por órgão;
- ✗ Falta de informações sobre licitações e contratos.

Rondônia

O Portal de Transparência do Estado de Rondônia (<https://transparencia.ro.gov.br/>), mantido pela Controladoria-Geral do Estado,

apresenta leiaute limpo e organizado, facilmente acessível em dispositivos móveis. Verifica-se a existência de página específica para despesas relacionadas à Covid-19, bem como acesso rápido às informações sobre licitações e contratos. O portal não apresenta, separadamente, gastos com saúde, educação e segurança pública. Houve certa dificuldade, também, no acesso às remunerações dos servidores públicos, uma vez que é necessário realizar a consulta por nome ou CPF do servidor.

Destaques positivos

- ✓ *Layout* limpo e organizado;
- ✓ Fácil acesso via dispositivos móveis;
- ✓ Página específica para informações sobre Covid-19.

Destaques negativos

- ✗ Portal não separa gastos com saúde, educação e segurança pública;
- ✗ Dificuldade no acesso às remunerações dos servidores.

Roraima

O Portal da Transparência do Estado de Roraima possui alguns pontos positivos que merecem ser ressaltados. Primeiramente, sua tela inicial é dividida em categorias, com um número significativamente menor de abas, o que se expressa também na diminuta subdivisão das categorias principais. Este layout mais limpo é intuitivo para o usuário, facilitando a navegação e o direcionamento para que se encontre a informação desejada. Além disso, vale ressaltar que o portal possui um manual detalhado e didático sobre os pontos principais da Lei

de Acesso à Informação (LAI), bem como um espaço único de transparência sobre a COVID-19, o que facilita o acesso dos cidadãos.

Entretanto, o portal apresenta algumas falhas. Isso porque, em alguns espaços, os arquivos são disponibilizados sem sistematicidade. No espaço reservado à prestação de contas, por exemplo, os arquivos de leis orçamentárias se misturam com relatórios de gestão fiscais. Assim, diversos dados se confundem, dificultando o acesso à informação.

Muito embora a maior parte das informações seja disponibilizada em vários formatos, alguns dados cruciais não estão. É o caso dos balanços do Estado, que estão disponíveis apenas em *pdf* em um *drive*.

Ainda, embora a navegação no site seja majoritariamente frutífera e com pouca instabilidade, há algumas páginas que redirecionam para locais inexistentes. Ao clicar em “mapa do *site*”, por exemplo, surge o recado “*page not found*”. Também faltam alguns dados essenciais nos termos da Lei de Acesso à Informação, como a estrutura organizacional do Estado; além de alguns dados estarem desatualizados (por exemplo, não há a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021).

Desse modo, o Portal da Transparência do Estado de Roraima atende a maioria dos requisitos da Lei de Acesso à Informação, não obstante apresenta diversos pontos de aprimoramento.

Destaques positivos

- ✓ Portal conta com divisão de informações por categorias.
- ✓ O portal disponibiliza um manual detalhado e didático sobre a LAI.
- ✓ Disponibilização de um espaço especial para tratar especificamente da transparência sobre a COVID-19

Destaques negativos

- × Categorias estão dispostas em poucas abas, reduzindo especificidade para navegação;
- × Arquivos dispostos sem sistematicidade, de forma confusa;
- × Balanços do Estado disponíveis apenas em um *drive* separado;
- × Páginas que redirecionam para locais inexistentes;
- × Falta de dados sobre estrutura do Estado;
- × Informações desatualizadas;
- × Não consta LDO de 2021;
- × Arquivos com nomes confusos;
- × Página recorrentemente deixa de responder.

Santa Catarina

O Portal da Transparência do Estado de Santa Catarina preencheu quase todos os critérios existentes, os quais se concentraram em pontos orçamentários ou relativos à Lei de Acesso à Informação (LAI). O maior ponto positivo desse portal é o seu *layout* claro, colorido e com opções objetivas que facilitam na obtenção da informação. Por outro lado, o seu ponto negativo é que existe uma dificuldade clara em relação à disponibilização de informações sobre determinados pontos orçamentários.

O *layout* do presente portal é bastante colorido, organizado e intuitivo, principalmente porque existem opções objetivas que direcionam para as principais informações. Ademais, o portal possui diversas informações consolidadas em gráficos interativos ou documentos resumidos. Entretanto, para

obter certas opções específicas de informação é necessário adentrar em relatórios detalhados.

O tempo de pesquisa, no geral, foi consideravelmente rápido, sendo raros os momentos em que foram necessários mais de dois minutos para encontrar uma informação, uma vez que o *layout* do portal favorece isso. O número de cliques varia muito dependendo da informação, já que dados mais complexos exigem mais cliques. Algo que pode ser evitado é a falta de espaços para a imprensa e órgãos de controle. A ferramenta de busca do portal funciona bem, porém apenas com poucas palavras na pesquisa; junções muito grandes ou específicas não encontram nenhum resultado, enquanto palavras simples que podem encaminhar um certo resultado são mais efetivas. O resultado da pesquisa costuma ser detalhado, mas é inegável que, sem um certo conhecimento, pode ser muito difícil obter a informação.

No geral o portal é bem intuitivo e claro, porém acaba pecando em alguns pontos que exigem mais detalhamento, o que pode ser prejudicial em pesquisas mais específicas, como a referente a informações orçamentárias.

Destaques positivos

- ✓ *Layout* claro e intuitivo, com opções objetivas;
- ✓ Consolidação de informações em elementos visuais ou relatórios resumidos;
- ✓ Ferramenta de busca eficaz.

Destaques negativos

- ✗ Dificuldade de acesso a informações orçamentárias;
- ✗ Falta de espaço para imprensa e órgãos de controle;

- × Ferramenta de busca não comporta pesquisas muito específicas ou com muitas palavras-chave.

São Paulo

O portal da transparência do Estado de São Paulo atendeu satisfatoriamente aos critérios estabelecidos pela LAI. Como ponto positivo desse portal, há que se destacar a disponibilização de dados gerais sobre os gastos despendidos pela Administração Estadual, e informações sobre servidores públicos, concursos e contratações, que podem ser encontrados na página inicial. Em contrapartida, como ponto negativo, chama-se a atenção para o fato de que não há discriminação dos dados relativos aos valores despendidos com previdência e dívida pública.

O *site* do portal da transparência do Estado de São Paulo apresenta *design* intuitivo, que separa os dados por temas, possibilitando uma busca rápida de informações. Apesar disso, há um aglomerado de informações em uma mesma página, o que dificulta o pronto acesso do cidadão às informações lá disponibilizadas.

A forma de apresentação dos gastos públicos é graficamente favorável, viabilizando a fácil apreensão dos dados dispostos no portal.

O portal em questão possui ferramenta de busca que viabiliza a consulta rápida e fácil às informações disponíveis no *site*. Uma vez lançado um termo para pesquisa, o sistema disponibiliza uma série de opções de consulta relativas a esse termo, segregadas por tópicos.

Destaques positivos

- ✓ Disponibilização de dados gerais sobre os gastos despendidos pela Administração Estadual na página inicial;
- ✓ Disponibilização de dados sobre servidores, concursos e contratações na página inicial;
- ✓ *Design* intuitivo;
- ✓ Dados separados em temas;
- ✓ Bom uso de elementos gráficos;
- ✓ Ferramenta de busca eficaz.

Destaques negativos

- ✗ Não há destaque para gastos com previdência e dívida pública;
- ✗ Aglomeração de dados em uma mesma página, dificultando a leitura.

Sergipe

A principal deficiência identificada na consulta à página está relacionada à disponibilização de informações relativas ao gasto público. No campo dedicado a esse tema, não há um filtro que permita selecionar o dispêndio por assunto, como, por exemplo, saúde, educação, segurança pública e previdência. A ferramenta de busca apenas possibilita a procura por meio dos órgãos vinculados ao governo, o que, no entanto, pode gerar alguma insegurança.

Para exemplificar, durante a análise do portal, foi necessário pesquisar a palavra "saúde" no campo de busca da plataforma, que forneceu os seguintes órgãos: Fundo Estadual de Saúde, Instituto de Promoção e Assistência a Saúde dos Servidores de Sergipe, Instituto de Homoterapia e de Atividade de

Laboratório Central de Saúde Pública e a Secretaria de Estado da Saúde. Contudo, não é possível ter certeza se esses são todos os entes e entidades que atuam no campo da saúde.

O *site* possui um *design* atraente e dinâmico. Um ponto positivo de destaque em relação a esse tema é a breve explicação dada para cada um dos campos de informação disponível. Em “Receita” é possível ler o seguinte: “Detalhamento das receitas arrecadadas pelo governo de Sergipe, classificadas por natureza, com periodicidade anual e mensal”. Resumos como esse auxiliam na navegação, levando os internautas a preencherem seus objetivos com mais facilidade.

De modo geral, os tópicos cumpridos pelo portal foram concretizados com poucos cliques e em um tempo curto. Todavia, um ponto que chamou muito a atenção foi o modo como o *site* disponibiliza as informações referente à folha de pagamento dos servidores estatais. Além de haver filtros por ano, mês e órgão de referência, o portal separa de forma detalhada a posição de cada servidor na estrutura da administração. Nesse sentido, há as seguintes categorias: Agente Político, Comissionados sem vínculo, Efetivos com Cargo em Comissão, Efetivos sem Cargo em Comissão, Estagiários, Celetistas e Cargos Temporários. Esse modo esmiuçado de apresentar os dados garante uma maior transparência às informações.

Necessário ressaltar que, apesar de o portal da transparência de Sergipe contar com uma barra específica para realizar buscas, ela não é efetiva. Por exemplo, ao procurar pela palavra “orçamento”, os resultados apresentados foram apenas anúncios. Foi apresentado um único *link* relacionado com o *site* da transparência, mas ele apenas levava o internauta à página inicial do portal, sem vinculação com a palavra-chave buscada.

Destaques positivos

- ✓ Disponibilização da maior parte das informações importantes;
- ✓ Grande utilização de elementos visuais;
- ✓ Breve explicação para cada campo de informação disponível, facilitando a consulta;
- ✓ Grande detalhamento na disponibilização de informações sobre a folha de pagamentos dos servidores.

Destaques negativos

- ✗ Falta de informações relativas a gastos públicos, sem filtros para selecionar serviços para consulta de gastos;
- ✗ Ferramenta de busca apenas possibilita a procura em órgãos vinculados ao governo, o que pode gerar alguma insegurança;
- ✗ Ferramenta de busca pouco efetiva.

Tocantins

O Portal de Transparência do Estado do Tocantins (<https://www.transparencia.to.gov.br/>) apresenta problemas no certificado digital, vencido em 17 de outubro de 2021. O *site* para *desktop* apresenta *layout* poluído e cores intensas, o que dificulta a leitura. O *site* para dispositivos móveis apresenta *leiaute* mais amigável. O portal do Estado do Tocantins apresenta limitações nas suas funcionalidades. Foram notadas a ausência de informações de gastos com saúde, educação, segurança pública e previdência.

Destaques positivos

- ✓ *Site* para dispositivos móveis tem layout mais amigável.

Destaques negativos

- ✗ Certificado digital vencido;
- ✗ *Layout* poluído;
- ✗ Portal com funcionalidades limitadas;
- ✗ Ausência de informações sobre gastos com saúde, educação, segurança pública e previdência.

6. Destaques positivos e negativos das Capitais

Aracaju

O portal da transparência de Aracaju é razoavelmente completo. A maior parte das informações checadas para os fins do *Ranking* foram encontradas, mas seu *design* e navegação deixam muito a desejar, dificultando a busca por esses dados. A página inicial do portal é dividida em “Prefeitura”, “Previdência”, “Transparência Covid” e diversas outras secretarias, cujos nomes são abreviados. O primeiro contato com o portal já é dificultado, vez que o cidadão deve, para começar a buscar um dado em específico, decifrar o significado das abreviações e descobrir em qual secretaria o que ele busca se encaixa.

Desse modo, é nítido que a navegação não é intuitiva. Dentro das secretarias apontadas, há o uso de figuras, gráficos e outras ferramentas que facilitam a busca e permitem que os dados em questão sejam encontrados, mas a estrutura da página inicial prejudica consideravelmente o acesso à informação. Como

exemplo, não fomos capazes de encontrar a página que detalha a execução orçamentária relativa à segurança pública do município, por exemplo. A estruturação do portal faz com que as pesquisas custem mais tempo e mais cliques, afastando o mesmo de seu propósito de transparência com a população.

Ademais, o portal atende à maior parte das exigências da Lei de Acesso à Informação, como um campo para solicitar informações, exposição de legislações, distinções entre despesas correntes e despesas de capital, entre outras.

Destaques positivos

- ✓ Campo para solicitar informações e exposição de legislação;
- ✓ Distinções entre despesas correntes e de capital.

Destaques negativos

- ✗ O portal é pouco intuitivo e acessível, não sendo fácil a busca por informações;
- ✗ Abreviações dos nomes das secretarias, o que dificulta a identificação.

Belém (PA)

O portal da Transparência do Município de Belém disponibiliza informações de modo excessivamente analítico na página inicial, o que torna difícil encontrar informações básicas; isso, contudo, pode ser mitigado por meio do uso da ferramenta de busca do navegador. A experiência de navegação em dispositivos móveis é satisfatória. As informações relativas à despesa pública podem ser exportadas em diversos formatos, o que é um ponto positivo.

Destaques positivos

- ✓ A navegação em dispositivos móveis é satisfatória;
- ✓ Disponibilização das informações relativas à despesa pública em diversos formatos.

Destaques negativos

- ✗ Informações disponibilizadas de modo excessivamente analítico na página inicial, dificultando o acesso a informações básicas.

Belo Horizonte

O portal da transparência de Belo Horizonte satisfaz alguns requisitos importantes de análise. A página inicial é dividida em diversas categorias, ilustradas com pequenos ícones. A escolha de cores traz um certo desconforto aos olhos, mas a função é bem cumprida e a maior parte das informações é encontrada com facilidade.

A maior parte das informações cuja presença é checada para os fins deste *Ranking* é encontrada com facilidade, vez que a navegação pelo portal é intuitiva. Por outro lado, a ferramenta de busca apresentou falhas algumas vezes, não sendo capaz de resultar em nenhum dado mesmo quando palavras-chave muito amplas, como “covid”, “respiradores” ou “saúde” foram utilizadas em algumas situações. Todavia, com pouco tempo e poucos cliques fomos capazes de encontrar as informações necessárias somente por meio da navegação por atalhos.

A administração disponibiliza muitas informações relevantes por meio de documentos não pesquisáveis, o que prejudica uma busca por dados mais

específicos. Apesar disso, ferramentas como o e-sic, dados de salários de servidores, informações sobre a LAI e outras exigências legais foram facilmente encontradas no portal.

Destaques positivos

- ✓ O portal da transparência é intuitivo, com um *design* ilustrado e fácil;
- ✓ Existem atalhos e diversas categorias que facilitam o acesso a certos aspectos, como o e-sic e informações sobre a LAI.

Destaques negativos

- ✗ A ferramenta de busca apresenta algumas falhas, não sendo possível encontrar dados mesmo com palavras-chave muito amplas;
- ✗ Os documentos fornecidos não são pesquisáveis.

Boa Vista (RR)

O Portal da Transparência do Município de Boa Vista (RR) tem demonstrado boas práticas de implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11). Prova disso são a organização do Portal, com recurso a ícones bem acessíveis, a criação de setor específico para as despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia da Covid-19 e a criação do Observatório da Gestão Pública da Prefeitura Municipal de Boa Vista. Nota-se, no entanto, a necessidade de melhor disponibilização de informações sobre os gastos relacionados às áreas de saúde, educação, segurança e previdência, a fim de aprimorar as possibilidades de controle social.

Nesse sentido, vê-se que as despesas relacionadas a essas áreas somente foram passíveis de acesso a partir dos dados disponibilizados no balanço

orçamentário, o que pode representar dificuldade para garantia do acesso à informação. Assim, é imperativo que o ente ajuste o portal, a fim de tornar o acesso a essas informações e ao sítio mais fácil e intuitivo. Com efeito, também pode o ente incluir no sítio eletrônico gráficos, figuras e recursos afins, a fim de facilitar o entendimento das informações disponibilizadas.

Deve, no entanto, o ente ficar atento à divulgação dos orçamentos anuais, visto não terem sido encontrados os orçamentos referentes aos exercícios financeiros de 2020 e 2021. Além disso, as cores do *site* oficial da Prefeitura não correspondem àquelas constantes da bandeira e do brasão municipais, o que demanda ajustes. Por sua vez, a iniciativa do Observatório da Gestão Pública é digna de destaque e deve ser replicada por outros entes do país, a fim de estimular o controle social e a garantia do acesso à informação.

Por fim, a ferramenta de pesquisa precisa de correções, visto haver a necessidade de inclusão de filtros de pesquisa e também de expansão, para que passe a incluir nos resultados as informações referentes aos dados de transparência pública. Outrossim, o ajuste na disponibilização das informações referentes às despesas deve ser considerado, pois, no estado em que se encontra o portal, torna-se necessário a existência de contato e conhecimento prévio do Portal da Transparência para a obtenção satisfatória da informação requerida, o que parece não atender aos requisitos de transparência ativa constantes da Lei 12.527/2011.

Destaques positivos

- ✓ Recursos e ícones acessíveis, incluindo setor específico para temas referentes à COVID-19;
- ✓ Existência de um Observatório da Gestão Pública da Prefeitura.

Destaques negativos

- × Dificuldade no acesso a informações referentes a temas públicos relevantes, como, por exemplo, a saúde e a educação;
- × Ausência dos orçamentos anuais referentes aos exercícios financeiros de 2020 e 2021;
- × Ausência de filtros na ferramenta de pesquisa.

Campo Grande (MS)

A maioria dos resultados para informações checadas para os fins deste Ranking é positiva. Podemos mencionar dois pontos positivos relevantes: o *layout* do *site* com a utilização de recursos visuais interativos, tais como atalhos coloridos que facilitam o acesso às informações e uma ferramenta de busca. Por sua vez, podemos citar como o maior ponto negativo a impossibilidade de se verificar, por exemplo, o gasto de cada mês isoladamente – uma vez que são disponibilizados relatórios bimestrais –, a não ser através da utilização da ferramenta de busca detalhada fornecida no atalho das despesas, exigindo-se, porém, vários dados detalhados que dificultam a busca.

O Portal da Transparência de Campo Grande é organizado de forma acessível, sendo de fácil visualização as categorias de informações, com uma barra no topo da página contendo ícones a respeito do portal; das contas públicas; prestação de contas; dados abertos; boas práticas; mapa do *site*; campo de busca; conteúdo de ajuda e recursos de acessibilidade. No corpo da página há, também, atalhos interativos, coloridos e organizados, referentes à receita, à despesa, ao orçamento, às licitações, aos contratos, às obras, aos servidores, à legislação, à prestação de contas, aos órgãos, às perguntas frequentes e aos convênios; além de um canal de informações aos cidadãos, sistema de ouvidorias, código de ética,

carta de serviços aos usuários, serviço de transporte público, e, por fim, informações sobre as últimas atualizações.

O *design* é atraente, a navegação no portal é intuitiva, mas, no geral, é necessária a utilização da ferramenta de “busca detalhada”, com a inserção de alguns dados, para se ter acesso às principais informações. Há consolidação de dados, disponibilizados através de relatórios resumidos (e publicados no diário oficial da capital) em formato .pdf, como, por exemplo, relatórios resumidos de execução orçamentária divididos por bimestre, nos quais há um balanço orçamentário geral com suas especificações. No entanto, não são utilizados gráficos, figuras e outros recursos visuais para facilitar o entendimento das informações. No geral, os recursos visuais acabam facilitando e minimizando o tempo de pesquisa e o número de cliques.

Entre os pontos positivos que merecem ser replicados podemos citar a utilização de recursos visuais interativos (atalhos coloridos), a existência da ferramenta de busca e de um atalho específico denominado “servidores” que dá acesso a um campo de busca detalhada que permite a pesquisa das remunerações dos servidores. No tocante aos pontos negativos que merecem ser resolvidos podemos citar a constante exigência de inserção de dados nos campos de busca para se ter acesso a informações importantes que poderiam ser disponibilizadas de maneira mais acessível e rápida, e a ausência de divulgação das minutas, bem como das versões assinadas, dos contratos celebrados.

Conforme mencionado acima, no geral, é necessária a utilização da ferramenta de “busca detalhada”, com a inserção de alguns dados, para se ter acesso às principais informações. No tocante à ferramenta de busca disponibilizada na página inicial, foi possível encontrar o resultado esperado a partir de palavras-chave gerais. Já em relação aos campos de buscas detalhadas, estas possuem filtros que facilitam a pesquisa, mas é necessário que o cidadão

preencha, obrigatoriamente, a data inicial, a data final e o órgão. Além de tais dados obrigatórios, o cidadão pode inserir a categoria, o nome do fornecedor e o CPF/CNPJ, ou seja, são exigidos dados que dificultam o acesso, e mesmo colocando-se alguns elementos aleatórios, não foi possível realizar a busca de modo satisfatório.

Sendo assim, embora já tenha alguns filtros pré-definidos, é necessário que o cidadão tenha conhecimento prévio a respeito do documento ou da informação que busca para encontrá-la a partir da ferramenta de busca. Por fim, nos casos em que a busca foi bem-sucedida, os resultados divulgados foram pertinentes à chave de busca utilizada.

Destaques positivos

- ✓ *Layout* com recursos interativos, como atalhos que facilitam o acesso das informações;
- ✓ Separação de categorias relevantes com ícones logo na página inicial do portal, tais como, por exemplo, os referentes à receita, à despesa e ao orçamento;
- ✓ Atalho específico sobre servidores, permitindo o acesso rápido à remuneração destes;

Destaques negativos

- ✗ Impossibilidade de consultar o gasto mensal isoladamente, sendo apenas disponibilizados relatórios bimestrais;
- ✗ Necessidade de manejo da ferramenta de “busca detalhada” com a inserção de alguns dados para encontrar algumas informações;
- ✗ Ausência da divulgação de minutas e das versões assinadas de contratos celebrados.

Cuiabá (MT)

O portal da transparência da cidade de Cuiabá cumpriu de forma adequada a maior parte dos quesitos estabelecidos para os fins do *Ranking*. Como ponto positivo, pode-se destacar o *design* da página, que contribuiu para que o cidadão encontre de modo fácil e rápido as informações desejadas no *site*, atualizado frequentemente. Por outro lado, como ponto negativo, ressalta-se que o portal não apresentou ferramenta de busca no formato esperado, como presente em outros *sites*, o que dificulta algumas pesquisas apesar da excelente organização do portal. Ademais, não foi encontrada seção destinada a explicações acerca da Lei de Acesso à Informação, o que poderia contribuir para que os cidadãos tivessem maior conhecimento quanto às exigências presentes na lei e ao modo como devem ser divulgadas as informações pelo Poder Público, fortalecendo o controle social sobre a Administração.

Como mencionado, o *site* do portal da transparência da cidade de Cuiabá apresenta *design* atraente, contribuindo para que a navegação seja intuitiva, e o cidadão encontre com maior facilidade as informações principais de seu interesse. Apesar disso, nota-se que os recursos visuais, como gráficos e figuras, são pouco utilizados para apresentação de dados consolidados, ferramenta que poderia auxiliar para que a informação fosse melhor compreendida pelos cidadãos.

Quase todas as informações estabelecidas como critérios para análise foram localizadas no *site*, tomando-se como limite o prazo de 3 minutos por informação pesquisada. O *design* e a organização clara das diversas categorias de informações contribuíram para agilizar a localização dos dados. Apesar disso, como ponto

negativo a ser resolvido, ressalta-se a ausência de ferramenta de busca, que permita o uso de palavras-chave.

Destaques positivos

- ✓ O *design* do portal é fácil, rápido e intuitivo, ajudando na busca da informação;

Destaques negativos

- ✗ Ausência de ferramenta de busca;
- ✗ Pouca utilização dos recursos visuais, tais como gráficos e figuras;
- ✗ Ausência uma seção específica sobre a Lei de Acesso à Informação.

Curitiba (PR)

O Portal da Transparência do Município de Curitiba é organizado e leve, de fácil acesso e rápido carregamento em dispositivos móveis. Houve dificuldades no acesso às informações relativas a licitações e contratos. De uma forma geral, o portal tem navegação adequada e agradável, embora tenham sido encontradas algumas falhas na disponibilização de informações.

Destaques positivos

- ✓ O portal é organizado e de fácil acesso, inclusive em dispositivos móveis.

Destaques negativos

- ✗ Dificuldades no acesso às informações relativas a licitações e contratos.

Florianópolis (SC)

De um modo geral, são necessários vários cliques até que informações sejam obtidas nesse portal da transparência. Houve certa dificuldade no acesso ao *site* por meio de dispositivos móveis, uma vez que o menu ocupa boa parte da página nesses dispositivos. O portal não disponibiliza dados abertos, uma falha que deve ser corrigida para assegurar o efetivo acesso à informação.

Como aspecto positivo, destaca-se a estabilidade do portal e a rapidez com que as consultas são executadas, o que facilita o acesso à informação. Encontra-se em destaque, no menu principal, o *link* para as despesas relacionadas à Covid-19, bem como os endereços e telefones dos diversos órgãos do Executivo municipal. Destaca-se, também, a possibilidade de realizar *download* de contratos e demais documentos, embora com alguma restrição em relação aos navegadores de internet utilizados.

Destaques positivos

- ✓ Estabilidade e rapidez nas consultas;
- ✓ Disponibilização de informações relevantes no menu principal;
- ✓ Possibilidade de realizar *download* de contratos e outros documentos do portal.

Destaques negativos

- ✗ Dificuldade no acesso ao portal a partir de dispositivos móveis, visto que o menu ocupa grande parte da página;
- ✗ Ausência de disponibilização de dados abertos;
- ✗ Necessidade de uma grande quantidade de cliques para acessar as informações.

Fortaleza (CE)

Dentre os requisitos preenchidos pelo o portal da transparência de Fortaleza, o de maior destaque positivo corresponde ao modo como o *site* indica os locais de prestação de serviços públicos essenciais. De forma clara e muito informativa, há grande detalhamento dos tipos de serviço oferecidos, todos com descrição, requisitos, etapas, eventuais *links* para portais especializados, número de contato, tempo médio de atendimento, horário de atendimento, órgão responsável, endereço e mapa interativo do local.

Entretanto, necessário pontuar que a principal defasagem do portal da transparência do município de Fortaleza é a ausência de uma ferramenta de busca. Sem esse tipo de instrumento, a procura por um assunto específico pode restar prejudicada, dificultando o direito ao acesso à informação dos cidadãos.

Em relação ao *layout* do *site*, é possível apontar que o seu *design* é atraente, com o uso de tons claros e simpáticos, o que facilita a navegação. Já na página inicial, encontram-se em destaque as principais informações fornecidas pelo portal, contando, inclusive, com um *card* informativo em relação à Covid-19. Em relação ao modo de apresentação de tais informações, não há o emprego constante de representações gráficas. A maior parte do conteúdo envolvendo números é disponibilizada no formato de tabela. Todavia, há o uso de símbolos para a identificação de cada tipo de informação, como, por exemplo, um “\$” para se referir à receita do município.

De regra, devido à clareza da estrutura do portal, as informações foram adquiridas em um curto espaço de tempo e com poucos cliques. Um aspecto louvável do município de Fortaleza e que pode ser replicado em outros lugares do Brasil é a ferramenta denominada de “Fortaleza Digital”. Esse *site*, associado ao portal da transparência, consolida todos os serviços públicos digitais da

prefeitura, facilitando tanto a procura quanto a execução deles. De forma intuitiva, a plataforma viabiliza a prestação desses serviços a partir de um único lugar, reduzindo a burocracia institucional. Contudo, conforme abordado ao início, o portal apresenta um ponto negativo que merece ser resolvido, que é a ausência de uma ferramenta de busca.

Destaques positivos

- ✓ Grande detalhamento dos tipos de serviços públicos prestados, apresentando diversas informações, tais como requisitos, órgão responsável e horários;
- ✓ *Design* atraente, com tons claros e que facilitam a navegação;
- ✓ Existência de *card* informativo em relação à Covid-19.
- ✓ O portal “Fortaleza Digital”, *site* que consolida todos os serviços públicos digitais da prefeitura.

Destaques negativos

- ✗ Ausência de ferramenta de busca, o que dificulta o acesso à informação;
- ✗ Foco maior na disponibilização dos dados em formato de tabela, sem o emprego contínuo de recursos visuais como gráficos.

Goiânia (GO)

O portal da transparência da cidade de Goiânia atendeu, em grande parte, aos quesitos estabelecidos para os fins *Ranking*. Como principal ponto positivo, pode-se destacar a ampla disponibilização de diferentes filtros de pesquisa, além da ferramenta de busca tradicional, facilitando o acesso à maior parte das informações relevantes. Por outro lado, mesmo com essas ferramentas, houve grande dificuldade para localizar algumas informações essenciais ao controle

social sobre a Administração, relativas a gastos públicos (saúde, segurança pública e educação).

O *design* do portal contribui para que o cidadão desenvolva sua pesquisa de forma intuitiva, podendo-se localizar a maior parte das principais informações à primeira vista.

Em relação a recursos visuais, como gráficos e figuras, para a consolidação de dados, apenas foi encontrado o seu emprego para apresentação dos dados relativos ao E-SIC; ali, as informações solicitadas são agrupadas em diferentes categorias.

A maior parte das informações previstas como critérios para fins do *Ranking* foi localizada dentro do limite estabelecido de 3 minutos. Mais uma vez, como ponto positivo que pode ser replicado pelos demais portais de transparência, destaca-se a disponibilização de diferentes filtros de pesquisa, para além da ferramenta de busca tradicional. Como exemplo, pode-se citar o agrupamento dos diferentes programas desenvolvidos pelo governo local através de filtros, como o órgão responsável por sua execução, assunto e, até mesmo, o perfil do interessado (cidadão, turista, servidor, entre outros), agilizando e direcionando melhor a pesquisa de informações.

Por outro lado, um ponto negativo a ser resolvido é a forma de apresentação dos gastos públicos. Durante a pesquisa, foi ultrapassado o tempo limite de três minutos para que essas informações fossem localizadas, demonstrando sua baixa acessibilidade pelo cidadão comum. Para que a transparência seja efetiva, possibilitando efetivo controle sobre a Administração Pública pela sociedade, não basta que as informações sejam apresentadas de forma completa no portal da transparência, mas que sejam facilmente encontradas pelos cidadãos.

A ferramenta de busca mostrou-se eficaz, na maior parte dos casos, para localização dos resultados desejados, não sendo exigidos conhecimentos específicos acerca da informação ou documento desejado. Mais uma vez, apenas houve dificuldade para localização das informações referentes aos gastos públicos, não tendo os resultados, obtidos através da ferramenta de busca, sido pertinentes com a chave de busca.

Destaques positivos

- ✓ Disponibilização de uma ampla gama de filtros de pesquisa para além da ferramenta de busca tradicional;
- ✓ O *design* do portal é intuitivo, sendo possível identificar a maioria das informações à primeira vista.

Destaques negativos

- ✗ Dificuldade para localizar informações relativas a gastos públicos, como, por exemplo, os referentes à saúde e à educação.

João Pessoa (PB)

O Portal da Transparência da Prefeitura de João Pessoa tem apresentação limpa e organizada, favorecendo a visualização das informações. O acesso com dispositivos móveis é adequado e os menus são intuitivos. O portal atendeu a praticamente todos os quesitos avaliados, com poucas ressalvas, como a ausência de informações sobre a dívida pública e de uma ferramenta de pesquisa.

Destaques positivos

- ✓ O portal possui uma apresentação limpa e organizada, o que favorece a visualização das informações;

- ✓ O acesso com dispositivos móveis é adequado e intuitivo.

Destaques negativos

- ✗ Ausência de informações sobre dívida pública;
- ✗ Ausência de ferramenta de busca.

Macapá (AP)

O portal em questão conta com uma página inicial bem-organizada, que permite um acesso intuitivo aos principais temas de interesse do cidadão. O menu central da página inicial já possibilita o acesso direto a informações relacionadas a aspectos orçamentários e de gestão, além de também conter um botão que encaminha o usuário diretamente à seção de dados abertos. Um ponto positivo digno de destaque é: o *site* apresenta um tratamento de informações à altura do observado no portal do Governo Federal. As despesas são segmentadas segundo critérios específicos, adotados no portal do Governo Federal. A única diferença é que o portal do Governo Federal está organizado de forma mais visual. Mas o tratamento de informações é semelhante nos dois portais. A principal ressalva que deve ser feita é a de que os gastos com saúde não se encontram disponibilizados de maneira acessível neste de Macapá.

Conforme mencionado acima, a organização e o *layout* do portal são destaques positivos, vez que possibilitam uma navegação intuitiva e simples. Evidentemente, algumas informações exigem a realização de um percurso mais longo, mas, de maneira geral, os temas de maior interesse podem ser facilmente encontrados.

Não foram disponibilizados dados específicos sobre gastos com previdência. Há apenas informações relativas a gastos com "assistência social".

Além disso, portal em questão conta com ferramenta de busca que viabiliza pesquisa rápida, fácil e útil.

Destaques positivos

- ✓ O *layout* do portal possibilita uma navegação intuitiva e simples;
- ✓ A página inicial do portal comporta um acesso direto a aspectos orçamentários e de gestão;
- ✓ Existência de um grande tratamento de informações.

Destaques negativos

- ✗ Os gastos com saúde não foram disponibilizados de forma acessível;
- ✗ Ausência de dados específicos sobre gastos com previdência.

Maceió (AL)

Sobre o portal de Maceió, podemos mencionar como o maior ponto positivo o *layout* do *site* com a utilização de recursos visuais interativos, tais como atalhos coloridos, com formatação e fonte grandes que facilitam o acesso às informações. Por sua vez, podemos citar três pontos negativos relevantes: a inexistência de uma ferramenta de busca; a limitação de dados referentes aos anos de 2020 e de 2021; e, por fim, a constante exigência de inserção de dados nos campos de busca para se ter acesso a informações importantes, que poderiam ser disponibilizadas de maneira mais acessível e rápida.

O Portal da Transparência de Maceió é organizado de forma acessível, sendo as categorias de informações de fácil visualização, com atalhos interativos, com formatação e fonte grandes. O *design* é atraente, a navegação é intuitiva, mas

poderia melhorar com a utilização de mais cores e de recursos visuais semelhantes aos utilizados no Portal da Transparência da União.

Ademais, as principais informações não são encontradas à primeira vista, sendo necessária a utilização de campos de busca, com a inserção de alguns dados para se ter acesso às principais informações. É necessário, por exemplo, que o cidadão selecione um dos itens disponíveis (despesas, credores, programas, diárias, restos a pagar, QDD e despesas por órgão), além de ser obrigatório o preenchimento do ano, período, órgão e elemento da despesa, ou seja, são exigidos muitos detalhes que dificultam o acesso. Quando pesquisado, por exemplo, o ano de 2020, período de "07/01/2020 a 07/03/2020", órgão "secretaria municipal de educação", elemento da despesa "despesas correntes", foi possível visualizar o valor empenhado, liquidado e pago. No entanto, não foi possível verificar um relatório de fácil visualização que consolidasse todas as informações importantes, sendo necessária a busca de cada item. Por fim, não são utilizados gráficos, figuras e outros recursos visuais para facilitar o acesso e o entendimento das informações.

Conforme mencionado, é necessária a constante utilização dos campos de busca, com a inserção de alguns dados, para se ter acesso às principais informações, o que acaba aumentando o tempo de pesquisa. Por essa razão, muitos itens deixaram de ser pontuados, pois não foram atendidos em 3 minutos de busca. Entre os pontos positivos que merecem ser replicados podemos citar a utilização de atalhos coloridos; a existência de um atalho específico denominado "servidores", que dá acesso a um campo de busca detalhada que permite a pesquisa das remunerações dos servidores, e a presença de um "sistema de licitação", acessível através do ícone "licitações", no qual são disponibilizadas informações a respeito das contratações de forma acessível, rápida e organizada.

No tocante aos pontos negativos que merecem ser resolvidos podemos citar a constante exigência de inserção de dados nos campos de busca para se ter acesso a informações importantes que poderiam ser disponibilizadas de maneira mais acessível e rápida; a ausência de divulgação das minutas, bem como das versões assinadas, dos contratos celebrados e a inexistência da divulgação de dados anteriores a 2020.

Outrossim, como supracitado, é necessária a constante utilização dos campos de busca, com a inserção de alguns dados obrigatórios, para se ter acesso às principais informações, ou seja, são exigidos muitos detalhes que dificultam o acesso, e mesmo colocando-se alguns dados aleatórios, não foi possível realizar a busca de modo satisfatório, pois em alguns casos demorou um tempo considerável para serem disponibilizados os resultados pesquisados (janela "carregando" permaneceu por um bom tempo destacada) e, algumas vezes, apareceu "nenhum resultado encontrado".

Quando a pesquisa obteve êxito, como, por exemplo, em relação ao elemento da despesa "despesas correntes", no ano de 2020, período de "07/01/2020 a 07/03/2020", referente ao órgão "secretaria municipal de saúde", foi possível visualizar apenas o valor empenhado, liquidado e pago. Nesse contexto, não foi possível verificar um relatório de fácil visualização que consolidasse todas as informações importantes, sendo necessária a busca de cada item.

Sendo assim, embora já tenha alguns filtros pré-definidos, tais como o ano, o período, o órgão e o elemento da despesa, é necessário que o cidadão tenha conhecimento prévio a respeito do documento ou da informação que se busca para encontrá-la a partir da ferramenta de busca. Por fim, nos casos em que a busca foi bem-sucedida, os resultados divulgados foram pertinentes à chave de busca utilizada.

Destaques positivos

- ✓ *Layout* com recursos visuais interativos, contando com atalhos coloridos e com fonte chamativas;
- ✓ Existência de atalhos relevantes para informações sobre determinados temas, tais como servidores e licitações.

Destaques negativos

- ✗ Ausência de dados anteriores à 2021;
- ✗ Exigência de inserção de dados nos campos de busca para ser possível encontrar informações relevantes, o que aumenta o tempo de busca;
- ✗ Ausência das minutas e das versões assinadas dos contratos celebrados;
- ✗ Defasagem no uso de gráficos e outros recursos interativos;
- ✗ Ausência da ferramenta de busca tradicional.

Manaus (AM)

O principal ponto negativo apresentado pelo portal é a ausência de disponibilização de algumas informações, conforme será explicado melhor a seguir. Em compensação, um grande ponto positivo do portal em análise é a existência de um manual de navegação, que auxilia os cidadãos com o manejo das ferramentas disponibilizadas pelo *site*.

O *design* do portal não é atraente, sua estrutura e formato são extremamente simples, não proporcionando muita fluidez ao longo da navegação. Entretanto, isso não representa qualquer prejuízo em relação à obtenção das informações. Inclusive, essa simplicidade pode ajudar no momento da busca pelos dados desejados, uma vez que é reduzido o número de distrações. Um outro aspecto a

ser apontado é que o portal do Município de Manaus apresenta, logo na página inicial, os principais blocos de informações disponíveis para consulta. Entretanto, não há uma representação desses dados gerais em formato de gráfico, apenas um resumo do que cada um deles trata.

É importante pontuar que, para a pesquisa de boa parte das informações estabelecidas como itens para os fins do *Ranking*, foi utilizado quase o tempo limite estabelecido pelos parâmetros da pesquisa, isto é, os três minutos de busca. Esse cenário se concretizou, inclusive, nos itens cumpridos pelo portal. Merecem também ser destacados os pontos negativos que requerem atenção e os positivos que podem ser replicados por outros portais. Em relação ao primeiro grupo, observou-se algumas falhas na disponibilização das informações. Para exemplificar, o portal possui um campo dedicado aos programas e ações da municipalidade. Entretanto, mesmo aplicando todos os filtros existentes, nenhum dado foi apresentado. Outro aspecto negativo é a ausência de uma ferramenta de busca no portal. Sem esse tipo de instrumento, a procura por um assunto específico pode restar prejudicada, dificultando o exercício do direito ao acesso à informação pelos cidadãos.

Em paralelo, identificou-se dois pontos positivos. Em primeiro lugar, a existência de um manual de navegação, com todas as orientações necessárias para utilização dos serviços de informação disponíveis no portal. Nesse documento é possível encontrar um breve resumo de cada item, com explicações de como consultar dados da receita, despesas e dos servidores. Em segundo, há um campo dedicado à melhoria do próprio *site* a partir de contribuições dos internautas. O *card* questiona se a informação desejada foi procurada, indicando também um meio de comunicação com a administração para caso a resposta seja negativa. Esse esforço auxilia no contato entre a prefeitura e os munícipes, garantindo um canal de constante melhora do portal da transparência.

Como assinalado, o portal da transparência manauara carece de uma ferramenta de busca que possa permitir o acesso à informação de forma objetiva, clara e em linguagem de fácil compreensão. O principal obstáculo gerado é justamente nas hipóteses de os cidadãos não encontrarem as informações desejadas apenas pela sua própria navegação.

Destaques positivos

- ✓ Existência de um manual de navegação, o qual auxilia no manejo do portal;
- ✓ Disponibilização de um campo para melhoria do *site* a partir de contribuições do cidadão.

Destaques negativos

- ✗ *Design* não é atraente e não existe muita fluidez na navegação;
- ✗ Ausência de representações gráficas;
- ✗ Falhas na disponibilização das informações, não sendo obtido resultado mesmo após aplicação de filtros;
- ✗ Ausência de uma ferramenta de busca do portal.

Natal (RN)

O portal da transparência de Natal atendeu majoritariamente aos critérios estabelecidos para os fins deste *Ranking*. Como ponto positivo desse portal, há que se destacar a disponibilização de dados gerais sobre os gastos despendidos com educação, saúde, segurança e previdência, que podem ser encontrados na página inicial. Em contrapartida, como ponto negativo, chama-se a atenção para o fato de que não há discriminação dos específicos programas nos quais são

despendidos os valores de cada setor da administração pública e, além disso, não há informação acerca dos restos a pagar dos anos anteriores, das vantagens pessoais dos servidores, bem como sobre os procedimentos licitatórios e as minutas de contratos firmados com particulares.

O *site* do portal da transparência da cidade de Natal apresenta *design* intuitivo, que separa os dados por temas, possibilitando uma busca rápida por aqueles que lá buscarem informações. Apesar disso, nota-se que na apresentação dos dados consolidados há carência de recursos visuais, como gráficos, que poderiam auxiliar os cidadãos na compreensão das informações disponibilizadas.

A forma de apresentação dos gastos públicos não é graficamente favorável, dificultando a apreensão dos dados disponibilizados. Este ponto deve ser melhorado, pois, para que a transparência seja efetiva, as informações devem ser apresentadas de maneira acessível, de modo que haja controle dos cidadãos sobre a atividade do Estado.

O portal em questão possui ferramenta de busca que, em tese, viabilizaria a consulta rápida às informações disponíveis no *site*. No entanto, por meio dessa ferramenta não foi possível encontrar qualquer dos resultados desejados a partir do uso de palavras-chave gerais.

Destaques positivos

- ✓ Disponibilização na página inicial de dados gerais sobre gastos com serviços públicos, como, por exemplo, saúde e educação;
- ✓ O portal possui *design* intuitivo, separando os dados por tema.

Destaques negativos

- ✘ Ausência de discriminação dos programas específicos nos quais são gastos os valores de cada setor da Administração;
- ✘ Ausência de informações relevantes, tais como dos restos a pagar dos anos anteriores, das vantagens pessoais dos servidores e sobre contratos;
- ✘ Carência no uso de recursos visuais, como, por exemplo, gráficos;
- ✘ O uso da ferramenta de busca não é efetivo.

Palmas (TO)

O portal preencheu a maioria dos requisitos, porém existem falhas básicas e sérias no *site*, tal como a falta de acessibilidade para pessoas com deficiência e de um glossário. O ponto positivo está na sua estrutura concentrada em opções centrais.

O *layout* do portal é muito simples e ultrapassado, porém possui opções centrais que ajudam na pesquisa. A navegação no *site* é prejudicada pelas abas que necessitam ser abertas para encontrar uma informação, o que dificulta a experiência. Apesar disso, existe uma consolidação de dados que ajuda para encontrar informações específicas.

O tempo de pesquisa é médio e poucas vezes passou de dois minutos, porém em certos momentos foi necessária uma boa quantidade de cliques, já que a estrutura do portal dificulta a busca de certas informações. Um ponto que pode ser replicado é a centralização de certas opções ilustrativas, mas um que não pode ser seguido é o *layout* ultrapassado, lento e pouco funcional. Ademais, não existe ferramenta de busca no *site*, apenas algumas opções centrais e suas ramificações, o que, sem dúvidas, representa uma das principais falhas existentes.

Destaques positivos

- ✓ A estrutura da página inicial do portal é concentrada em opções centrais ilustrativas;
- ✓ Consolidação de dados para informações específicas.

Destaques negativos

- ✗ Falta de acessibilidade para pessoas com deficiência;
- ✗ Ausência de glossário;
- ✗ *Layout* do portal é ultrapassado e pouco funcional, com uma navegação prejudicada pelas abas que devem ser abertas para a pesquisa.

Porto Alegre (RS)

O Portal da Transparência do Município de Porto Alegre possibilita leitura leve e intuitiva, sendo facilmente acessível em dispositivos móveis. Não há ferramenta de pesquisa no portal, e não foram encontrados dados relativos à dívida pública.

Destaques positivos

- ✓ Possibilita leitura leve e intuitiva;
- ✓ Acessível em dispositivos móveis.

Destaques negativos

- ✗ Não há ferramenta de busca no portal;
- ✗ Não foram encontrados dados referentes à dívida pública.

Porto Velho (RO)

O Portal da Transparência da Prefeitura de Porto Velho é visualmente claro, com fácil identificação de categorias de informação e navegação acessível. Também há aba específica para Covid-19, com rol bastante extenso de categorias – há informações sobre legislação, contratações emergenciais, doações, dentre outras.

A estrutura do Portal da Transparência torna a pesquisa intuitiva. Ao clicar em uma categoria, diversas outras se abrem, possibilitando que se pesquise com exatidão. Além disso, os dados são sistematicamente divididos, ao longo do Portal, em classes relevantes para o acesso à informação e para a legislação financeira (como divisão entre repasses e transferências).

As subcategorias são muito específicas. Por isso, pode ser difícil navegar por elas, uma vez que utilizam termos técnicos em razão da especificidade. Essa dificuldade é remediada pela existência de glossário que abrange diversos termos.

Há categorias em que os dados estão disponíveis em diversos formatos (pdf, csv, excel, etc.). No entanto, também há abas em que as informações estão disponíveis em apenas um único formato, dificultando o acesso à informação.

No geral, as informações são atuais. Os empenhos, por exemplo, estão atualizados até o dia 13.12.21 (dois dias antes da consulta). Outros dados não são atualizados com tanta frequência. É o caso, por exemplo, dos vencimentos de servidores, cujas informações estão disponíveis apenas até ago/2021.

O Portal da Transparência da Prefeitura de Porto Velho é bastante completo e bem projetado. Salvo problemas pontuais, é um exemplo de estrutura para acesso à informação.

Destaques positivos

- ✓ A navegação é acessível, sendo o portal visualmente claro e intuitivo;
- ✓ Aba específica para temas referentes ao Covid-19, com informações sobre, por exemplo, legislação e contratações;
- ✓ Divisão sistemática e organizada para o acesso à informação e para legislação financeira;
- ✓ Glossário abrangente.

Destaques negativos

- ✗ Existência de documentos com apenas um formato disponível;
- ✗ Algumas informações desatualizadas, datando de agosto de 2021.

Recife (PE)

O portal da transparência de Recife é completo. A página inicial possui um *design* razoável, que, apesar de não muito agradável ou moderno esteticamente falando, possui as principais categorias para se encontrar as informações de interesse do cidadão.

O principal ponto negativo do portal está nas informações referentes à execução orçamentária. Com um número razoável de cliques e tempo disponível, em alguns casos só fomos capazes de encontrar amontoados de arquivos, alguns pesquisáveis e outros não, e não uma página clara e organizada que tratasse do orçamento do município com gráficos, tabelas etc. Sobre esse quesito, nota-se que a informação é disponibilizada, mas a navegação não é intuitiva ou de fácil acesso, tornando-a quase restrita.

Apesar do descrito, o portal conta com a maior parte dos demais requisitos legais, como e-sic, salários de servidores, informações sobre a dívida pública, dados que distinguem repasses de transferências, entre outros.

A ferramenta de pesquisa do portal funciona, mas utiliza o sistema do *Google* e não algo interno ao portal. Na prática, a pesquisa é prejudicada, vez que nem sempre o uso de palavras-chave permite a fácil identificação de um documento relevante.

Destaques positivos

- ✓ Presença da maioria dos requisitos legais referentes a transparência pública, como e-sic, salários de servidores e informações sobre a dívida pública;

Destaques negativos

- ✗ Falta de informações referentes a execução orçamentária, não sendo possível achar documentos claros;
- ✗ A ferramenta de pesquisa utiliza o sistema do *Google*, não possuindo algo interno do portal.

Rio Branco (AC)

O Portal da Transparência do Município de Rio Branco (AC) possui boas práticas quanto à implementação da Lei 12.527/11. Com efeito, o portal pode ser acessado facilmente a partir da página inicial do ente, havendo tratamento de informações mais relevantes referentes à execução orçamentária, disponibilização da legislação municipal e existência de Ouvidoria e e-Sic. Por

outro lado, o sítio eletrônico não disponibiliza uma página centralizada de dados abertos, nem permite maior detalhamento das despesas realizadas.

Quanto ao *design* do *site*, nota-se certo cuidado com a comunicação visual, visto haver recursos como ícones separados por cores e tabelas bem estruturadas, o que facilita a navegação, tornando-a intuitiva. No entanto, na aba “indicadores” é notória a dificuldade do portal em utilizar gráficos, figuras e recursos afins, pois, mesmo havendo um gráfico, não se encontra adequadamente alimentado, sem informações da despesa empenhada e das despesas com educação, saúde e pessoal. Vê-se, na verdade, que a correção dessa falha poderá facilitar o entendimento pelo cidadão das informações ali disponibilizadas.

Registra-se, outrossim, a dificuldade de acesso às informações sobre saúde, educação, segurança e previdência, que poderiam ser disponibilizadas em campo próprio, alheio àquele da despesa por função, já que para acesso por meio deste é necessário conhecimento prévio da estrutura do *site*. Soma-se a isso a ausência de publicação das informações acerca da dívida pública e das despesas correntes e de capital, como exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Por sua vez, pode o Portal do Cidadão ser aprimorado, passando a indicar também os locais (com respectivos endereços e telefones) em que oferecidos, eventualmente, outros serviços públicos, como registro de boletim de ocorrência ou acesso à vacinação.

Por fim, deve o ente se atentar à necessidade de manutenção de apenas um Portal da Transparência, visto existir outro, além do principal disponível no endereço <<http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/portal/>>. Alguns Tribunais de Contas, a exemplo do TCM/BA, têm considerado a necessidade de “manter ativo somente um único portal de transparência, mantido atualizado e com linguagem de fácil compreensão” (Res. 1.426/2021). Quanto à ferramenta de busca, sugere-se à aprimoração, passando a incluir filtros de buscas, a fim de melhor retorno à consulta formulada.

Destaques positivos

- ✓ Tratamento de informações mais relevantes referentes à execução orçamentária, legislação municipal, ouvidoria e e-SIC;
- ✓ Design do portal separado por cores e tabelas bem estruturadas, o que torna o *site* intuitivo.

Destaques negativos

- ✗ Dificuldade do portal em utilizar gráficos e outros recursos visuais;
- ✗ Informações relevantes, como as relativas à saúde e à educação, não são disponibilizadas de modo acessível, não havendo campo próprio;
- ✗ Ausência de informações sobre a dívida pública, despesas correntes e de capital;
- ✗ Existência de outro portal da transparência do Município.

Rio de Janeiro (RJ)

O portal da transparência da cidade do Rio de Janeiro é bem completo, bem estruturado e de navegação intuitiva. A grande maioria dos tópicos analisados para os fins do *Ranking* foram encontrados facilmente no portal, que conta com um ótimo *design*, algo que facilita a busca por dados.

Questões como execução orçamentária, gastos com saúde, questões relacionadas à Covid-19, entre outras, estão presentes no portal, que utiliza frequentemente gráficos, tabelas e outros mecanismos de apresentação de informação visual. Essas ferramentas são editáveis, permitindo que o cidadão procure por informações específicas nos gráficos, compare-as com outros dados etc.

Por meio dos mecanismos já mencionados, além da própria organização e estrutura do portal, as informações podem ser encontradas com poucos cliques e em pouco tempo de pesquisa, algo extremamente positivo para a finalidade do *site*.

Os pontos negativos são poucos. Mas há de se mencionar, por exemplo, informações específicas que não foram encontradas no portal durante nossa pesquisa, como programas específicos aos quais se destinaram montantes da execução orçamentária relacionada à saúde, previdência, segurança pública etc. No restante, como dito, o portal preenche bem os requisitos analisados e cumpre sua função muito bem.

Ademais, vale mencionar que a ferramenta de busca do portal funciona bem, possui diversos filtros para facilitar a busca pela informação desejada e responde bem a pesquisas com palavras-chave, mesmo quando se busca por um documento sobre o qual não temos conhecimento prévio.

Destaques positivos

- ✓ *Design* organizado e intuitivo, o que ajuda na busca das informações;
- ✓ Utilização de recursos visuais na divulgação de dados, como gráficos e tabelas;
- ✓ Existência de filtros na ferramenta de busca do portal.

Destaques negativos

- ✗ Ausência de determinadas informações específicas, como, por exemplo, as relativas à saúde, previdência e segurança pública.

Salvador (BA)

O portal em questão conta com uma página inicial bem-organizada, que permite um acesso intuitivo aos principais temas de interesse do cidadão. O menu superior da página inicial já possibilita o acesso direto a informações relacionadas a aspectos orçamentários e de gestão, além de também conter um botão que encaminha o usuário diretamente à seção de dados abertos. Um ponto negativo que merece atenção é a falta de precisão e especificidade na divulgação dos gastos com programas e áreas específicas. Isso porque apenas os números absolutos desses gastos são divulgados de maneira acessível no portal.

Conforme mencionado acima, a organização e o *layout* do portal são destaques positivos, vez que possibilitam uma navegação intuitiva e simples. Evidentemente, algumas informações exigem a realização de um percurso mais longo, mas, de maneira geral, os temas de maior interesse podem ser facilmente encontrados.

Há a possibilidade de filtrar a busca pela natureza da despesa (corrente ou de capital), mas, em teste com o exercício de 2020, o filtro não funcionou. Além disso, o portal não faz a distinção entre despesas correntes e de capital. É possível, no entanto, filtrar a busca por grupos de despesa, como, por exemplo, amortização da dívida, inversões financeiras, investimentos, pessoal e encargos sociais etc.

O portal em questão não conta com ferramenta de busca que viabilize consulta rápida e fácil às informações disponíveis no *site*. A ferramenta disponível é limitada e encontra, no mais das vezes, resultados pouco úteis e nada precisos.

Destaques positivos

- ✓ O portal possui um *layout* bem-organizado, permitindo um acesso intuitivo e simples;
- ✓ Acesso rápido e direto aos aspectos orçamentários, de gestão e dos dados abertos.

Destaques negativos

- ✗ Ausência de precisão na divulgação dos gastos com programas específicos, havendo apenas números absolutos;
- ✗ A ferramenta de busca não apresenta uma consulta rápida e eficaz;
- ✗ Ausência de diferenciação entre despesas correntes e de capital.

São Luís (MA)

O Portal apresenta uma desmedida ausência de informações acerca do planejamento de gastos e da parte orçamentária do ente. Os dados, além de difícil acesso, não estão completos, enquanto outros nem mesmo foram encontrados. Ainda, o portal carece de atributos estabelecidos pela LAI, como, por exemplo, na forma pela qual algumas informações foram divididas. Por outro lado, o destaca-se no que se refere à comunicação entre o ente e a população, como também na disponibilização de dados que facilitam esse acesso.

Um dos piores problemas encontrados foi o *layout*, que não apresenta uma boa distribuição entre os ícones da página central, além de ter um visual poluído. Algumas informações são desnecessárias para os fins de uma página principal, o que acabou ocupando o espaço de algumas informações relevantes. O Portal também apresenta uma estrutura desorganizada, o que acaba dificultando a pesquisa das informações e fugindo, em partes, do escopo da página.

Da mesma forma, os ícones utilizados na página principal não contribuem para a acessibilidade às informações; eles apresentam excessos de informação, não sendo objetivos. Dado o exposto, não é possível listar os itens principais (de informação para os fins deste *Ranking*) presentes na primeira página, visto que há um excesso de informações e, por vezes, não é possível constatar ao que se refere cada ícone, devido à falta de objetividade.

Como assinalado, o excesso de informações e a falta de objetividade do *site* ensejam uma demora na pesquisa, aumentando os cliques para encontrar as informações necessárias, quando possível.

Apesar de apresentar muitas informações na página principal – muitas delas desnecessárias – a ferramenta de busca não se encontra disponível nela. Após uma ampla busca pelo *site*, a ferramenta pode ser encontrada em uma janela à parte, ao lado direito do Portal, demonstrando a falta de acessibilidade constatada no *site*.

Destaques positivos

- ✓ Destaque na comunicação entre o ente e a população;
- ✓ Disponibilização de dados que facilitam o acesso.

Destaques negativos

- ✗ Ausência de informações acerca do planejamento de gastos e das questões orçamentárias;
- ✗ *Layout* não apresenta boa distribuição entre os ícones e a página central, possuindo um visual poluído e desorganizado;
- ✗ Dificuldade para encontrar a ferramenta de busca, que não se encontra disponível na página principal.

São Paulo (SP)

O Portal da Transparência da Cidade de São Paulo, mantido pela Controladoria Geral do Município, é bem-organizado, com leitura limpa e navegação rápida, inclusive em dispositivos móveis. Cumpre, de forma satisfatória, os requisitos de acesso à informação. A seção “transparência em mapas” apresenta informações georreferenciadas sobre serviços públicos, sendo um dos destaques do portal.

Não foi possível localizar os gastos relativos à segurança pública e as informações relativas a repasses e transferências.

Destaques positivos

- ✓ O portal é bem-organizado, com apresentação limpa e navegação rápida, inclusive em dispositivos móveis;
- ✓ Possui uma seção de “transparência em mapas”, a qual apresenta informações georreferenciadas sobre serviços públicos.

Destaques negativos

- ✗ Não foi possível encontrar os gastos referentes à segurança pública;
- ✗ Ausência de informações relativas a repasses e transferências.

Teresina (PI)

O Portal da Transparência da Prefeitura de Teresina é bastante completo. Logo no início, há divisão clara e visual entre categorias: receitas, orçamentos, passagens, dentre outras. Existe uma aba específica para Covid-19, englobando receitas, despesas e contratos relativos à pandemia.

Por meio de buscas rápidas no Portal, é possível encontrar as principais informações sobre a atuação da Prefeitura de Teresina, como gastos com saúde, educação e previdência. As informações relativas à Lei de Responsabilidade Fiscal também são valorizadas, com disponibilização em aba específica.

O Portal da Transparência também redireciona facilmente para o e-SIC, no qual é possível realizar pedidos de acesso à informação. Nesse *site*, há diversas estatísticas sobre esses pedidos; entretanto, há certa dificuldade para se compreender o índice de deferimento desses pedidos.

A atualidade das informações presentes no Portal também chama a atenção. Isso porque algumas abas contêm dados extremamente recentes, como os vencimentos dos servidores (que já conta com informações referentes a nov./21). Além disso, esses dados estão disponíveis em ampla variedade de formatos eletrônicos, como pdf e csv.

Em síntese, o Portal da Transparência da Prefeitura de Teresina é, em grande parte, adequado à legislação e cumpre os requisitos necessários ao acesso à informação.

Destaques positivos

- ✓ Há uma divisão clara e visual das categorias mais relevantes do portal;
- ✓ Existe uma aba específica relativa à Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrando valorização do tema;
- ✓ Grande quantidade de dados sobre os pedidos acesso à informação;
- ✓ Atualidade das informações presentes no portal, com grande diversidade de formatos;
- ✓ Aba específica para os temas referentes à Covid-19.

Destaques negativos

- × Dificuldade de compreender o índice de deferimento de pedidos de acesso à informação.

Vitória (ES)

O maior ponto positivo do portal de Vitória (ES) é o modo como ele apresenta, já em sua página inicial, informações relativas a gastos, receita e contratos, tudo isso a partir de representações gráficas de fácil assimilação. Já um aspecto negativo do portal é a ausência de uma ferramenta de busca, que será abordada em seguida.

Como referido, nesse portal algumas informações são apresentadas ao início de sua página. Nesse sentido, o *design* é muito atraente, justamente por ser claro e direto em relação às suas representações gráficas. Além do mais, sua navegação é de fácil manejo, uma vez que os principais dados presentes no portal podem ser encontrados à primeira vista. Importante pontuar que as informações presentes nesses gráficos correspondem a uma consolidação, sendo que é possível destrinchar detalhes de cada um dos dados.

Em decorrência da facilidade na navegação, a maior parte dos quesitos estabelecidos para os fins do *Ranking* foi satisfeita a partir de busca em um curto período e com o emprego de poucos cliques. A disponibilização de gráficos na página inicial do portal é um grande ponto positivo que merece ser replicado por outros entes da federação, considerando que tais representações facilitam a assimilação da informação e, muitas vezes, garantem o acesso a ela com maior rapidez. Todavia, há dois pontos negativos que requerem uma atenção das autoridades. Primeiro, não há uma barra que possibilite buscas dentro do portal a partir de palavras-chave. Essa ausência pode dificultar a procura de

determinadas informações por parte dos cidadãos. Segundo, os ícones ao lado direito da página, representando o *Twitter*, *Facebook* e *WhatsApp*, não direcionam os internautas aos respectivos perfis da municipalidade em tais redes sociais. O que se opera é a abertura dessas redes para que o cidadão compartilhe o *link* de acesso ao portal da transparência. Isso, no entanto, não garante um maior contato da administração com os cidadãos.

Conforme assinalado, o portal da transparência vitoriense carece de uma ferramenta de busca que possa permitir o acesso à informação de forma objetiva, clara e em linguagem de fácil compreensão. O principal obstáculo ao acesso ocorre justamente nas hipóteses em que os cidadãos não possam encontrar as informações desejadas apenas pela sua própria navegação.

Destaques positivos

- ✓ Apresentação na página inicial do *site* de informações relativas a gastos, receitas e contratos;
- ✓ *Design* do portal é atraente, sendo claro e direto em relação as representações gráficas, facilitando a navegação;
- ✓ Utilização de recursos visuais como gráficos, o que facilita a assimilação da informação e o acesso;

Destaques negativos

- ✗ Ausência de ferramenta de busca;
- ✗ Os ícones referentes a redes sociais não direcionam para uma conta do portal da transparência, sendo apenas uma forma de compartilhá-lo.

7. Destaques positivos e negativos do Governo Federal

O Portal da Transparência do Governo Federal, mantido pela Controladoria Geral da União, apresenta boa diagramação e fácil utilização, inclusive em dispositivos móveis. Em algumas oportunidades, o portal apresentou momentos de instabilidade e lentidão nas respostas às consultas realizadas, mas a experiência de acesso é, em geral, muito boa. Destacam-se as informações detalhadas dos documentos relativos aos estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento), bem como as informações relativas à remuneração dos servidores públicos. A geração automática de gráficos, durante as consultas, facilita o entendimento dos dados apresentados.

Como ponto negativo, é possível ressaltar a falta de informações relativas à dívida pública e aos restos a pagar. Trata-se de um portal consolidado e que atende, de forma adequada, ao fim a que se destina.

Destaques positivos

- ✓ O portal apresenta boa diagramação e fácil utilização, inclusive em dispositivos móveis;
- ✓ Grande detalhamento em documentos relativos aos estágios das despesas e nas informações relativas à remuneração dos servidores públicos;
- ✓ Geração automática de gráficos durante as consultas.

Destaques negativos

- ✗ O portal apresenta certas instabilidades e lentidão nas consultas realizadas;
- ✗ Ausência de informações relativas à dívida pública e restos a pagar.

8. Metodologia

O Ranking da Transparência dos Portais Eletrônicos dos Estados e Capitais Brasileiros foi elaborado por meio de pesquisas desenvolvidas coletivamente pelos alunos participantes do NETACIP, valendo-se da análise dos dados disponibilizados nos Portais de Transparência na Internet do Governo Federal, bem como de todos os Estados do Brasil e de suas Capitais.

Para desenvolvimento do trabalho, os estudantes foram divididos em equipes, e, a cada equipe, foram designadas treze ou catorze localidades diferentes para estudo e análise durante o semestre. Com o objetivo de orientar a investigação dos referidos Portais de Transparência, foram fixados os critérios examinados.

O ponto de partida desta edição do NETACIP foram os critérios utilizados na última edição do grupo, os quais, no decorrer do semestre, foram revisados e aprimorados após o debate entre os professores coordenadores, monitores(as) e pesquisadores(as) participantes do núcleo, tendo em vista os resultados e observações realizadas no exercício da pesquisa, especialmente a percepção de que, após transcorridos já quase 10 anos da promulgação da LAI, não há mais como tolerar o atraso no cumprimento de certas obrigações legais.

De modo geral, foram analisados aspectos referentes à existência de canais de comunicação com a sociedade, bem como o conteúdo da informação divulgada. Também foram consideradas a existência e acessibilidade de informações referentes à publicação de gastos – especialmente com saúde, educação, segurança pública e previdência –, tal como informações sobre programas governamentais e outros dados orçamentários.

Cada uma das informações pesquisadas correspondia a uma exigência legal explícita quanto dados que deveriam ser disponibilizados aos administrados, ou a um desdobramento dessas exigências. Tais critérios de pesquisa foram extraídos dos seguintes instrumentos normativos: (i) o Decreto n. 5.482, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal; (ii) a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação ou LAI, e que 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 de 1988, entre outras providências; e (iii) a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também chamada Lei de Responsabilidade Fiscal ou LRF, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

A tabela indicativa de todos os critérios considerados e respectivas pontuações, correspondentes à importância atribuída ao tipo de informação em jogo relativamente às demais (e, assim, ao seu peso na nota final), está disponível em item específico adiante.

Em termos práticos, a metodologia de pesquisa consistiu no acesso pelos pesquisadores aos portais eletrônicos de transparência dos governos das localidades por eles escolhidas, e na tentativa de encontrar nestes portais determinadas informações pré-selecionadas.

Os resultados da pesquisa deveriam ser preenchidos em uma tabela padrão do Excel, informando objetivamente se aquele critério de pesquisa foi ou não atendido pelo portal da transparência, em um parâmetro binário de “sim” ou “não”.

Assim, se o aluno conseguisse encontrar a informação correspondente àquele critério de pesquisa no portal eletrônico de transparência da localidade em questão, ele responderia que “sim”, atestando o atendimento ao critério. Por outro lado, caso não tivesse logrado êxito ao buscar o dado objeto da pesquisa, responderia apenas “não”.

Com isso foi atribuída a nota zero aos casos de inobservância ao critério, enquanto foi atribuída a nota correspondente à pontuação de cada critério examinado nas hipóteses em que se verificava seu cumprimento. Dessa maneira, dado o parâmetro binário de análise – atendimento, ou não, do critério –, as notas também sempre foram atribuídas conforme esse padrão, cabendo somente duas alternativas: ou a nota zero, no caso de não atendimento, ou a nota “cheia” correspondente ao critério, no caso de atendimento.

As pontuações para cada critério foram escalonadas considerando a relevância de cada qual, especialmente em vista do juízo de que já não se pode aceitar a inobservância de alguns dos critérios, os quais receberam pontuação mais elevada. Esses tiveram, assim, um peso maior na nota final de transparência de cada Estado ou Capital.

Ainda, ao lado da atribuição, ou não, da nota, em função da verificação do atendimento, ou não, de cada critério, o aluno deveria preencher um campo de “observações”, no qual deveria descrever a sua experiência de pesquisa daquele dado, de modo a esclarecer melhor o processo e o resultado da pesquisa, bem como entregar um relatório descritivo dos principais pontos positivos e negativos das localidades examinadas, que consiste no texto que passa a compor este relatório adiante, a partir do item 3.2.

Além do conteúdo dos Portais Eletrônicos de Transparência, foi considerado o tempo e o número de cliques necessários para a obtenção das

informações requeridas nos critérios de pesquisa, como forma de auferir a acessibilidade destes dados.

O principal parâmetro utilizado na pesquisa do NETACIP, entretanto, foi o tempo.

Caso os alunos não conseguissem encontrar a informação desejada em até 3 minutos de pesquisa, poderia se considerar que o Portal da Transparência não foi bem-sucedido em fornecer aquela informação, e, portanto, não teria atendido aquele critério específico. Isso não apenas ajudou a padronizar referências, como também reflete a realidade de quem costuma buscar por alguma informação em *sites* na internet, já que, na prática, poucas são as pessoas que perderiam mais tempo navegando em um *site* para localizar o dado em uma situação regular.

Por sua vez, o número de cliques necessários para encontrar a informação foi utilizado como um dado auxiliar, também observado durante a pesquisa pelos alunos e anotado dentro do campo destinado a observações.

A inspiração para o parâmetro temporal foi o método usado no processo de aprimoramento, renovação e modernização do Portal da Transparência da Câmara dos Deputados, conforme foi explicado aos alunos da edição de 2019, em palestra ministrada pela convidada Dra. Patrícia Roedel, Diretora do LabHacker, órgão de inovação da Câmara dos Deputados.

Atualmente, o Portal da Transparência do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados é uma das maiores referências de transparência administrativa, e a sua formatação atual dependeu da análise do tempo para acesso à informação. Segundo Patrícia Roedel, pesquisas indicaram que, após os primeiros 3 minutos de busca, a maior parte dos cidadãos desiste e acaba frustrada no seu desejo de obter a informação a qual tem direito.

O tempo e o número de cliques são importantes pontos de observação, porque a transparência de fato significa, mais do que a mera disponibilização da informação pelo Poder Público, a garantia de que ela possa efetivamente ser acessada e compreendida pelo cidadão de forma simples e em tempo razoável.

A garantia de transparência não se traduz apenas na observância ao princípio da publicidade, mas abrange escopo muito mais amplo: o dever de transparência pública impõe à Administração o dever de se assegurar que a divulgação dos dados seja feita de maneira a garantir que o cidadão comum consiga realmente ser informado a partir deles, ou seja, que possa facilmente compreender e extrair uma conclusão a partir dos dados acessados.

Quando o administrado necessita de muito tempo e muitos cliques para encontrar a informação desejada, tem-se um indicativo de que a transparência ainda não está sendo plenamente exercida pelo Poder Público, pois a informação não está disponibilizada de modo que seu acesso seja fácil, rápido, intuitivo e inteligível para o cidadão. A ampliação do tempo e do número de cliques necessários a se alcançar um dado pode ser interpretada como uma forma de tentar escondê-lo, como em um pretenso cumprimento da LAI que, como se costuma falar na linguagem popular, é apenas “para inglês ver”, sendo, na prática, ineficaz.

Além da definição dos critérios de pesquisa, também houve preocupação dos componentes do NETACIP em revisar as pontuações correspondentes a cada critério (na prática determinantes do peso de cada um deles na nota final atribuível ao Estado ou Capital), de modo que eles fossem balanceados, e o resultado final revelasse da maneira mais objetiva e justa possível a classificação do Portal de Transparência daquela localidade no Ranking.

A pesquisa das localidades foi dividida em 4 grupos, da seguinte maneira:

| GRUPO 1 | GRUPO 2 | GRUPO 3 | GRUPO 4 |
|--------------------|-------------------|---------------------|---------------------|
| Macapá (AP) | Acre | Minas Gerais | RJ (capital) |
| Natal (RN) | Boa Vista (RR) | Florianópolis (SC) | Aracaju (SE) |
| Alagoas | Rio Branco (AC) | Piauí | Belo Horizonte (MG) |
| Salvador (BA) | Amapá | RJ (Estado) | Recife (PE) |
| Goiânia (GO) | Bahia | Rio Grande do Norte | Teresina (PI) |
| Espírito Santo | São Luís (MA) | Porto Alegre (RS) | Rio Grande do Sul |
| Cuiabá (MT) | Goiás | Rondônia | Porto Velho (RO) |
| Mato Grosso do Sul | Campo Grande (MS) | São Paulo (capital) | Roraima |
| Amazonas | Sergipe | Tocantins | Santa Catarina |
| Ceará | Maceió (AL) | Belém (PA) | Pará |
| Distrito Federal | Manaus (AM) | João Pessoa (PB) | Paraíba |
| Maranhão | Fortaleza (CE) | Curitiba (PR) | Paraná |
| Mato Grosso | Vitória (ES) | Pernambuco | Palmas (TO) |
| São Paulo (Estado) | | Governo Federal | |

9. Bibliografia

Para além da realização da pesquisa empírica a partir da elaboração do Ranking da Transparência, as atividades do Netacip contaram com reuniões teóricas, intercaladas com as reuniões empíricas, a fim de discutir a bibliografia indicada e capacitar os alunos sobre o tema da transparência e da comunicação pública, de modo a munir-los com o conhecimento teórico necessário para analisar com qualidade os dados obtidos no preenchimento do Ranking.

A bibliografia lida e discutida pela turma de 2021 do Netacip foi a seguinte:

1. BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986
2. BRASIL. Governo Federal. Ministério da Justiça. **“Lei de Acesso à Informação - A informação é direito de todos”**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/lei-de-acesso-a-informacao-a-informacao-e-direito-de-todos>>
3. BRASIL. Lei federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)
4. BRASIL. Decreto federal n. 7.724, de 16 de maio de 2012 (Regulamento da Lei de Acesso à Informação)
5. “Mapa da LAI”, disponibilizado no sítio eletrônico “Acesso à Informação” do Governo Federal.
6. “Mapa do Decreto n. 7.724”, disponibilizado no sítio eletrônico “Acesso à Informação” do Governo Federal.
7. Precedentes do “Banco de precedentes da Controladoria-Geral da União – CGU” e da “Comissão Mista de Reavaliação de Informações - CMRI” atinentes à aplicação da Lei de Acesso à Informação – LAI.
8. BUCCI, Eugênio. **O Estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015
9. SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018
10. FURTADO, Monique Rocha; VIEIRA, James Batista. ONLL – Observatório da Nova Lei de Licitações. **Portal Nacional de Contratações Públicas: uma nova lógica jurídica, gerencial e econômica para a Lei de Licitações e Contratos**. Disponível em: <<https://www.novalelicitacao.com.br/2021/05/13/portal-nacional-de-contratacoes-publicas-uma-nova-logica-juridica-gerencial-e-economica-para-a-lei-de-licitacoes-e-contratos/>>

11. PEREZ, Elaine. **A LGPD nas licitações e contratações públicas**. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/elas-no-jota/a-lgpd-nas-licitacoes-e-contratacoes-publicas-29072021>>

Além dos textos supracitados, de leitura obrigatória, os alunos tinham acesso à biblioteca digital do Netacip, disponibilizada na plataforma Moodle USP Extensões, onde poderiam acessar e realizar a leitura complementar da bibliografia lida em outras edições do Netacip, que inclui os seguintes textos:

1. HABERMAS, Jürgen. *Political Communication in Media Society: Does Democracy Still enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on empirical Research*. In: *Communication Theory*, 16 (2006) 411–426, International Communication Association.
2. SUNSTEIN, Cass R. *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton, Oxford: Princeton University Press, 2018
3. GONÇALVES, José Renato. **Acesso à informação das entidades públicas**. Coimbra: Almedina, 2002
4. MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003
5. MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Princípio da Transparência**. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de Direito Administrativo: Volume 1 – Teoria geral e princípios do Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015
6. BASSOTTI, Ivani M.; SANTOS, Thiago S. (org.). **Tópicos essenciais sobre gestão pública**. São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016
7. APFELROTH, Joshua. *Recent developments in information regulation: the open government act – a proposed bill to ensure the efficient implementation of the freedom of information act*. *Administrative Law Review*: 58:1, 2006

8. WEAVER, Russell L. *Transparency, privacy and the Snowden affair*. In: IRÈNE (et al) (edit). *Transparency in the open government era*. Paris: Imodev, 2015
9. VIEIRA DA COSTA, João Roberto (org.). **Comunicação de interesse público: ideias que movem pessoas e fazem um mundo melhor**. São Paulo: Jaboticaba, 2006
10. BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU) – **Acórdão 1832/2018-Plenário**, que analisa a transparência de portais de 135 organizações públicas federais, compreendendo também a leitura da tabela que compõe o Anexo I deste acórdão e consolida as ações previstas pela Câmara dos Deputados para correção das desconformidades apontadas no Acórdão 1832/2018-TCU-Plenário
11. BRASIL. Normas sobre as Páginas de Transparência Pública (Portaria interministerial n. 140, de 16 de março de 2006);
12. BRASIL. Normas sobre as Páginas de Transparência Pública (Decreto federal n. 5.482, de 30 de junho de 2005);
13. BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar federal n. 101, de 4 de maio de 2000);
14. BRASIL. Lei do *Habeas Data* (Lei federal n. 9.507, de 9 de janeiro de 1997);
15. BRASIL. Lei Federal de Processo Administrativo (Lei federal n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999);
16. BRASIL. Lei de Arquivos Públicos (Lei federal n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991);
17. BRASIL. Decreto atinente ao Credenciamento de Segurança e ao Tratamento de Informação Classificada (Decreto federal n. 7.845, de 14 de novembro de 2012)
18. UNITED STATES OF AMERICA. *The Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. § 552, as amended by Public Law N. 110-175, 121 Stat. 2524, and Public Law N. 111-83, § 564, 123 Stat. 2142, 2184

10. Portais analisados

Foram analisados o Portais da Transparência dos Estados e Capitais do Brasil, cujos endereços eletrônicos podem ser encontrados a seguir:

1. Portal da Transparência do Estado do Acre:
<<http://transparencia.ac.gov.br/>>;
2. Portal da Transparência do Estado do Alagoas:
<<https://transparencia.al.gov.br/>>;
3. Portal da Transparência do Estado do Amapá:
<<http://www.transparencia.ap.gov.br/>>;
4. Portal da Transparência do Estado do Amazonas:
<<http://www.transparencia.am.gov.br/>>;
5. Portal da Transparência do Município de Aracajú:
<<https://transparencia.aracaju.se.gov.br/>>
6. Portal da Transparência do Estado da Bahia:
<<http://www.transparencia.ba.gov.br/>>;
7. Portal da Transparência do Município de Belém:
<<http://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/>>;
8. Portal da Transparência do Município de Belo Horizonte:
<<https://transparencia.pbh.gov.br/>>;
9. Portal da Transparência do Município de Boa Vista:
<<https://transparencia.boavista.rr.gov.br/>>;
10. Portal da Transparência do Município de Campo Grande:
<<https://transparencia.campogrande.ms.gov.br/>>;

11. Portal da Transparência do Estado do Ceará:
<<https://cearatransparente.ce.gov.br/>>;
12. Portal da Transparência do Município de Cuiabá:
<<http://transparencia.cuiaba.mt.gov.br/>>;
13. Portal da Transparência do Município de Curitiba:
<<https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/>>;
14. Portal da Transparência do Distrito Federal:
<<http://www.transparencia.df.gov.br/>>;
15. Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo:
<<https://transparencia.es.gov.br/>>;
16. Portal da Transparência do Município de Florianópolis:
<<https://www.pmf.sc.gov.br/transparencia/>>;
17. Portal da Transparência do Município de Fortaleza:
<<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>>;
18. Portal da Transparência do Município de Goiânia:
<<https://www.goiania.go.gov.br/transparencia/>>;
19. Portal da Transparência do Estado de Goiás:
<<http://www.transparencia.go.gov.br/>>;
20. Portal da Transparência do Governo Federal:
<<https://www.portaltransparencia.gov.br/>>;
21. Portal da Transparência do Município de João Pessoa:
<<https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/>>;
22. Portal da Transparência do Município de Macapá:
<<http://servicosmacapa.govbr.cloud/pronimtb/>>;
23. Portal da Transparência do Município de Maceió:
<<https://www.transparencia.maceio.al.gov.br/>>;
24. Portal da Transparência do Município de Manaus:
<<https://transparencia.manaus.am.gov.br/>>;

25. Portal da Transparência do Estado de Maranhão:
<<http://www.transparencia.ma.gov.br/>>;
26. Portal da Transparência do Estado do Mato Grosso:
<<http://www.transparencia.mt.gov.br/>>;
27. Portal da Transparência do Estado do Mato Grosso do Sul:
<<http://www.transparencia.ms.gov.br/>>;
28. Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais:
<www.transparencia.mg.gov.br>;
29. Portal da Transparência do Município de Natal:
<<https://www2.natal.rn.gov.br/transparencia/#/>>;
30. Portal da Transparência do Município de Palmas:
<<http://prodata.palmas.to.gov.br:8080/sig/app.html#/transparencia/index>>;
31. Portal da Transparência do Estado do Pará:
<<http://www.transparencia.pa.gov.br/>>;
32. Portal da Transparência do Estado da Paraíba:
<<https://transparencia.pb.gov.br/>>;
33. Portal da Transparência do Estado do Paraná:
<<http://www.transparencia.pr.gov.br/>>;
34. Portal da Transparência do Estado de Pernambuco:
<<http://web.transparencia.pe.gov.br/>>;
35. Portal da Transparência do Estado do Piauí:
<<https://transparencia.pi.gov.br/>>;
36. Portal da Transparência do Município de Porto Alegre:
<<https://transparencia.portoalegre.rs.gov.br/>>;
37. Portal da Transparência do Município de Porto Velho:
<<https://transparencia.portovelho.ro.gov.br/>>;
38. Portal da Transparência do Município de Recife:
<<http://transparencia.recife.pe.gov.br/>>;

39. Portal da Transparência do Município de Rio Branco:
<<http://transparencia.riobranco.ac.gov.br/>>;
40. Portal da Transparência do Estado do Rio de Janeiro:
<<http://www.transparencia.rj.gov.br/>>;
41. Portal da Transparência do Município do Rio de Janeiro:
<<https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia>>;
42. Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Norte:
<<http://www.transparencia.rn.gov.br/>>;
43. Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul:
<<https://www.transparencia.rs.gov.br/>>;
44. Portal da Transparência do Estado de Rondônia:
<<https://transparencia.ro.gov.br/>>;
45. Portal da Transparência do Estado de Roraima:
<<https://www.transparencia.rr.gov.br/>>;
46. Portal da Transparência do Município de Salvador:
<<http://www.transparencia.salvador.ba.gov.br/>>;
47. Portal da Transparência do Estado de Santa Catarina:
<<https://www.transparencia.sc.gov.br/>>;
48. Portal da Transparência do Município de São Luís:
<<https://transparencia.saoluis.ma.gov.br/>>;
49. Portal da Transparência do Estado de São Paulo:
<<http://www.transparencia.sp.gov.br/>>;
50. Portal da Transparência do Município de São Paulo:
<<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/>>;
51. Portal da Transparência do Estado de Sergipe:
<<https://transparencia.se.gov.br/>>;
52. Portal da Transparência do Município de Teresina:
<<http://transparencia.teresina.pi.gov.br/>>;

53. Portal da Transparência do Estado de Tocantins:

<<https://www.transparencia.to.gov.br/>>;

54. Portal da Transparência do Município de Vitória:

<<https://transparencia.vitoria.es.gov.br/>>.

11. Trabalhando com a Transparência Administrativa

Marcos A. Perez¹

Em 2015, ao lado do **Prof. Rodrigo Pagani de Souza**, criei na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP) o chamado Núcleo de Estudos da Transparência Administrativa e da Comunicação de Interesse Público (NETACIP), ainda ativo, voltado a promover debates entre alunos, pesquisadores, professores e profissionais da área pública e privada sobre a transparência administrativa em ampla acepção.

Ao longo desse período, a partir dos trabalhos do NETACIP, consegui aprofundar estudos e pesquisas sobre a transparência administrativa, o que me possibilitou a partir de 2017 criar e ministrar no programa de pós-graduação da FDUSP (mais uma vez ao lado do **Prof. Rodrigo Pagani de Souza**) uma disciplina sobre o tema e, mais recentemente, criar uma disciplina optativa para os alunos de graduação.

¹ Professor Associado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Neste momento, em que o NETACIP traz a público os primeiros resultados de suas pesquisas, parece-me relevante apresentar uma introdução jurídica e, de certo modo, histórica sobre a transparência administrativa.

O fenômeno da transparência não se refere unicamente à Administração Pública. O Estado no exercício de todas suas funções (jurisdicional, legislativa ou administrativa) tem o dever de observar o princípio geral da transparência ou, em outras palavras, o direito fundamental de acesso à informação. Entretanto, o foco destas linhas é tratar da transparência na Administração Pública, sob influxo do Direito Administrativo, daí utilizar-se a expressão “*transparência administrativa*”, ainda que boa parte das observações e das conclusões a seguir tiradas sejam válidas também para o tema quando visto sob uma angular maior.

O direito brasileiro atual (constitucional e administrativo) é resultado de um processo histórico iniciado nos escombros de 1945, cujo impulso é global e contínuo, ainda que relacionado a agendas distintas e nem sempre complementares ou coincidentes: a globalização dos direitos fundamentais, de um lado, e a chamada globalização econômico-neoliberal, de outro.

Há muito, os teorizadores do Direito Administrativo, Constitucional e da Filosofia e Sociologia do Direito trabalham o tema da transparência administrativa, ainda que não utilizem necessariamente essa terminologia. De fato, há tempos verifica-se a necessidade ou o dever de a Administração deixar de manter em segredo suas atividades ou os motivos de suas decisões e abrir-se ao olhar crítico das pessoas em geral, não só em razão de estas atividades serem mantidas financeiramente pelos contribuintes, mas também e principalmente porque a democracia ter como valor fundamental o acesso à informação pública e a obrigação dos governantes prestarem contas abertamente de suas decisões.

Norberto BOBBIO é um dos autores mais importantes nos debates ocorridos após 1945 sobre a transparência das instituições públicas. Duas passagens do jusfilósofo italiano ilustram essa afirmação:

Um dos lugares-comuns de todos os velhos e novos discursos sobre a democracia consiste em afirmar que ela é o governo do "poder visível". Que pertença à "natureza da democracia" o fato de que "nada pode permanecer confinado no espaço do mistério" é uma frase que nos ocorre ler, com poucas variantes, todos os dias. Com um aparente jogo de palavras pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público².

A definição da democracia como um governo do "*poder público em público*" se contraporia, nas palavras de BOBBIO à autocracia, governo envolto em permanente segredo:

Como já afirmei, o poder autocrático não apenas esconde para não fazer saber quem é e onde está, mas tende também a esconder suas reais intenções no momento em que suas decisões devem tornar-se públicas. Tanto o esconder-se quanto o esconder são duas estratégias habituais do ocultamente. Quando não se pode evitar o contato com o público coloca-se a máscara³.

A ideia de que a democracia é um governo do "*poder público em público*" que não comporta a invisibilidade no exercício do poder tem sido inspiradora de diferentes constituições e legislações, nos últimos tempos e, como é evidente, está na base do movimento atual em prol da transparência administrativa. Mas seria uma falha deixar de também citar HABERMAS, que apresenta uma contribuição

² Cf. BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 1.

³ Ibid, p. 14.

tão original quanto importante para o tema da transparência ao elaborar a ideia de “*esfera pública*” como pressuposto ao funcionamento da democracia:

Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar⁴.

Para exercer com eficiência esse papel, empurrando reivindicações que, ao cabo de processos e interações, tende a tornar mais legítima a produção do direito pelo Estado, a “*esfera pública*” deve receber informações públicas que servem aos seus processos deliberativos. A separação, que disso emerge, entre a “*esfera pública*” (espaço social de formação da vontade política) e o Estado (sistema político), compreendido como estado democrático de direito, é tão importante quanto às interações entre essas esferas:

Em sociedades complexas, a esfera pública forma uma estrutura intermediária que faz a mediação entre o sistema político, de um lado, e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação especializados em termos de funções, de outro lado⁵.

A mediação referida por HABERMAS, que funciona como uma espécie de via de mão dupla entre, de um lado, as informações detidas e obrigatoriamente compartilhadas pelo Estado com a sociedade e, de outro, a participação das pessoas privadas na tomada de decisões pela Administração Pública ou pelos

⁴ Cf. HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia. Entre a Facticidade e Validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. 2, p. 91.

⁵ Ibid, p. 107.

demais órgãos estatais, os quais passam não só a sofrer essa influência, como também a institucionalizar os processos por meio dos quais o Estado se deixa influenciar pela sociedade, já fora notada e defendida por outros grandes teorizadores do direito.

Exemplo disso encontra-se em Jean RIVERO, que, em passagem igualmente clássica, defendia que a realização das tarefas do Estado suporia a modificação de uma massa de comportamentos individuais tão densos e tão diversificados, que lhe pareceria impossível erigi-la simplesmente em obrigação sujeita aos mecanismos da fiscalização e da sanção pelo descumprimento. Para RIVERO a técnica clássica da decisão unilateral, mediada pela edição de uma obrigação precisa e a possibilidade de punir sua desobediência, já se achava em franco colapso e, ao contrário disso, a Administração deveria buscar, impulsionar a adesão das pessoas por meio de dois procedimentos indissolúvelmente ligados na prática: a explicação e a participação⁶.

Mais recentes, mas não menos valiosas, são as lições de CHEVALLIER para quem a Administração contemporânea, distanciando-se dos modelos puramente gerenciais ou neoliberais, tem a função de harmonizar (não mais substituir) o comportamento dos atores sociais, deve se tornar transparente e cada vez mais influenciável pela sociedade. Para esse autor, no lugar da imperatividade tradicional, a Administração, hoje, deve procurar mudar suas relações com a sociedade através de técnicas de incitação, procurando o convencimento, a persuasão, a sedução, esforçando-se, enfim, para obter a adesão dos cidadãos às políticas públicas⁷.

⁶ Cf. RIVERO, Jean. A Propos des Métamorphoses de l'Administration d'Aujourd'hui. In: Pages de Doctrine. Paris: PUF, 1980, v. I, p. 261-262.

⁷ Cf. CHEVALLIER, Jacques. Science Administrative. Paris: PUF, 1994, p. 236, 416/418.

Observe-se, portanto, que há um conjunto de ideias que ao longo das últimas décadas vem sendo defendido por importantes autores e formadores de opinião no terreno do direito que vai criar um substrato teórico muito consistente para a institucionalização da transparência administrativa. Esse movimento não se dá, reitere-se, de modo divorciado da história e da política.

Há, de fato, dois grandes movimentos, ambos políticos, ambos de impacto global, um a se iniciar após o encerramento da segunda grande guerra mundial e outro resultante das políticas econômicas globais do final do século vinte.

O primeiro corresponde ao impulso dado pelo direito internacional, basicamente a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, à globalização da democracia e dos direitos fundamentais.

O segundo corresponde ao impulso dado pelas organizações econômicas e financeiras internacionais à globalização de práticas público-administrativas que conduzam à maior segurança, previsibilidade e racionalidade jurídicas.

Os dois movimentos, ainda que se contraponham em muitos pontos, convergem para a consagração da transparência administrativa em diferentes ordenamentos jurídicos, mundo afora.

A democracia, a partir da segunda metade do século vinte, não se estabeleceu da noite para o dia, mas ganhou um forte impulso a partir de um consenso internacional de que os países não democráticos careciam de legitimidade para participar e, até mesmo, contar com o apoio das organizações internacionais. Como menciona THORNHILL:

Essa ideia se explicitou no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1966, que estabeleceu

uma premissa em favor de um Direito Global para a democracia. A mesma ideia também foi expressa nos Acordos de Helsinque de 1975. Para responder a essa situação, sistemas políticos como o dos EUA, que já tinham um caráter parcialmente democrático antes de 1945, aproximaram-se da democratização completa nos anos 60, garantindo o direito à participação eleitoral de todos os cidadãos. Nas décadas de 1970 e 1980, as bases da democracia foram estabelecidas em muitos sistemas políticos autoritários no sul da Europa, na América Latina e, mais tarde, no Leste Europeu. No final da década de 1990, muitos países africanos iniciaram transições democráticas, e um certo grau de democracia já se havia estendido para a maioria dos sistemas políticos do mundo. Depois de 1945, portanto, os sistemas políticos, em sua maioria, transformaram-se em sistemas políticos em democratização: ou seja, a maioria dos sistemas políticos adquiriu uma forma na qual - no mínimo — algumas características democráticas tornaram-se a norma, e o compromisso com a democracia já não pôde ser facilmente eliminado das manifestações formais de legitimidade governamental⁸.

Houve, portanto, após a chamada segunda guerra mundial, um pacto global em favor da democracia que impulsionou o reconhecimento gradativo dos direitos fundamentais, dentre os quais o direito de acesso às informações públicas. Mais uma vez as lições de THORNHILL auxiliam a consolidação dessa noção:

⁸ Cf. THORNHILL, Chris. Crise democrática e direito constitucional global. São Paulo: Contracorrente, 2021, p. 212 e seguintes.

A democracia normalmente surgiu em sociedades que, apesar de diversas, foram moldadas pela interpenetração entre o Direito Constitucional nacional e a legislação internacional dos direitos humanos⁹.

A transparência administrativa, ou o direito de acesso à informação administrativa, passou desse modo a ser consagrada em diferentes constituições e inspirar leis e regulamentos em muitos países, ainda que a efetividade dessas normas, em praticamente todos os ordenamentos, tenha reclamado grande tempo de maturação e tenha levado a eclosão de conflitos que tenderam a ser resolvidos pelo Judiciário.

Mas um outro movimento, mais recente, com um matiz em certa medida contraditório com o primeiro, reitere-se, gerou também um grande impulso à transparência administrativa: a globalização econômica neoliberal iniciada em meados dos anos 1980. Aqui, a análise feita por Boaventura de Souza SANTOS é tanto precisa quanto útil para a perfeita descrição do cenário acima esboçado:

O modelo de desenvolvimento neoliberal, dada sua maior dependência dos mercados e do sector privado, exige um marco jurídico para o desenvolvimento que fomente o comércio estabilizando as expectativas das transações, dos investimentos e dos lucros. Nos termos do consenso neoliberal sobre o Estado de direito e a reforma judicial, a tarefa fundamental do sistema judicial é garantir a certeza e a previsibilidade das relações jurídicas, clarificar e proteger os direitos de propriedade, exigir o cumprimento das obrigações contratuais, etc. (...) ¹⁰.

⁹ Ibid, p. 281.

¹⁰ Cf. SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma revolução democrática da justiça. Coimbra: Almedina, 2014, p. 31.

Importante compreender, para além de eventuais maniqueísmos, que no terreno das relações entre o Estado e as pessoas privadas há uma evidente convergência entre a segurança jurídica, a racionalidade decisória e eficiência administrativa reclamadas pela chamada economia de mercado e as reivindicações de efetividade da ação estatal em prol dos direitos fundamentais empunhadas pelas mais distintas organizações da sociedade civil. Nos dois planos (talvez com objetivos estratégicos opostos) empresas capitalistas e grupos sociais organizados esperam que o Estado e a Administração se comportem de modo a concretizar o direito, seja quando respeitem contratos, seja quando ativem políticas de bem-estar, de redução das desigualdades ou de sustentabilidade ambiental.

Não é difícil perceber, nessa linha, o explícito apoio da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) à implementação de ferramentas jurídicas e à difusão de melhores práticas para a abertura da Administração ou do “governo”. Em um dos muitos documentos da organização, neste caso com uma elogiosa referência ao Brasil, encontra-se de modo inequívoco a combinação entre os interesses da economia de mercado e o funcionamento da democracia:

A abertura e a transparência são ingredientes-chave para construir responsabilidade em prestar contas (*accountability*) e a confiança, que são necessárias para o funcionamento das democracias e economias de mercado. A abertura é um dos principais valores que orientam a visão da OCDE para um mundo mais forte, mais limpo e mais justo. É por isso que a OCDE saúda o lançamento da Parceria para Governo Aberto hoje e os esforços liderados pelos presidentes Obama e Dilma Rousseff, para promover a transparência do governo, combater a corrupção, capacitar os cidadãos e maximizar o potencial das novas tecnologias para fortalecer a responsabilidade e promover a participação nos assuntos públicos.

Há 50 anos, a abertura tem sido a pedra angular de nossa missão de desenvolver as melhores políticas públicas para melhorar a vida das pessoas, promovendo mercados abertos e riqueza inclusiva. Ao cumprir essa missão, nos concentramos em “melhores políticas para uma vida melhor” com base em evidências empíricas para tais políticas. A evidência é um produto de informações corretas e precisas. Nosso método de trabalho orientador é compartilhar conhecimento baseado em evidências, informações e conselhos de políticas com partes interessadas governamentais e não governamentais, bem como com o público para preparar o terreno para decisões de políticas públicas informadas¹¹.

Como manifestações dessa nova cultura global em favor da transparência administrativa é fundamental ainda mencionar mais duas iniciativas fruto de distintas organizações atuantes no plano internacional: a Carta Ibero-americana do Governo Aberto¹², aprovada e divulgada pelo CLAD (Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento) e os esforços contínuos da OGP (Open Government Partnership)¹³.

¹¹ Cf. GURRÍA, Angel. Openness and Transparency - Pillars for Democracy, Trust and Progress. OECD Secretary-General, in <https://www.oecd.org/fr/corruption/opennessandtransparency-pillarsfordemocracytrustandprogress.htm>, link acessado em 15/05/2022.

¹² Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016 y Adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, Colombia, 28 y 29 de octubre de 2016, in <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-October-2016.pdf>, link acessado em 15/05/2022.

¹³ Sobre a formação e os objetivos dessa organização internacional confira-se: <https://www.opengovpartnership.org/about/approach/>, link acessado em 15/05/2022.

As duas organizações não deixam dúvidas sobre a essencialidade da transparência administrativa, como ferramenta para a estruturação de uma governança pública voltada ao desenvolvimento sustentável e para a criação de uma gestão pública eficaz, responsável em prestar contas, receptiva, inclusiva, participativa e que, assim sendo, permita a construção de sociedades mais prósperas, equitativas e justas:

Isso implica uma maior interação entre Estado e sociedade, baseada na confiança, por meio de governos transparentes que sejam responsáveis, que promovam espaços de participação cidadã efetiva e que colaborem, de forma regular e significativa, para avançar rumo aos objetivos da equidade, superando a desigualdade e para alcançar a justiça social, com a promessa permanente de um Estado a serviço do bem comum e da cidadania. Fundada nos pilares da transparência e do acesso à informação, da prestação de contas públicas, participação cidadã e da colaboração para inovação, o governo aberto representa uma transição institucional sem precedentes na busca de novos modelos de governança, baseados na recuperação da confiança e legitimidade da ação pública, e buscando contar com os cidadãos como centro e protagonista do seu próprio desenvolvimento¹⁴.

Ou, como estabelece de forma mais simples e direta a OGP:

A Open Government Partnership baseia-se na ideia de que um governo aberto é mais acessível, mais responsivo e mais responsável em prestar contas

¹⁴ Cf. Carta Ibero-americana do Governo Aberto. In <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-October-2016.pdf>, link acessado em 15/05/2022.

(*accountable*) aos cidadãos, e que melhorar o relacionamento entre as pessoas e seu governo traz benefícios exponenciais de longo prazo para todos.

Como se vê, somando-se aos importantes teóricos que, a partir de 1945, passaram a tratar da necessidade de abertura do Estado e da Administração, há um forte e contínuo impulso à transparência administrativa derivado da movimentação de organizações internacionais ou da parceria de diferentes governos locais, tendo como objetivos primordiais: (1) a concretização da agenda global democrática e (2) a promoção da economia global de mercado e do desenvolvimento.

Por seu turno, as molduras desse projeto de construção da noção atual de transparência administrativa se completam com o extenso e variado cardápio de leis locais e regionais que foi gradativamente editado nas muitas décadas seguintes à derrota do nazifascismo na segunda grande guerra mundial.

O FOIA - Freedom of Information Act (5 U.S.C. §552), lei norte-americana de 1967, é, sem dúvida, um dos precedentes legais mais importantes a tentar impor limites indiretos à discricionariedade administrativa (ou ao abuso ou desvio de poder das autoridades públicas) por intermédio da abertura da burocracia e dos processos administrativos ao escrutínio público¹⁵.

Os norte-americanos, até por conta da recalcitrância das suas autoridades administrativas e das conseqüentes dificuldades em dar efetividade ao FOIA, editaram vários diplomas legais desde então que tiveram o escopo de reforçar o dever de transparência e disciplinar de forma clara suas exceções legais: e.g. Privacy Act (5 U.S.C. §552a) e Government in the Sunshine Act (5, U.S.C. §552b).

¹⁵ Sobre o tema conferir CASS, Ronald, DIVER, Colin, BEERMANN, Jack e FREEMAN, Jody. *Administrative Law. Cases and Materials*. New York: Kluwer, 2016, p. 849 e seguintes.

Seguidos regulamentos foram também editados, por governos republicanos ou democratas, de modo a atualizar o direito à transparência administrativa: FREEDOM OF INFORMATION ACT, Memorandum of President of the United States, Jan. 21, 2009, 74 F.R. 4683; EX. ORD. nº. 13392. IMPROVING AGENCY DISCLOSURE OF INFORMATION, Ex. Ord. nº 13392, Dec. 14, 2005, 70 F.R. 75373; EX. ORD. nº 13110. NAZI WAR CRIMES AND JAPANESE IMPERIAL GOVERNMENT RECORDS INTERAGENCY WORKING GROUP, Ex. Ord. nº 13110, Jan. 11, 1999, 64 F.R. 2419 e EXECUTIVE ORDER nº 12174, Ex. Ord. nº 12174, Nov. 30, 1979, 44 F.R. 69609.

O FOIA pode ser visto como um diploma legal pioneiro¹⁶ e, justamente por isso, aquele que mais influenciou a legislação posteriormente editada. Por meio do FOIA, o direito à informação genericamente concebido e previsto nas declarações de direitos humanos e fundamentais, nos tratados internacionais ou nas constituições do pós-guerras, ganha instrumentos de direito administrativo, com o objetivo torná-lo concreto ou efetivo. Quem titula o direito, qual o procedimento para fazer valer o direito, quem possui o dever de fornecer informações, a forma, o modo, os prazos da obrigação de informar, as exceções ou escusas do dever de informar, a partir do FOIA todos esses temas passam a ser objeto de atenção legislativa, cria-se a consciência de que a efetividade do direito fundamental depende de sua regulação administrativa mais minudente.

Essa consciência influenciará tanto o direito comunitário europeu como o direito de muitos outros países, em termos cronológicos não necessariamente

¹⁶ Anote-se que a Lei de Liberdade de Imprensa Sueca, de 1766, é geralmente apontada como o documento mais antigo a tratar do direito de acesso a documentos oficiais. Esta lei vai se incorporar como norma constitucional à Constituição Sueca atual e será uma grande influenciadora do direito comunitário europeu (Cf. ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. O Princípio da Transparência. São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 127.

nessa ordem, na medida em que a democracia e os direitos fundamentais foram se universalizando.

No plano da União Europeia tem-se muitos diplomas normativos a consagrar e regulamentar o direito de acesso a documentos oficiais: o Tratado de Amsterdã, de 1997, que modificou o Tratado da União; a Carta dos Direitos Fundamentais da União (2000); o Regulamento (CE) nº 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho; o Livro Branco sobre a Governança Europeia (2001); o Tratado de Lisboa (2007); Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO C 202 de 7.6.2016, p. 54-55) e finalmente o Relatório da Comissão sobre a aplicação em 2016 do Regulamento (CE) nº 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão [COM(2017) 738 final, 6 de dezembro de 2017].

Como se pode ver, trata-se não só de normas essenciais e centrais no sistema jurídico comunitário, como, por exemplo, o reconhecimento do direito fundamental à boa administração pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em 2000, a compreender *“o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial”* (art. 41), mas também de uma série de disposições voltadas a reforçar, esclarecer e reiterar o dever de transparência, no objetivo (compartilhado pelo FOIA) de torná-lo efetivo.

Dentre estas normas jurídicas o Regulamento (CE) nº 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho é a mais completa e importante, pois se configura praticamente como uma lei de acesso a informação comunitária. Vale a pena, aliás, uma breve referência à exposição de motivos do Regulamento (CE) nº 1049/2001, para demonstrar como ele está perfeitamente inserido no ambiente acima descrito, no que se refere aos impulsos globais à transparência administrativa:

(1) O Tratado da União Europeia consagra a noção de abertura no segundo parágrafo do artigo 1º, nos termos do qual o Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos.

(2) Esta abertura permite assegurar uma melhor participação dos cidadãos no processo de decisão e garantir uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático. A abertura contribui para o reforço dos princípios da democracia e do respeito dos direitos fundamentais consagrados no artigo 6º do Tratado UE e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Ao lado da arena comunitária, o tema da transparência administrativa tem avançado continuamente na legislação de países europeus que sempre influenciaram sobremaneira o direito público brasileiro e latino-americano. Ainda que de forma panorâmica é interessante a referência à legislação francesa, italiana, alemã, espanhola e portuguesa.

Na França o direito de acesso a informação e à transparência foi regulado sucessiva e complementarmente pela Lei 78-753, de 1978; pela Lei 79-18, de 1979 e pela Lei 321/2000. O Decreto 78-1136 é outro marco importante no caminho trilhado pelo direito francês, bem como o mais recente “*Code des relations entre le public et l’administration*” (Ordonance nº 2015-1341)¹⁷. Importante ressaltar, a partir desse foco panorâmico, que desde 1978 a França regula o direito de todas as pessoas à informação e à liberdade de acesso aos documentos administrativos.

¹⁷ Cf. O texto completo do código pode ser consultado em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350/, link acessado em 15/05/2022.

Na Itália o tema também vem sendo tratado pela legislação há mais de trinta anos. A Lei 241/1990 (sobre processo administrativo) e os decretos legislativos: DL 150/2009; DL 33/2013 e DL 97/2016 são praticamente uniformes em declarar que *“o acesso aos documentos administrativos (...) constitui princípio geral da atividade administrativa com a finalidade de favorecer a participação e assegurar a imparcialidade e a transparência”* e fazem parte de um movimento claro no sentido de aprofundar e reforçar a regulação relativa ao direito de *“acesso cívico e às obrigações de publicidade, transparência e divulgação de informação por parte das administrações públicas”*.

A Alemanha, após tratar durante certo tempo do tema em sua Lei do Procedimento Administrativo (VwVfG), cujo texto original data de 1976, na perspectiva de regulação do acesso ao procedimento administrativo pelos interessados em seu desfecho, editou em 2005 a Lei de Liberdade de Informação (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) estabelecendo como norma geral que *“todos têm o direito de acessar informações oficiais das autoridades federais”*.

A Espanha, cuja transição democrática iniciou-se na segunda metade da década de 1970 (bem depois de 1945), reformou sua legislação de procedimento administrativo seguidamente desde 1992, a partir da edição da Lei nº 30/1992 (as últimas modificações desta lei datam de 2018), na qual já previa o direito de acesso ao procedimento pelos interessados. Sob impulso dos novos ventos, editou em 2013 a *“Lei de transparência, acesso à informação pública e bom governo”* (Lei 19/2013). Em seu preâmbulo a lei espanhola de 2013 não deixa cruzar caminhos com os movimentos globais em torno da transparência e de atestar sua inspiração:

Transparência, acesso à informação pública e padrões de boa governança devem ser os eixos fundamentais de toda a ação política. Somente quando a ação das autoridades públicas está sujeita a escrutínio, quando os cidadãos podem

aprender como são tomadas as decisões que os afetam, como os fundos públicos são administrados ou sob quais critérios atuam nossas instituições, podemos falar do início de um processo em que os poderes públicos passam a responder a uma sociedade crítica, exigente e que exige a participação dos poderes públicos.

Os países com os mais altos níveis de transparência e padrões de boa governança têm instituições mais fortes, que favorecem o crescimento econômico e desenvolvimento social. Nestes países, os cidadãos podem julgar melhor e com mais critérios a capacidade de seus governantes e decidir em consequência. Permitindo uma melhor fiscalização da atividade pública contribui para a necessária regeneração democrática, promove-se a eficiência e eficácia do Estado e favorece-se o crescimento econômico.

Portugal, por fim, mas não sem maior importância, editou em 1993 a LADA (Lei de Acesso aos Documentos Administrativos), Lei nº 65/1993, que inaugurou uma longa série de leis de acesso à informação e transparência no país. Registre-se que em Portugal a visão sobre o tema sempre foi mais ampla e profunda, quando se realiza um cotejo com outros países europeus, cuja regulação de acesso a informação, como se viu, iniciou-se a partir de um enfoque “*procedimental*” do direito à informação. A LADA, desde sua primeira versão, preconizava uma “*aplicação geral, independentemente de se encontrar ou não em curso qualquer procedimento*”¹⁸. A LADA original recebe contínuas modificações e revogações (Lei nº 8/95; Lei nº 94/99; Lei nº 19/2006; Lei nº 47/2007; DL nº 214-G/2015; Lei nº 26/2016; Lei nº 58/2019; Lei nº 33/2020 e, finalmente, a Lei nº 68/2021). Em sua

¹⁸ Cf. GONÇALVES, José Renato. Acesso à Informação das Entidades Públicas. Coimbra: Almedina, 2002, p. 17.

versão mais recente a lei estabelece o “*princípio da administração aberta*”¹⁹, definindo-o de modo bastante atual pelos seguintes dizeres:

1 - O acesso e a reutilização da informação administrativa são assegurados de acordo com os demais princípios da atividade administrativa, designadamente os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da colaboração com os particulares.

2 - A informação pública relevante para garantir a transparência da atividade administrativa, designadamente a relacionada com o funcionamento e controlo da atividade pública, é divulgada ativamente, de forma periódica e atualizada, pelos respetivos órgãos e entidades.

3 - Na divulgação de informação e na disponibilização de informação para reutilização através da Internet deve assegurar-se a sua compreensibilidade, o acesso livre e universal, bem como a acessibilidade, a interoperabilidade, a qualidade, a integridade e a autenticidade dos dados publicados e ainda a sua identificação e localização.

A legislação latino-americana, por seu turno, não deixou de contemplar o direito das pessoas de reivindicar transparência das autoridades públicas, seja pela incorporação às constituições democráticas editadas ou reformadas, nas últimas décadas, pelos países da região, seja pela edição de leis de processo administrativo ou de acesso à informação pública.

¹⁹ Penso que vale anotar, sobre o princípio forjado pelo direito português, o estudo de FARINHO, Domingos Soares. Princípio da Administração Aberta: a evolução do direito positivo português. In *Acesso à Informação Administrativa* (Orgs. FREITAS, Tiago Fidalgo de e ALVES, Pedro Delgado). Coimbra: Almedina, 202, p. 7-29.

A lei mexicana de acesso à informação é ainda hoje o grande paradigma latino-americano neste sentido, sendo considerada, por muito tempo, a melhor entre todas as leis de acesso à informação editadas mundo afora, tornou-se uma grande inspiradora, dentre outros exemplos na região, da lei brasileira²⁰. A primeira lei mexicana, “*Ley Federal De Transparencia Y Acceso A La Información Pública Gubernamental*”, de 11/06/2002 – já tida como um marco continental no tema – foi posteriormente revogada pela “*Ley Federal De Transparencia Y Acceso A La Información Pública*”, de 09/05/2016.

Mais recentemente, além da lei brasileira de acesso à informação, Lei nº 12.257 (LAI), de 2011, foram editadas a lei argentina (Lei nº 27.275), de 2017; a lei chilena (Lei nº 20.285), de 2008; a lei uruguaia (Lei nº 18.381), de 2008; a lei peruana (Lei nº 27.806), de 2002; a lei guatemalteca (Decreto nº 57), de 2008; a lei colombiana (Lei nº 1.712), de 2014, entre outras.

Como se vê, ainda que leis de acesso à informação, especialmente nos primeiros anos de sua vigência, tendam, em certa medida, a ter sua efetividade comprometida por costumes autoritários muito enraizados, eis que a região foi solapada durante décadas por regimes ditatoriais instaurados depois de 1945, é possível dizer que a América-Latina tem sido parceira de outras regiões do globo na promoção da transparência administrativa, movimento que se consubstancia justamente na edição de muitas leis internas de acesso à informação pública.

Neste ponto já deve estar claro para o leitor que o direito brasileiro da transparência administrativa não poderia ter se desenvolvido enredomado ou

²⁰ Um ranking das leis de transparência administrativa e acesso à informação pública editadas mundo afora é objeto do programa *Global Right to Information Rating*, fundado por duas organizações internacionais: a *Access Info Europe (AIE)* e o *Centre for Law and Democracy (CLD)*. Atualmente a lei considerada mais evoluída, pelos critérios adotados pelo referido programa, é a afegã. A lei mexicana vem, logo depois, em segundo lugar.

isolado, sem receber grande influência de todo o ambiente global acima enunciado.

De qualquer modo, em remate ao presente estudo, é importante exibir os resultados concretos alcançados pela produção normativa nacional no campo da transparência administrativa.

Fala-se aqui, desse modo, nas fontes ou formas de expressão do direito da transparência administrativa ou do direito de acesso às informações públicas, no Brasil. Mas para tanto é preciso recordar, como fez recentemente o CNJ (Conselho Nacional de Justiça), por meio da Recomendação nº 123/2022, que se integram ao direito brasileiro, com o status de normas constitucionais, os *“tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH)”*²¹.

Desse modo, hoje vigoram no Brasil a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que contempla em seu art. 19 o direito fundamental de obter e transmitir informação (compreensivo do acesso à informação pública) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, que de forma um pouco mais ampla contempla o direito fundamental de informação (art. 13).

A Constituição de 1988, por seu turno, um texto normativo mais recente (posterior ao FOIA, por exemplo), no inciso XXXIII, do art. 5º, foi mais explícita com relação ao direito fundamental de obter informação pública: *“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse*

²¹ In <https://atos.cnj.jus.br/files/original1519352022011161dda007f35ef.pdf>, link acessado em 15/05/2022. O fundamento dessa relação de integração com as normas dos tratados internacionais encontra-se no § 2º, do art. 5º, da Constituição segundo o qual os: “direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

coletivo ou geral, (...) ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado". A Constituição ainda vai além, criando um remédio constitucional, o "*habeas data*" (inciso LXXII, do art. 5º)²² para dar amparo jurisdicional ao direito genericamente ancorado no inciso XXXIII e estabelece como princípio geral da Administração Pública a "*publicidade*" (art. 37, caput).

Mas, como ocorrera em outros ordenamentos, a mera previsão genérica do direito à informação, ainda que de modo um pouco mais explícito, não foi suficiente para tornar efetivo o direito fundamental explicitado no art. 5º, XXXIII, o que ensejou a edição, vinte e três anos após a vigência da Constituição de 1988, da Lei nº 12.527/2011 (LAI).

Como se pode concluir pelo que foi exposto até aqui, a LAI é fruto do terceiro estágio de evolução da transparência administrativa: o primeiro estágio se dá pela incorporação do amplo direito à informação nos tratados e convenções de direitos humanos e nas constituições democráticas; o segundo estágio nasce da associação entre o direito à informação e o direito ao contraditório ou à participação em processos ou procedimentos administrativos; o terceiro estágio (atual) é aquele em que o outrora genérico direito à informação traduz-se pelo direito de acesso à informação pública (ressalvadas situações excepcionais), independentemente do seu exercício em procedimento administrativo ou da comprovação de interesse individual ou coletivo específicos.

Esses três estágios se entrecruzam no Brasil contemporâneo, como também se entrecruzam os ensinamentos recolhidos dos grandes autores fundadores do tema; as influências globais decorrentes do consenso democrático das nações, das

²² Segundo o art. 5º: "LXXII - conceder-se-á 'habeas-data': a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo".

organizações internacionais ou da economia liberal e, por fim, a força e a experiência dos ordenamentos estrangeiros inspiradores da LAI.

Deste cruzar de caminhos é que surgem reflexões teóricas como as de Wallace Paiva MARTINS JÚNIOR²³, Carmen Silvia Lima de ARRUDA²⁴, HOMERCHER, Evandro T.²⁵ ou Andrés Felipe Thiago Selingardi GUARDIA²⁶, entre muitos outros e o entendimento hodierno dos tribunais superiores brasileiros, como revela o voto do Ministro Alexandre de MORAES, exarado na ADI 6347 MC²⁷, segundo o qual:

A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em

²³ Cf. MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Princípio da Transparência. In Tratado de Direito Administrativo (Coord. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 1, p. 419 e seguintes.

²⁴ Cf. ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. O Princípio da Transparência. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

²⁵ Cf. HOMERCHER, Evandro T. **O princípio da transparência: uma análise dos seus fundamentos**. Belo Horizonte, mar./abr. 2008.

²⁶ Cf. GUARDIA, Andrés Felipe Thiago Selingardi. Direito à informação. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Org. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire. Tomo: Direitos Humanos. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/539/edicao-1/direito-a-informacao>, link acessado em 15/05/2022.

²⁷ ADI 6347 MC-Rec, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 30/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-202 DIVULG 13-08-2020 PUBLIC 14-08-2020.

fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo.

Essa é a conclusão a se lograr neste espaço: o direito à transparência administrativa encontra no Brasil semelhante amplitude e análogo amparo jurídico e jurisdicional ao que é encontrado na grande maioria das democracias contemporâneas. A Constituição de 1988 e a LAI são o resultado do entrecruzar de muitas influências globais, iniciadas ao tempo em que, sob o impacto dos horrores dos regimes nazista e fascista, o mundo sonhou com um devir democrático, justo e pacífico, iluminado pelo reconhecimento da dignidade humana e dos direitos fundamentais. Oxalá continuemos a caminhar nessa longa e ampla estrada.

12. Mais um depoimento de Trabalho com Transparência Administrativa

Rodrigo Pagani de Souza²⁸

A nota de meu colega, **Prof. Marcos Augusto Perez**, “Trabalhando sobre transparência administrativa”, é excelente contextualização do tema, dialogando com a literatura e os achados de pesquisa que temos explorado ao longo dos anos na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Tendo-a muito apreciado, limito-me a tecer aqui alguns acréscimos – sinergicamente, como temos procurado fazer ao longo dos anos.

²⁸ Professor Doutor na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

São três: sobre o nosso percurso de trabalho com o tema na pós-graduação; sobre a construção normativa brasileira a propósito do tema; e sobre a importância de um *ranking* como este ora lançado pelo Núcleo de Estudos da Transparência Administrativa e da Comunicação de Interesse Público – Netacip.

1. Sobre a nossa lida com o tema no programa de pós-graduação

De fato, trabalhamos com transparência administrativa. Como professores de direito administrativo e investigadores do direito público, deparamo-nos praticamente todo dia com o tema. Nosso percurso no programa de pós-graduação da Universidade ao longo dos últimos quase dez anos é ilustrativo. Um voo de pássaro sobre ele pode ajudar o leitor a perceber o nosso olhar, algo do nosso “lugar de fala” sobre este fascinante assunto. Vejamos as disciplinas que tivemos a satisfação de ministrar juntos no programa e sua estreita relação com o tema da transparência.

Em 2014, lecionamos o curso “**Controles sobre a administração pública**”, firmes na premissa de que a atividade de administração, para ser adequadamente controlável, requer muita transparência. Em 2016, este evoluiu para a disciplina “**Controle da gestão pública à luz dos direitos administrativo e financeiro**”,²⁹ desta vez concebida e ministrada em parceria com o eminente colega, especialista em direito financeiro, **Prof. José Maurício Conti**. As razões eram óbvias: percebíamos que muito das exigências de transparência dizem respeito às finanças públicas, para alcançar a responsabilidade fiscal e permitir controle e

²⁹ Confira-se: <https://pos-graduacao.direito.usp.br/disciplinas_credenci/controle-da-gestao-publica-a-luz-dos-direitos-administrativo-e-financeiro-des-5859/>. Acesso em dez./2022. Para conhecer os resultados de pesquisas feitas pelos pós-graduandos que cursaram estas duas disciplinas sobre controle, assim como de pesquisas feitas por nós e outros colegas docentes, confira-se a coletânea: PEREZ, Marcos Augusto; e PAGANI DE SOUZA, Rodrigo (coords.), Controle da administração pública, Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2017.

participação cidadãs na gestão dos recursos orçamentários do Estado. O campo das normas sobre finanças públicas, como será visto mais adiante neste depoimento, largou na frente no País no sentido de trazer exigências cada mais detalhadas e robustas sobre transparência.

Seguimos com a criação do curso “**Atividade administrativa de fomento**”, que ministramos diversas vezes (sua primeira edição em 2015), agora explorando o princípio de que o fomento público requer, sobretudo, transparência. Bebemos muito da fonte da legislação e literatura espanholas sobre direito administrativo, que se esmeram em enquadrar a função fomentadora das administrações sob parâmetros de transparência. A *Lei Geral de Subvenções* espanhola³⁰ é exemplo eloquente de um desses instrumentos, pois cria regras gerais, notadamente de transparência, para que a distribuição de subvenções estatais seja republicana. Aprendemos, com o administrativista Juan Alfonso Santamaría Pastor, que fomento parece ser um daqueles recantos das atividades estatais que mais resiste à colonização pelo modelo do Estado de Direito.³¹ Creio seja possível dizê-lo ainda em noutras palavras: o desafio é transformar o fomento de velha arma de distribuição de benesses a amigos com recursos do Estado (*rectius*, do povo), em moderna ferramenta de governança pública. De meio de clientelismo e patrimonialismo (é dizer, de exploração do patrimônio público como se fora privado), ele precisa ser radicalmente transformado em meio de promoção de comportamentos privados mais sintonizados com valores jurídicos

³⁰ *Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones*. “BOE” núm. 276, de 18/11/2003. Disponível em: <<https://www.boe.es/eli/es/l/2003/11/17/38/con>>. Acesso em dez./2022.

³¹ *Principios de derecho administrativo*, 2ª. ed., vol. II, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2000, p. 349 *apud* PAGANI DE SOUZA, Rodrigo, *Controle estatal das transferências de recursos públicos ao terceiro setor*, Tese de Doutorado, São Paulo, Faculdade de Direito da USP, 2009, pp. 49 e ss. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-29052013-082642/publico/Rodrigo_Pagani_de_Souza.pdf>. Acesso em dez./2022.

fundamentais, como os de igualdade, solidariedade e, certamente, transparência. No caso do Brasil, importa indagarmos com mais frequência se o fomento público e seus parâmetros jurídicos de regência estão alinhados com o objetivo fundamental de “constituir uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I, da Constituição Federal, CF), e com o espírito de constitui-la “fraterna, pluralista e sem preconceitos”, respeitados “valores supremos” como os de “desenvolvimento, igualdade e justiça” (preâmbulo da mesma Carta). Em suma, o desafio tem sido transformar o fomento de instrumento nebuloso e nefasto de apadrinhamento, em instrumento democrático, transparente e justo. E para que essa transformação verdadeiramente radical ocorra, os grandes estímulos ou simples “cutucões” nas pessoas para entrarem na linha comportamental desejada – “nudges”, na célebre noção dos norte-americanos Cass Sustein e Richard Thaler³² – precisam de clareza solar. É a transparência dos parâmetros de estímulo, bem como da sua aplicação concreta, um dos principais remédios contra desmandos e desvios. É ela o grande trunfo na instituição de uma administração pública fomentadora moderna, verdadeiramente enraizada no modelo de Estado Social e Democrático de Direito.

Em 2017, criamos também e passamos a lecionar o curso “**Transparência Administrativa e Comunicação de Interesse Público**”,³³ mencionado na nota de Perez e já ele uma das derivações do núcleo de estudos de mesma denominação. O nome fala por si, seu foco é a transparência. Tudo até então parece ter nos conduzido à criação, em 2019, da disciplina “**O Direito Administrativo e**

³² Ver Richard H. THALER e Cass R. SUNSTEIN, *Nudge: como tomar decisões melhores sobre saúde, dinheiro e felicidade*, Rio de Janeiro: Objetiva, 2019, trad. Ângelo Lessa do original *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, New Haven: Yale University Press, 2008.

³³ Confira-se: <https://pos-graduacao.direito.usp.br/disciplinas_credenci/transparencia-administrativa-e-comunicacao-publica-des-5868>. Acesso em dez./2022.

Empresarial da Proteção de Dados Pessoais”,³⁴ esta em parceria com outro eminente colega, o **Prof. Roberto Augusto Castellhanos Pfeifer**, especialista em direito comercial, concorrencial e do consumidor. Aqui, destaco ao menos duas sofisticações importantes do tema no Brasil e no mundo.

A primeira é a de que a transparência se tornou mais do que um dever geral da administração pública e um direito subjetivo público, isto é, direito que o indivíduo pode esgrimir em face do próprio Estado (claro, naqueles Estados, como o brasileiro, que se pretendam Sociais e Democráticos de Direito); ela passou a ser também, nesse campo da proteção de dados pessoais, fortemente exigível de particulares. Uma das principais técnicas lançadas pela legislação de proteção de dados pessoais para cumprir o seu papel é, exatamente, a exigência de transparência pelo responsável pelo tratamento – quanto às hipóteses, fins, procedimentos e práticas, que precisam estar a postos para um tratamento efetivamente responsável. O mundo empresarial também está sujeito a certos rigores de transparência (não só o Estado), em atenção aos direitos da pessoa humana.

A segunda sofisticação do tema da transparência pública com o advento da legislação de proteção de dados pessoais reside exatamente na necessidade de melhor atenção ao sopesamento de valores: direito à informação e direito à proteção de dados. Como fazer conviver uma emergente “cultura de transparência na administração pública” com uma incipiente “cultura de proteção de dados”?³⁵

³⁴ Confira-se: < https://pos-graduacao.direito.usp.br/disciplinas_credenci/o-direito-administrativo-e-empresarial-da-protecao-de-dados-pessoais-des-5891/>. Acesso em dez./2022.

³⁵ Prevista a primeira nos arts. 3º, I e 41, I, da Lei de Acesso à Informação, e a segunda estimulada pelo art. 55-J, VI, VII e VIII, da Lei Geral de Proteção de Dados.

A promoção da transparência administrativa resta mais sofisticada exatamente porque, ao pensarmos as hipóteses excepcionais de sigilo de informações, dávamos maior atenção àquelas de informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado. Isto é, às hipóteses estampadas na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da CF (explorado mais detidamente no próximo tópico). Maior consciência sobre outras exceções à transparência ampla, como a necessidade de resguardo de dados pessoais sob a guarda do poder público, só veio depois. As ondas de leis de acesso à informação precederam as de leis de proteção de dados, mais recentes.

Com as impressionantes novas tecnologias da informação existentes no mundo moderno – marcado pelo *Big Data*, pela inteligência artificial, pelos algoritmos, por uma “economia de dados”, pelas plataformas sociais que se tornam centrais na vida das pessoas, tudo em torno sobretudo da exploração econômica de dados pessoais –, o poder de utilização de dados pessoais para influenciar e manipular comportamentos individuais cresceu brutalmente. A pessoa humana, como tal considerada, ou nos seus específicos papéis de consumidora, cidadã, eleitora, entre outros, se vê diante de um poderio muito grande de exploração de seus dados por outrem, capaz inclusive de militar contra o âmago de suas liberdades: o seu livre-arbítrio e o livre desenvolvimento da sua personalidade. Com inferências-mil a partir dos nossos dados, alimenta-se o nosso intelecto só daquilo que interessa a outrem, moldando-se a nossa própria percepção de quem somos, como nos vemos, e como interagimos com o mundo. Enfim, molda-se, pela exploração de dados, a construção da nossa própria identidade. E isto a serviço de fins e interesses que podem nos ser nocivos, e sem que sequer nos apercebamos da armadilha em que tenhamos nos metido.³⁶

³⁶ O *Ranking* que ora vem à público dá conta dessa realidade, dessa armadilha, ao reconhecer fenômeno já notório de que muitas pessoas se informam apenas pelas redes sociais, e

Surgem as leis de proteção de dados pessoais para proteger-nos³⁷ (mas não só: elas também surgem para permitir a exploração econômica segura desses dados, como temos observado no estudo dessa matéria, e esta é uma finalidade pouco ressaltada no fraseamento dessas leis, embora definitivamente lhes dê também a tônica). As leis de proteção de dados servem, na realidade, a este delicado equilíbrio entre, por um lado, protegê-los, e, por outro, permitir-lhes a segura exploração – exploração que se tornou central na economia moderna.

A administração pública também promove o tratamento de dados pessoais – coleta-os, produz-os, classifica-os, arquiva-os, transfere-os, difunde-os, utiliza-os, entre tantas possíveis operações. Logo, ela também se subordina ao dever de tratá-los responsabilmente, o que, como visto, pode envolver a necessidade excepcional de resguardá-los do acesso pelo público em geral.

Dito isso, é preciso cautela. Cautela não apenas para respeitar a escolha estampada no direito posto (que decidiu com vigor o que é regra geral e o que é exceção), mas também para que a proteção de dados pessoais não seja manipulada como falso pretexto para retrocessos deliberadamente arquitetados contra avanços na transparência pública. Alguns desses avanços foram duramente conquistados no Brasil (e a luta ainda está longe de concluída). Nossa emergente consciência sobre o valor da proteção de dados pessoais não pode nos fazer esquecer da importância que tiveram os avanços em transparência. Volto

daí ser importante que os portais de transparência dos poderes públicos estejam conectados a elas (e sejam amigáveis a leituras feitas exclusivamente por aparelhos celulares, não por computadores). O Estado tem mesmo esse papel de fomentar espaços para que as pessoas, todos nós, ampliemos os nossos horizontes intelectuais. Se existem “bolhas”, espaços em que a informação tende a ser viciada – a ser sempre “mais do mesmo”, porque retroalimentada pelo usuário e pelos algoritmos de disponibilização – que sejam furadas na medida do possível.

³⁷ No Brasil, a LGPD (no inciso VII do art. 2º) enumera o “livre desenvolvimento da personalidade” como um dos fundamentos da disciplina da proteção de dados pessoais (ao lado dos direitos humanos, da dignidade e do exercício da cidadania pelas pessoas naturais).

ao tema mais adiante (segunda parte deste depoimento), ao tratar da construção em andamento do direito brasileiro nessas duas frentes – transparência pública e proteção de dados –, que se entrecruzam.

Em 2018, criamos e passamos a ministrar o curso “**Federação e saneamento básico**”.³⁸ Simultaneamente àquela primeira edição, o tema voltou à cena política no Brasil. Houve a edição de duas medidas provisórias sobre saneamento, que caducaram, seguidas da apresentação de um projeto de lei, que resultaria na promulgação da Lei 14.026/2020 (o chamado novo Marco Legal do Saneamento Básico). A transparência administrativa segue sendo pilar estruturante desta legislação setorial: para avançarmos na oferta destes básicos serviços à população, planos regionais de saneamento (entre outros) precisam ser devidamente concebidos, com discussão democrática das prioridades. Um plano nacional ambicioso, alinhado com a meta já legalmente estabelecida de universalização do acesso em todo o Brasil até 31 de dezembro de 2032, requer também toda a transparência.³⁹ Mas há muito ainda que avançar em matéria de transparência administrativa sobre saneamento básico – p.ex., o diagnóstico mais influente do alcance dos atendimentos à população pelos serviços de água e esgoto, no Brasil, ainda é baseado, sobretudo, na autodeclaração de prestadores, que nem sempre são transparentes ou eficientes na disponibilização dessas

³⁸ Confira-se: <https://pos-graduacao.direito.usp.br/disciplinas_credenci/federacao-e-saneamento-basico-des-5885/>. Acesso em dez./2022.

³⁹ Segundo a lei, os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% da população com água potável e 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033. Em hipótese excepcionais, esse prazo pode ser dilatado até 1º de janeiro de 2040.

informações. Mas é inegável que a transparência segue sendo uma das ferramentas para o avanço.⁴⁰

Ao início de 2022, foi a vez de nosso “**O direito administrativo como instrumento de concretização de direitos fundamentais**”,⁴¹ ministrado em parceria com o eminente **Prof. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz**, catedrático de direito administrativo da Universidade de A Coruña e presidente do Foro Iberoamericano de Direito Administrativo, que recebemos como colaborador no programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da USP.⁴² A transparência administrativa foi encarada como um dos pilares para esta concretização.

Este panorama das disciplinas às quais temos nos dedicado, na pós-graduação, ilustra uma quase-onipresença da temática da transparência administrativa no campo de estudo dos publicistas. Tenho certeza de que um apanhado de disciplinas obrigatórias e optativas de graduação, na área de direito administrativo, evidenciaria ainda mais o ponto. Todo aquele que se proponha a investigar o direito que rege a administração pública tem encontro marcado com o tema da transparência. O tema fica assim impregnado no olhar do publicista, que o vive e revive, por ofício.

⁴⁰ Os estudos produzidos pelos pós-graduandos em distintas edições deste curso, assim como outros feitos por nós e outros colegas docentes, estão reunidos na coletânea: PEREZ, Marcos Augusto; PAGANI DE SOUZA, Rodrigo; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; e CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da (coords.), *Desafios da nova regulação do saneamento básico no Brasil*, São Paulo, Quartier Latin, 2021.

⁴¹ Confira-se: <<https://pos-graduacao.direito.usp.br/imprensa/o-direito-administrativo-como-instrumento-de-concretizacao-dos-direitos-fundamentais/>>. Acesso em dez./2022.

⁴² Ampliar em: Jaime Rodríguez-Arana, *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales*, Sevilla (Espanha): coedición Global-Law Press Editorial Derecho Global e INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), 2015.

Foi assim, aliás, na minha etapa de formação como pesquisador, que resgato aqui neste depoimento para fazer uma justa homenagem. Investigando, nos anos 90, as “As audiências públicas e as comissões parlamentares de inquérito no Estado Social e Democrático de Direito”, sob o apoio da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), deparei-me cedo, naquela pesquisa de iniciação científica, com estes dois instrumentos democráticos que reclamam transparência: as audiências públicas e as comissões parlamentares de inquérito (CPIs). As audiências públicas, instrumentos de democracia administrativa e direta, só funcionam com ampla transparência das informações a debater; as CPIs, meios de investigação parlamentar e democracia indireta, que experimentavam um *boom* nos anos 90 no País, também só vicejam na transparência. Não raro é ela, a CPI, o grande instrumento – poderosíssimo – de reclamo de transparência na atividade administrativa do Estado. E aqui rendo minha homenagem ao colega, **Prof. Marcos A. Perez**, que sem sabê-lo ajudou na minha formação, com sua dissertação de mestrado “Institutos de Participação Popular na Administração Pública”, que recém-defendera na pós da velha academia do Largo de São Francisco.⁴³ Viríamos a conquistar a honra de nos tornarmos docentes no futuro do mesmo programa. E o tema de meu contato inicial com seus escritos, afinal, agora vejo, marcaria a nossa jornada.

Meu propósito era entender o pujante instituto das audiências públicas que se disseminava pelo Brasil na virada para o século XXI. As agências reguladoras surgiam com tudo, e as audiências (e consultas) públicas apareciam no cerne daquela inovação institucional da regulação independente. Audiências e consultas públicas vinham, então, para viabilizar a participação no processo de

⁴³ Dissertação de mestrado, São Paulo, Faculdade de Direito da USP, 1999 (Orientação da Profa. Titular Maria Sylvia Zanella Di Pietro).

tomada de decisões das agências. A regra pioneira valeria para a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL): “As minutas de atos normativos serão submetidas a consulta pública, formalizadas por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca” (art. 42 da **Lei Geral de Telecomunicações**, a Lei 9.472, de 16 de julho de 1997). Foi revogada em 2019, mas apenas para ser substituída por outra, talhada para seguir fazendo valer o mesmo ditame, agora com maior alcance: a exigência de consulta pública prévia para a válida edição de atos normativos passou a valer para todas as agências reguladoras federais (art. 9º da **Lei Geral das Agências**, a Lei 13.848, de 25 de julho de 2019). O ponto de relevo aqui é o seguinte: do Estado se começava a reclamar mais incisivamente, por lei, nos anos 90, mais transparência, sem a qual sequer seriam válidas as normas que viessem a ser produzidas (sem participação, sem ampla transparência procedimental).

Daquela efervescente experiência brasileira com as audiências públicas, ao lado do direito das agências que encorpava no Brasil, tirei minha primeira incursão no direito comparado: um estudo sobre as experiências brasileira e estadunidense sobre participação na construção da atividade reguladora do Estado.⁴⁴ O principal aprendizado teve muito com a questão da transparência: a exigência de um espaço de participação na tomada de decisões lança luzes, ao fim e ao cabo, sobre uma outra etapa, a da motivação das decisões estatais. É na motivação da decisão tomada, que, afinal, a administração evidencia se promoveu, ou não, o necessário diálogo com os interessados; se a oitiva foi uma farsa ou se ela foi genuína. E o que as normas exigem, hoje no Brasil como há muito nos EUA, é que se considere as contribuições recebidas na etapa de

⁴⁴ PAGANI DE SOUZA, Rodrigo. “Participação pública nos processos decisórios das agências reguladoras: reflexões sobre o direito brasileiro a partir da experiência norteamericana”. In: *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, Ed. Fórum, v. 16, 2002, pp. 752-760.

audiência ou consulta pública (quer para se refutá-las, quer para se acatá-las, quer para que se as tenha em perspectiva). E tal consideração deve expressar-se de uma maneira explícita, clara e congruente – na motivação.

A transparência acerca dos motivos para a tomada de uma decisão estatal expressa-se, realmente, no que chamamos, em direito administrativo e teoria geral do processo, de motivação. E a construção normativa a reclamar boas e melhores motivações, e, portanto, boa e melhor transparência administrativa, no Brasil, segue firme, por meio de outras inovações legislativas importantes, as quais deixo para tratar no tópico seguinte.

Aqui concluo o primeiro sobrevoo com o seguinte: por todo esse percurso caminhamos e chegamos ao presente estudo, feito pelos alunos da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, sob nossa coordenação, da prática de transparência em capitais e Estados do Brasil, gerando o *Ranking* que ora se apresenta. É mais uma etapa dessa caminhada, agora, felizmente, encorpada por estudantes que já ingressam na pesquisa do direito público em outro contexto. Hoje os reclamos de transparência, e as políticas legislativas para imprimi-la, estão ainda mais expressivos no Brasil e no mundo. O contexto é de crescente sofisticação do tema no plano normativo. Embora a prática renitente do autoritarismo na experiência brasileira concreta não cesse de nos alertar para a sua atualidade.

2. Sobre a construção do direito brasileiro da transparência administrativa

Como chegamos, no Brasil, ao contexto normativo atual em matéria de transparência administrativa? Um bom exercício de direito comparado já foi feito na nota precedente de meu colega, mostrando como tal valor tem sido abraçado por distintas Constituições e leis, em distintos ordenamentos jurídicos, assim como por convenções e tratados internacionais (e a ela remeto o leitor

interessado). Não faltam até mesmo “boas práticas” e “leis-modelo”, em um verdadeiro arsenal de *soft law*, propugnado por organizações internacionais de defesa de direitos e outras tantas iniciativas ali mencionadas. A LAI é manifestação entre nós, no Brasil, dessa onda – querendo-se, desta política pública global, em torno do valor compartilhado pelas democracias modernas da transparência administrativa. Mas, apartadas as influências globais, e sem ignorar ou menoscar a existência dessas influências, creio seja oportuno agregar aqui um outro sobrevoou, desta feita sobre a construção legislativa propriamente brasileira sobre transparência administrativa. Construção forjada em meio a desafios, problemas, interesses conflitantes, traumas, verificados no Brasil. Conhecer tal construção é importante por algumas razões.

Ajuda, em primeiro, a não tomarmos a parte pelo todo. A LAI é um marco, mas não é tudo. Tal como o sobrevoou pelas disciplinas de pós-graduação ministradas já fez entrever, tensões e desafios pululam na construção de diversas leis. No **Netacip**, nossos alunos são expostos às teorias e aos debates, ao diálogo com diversos especialistas e interessados convidados, mas também instigados a conhecerem o direito pelos próprios olhos. A garimpem e a estudarem os textos normativos (Constituição, tratados, leis, decretos, portarias, etc.) e os precedentes administrativos e judiciais. Investigamos com eles. Reunimos informações. Queremos evitar a armadilha de conhecermos o direito apenas pelos olhos alheios (os da “doutrina”) e, sem menosprezar a teoria, valorizamos o conhecimento e a interpretação das normas feitos autonomamente. Isso se reflete, no *Ranking*, na discriminação feita por estudantes e monitores de múltiplos critérios de averiguação da transparência administrativa, para além dos encontráveis na LAI. A eleição de tantos critérios é calcada numa compreensão alargada dos fundamentos normativos da transparência. Essa compreensão alargada só é possível pelo estímulo a que pesquisem normas, e que lidem

diretamente com elas (para além de incursões na teoria e na prática do objeto de estudo).

Outra razão para buscamos uma melhor noção sobre a construção do edifício normativo brasileiro reside em entrever nessa história, ao observá-la e examiná-la, algo dos problemas, interesses concretos, tensões, que a marcaram a cada momento. Essa reconstrução da história legislativa tende a fortalecer em nós não apenas a percepção do direito como um objeto de estudo móvel, em constante transformação, mas também a nossa compreensão sobre o *fenômeno jurídico* como um todo. Isto é, sobre o direito (normas) na sua dimensão mais completa, em interação com a realidade social sobre a qual incide e da qual é também produto. Alargamos a nossa compreensão sobre como o direito é produzido e quais os seus reais impactos. E nisso testamos outros tipos de avaliação do fenômeno. Creio que toda essa experimentação, voltada a compreensões e juízos mais abrangentes sobre o fenômeno jurídico, é a faísca que possibilita aos estudantes ousarem mais, lançando-se, p.ex., a exercícios como o de valoração da importância maior ou menor de cada critério de avaliação de transparência, como feito para os fins do *Ranking*. Volto ao tema na parte terceira deste depoimento.

Acredito sejam razões bastantes para este outro sobrevoo, agora da construção brasileira em matéria de transparência administrativa. Mesmo que aqui centrada numa breve notícia do que trouxeram algumas leis, e pouca incursão nos contextos e controvérsias, pode ser útil para despertar interesses no leitor. Quiçá o estimule a ir atrás dos porquês de uma manobra de veto no processo legislativo, ou de uma mudança redacional na sucessão de textos, e aí por diante.

Pois bem. Entre nós, como noutros foros, também temos fortalecido há décadas o dever de transparência das administrações públicas e os correlatos

direitos subjetivos a exigí-la e defendê-la. A luta pela democracia e por mais transparência na condução dos assuntos públicos antecede, naturalmente, o marco da CF de 1988. Mas, por comodidade, iniciemos por ela. Destaco os seguintes diplomas legais ilustrativos da construção normativa brasileira no campo da transparência pública (pinçando, excepcionalmente, dois decretos, além da CF):

**Quadro – Diplomas ilustrativos da construção normativa brasileira
sobre transparência administrativa**

| | |
|-------------|---|
| 1988 | Constituição da República Federativa do Brasil |
| 1991 | Lei de Arquivos Públicos (Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991) |
| 1997 | Lei do <i>Habeas Data</i> (Lei 9.507, de 12 de novembro de 1997) |
| 1999 | Lei Federal de Processo Administrativo (Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999) |
| 2000 | Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101, de 4 de maio de 2000) |
| 2005 | Decreto do Portal e das Páginas de Transparência do Governo Federal (Decreto 5.842, de 30 de julho de 2005) |
| 2009 | Lei da Transparência (Lei complementar 131, de 27 de maio de 2009) |
| 2011 | Lei de Acesso a Informações (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011) |
| 2014 | Marco Civil da Internet ((Lei 12.965, de 23 de abril de 2014) |
| 2018 | Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, com alterações posteriores, notadamente da Lei 13.655, de 25 de abril de 2018) |
| 2018 | Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018) |

| | |
|-------------|--|
| 2019 | Lei Geral das Agências Reguladoras Federais (Lei 13.848, de 25 de junho de 2019). |
| 2019 | Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019) |
| 2020 | Regulamento da Análise de Impacto Regulatório (Decreto 10.411, de 30 de junho de 2020), de que tratam o art. 5º da Lei 13.874/2019 e o art. 6º da Lei 13.848/2019. |

A Carta de 1988 foi um marco na promoção da transparência pública. Nela o dever de transparência veio estampado como princípio, a nortear todas as administrações do Estado federativo brasileiro, nas suas distintas esferas – federal, estadual, municipal e do Distrito Federal –, incluídas as chamadas entidades de administração indireta em cada esfera (art. 37, *caput*). Mas não apenas como princípio foi prevista. Verdadeiros direitos subjetivos à transparência pública foram estabelecidos. O art. 5º, inciso XXXIII, da Carta é central:

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

Como se pode notar, o preceito consagra mais do que um direito de acesso a informações de interesse particular, abrangendo um direito de acesso àquelas de interesse coletivo ou geral. E salienta o correlato dever de prestação dessas informações no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas as exceções que especifica.

A instituição desse regramento constitucional sobre o direito de acesso e o correlato dever de prestação de informações tem enorme importância. Primeiro,

por traduzir em regras de estatura constitucional uma das dimensões do princípio da publicidade na administração pública. Se este princípio, inscrito no *caput* do art. 37, é dotado de alto grau de indeterminação quanto ao seu conteúdo – como é característico dos princípios jurídicos –, o mesmo não se passa com as regras nele baseadas. O preceito inscrito no inciso XXXIII do art. 5º especifica uma dimensão da “publicidade administrativa” ao traduzi-la em regras assecuratórias de um direito de acesso a informações e de um correlato dever de prestá-las no prazo assinalado por lei e sob pena de responsabilidade.

Importante, ainda, este inciso XXXIII do art. 5º porquanto especifica que as informações a serem publicizadas não são apenas as de interesse particular, mas também, sem sombra de dúvidas, as de interesse coletivo ou geral. Tal especificação é consentânea com a forma de governo adotada no País – a republicana e democrática (vide art. 1º da Constituição da República) –, que, como nos lembra o magistério de Norberto BOBBIO, de citação sempre oportuna, constitui o “governo do poder público, em público”.⁴⁵ Ou seja, as informações de interesse coletivo ou geral, numa república democrática, devem ser acessíveis por todos, justamente porque o governo deve ser exercido em público. Daí o acerto do regramento expresso no dispositivo em foco, ao dar consequência à forma de governo vigente no País.

A Constituição, como sabemos, ainda previu garantias, remédios, verdadeiros instrumentos para que os indivíduos pudéssemos exigir o cumprimento desse direito – inclusive perante o Poder Judiciário, quando ameaçado ou lesionado. Um desses remédios foi o *habeas data* (CF, art. 5º, LXXII, “a” e “b”), a ser concedido para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, ou retificá-los, constantes de registros ou bancos

⁴⁵ *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, trad. Marco Aurélio Nogueira, 6ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

de dados governamentais ou de caráter público. É remédio nitidamente posto em reação ao trauma da então recentíssima experiência ditatorial brasileira, que produzia, e fazia produzir, informações sobre a vida das pessoas, e então as usava para monitorá-las, persegui-las e... torturá-las. Não raro até a morte. Da informação pessoal à tortura. E à morte. Vê-se a importância capital do remédio. Foi feito para dar um basta a abomináveis abusos. Serve a combatê-los na raiz, lá no trato autoritário da informação.

A CF ainda trata das competências, no sistema de Justiça, para processá-lo e julgá-lo.⁴⁶ Atualmente, a Lei 9.507, de 12 de novembro de 1997, **Lei do Habeas Data**, clarifica as hipóteses em que será concedido,⁴⁷ mas todas elas giram em torno disso: informações relativas à pessoa do impetrante. Dessa maneira, o remédio trata apenas uma parte do direito a informações previsto constitucionalmente.

Muito embates se pode entrever nos vetos, e suas justificativas, a partes do projeto que resultaria nesta lei. A promoção da transparência encontrava percalços, é o que depreendo. Mas destaco um aspecto indicativo da mentalidade da época, que entrevejo na ementa do diploma afinal aprovado: “*regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data*”. Note-se que aquela lei de 1997 pretendeu tratar não apenas do processamento da garantia do *habeas data* pela Justiça brasileira, mas teve maior ambição. É metonímica a ementa – toma a parte pelo todo – ao informar que ali se regula, como se fora *in*

⁴⁶ Nos arts. 102, I, “d” e II, “a”; 105, I, “b”; 108, I, “c”; 109, VIII; 114, IV; 121, § 4º, V.

⁴⁷ Quais sejam: “para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público”; “para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo; e “para a anotação nos assentamentos do interessado, de contestação ou explicação sobre dado verdadeiro mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável” (art. 7º, I a III).

totum, “o direito de acesso a informações”. A linguagem revela uma visão ainda estreita de que o direito de acesso a informações quiçá pudesse ser encapsulado em normas de acesso àquelas de interesse particular, como se a outra parte da questão, a do acesso às de interesse coletivo ou geral, pudesse passar como algo secundário, a que coubesse prestar silêncio. Mas já estava lá na CF de 1988 a límpida regra a tutelar o direito de todos a receber dos órgãos públicos “informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral...”.

Fato é que na própria mensagem de veto a preceitos do diploma que culminaria na Lei 9.507/97 já se antevia a necessidade de um novo projeto de lei: “Não há dúvida, porém, de que eventuais imperfeições tópicas não justificam o veto integral. Assim, cabe ressaltar a possibilidade de o Poder Executivo enviar projeto de lei sobre as matérias que carecem de uma disciplina mais precisa.” Ou seja, a luta pela definição do modo de cumprimento da Constituição não parava por ali.

O histórico de produção legislativa em matéria de acesso a informações no Brasil é mesmo prolífico e acidentado, cheio de disputas. A Constituição, com o todos os seus cuidados na previsão de princípios, direitos e garantias, bem como de aspectos relativos ao dever de fornecimento e à responsabilidade pelo seu descumprimento, tem necessitado de muito mais normas e tecnologia jurídica para uma tutela efetiva. Não é tanto de se surpreender. Primeiro porque ela mesma, por vezes, reclamou a necessidade de ulterior regulamentação por lei. Como visto, as informações serão prestadas “...no prazo da lei...” (art. 5º, XXXIII). Outro preceito, p.ex., diz: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (art. 216, § 2º).

Segundo porque, mesmo quando ausentes tais remissões expressas a necessidades de leis, remanescem desafios de construção normativa. Há o desafio

da precisão de conceitos (p.ex., que é informação, e que é informação de interesse coletivo ou geral, ou público?). Há o desafio de delimitação mais precisa de hipóteses (p.ex., “órgãos públicos” responsáveis por fornecer informações são somente os governamentais ou, na verdade, a hipótese alcança também entidades não estatais que tratem de informações de interesse público?). E as hipóteses de exceção à regra geral de amplo acesso (“...ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado...”), que alcance elas têm? Ou seja, quando, como e exatamente por quê uma informação de interesse coletivo ou geral poderá ser qualificada como imprescindível à segurança da sociedade e do Estado? E, nesses casos, este sigilo pode permanecer por quanto tempo? Cabe o sigilo eterno? E haverá hipóteses outras de sigilo, como na questão do sigilo para proteção de dados pessoais? Vida privada, intimidade, honra e imagem, segredos industrial e comercial, sigilos e segredos de justiça, como entram em consideração? Como podem ser identificadas hipóteses de risco a esses valores, e devidamente disciplinas, sem que o princípio geral da publicidade ampla caia por terra?

E quais os requisitos para se revisitar uma classificação de sigilo? Há também o desafio de se definir competências na administração pública (p.ex., quem, exatamente, processará e decidirá os pedidos de acesso dentro da máquina pública, ou classificará informações excepcionalmente como sigilosas?). E há, quiçá sobretudo, o desafio da definição de procedimentos – para pedir, para fornecer, para divulgar ativamente, para recorrer de uma decisão, para analisar o recurso, para classificar, para desclassificar, entre outros). Há que pensar os devidos processos (lembremo-nos de que a futura LAI seria isso, uma lei de procedimentos).

As leis, as administrações públicas e os tribunais têm procurando responder a essas questões, que são muitas e se multiplicam conforme nos aprofundemos

minimamente no assunto. Vamos às leis, agora já no que trazem sobre o acesso a informações de interesse coletivo ou geral.

No plano legislativo destacou-se, pouco tempo após a promulgação da CF de 1988, a chamada **Lei de Arquivos Públicos** (Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991). Foi uma lei importante no enfrentamento desse desafio conceitual, ao definir o que seriam “arquivos públicos” e, inclusive, “privados de interesse público e social”, e disciplinar o acesso às informações neles contidas. E trouxe também um preceito que reafirmava os ditames constitucionais, mas desta feita dando conta de modo mais preciso das potenciais exceções ao direito de acesso: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, *bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas*” (art. 4º, *caput*). Com essa parte final procurou conjugar o direito de acesso estampado no art. 5º, XXXIII, da CF, com outros direitos fundamentais também previstos na Carta Magna, como os do inciso X do mesmo art. 5º, que, como já vimos, potencialmente poderiam levar à necessidade de sigilo, no prazo da lei. Noutra parte, determinou: “É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos” (art. 20, que viria a ser revogado pela Lei 12.527/2011).

E então trouxe os pontos que gerariam mais debates e polêmicas, relacionados aos procedimentos de classificação de documentos como sigilosos e a prazos de sigilo (art. 23, *caput* e §§ 1º a 3º, todos revogados pela futura LAI, que traria as suas próprias disposições sobre esses temas). Dispunha que decreto fixaria as categorias de sigilo a serem obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos”, e admitia sigilos de até 30 anos, prorrogáveis por mais 30, na hipótese de documentos referentes à segurança da sociedade e do Estado, e de até 100 anos na hipótese de proteção da

honra e da imagem das pessoas. Um decreto chegou a admitir renovações por quantidade indefinida de vezes do prazo de sigilo de documentos qualificados como “ultra-secretos”, o que ficou conhecido mesmo como “sigilo eterno”,⁴⁸ desafiando os limites da própria lei então vigente (a Lei de Arquivos Públicos). Tal preceito viria a ser revogado por medida provisória e outro decreto, ambos de mesma data (a Medida Provisória 228 e o Decreto 5.301, de 9 de dezembro de 2004), editados especificamente para dispor “...sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição...”. A medida provisória viria a ser convertida na Lei 11.111, de 5 de maio de 2005, que poderíamos chamar de **Lei de Classificação de Informações como Sigilosas**, destacando-se nela a previsão da instituição, pelo Poder Executivo, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, da **Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas** – uma comissão interministerial – com a finalidade de decidir sobre a aplicação da ressalva ao acesso de documentos (art. 4º), respeitado o prazo máximo de 30 anos, prorrogável por mais 30 (art. 6º). Todos os ditames da Lei de Arquivos Públicos, de 1991, bem como os desta lei de 2005, em matéria de classificação de documentos sigilosos e prazos de sigilo, viriam a ser revogados e substituídos pelas disposições contidas na LAI, de 2011.

O campo das finanças do Estado também veio, e ainda vem, sendo paulatinamente colonizado pela exigência geral de transparência. Um marco foi a edição da **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei complementar 101, de 4 de maio de 2000, a LRF), que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Que seria uma gestão fiscal responsável do Estado brasileiro? A lei o disse: “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a

⁴⁸ Eis o que dizia o § 1º do art. 7º do Decreto 4.553, de 27 de dezembro de 2002: “O prazo de duração da classificação ultra-secreto [que era o prazo máximo de cinquenta anos] poderá ser renovado indefinidamente, de acordo com o interesse da segurança da sociedade e do Estado”.

ação planejada e *transparente*, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas...” (§ 1º do art. 1º).

A LRF também previu “instrumentos de transparência na gestão fiscal”, exigindo sua “ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público”. Incentivou a participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. E preconizou a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

A Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, lançada como **Lei da Transparência**, acrescentou dispositivos à LRF de modo a tornar ainda mais específicas essas exigências de transparência, ditando que os entes da federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações, quanto à despesa, referentes “a todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado”. E, quanto à receita, “o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários” (art. 48-A, I e II, da LRF, incluídos pela LC 131/2009).

Outro marco foi a criação do **Portal da Transparência**, disciplinado pelo Decreto 5.482, de 30 de junho de 2005, para divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da *Internet*. Referido portal deveria servir à veiculação de dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre

outros, dados sobre gastos efetuados por órgãos e entidades federais, repasses de recursos federais a Estados, DF e Municípios, e descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou organizações não-governamentais de qualquer natureza.

Instituiu-se, ainda, o dever de os órgãos e entidades da administração pública federal criarem e manterem, em seus sítios na *Internet*, página denominada de “Transparência Pública” – nasciam as **Páginas de Transparência Pública** – para divulgação de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira. São páginas do tipo, também conhecidas como portais de transparência pública, que viriam a ser adotadas noutras esferas da federação, e foram examinadas para a elaboração deste *Ranking* do **Netacip**.

Como se vê, a paulatina ampliação do paradigma do governo eletrônico no País, *pari passu* à afirmação do paradigma da gestão fiscal responsável, tiveram no valor da transparência administrativa um denominador comum. A criação de um portal de transparência, bem como de páginas de transparência em cada órgão e entidade federais, e a exigência de divulgação de informações cada vez mais específicas relativas à execução orçamentária e financeira, até mesmo em tempo real, foram alguns dos marcos dessa construção normativa.

Mesmo com todos os avanços até então, é inegável que o grande destaque em matéria de promoção do acesso a informações de interesse coletivo ou geral, detidas pela administração pública – o grande divisor de águas – seria mesmo a **Lei de Acesso a Informações** (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011). Tal diploma, também conhecido como LAI, como já apontado, é ainda hoje o principal diploma de concretização do direito fundamental de acesso a informações inscrito no inciso XXXIII do art. 5º da CF (embora não seja o único, como não me canso de assinalar).

É fácil entender o porquê, se considerarmos as suas principais disposições. Em harmonia com a Constituição, a LAI estabeleceu diretrizes voltadas a assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Destaco três: primeiro, a de “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”; segundo, a diretriz da “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações”; em terceiro, a diretriz de “fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública”.⁴⁹

É certo que outras tantas regras da LAI servem a dar ainda maior concretude e efetividade a tais diretrizes, a exemplo da regra crucial de vedação “...a quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”.⁵⁰ Por força dessa regra, ficou proscrita a prática de exigir a declinação dos motivos, pelo eventual interessado, para obter o acesso a informações de interesse público; objetivou-se fazer prevalecer, isto sim, o primado da publicidade. Outro ponto relevante foi a instituição pela LAI de um claro procedimento para pedidos de acesso e para que estes sejam devidamente processados pelas administrações públicas, prestando-se as informações solicitadas, ordinariamente de imediato quando disponíveis, ou, então, em prazo não superior a 20 dias quando não for possível conceder o acesso imediato.⁵¹ Outro ponto decisivo foi a sistematização pela lei de um regramento também claro para as hipóteses e procedimentos de restrição, excepcionalmente, de acesso, via formal classificação de informações como sigilosas, por

⁴⁹ Conforme incisos I, II e IV do art. 3º da LAI.

⁵⁰ Conforme parágrafo 3º do art. 10 da LAI.

⁵¹ Capítulo III da LAI (“Do Procedimento de Acesso à Informação”).

imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado⁵² (substituindo o regramento inaugural das leis de 1991 e 2005). Para além das já citadas, é importante destacar, por fim, outra regra legal voltada a dar efetividade à diretriz da observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção: trata-se da exigência de que, “quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo”.⁵³ Ou seja, para que a publicidade seja efetivamente um preceito geral, até mesmo nas hipóteses de necessário sigilo parcial deve-se cuidar para assegurar o acesso à parte não sigilosa da informação.

Todos esses são regramentos que, conjugados, visam a superar a prática frequente e, como já lembrado, renitente em setores das administrações públicas brasileiras de sigilo, de restrição de acesso, ou de criação de inúmeros obstáculos ao acesso à informação, frequentemente sem maiores justificativas (ou até nenhuma justificativa). Em suma, os dispositivos da LAI vieram para fazer o preceito geral da publicidade das informações de interesse público ser levado a sério, tornando o sigilo, realmente, exceção.

Outros destaques legislativos em matéria de promoção do acesso a informações, ou sobre matérias fortemente articuladas com a questão do acesso, são o **Marco Civil da Internet** (Lei 12.965, de 23 de abril de 2014), a já citada **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais** (Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018), a já citada **Lei Geral das Agências Reguladoras Federais** (Lei 13.848, de 25 de junho

⁵² Capítulo IV da LAI (“Das Restrições de Acesso à Informação”). É de 25 anos, renovável uma única vez, o prazo máximo de restrição de acesso a informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, classificadas no grau “ultrassecreto” de sigilo (art. 24, § 1º, I c/c art. 35, § 1º, III e § 2º).

⁵³ Conforme § 2º do art. 7º da Lei 12.527/2011.

de 2019), e a **Declaração de Direitos de Liberdade Econômica** (Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019), estas duas últimas secundadas pelo **Regulamento da Análise de Impacto Regulatório** (Decreto 10.411, de 30 de junho de 2020), instrumento de grande valor para a transparência administrativa que veio em ambas previsto. São atos que não se dedicam especificamente à transparência pública, mas pinço deles o fundamental na matéria, ou o ponto nevrálgico de conexão com ela.

O **Marco Civil da Internet** estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Ao fazê-lo, dispõe que “a disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção...”, dentre outros, “...do acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos” (art. 4º, II). Além de a disciplina do uso da Internet dever servir à promoção do acesso à informação, inclusive no sentido de viabilizar a participação popular na condução dos assuntos públicos, a própria gestão da Internet no País deve ser transparente. Isto porque uma das diretrizes para a atuação de União, Estados, DF e Municípios no desenvolvimento da Internet no Brasil, segundo o Marco Civil, é o “estabelecimento de mecanismos de governança ... transparente ... e democrática...” (art. 24, I).

A **LGPD** traz um princípio de transparência, com sentido e alcance próprios aos seus fins. Determina que o tratamento de dados pessoais deverá observar a boa fé e, entre outros, o princípio da transparência. Este princípio é definido como “garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial” (art. 6º, VI). Não é direcionado, portanto, apenas à administração pública; é dirigido, isto sim, a toda pessoa que realize tratamento de dados pessoais, sendo o Estado apenas uma delas; mas é interessante notar como tem a mesma essência do princípio da transparência na administração pública. O que se exige praticamente de toda pessoa é

transparência quanto à gestão que faz de dados pessoais, tal como se exige do Estado transparência quanto à gestão que faz dos assuntos de interesse público, do dinheiro público, da propriedade pública – e, também, de dados pessoais.

A LGPD tem, inclusive, um capítulo especificamente dedicado ao “Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público”, no qual exige que tal tratamento seja efetuado “...para atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público”. Fica o tratamento pelo poder público condicionado à indicação do encarregado das operações de tratamento e à prestação de informações sobre hipóteses em que as realiza, a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas. Essas informações devem ser disponibilizadas em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos.⁵⁴ Eis aí, portanto, mais um item da cesta de requisitos de transparência administrativa.

Uma lacuna na LGPD enseja, todavia, preocupação: esta lei não se aplica, entre outras hipóteses, às de tratamento de dados pessoais realizado para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado, e investigação e repressão de infrações penais.⁵⁵ São campos de atuação estatal que a LGPD deixou para serem regidos por legislação específica, mas são justamente alguns dos campos em que a proteção e a gestão adequada de dados pessoais se faz mais necessária para evitar abusos de poder, a julgar pela história do Brasil. Lembremos dos desmandos da ditadura, na manipulação de informações

⁵⁴ Conforme art. 23, *caput* e incisos I e III da LGPD.

⁵⁵ Conforme art. 4º, inciso III, alíneas “a” até “d”.

peçoais, sob um pretexto de segurança nacional. Aliás, são campos sensíveis para a proteção de dados pessoais no mundo.⁵⁶

O tratamento de informações pessoais pelo poder público, em seus mais diversos campos de atuação, tem como visto algumas coordenadas na LGPD (de fora os casos que ficaram imunes a ela). Mas mesmos nesses casos, em que a LGPD se aplica, há problemas e dúvidas relevantes. E há que se conjugá-la com a LAI quando o responsável é o poder público, algo nem sempre lembrado pelos intérpretes (*grosso modo*, digamos que o art. 31 da Lei 12.527/2011, inscrito na seção “Das Informações Pessoais” do capítulo “Das Restrições de Acesso à Informação”, precisa ser lido em conjunto com os arts. 23 a 30 da Lei 13.709/2018, inscritos no capítulo “Da Proteção de Dados Pessoais pelo Poder Público”).

Veja-se a questão da possibilidade de restrição do acesso a informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem prevista na LAI (que leio como uma das exceções ao preceito geral da publicidade ampla). Diz a lei que elas “terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção,

⁵⁶ Em palestra no Largo de São Francisco sobre proteção de dados e novas tecnologias de informação, em 2019, o jurista italiano Mario Losano apresentou interessantes, atualíssimas e preocupantes reflexões sobre o uso intensivo de dados pessoais na estipulação de alvos de drones em novos contextos bélicos (citou particularmente o conflito no Afeganistão). Embora não se referindo especificamente à legislação brasileira, seus vívidos exemplos de novos conflitos bélicos no globo nos remetem ao tema da “defesa nacional”, ao qual alude a nossa legislação de proteção de dados, abstendo-se ela de discipliná-lo. Segundo deparei de Losano, além de desconstruírem as premissas de um direito bélico forjado por tratados e convenções internacionais após a 2ª Guerra Mundial, os novos conflitos estariam envolvendo, especialmente, sistemáticos atentados ao direito fundamental à proteção de dados pessoais. Com o agravante da baixíssima *accountability* acerca do tratamento desses dados na operação de drones. Baixíssima seja porque tecnologias de inteligência artificial embarcadas nesses drones estariam a dificultar a clara identificação de ordens de ataque e cadeias de responsabilidade (por danos a vítimas inocentes), seja porque as tentativas de responsabilização, quando existentes, estariam esbarrando em práticas excessivas de sigilo de informações (p.ex., nos EUA).

a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem”.⁵⁷ Eis o desafio que hoje vivemos no Brasil: a invocação dessa norma, a ensejar a possibilidade de tão longa restrição de acesso, vai por vezes se revelando problemática, inconsistente, feita com desvio de finalidade.

Um problema é a invocação da restrição de acesso sem qualquer evidência de que a intimidade, a vida privada, a honra ou a imagem de alguém poderia ser minimamente arranhada com a disponibilização ou divulgação da informação. Afirma-se que a informação é pessoal (sim, relaciona-se a uma pessoa natural identificada ou identificável, nos termos da LGPD e da LAI), o que é auto-evidente, mas não se apresenta motivação razoável, ou qualquer motivação, para explicar o modo pelo qual a sua disponibilização ou divulgação ao público poderia causar qualquer dano aos direitos à intimidade, privacidade, honra ou imagem do titular. Ou seja, não há preocupação em demonstrar-se minimamente o risco de dano a esses direitos.

Outro problema aparece quando se negligencia a possibilidade de que determinadas informações, embora pessoais, estejam sujeitas a um *interesse público e geral preponderante* na sua divulgação. Mas a LAI reconhecesse esta possibilidade.⁵⁸ Sim, há casos em que a “proteção do interesse público e geral preponderante” autorizará a disponibilização ou divulgação ao público da informação pessoal, independentemente de consentimento do titular. Um deles é emblemático, tendo até orientação fixada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). É o das informações atinentes à remuneração de servidores públicos. Entende o STF ser perfeitamente legítima a exigência de sua divulgação, inclusive atrelada

⁵⁷ Previsão semelhante constava da Lei de Arquivos Públicos (art. 25, § 3º), nesse ponto revogada pela LAI.

⁵⁸ Conforme art. 31, §§ 1º, inciso II e 3º, inciso V da LAI.

à identificação nominal das pessoas beneficiárias.⁵⁹ Deveras, julgou o STF ser legítima a exigência de identificação nominal dos agentes públicos e respectivas remunerações, visto ser tal identificação nominal, ao fim e ao cabo, parte integrante do conjunto de informações de interesse público a serem divulgadas, justamente para que seja viabilizada não só a ampla transparência pública, como também um maior controle social das práticas salariais no Estado brasileiro. Não basta a divulgação de dados anonimizados sobre a remuneração de servidores; é preciso a divulgação da remuneração de maneira nominalmente identificada. Nesse sentido, apreciando o tema 483 da repercussão geral, o Tribunal fixou a tese de que “é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes de seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias”.⁶⁰

Corretíssimo o entendimento. Resta claro que não se pode supor que a mera circunstância de uma informação ser pessoal deflagra a necessidade de que ela seja objeto de sigilo temporário, ou de alguma outra forma de restrição de acesso. A LAI, aliás, ao reconhecer o dever de proteção da informação pessoal ditou que tal proteção poderá ensejar a “eventual restrição de acesso”,⁶¹ mas não sempre e necessariamente a restrição de acesso; esta não é uma consequência automática da circunstância de ser a informação pessoal. E isso não mudou com a LGPD. Antes ao contrário: a publicização de informações pessoais de preponderante

⁵⁹ Ver STF, Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 3.902, rel. Min. Ayres Britto, DJe 30.10.2011, v.u.; e STF, Recurso Extraordinário com Agravo 652.777, rel. Min. Teori Zavascki, j. 23.4.2015, v.u.

⁶⁰ A decisão foi tomada no ARE 652.777. Destaco do voto da Min. Rosa Weber: “...aquilo que se chama âmbito de proteção da privacidade do cidadão fica extremamente mitigado, a meu juízo, quando se trata de agente público...”. Do voto do Min. Marco Aurélio: “...o servidor público não pode pretender a mesma privacidade que tem o cidadão comum”. E do voto da Min. Cármen Lúcia: “...o sigilo é para preservar o próprio serviço público e não os servidores”.

⁶¹ No precitado inciso III do art. 6º da Lei 12.527/2011.

interesse coletivo ou geral é medida encorajada pela diretriz da publicidade como regra, e o sigilo, exceção.

Temo que interpretações da LAI e da LGPD estejam a trabalhar, a meu juízo erroneamente, com a premissa de que haveria uma presunção absoluta de que informações pessoais sob gestão do poder público seriam sempre sigilosas, sem nenhum espaço para demonstrações de um interesse público e geral preponderante na sua divulgação. Creio até ser desejável que tivéssemos maior clareza das hipóteses em que haveria uma presunção (ainda que relativa, isto é, que admitisse prova em contrário em casos concretos) da necessidade de proteção de interesse público e geral preponderante, a justificar – exigir até – a sua divulgação. Sabemos que uma delas, em que já reconhecemos a presença deste interesse preponderante, é a da divulgação da remuneração de servidores públicos. Quais outras existem? Penso existir um campo vasto de informações tratadas pelo poder público passíveis de caracterização como pessoais e, simultaneamente, de interesse público e geral preponderante; é o daquelas informações que, tal como a citada remuneração, ligam-se ao exercício do serviço público. Relacionam-se a agentes públicos agindo nessa qualidade, ao uso de dinheiro público ou ao uso de próprios públicos e outros bens públicos em geral. Podem relacionar-se a pessoas naturais nominalmente identificadas (os agentes públicos ocupantes dos postos de trabalho na administração), mas, exatamente porque também se relacionam ao exercício de funções públicas, ou à gestão do patrimônio público, divulgá-las é meio de promover o controle social da administração pública. É meio de lançar luzes importantes sobre a condução dos assuntos públicos, dos chamados negócios de Estado. É meio de dar ao público conhecer, enfim, o funcionamento da república.

Já a **Lei Geral das Agências Federais** e a **Declaração de Direitos de Liberdade Econômica** merecem destaque em matéria de promoção de transparência administrativa por alguns motivos, mais fortes na Lei das

Agências. Esta traz toda uma nova tecnologia de transparência das políticas federais, ao exigir agendas e planos regulatórios. Também lança luzes sobre o processo de elaboração de atos normativos de interesse geral, na regulação, ao exigir a chamada análise de impacto regulatório previamente à sua publicação. A exigência é reforçada e ampliada, para além das agências reguladoras, para toda a administração pública federal, pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, e veio a ser regulamentada pelo citado **Regulamento da Análise de Impacto Regulatório**. Tais normas demandam do gestor federal a consideração, e explicitação, dos potenciais impactos de suas proposições normativas, antes mesmo de serem adotadas. Aqui a inovação é de relevo análogo ao que tivera a exigência de consulta pública há cerca de duas décadas (lembre-se da regra geral de exigência de consulta pública para a válida produção de quaisquer atos normativos pela agência de telecomunicações, sob a lei de 1997). Afinal, a válida produção de atos normativos, sobretudo os de mais significativo impacto econômico, fica condicionada a um novo mecanismo de radicalização de transparência: a transparência sobre as estimativas de impacto, tão necessária a uma administração pública planejada e responsável (sim, mais responsável porque, uma vez compelida a medir as consequências de suas decisões normativas, tende a afastar-se do improviso, e a permitir o debate sobre a eficiência e a efetividade do seu agir). A divulgação de uma agenda das análises de impacto a realizar também é exigida.

São condicionamentos que se refletem na já aludida exigência de boas e melhores motivações, e, portanto, boa e melhor transparência administrativa. A qualidade da motivação exigida foi reforçada, primeiro, pela **Lei Geral de Processo Administrativo**, que determinou motivação “explícita, clara e congruente” para as decisões tomadas no âmbito da administração pública federal (§ 1º do art. 50). Agora, os detalhes do que seja uma motivação devida são ainda mais pormenorizados pela **Nova Lei de Introdução às Normas do Direito**

Brasileiro (Decreto-lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, com as alterações ulteriores, sobretudo as da Lei 13.655, de 25 de abril de 2018). A motivação das decisões públicas “...demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ..., inclusive em face das possíveis alternativas” (parágrafo único do *caput* do art. 20). Se for uma decisão de invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, deverá “...indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas” (*caput* do art. 21). Interpretações das normas de gestão administrativa devem considerar “...os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados” (*caput* do art. 22). Tudo isso a ser considerado sob pena de a decisão pública não ser válida, por motivação inexistente, inadequada ou insuficiente.

Há mesmo, como se pode observar, um conjunto de considerações a transparecer obrigatoriamente na motivação. Daí a motivação revelar-se (como cedo apontavam os institutos das audiências e consultas públicas, aos quais se soma, mais recentemente, o instituto da análise de impacto regulatório) um grande canal de transparência na gestão pública, culminante de todo um procedimento conducente às decisões estatais, no qual há expectativa – exigência jurídica até – de apresentação de amplas e robustas justificativas.

Diante de todos esses diplomas aqui sobrevoados, é de se observar que o direito brasileiro trilha o caminho de aprofundar as exigências de transparência no processo de tomada de decisões pelos poderes públicos. Não importam apenas decisões transparentes, mas, também, processos decisórios mais transparentes.

Também fica evidente que a valorização normativa da transparência, embora seja fenômeno global, tem mesmo uma construção brasileira, desafios brasileiros, traumas brasileiros, a merecem a nossa atenção. E que as exigências e

reclamos de transparência estão longe de se limitar aos ditames da LAI, se espalhando por muitos outros diplomas.

Em verdade, o desafio de concretização das normas brasileiras sobre transparência administrativa reclama mais do que leis em sentido estrito. Há normas infralegais importantes sobre o tema – múltiplos decretos, portarias, resoluções. Ainda que pensemos por hora só no âmbito federal, poderiam ser mencionadas, p.ex., as normas que estabelecem um novo regramento sobre governança digital, e uma estratégia de governo digital. O paradigma de governo eletrônico, ou governo digital, nas suas múltiplas dimensões, segue em construção no País. Há ainda uma jurisprudência administrativa, um conjunto de interpretações das leis que vai sendo sedimentado pelos órgãos competentes da administração pública. P.ex., há decisões, súmulas e resoluções expedidas pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), órgão interministerial sucedâneo da antiga Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas,⁶² responsável por reavaliar, no âmbito da administração pública federal, a classificação de informações sigilosas como ultrassecretas ou secretas, ou para prorrogar tais classificações, nos termos da lei.⁶³ Detém competência, ainda, para funcionar como quarta instância recursal administrativa para análise de negativas de acesso a informações.⁶⁴

E são necessárias mais do que leis em sentido amplo (agora, no sentido de normas jurídicas de qualquer hierarquia). Deveras, todo o formidável aparato normativo que não cessa de se desdobrar é acompanhado de aparatos

⁶² Prevista na Medida Provisória 228, de 2004, convertida na Lei 11.111, de 2005, mas revogada pela LAI, de 2011.

⁶³ Ver art. 35, § 1º, da LAI.

⁶⁴ Conforme previsto no art. 16, § 3º, da LAI.

tecnológicos e organizacionais. Como aparatos tecnológicos citem-se os portais de transparência – não somente as **Páginas de Transparência** previstas no precitado decreto de 2005, mas ainda outros, como o **Portal dos Convênios** e o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV,⁶⁵ este previsto do Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, e regulamentado por sucessivas portarias interministeriais.⁶⁶ Como aparatos organizacionais, isto é, órgãos da administração pública investidos de competências específicas em matéria de promoção e tutela da transparência pública, são exemplos a supramencionada CMRI e a Controladoria-Geral da União (CGU), esta última um órgão com *status* ministerial no governo federal. A CGU fora originalmente incumbida de monitorar a implementação da LAI, prestar apoio e orientação a órgãos e entidades federais, e atuar como terceira instância recursal administrativa para análise de negativas de acesso a informações.⁶⁷

Mesmo com a existência desses órgãos, uma das críticas à LAI, quando do seu advento, residiu exatamente no fato de que ela não se fez acompanhar de um significativo trabalho de desenvolvimento institucional *prévio* para que os vários órgãos e entidades das administrações públicas, nos vários entes da federação, estivessem bem habilitados a aplicá-la. A lei passou a vigorar e as estruturas

⁶⁵ O acesso é feito pelo sítio: <<https://siconv.com.br/>>. Ali, atualmente sob a denominação de “Plataforma +Brasil”, fica esclarecido ao pé da página que “A Plataforma +Brasil tem por objetivo o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria dos processos de gestão das transferências da União, operacionalizadas por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV”. Acesso em dez./2022.

⁶⁶ Para um histórico sobre a criação do Portal dos Convênios pelo Poder Executivo, sob o influxo de decisões do Tribunal de Contas da União (TCU), ver PAGANI DE SOUZA, Rodrigo, *Controle estatal das transferências...*, 2009, disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-29052013082642/publico/Rodrigo_Pagani_de_Souza.pdf>. Acesso em dez./2022.

⁶⁷ Conforme previsto nos arts. 16 e 41 da LAI.

ordinárias da administração logo se viram incumbidas de mais um significativo plexo de atribuições – p.ex., de receber, processar e responder um número crescente de pedidos de acesso a informações, a tempo e hora, sob as penas da nova lei. Na Faculdade de Direito da USP não foi diferente, como pudemos conhecer, no **Netacip**, em certa ocasião, através do diálogo mutuamente enriquecedor com servidores que acorreram ao núcleo onerados pelas novas demandas e nos deram um vívido testemunho de dúvidas e de busca sincera de respostas adequadas aos mais variados pedidos feitos sob a lei. Por tudo isso é que me parece que pelo País, somente ao longo do tempo é que, já sob a vigência plena da LAI, a organização para o trabalho dedicado ao seu efetivo cumprimento foi sendo desenvolvida.⁶⁸ Uma relevante previsão foi a de elaboração de relatórios anuais de mapeamento da implementação da LAI, a serem remetidos ao Congresso Nacional,⁶⁹ mas que não parecem ter recebido a necessária continuidade.⁷⁰

É importante registrar, noutro giro, que a LAI tem aplicabilidade *nacional*, isto é, estabelece procedimentos com o fim de assegurar o acesso a informações que são aplicáveis *a todos os entes da federação*. Mas esses editam os seus próprios regulamentos de implementação da lei nacional (como faz, p.ex., o Estado de São Paulo, pelo Decreto estadual 58.052, de 16 de maio de 2012), e têm suas próprias iniciativas de promoção de transparência administrativa (que às vezes até

⁶⁸ A LAI previu, isto sim, que no prazo de 60 dias de sua vigência, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal designaria autoridade que fosse diretamente subordinada para, entre outras medidas, assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da lei (art. 40, I).

⁶⁹ Conforme art. 41, IV, da LAI.

⁷⁰ Em página do governo federal, encontram-se disponibilizados os relatórios anuais de mapeamento da implementação da LAI de 2013 até 2017, mas não os eventualmente produzidos depois disso. Confira-se: <<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/relatorios-dados/mapeamento-da-implementacao-da-lai>>. Acesso em dez./2022.

antecedem, historicamente, a LAI). Isso denota a amplitude ainda maior do trabalho de construção normativa para a implementação da ampla transparência, que é uma tarefa de todos os entes da federação brasileira, cada qual aportando peculiaridades à própria disciplina do tema.

E há mais achados neste sobrevoo. Mesmo diante de um esplêndido arcabouço normativo já concebido, ele mesmo, para dar concreção a outras normas, de cunho mais abstrato, como o princípio geral da publicidade e o direito fundamental de acesso, existe mais trabalho normativo por ser feito – os tais desdobramentos e aperfeiçoamentos. Um deles é o trabalho de aperfeiçoamento da disciplina do tema das informações pessoais custodiadas pela administração pública que tenham um interesse público e geral manifestamente preponderante na sua divulgação – como os problemas supradescritos, de intelecção da LAI com a LGPD (e a Constituição), evidenciaram. P.ex., dados que, embora também relativos a pessoas naturais nominalmente identificadas, relacionem-se claramente ao exercício de funções públicas, ao uso de dinheiro público, ou do patrimônio público em geral, em princípio merecem divulgação, como apontei. O caso da divulgação nominalmente identificada da remuneração de servidores públicos na *Internet* é ilustrativo da importância do assunto. Mas não é o único. Outros poderiam ser levantados e até enumerados por novas normas que organizassem a disciplina do tema, de forma clara, e, assim, a proteger os avanços republicanos propiciados pela transparência ampla de ataques radicados na invocação, com desvio de finalidade, da proteção a dados pessoais. Que a proteção de dados pessoais custodiados pelo poder público fique realmente para os casos em que se justifique, sem comprometer a república.

Outra constatação: evoluímos, em 30 anos, na construção de um sistema de classificação de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; mas é justo indagar se as outras hipóteses legais e constitucionais de eventual sigilo, deixadas à margem desse sistema, mereceriam

subordinar-se a ele, ou a algum outro sistema de classificação com cuidados e garantias análogos, típicos de um devido processo. Aqui percebo que a nossa abordagem normativa é mais uma vez metonímica, porque toma a parte final do inciso XXXIII do art. 5º como se fora o todo no campo do sigilo (com um pequeno “aceno” à questão do eventual sigilo de informações pessoais para proteção da intimidade, vida privada, honra e imagem). É metonímica e insuficiente como o fora, um dia – aponte-i linhas atrás – a noção de que parte do direito de acesso a informações, aquela atinente a informações de interesse particular, supostamente compreenderia esse direito *in totum*, quando na verdade ela mal tocava o vasto potencial desse direito, consistente no acesso a um manancial de informações de interesse coletivo, fundamental a uma cidadania plena.

No campo do orçamento e das finanças públicas, do qual vimos no passado, com a LRF, grandes impulsos para uma mais ampla transparência, hoje lutamos no País contra o que se convencionou chamar de “orçamento secreto”. Há demanda por construções normativas mais republicanas e transparentes do que as postas em prática nos últimos tempos, pelas chamadas “emendas de relator”.

Outras demandas despontam no horizonte: ao lado do acesso à informação, precisaremos disciplinar o *combate à desinformação*? Qual será o papel do Estado diante do desafio premente, de toda a sociedade, de reconstrução, ou reinvenção, de uma esfera pública mais sadia, “...esse espaço social gerado pela comunicação...”, “...essa esfera que trata, entre outros assuntos, dos destinos comuns de uma sociedade em seu sentido político mais elevado...”, e que, no entanto, hoje parece implodida pelas plataformas sociais, que não têm essa

vocação política, mas sim uma vocação fundamentalmente econômica?⁷¹ Sim, estas plataformas sociais, o que elas essencialmente são, revela-o, com a clareza que lhe é habitual, o **Prof. Eugênio Bucci**, grande colaborador para o desenvolvimento do pensamento crítico no **Netacip**:

“Basta olharmos para as tão incensadas plataformas sociais: se elas aglutinam multidões, não o fazem porque têm uma vocação virtuosa de oferecer painéis racionais para a resolução de problemas de ordem pública, mas simplesmente por uma estratégia do capital: trata-se de uma operação voltada a mobilizar sujeitos por meio de paixões e pulsões para, em seguida, extrair deles olhar e dados pessoais, dois fatores que concentram valor econômico. As plataformas sociais, portanto, constituem um fenômeno de natureza econômica (superindustrial) e, num segundo plano, um efeito de natureza cultural e política.”⁷²

Como forjar a nova esfera pública, em que não grasse a desinformação? Novas normas serão necessárias?

Em suma, há campos vazios, incêndios, e até belos edifícios, que podem ser vistos de cima num voo de pássaro sobre a experiência brasileira com normas de transparência pública. O que fazer com tudo isso será obra da nação brasileira. A luta por nutrir este compromisso fundamental com a república, preservá-lo, animá-lo e desenvolvê-lo segue premente.

⁷¹ São excertos de Eugênio BUCCI, *A superindústria do imaginário: como o capital transformou o olhar em trabalho e se apropriou de tudo que é visível*, Belo Horizonte, Autêntica, 2021, pp. 53 e ss., em que o Prof. Titular da Escola de Comunicação e Artes da USP traz reflexões sobre a noção de esfera pública no pensamento do filósofo alemão Jürgen Habermas, e aponta a existência de uma “gênese material da esfera pública”, isto é, de uma vocação na origem para atender demandas do mercado.

⁷² Idem, p. 56.

3. A importância deste *ranking* de transparência administrativa

Tenho a esperança de que aparatos normativos, organizacionais e tecnológicos do Estado para os fins de promoção e tutela da transparência administrativa sigam impulsionando o fortalecimento de uma cultura de transparência. Estamos melhores do que há trinta anos, apesar dos desafios atuais e do muito ainda por fazer.

O principal desafio segue sendo o da efetividade das normas. E este não se enfrenta apenas pela elaboração de mais normas, mas também por outros métodos, como avaliações de impacto, mapeamentos de implementação, diagnósticos (seja qual for a denominação para o estudo da efetividade).

É justamente diante do problema da efetividade ou eficácia do direito que se faz útil a existência de um *ranking* sobre transparência administrativa, como o que ora vem a lume. O exame comparativo do atendimento, ou não, aos objetivos, aos ditames normativos de transparência, por distintas administrações públicas, permite um diagnóstico dessa efetividade. Ajuda a medi-la. E a partir desse diagnóstico, ajuda a que aprendamos maneiras de incrementá-la.

Penso que o valor de um *ranking* de transparência como este que ora se apresenta reside, sobretudo, em servir a este aprendizado. O seu principal valor é mesmo pedagógico. Em duas dimensões.

Primeiramente, serve a que as melhores práticas de transparência, adotadas por aqueles entes que se encontram no topo do *ranking*, sejam buscadas, aprendidas e adotadas pelos demais interessados. Serve, em outras palavras, a aprendizados institucionais de boas práticas de transparência administrativa, à medida que os menos ranqueados possam buscar melhorias, até mesmo através do conhecimento do que fazem os mais ranqueados. Enfim, serve a estimular aprendizados e aperfeiçoamentos institucionais.

E aqui vale reforçar o alerta de que este *ranking* não teve por escopo colher e reunir evidências sobre eventuais descumprimentos de leis para servir à apuração de responsabilidades. Tal demandaria, por óbvio, investigações e análises ainda mais profundas de cada caso. A intenção foi mesmo ranquear a partir da experiência dos estudantes na visita metódica aos *sites*, tendo em vista esse propósito de estimular possíveis melhorias.

A segunda dimensão pedagógica do *ranking* reside no seu próprio processo de elaboração. Foi feito por estudantes de direito, sob a supervisão direta dos monitores e coordenação de nós professores, todos em diálogo com especialistas e outros colaboradores voluntários. E isso tem um valor pedagógico em si. Com isso quero dizer que o próprio engajamento desses estudantes nessa pesquisa tem impacto na sua formação, no tipo de olhar que desenvolvem sobre o direito e o seu papel enquanto futuros profissionais do direito. Na verdade, é o tipo de trabalho que lhes estimula a enxergar mais do que o direito, aquilo que linhas atrás já chamei de *fenômeno jurídico*. Não são apenas as normas postas que precisam estudar, mas as normas na sua interação com a realidade social – quer estejam sendo elaboradas (em estado de luta, debate, negociação), quer sendo aplicadas (ou não aplicadas, sabotadas, mal aplicadas, etc.). São estudantes que, para além da mais antiga e tradicional discussão sobre a validade das normas, viram-se expostos à investigação e à discussão do plano da sua efetividade. Com alguma noção da paulatina construção normativa sobre transparência, dos problemas enfrentados, dos interesses em jogo (buscada por meio da oitiva de especialistas convidados, pelo estudo da história normativa, pelo contacto com a teoria, pela reflexão crítica e debate sobre tudo), foram convidados a, indo ainda mais a fundo, criarem e lapidarem um método de mensuração de efetividade.

Isto é de certa forma inovador nas práticas de ensino jurídico no Brasil. Na nossa cultura de ensino do direito, ainda sobram estudos sobre a legalidade ou a constitucionalidade desta ou daquela norma (os quais, insisto, seguem

importantes), mas ainda pouco nos dedicamos à compreensão do fenômeno jurídico na sua inteireza, o que envolve o desafio de perceber interesses reais, disputas e conflitos subjacentes, medir impactos sociais. Consequentemente, pouco temos a dizer sobre problemas de efetividade. E nossas contribuições na construção de normas tendem, salvo honrosas exceções, à mediocridade. Isso vem mudando, felizmente. Alinho-me aos que estão convencidos de que o ensino jurídico do século XXI precisa estar mais atento ao fenômeno da produção do direito para a geração dos impactos desejados e para a avaliação desses impactos.⁷³ Na proposta do **Prof. Joaquim Falcão** – jurista e conselheiro da Transparência Internacional Brasil – em seminário sobre ensino jurídico que promovemos nas Arcadas, precisamos estudar mais “...a genérica das leis (das normas em sentido amplo)”. Defendeu:

“Trata-se de identificar e compreender de onde e como surgem as normas. Quaisquer. Sejam legislativas, regulatórias ou mesmo sentenças judiciais. [...] Quem participa deste processo pré-normativo? Que processo é este? [...]

Normas são decisões que resultam de acordos e desacordos, negociações sociais. De líquidos e moventes pactos sociais. [...]

Temos que analisar pelo sócio-microscópio as lâminas dessas águas. Quais os interesses socioeconômicos ou culturais em jogo? Quais atores e líderes? Quem influencia quem no Congresso, tribunais ou agências regulatórias? Como ocorre essa influência? A que grupo, classe, beneficia ou prejudica? Qual a publicidade

⁷³ Nessa linha ver os ensaios de Joaquim FALCÃO, “Ensino jurídico líquido e movente”, e Felipe DE PAULA, “O processo de elaboração normativa na nova agenda do ensino jurídico”, em coletânea que organizamos a partir da Comissão de Graduação da Faculdade de Direito da USP: Maria Paula DALLARI BUCCI e Rodrigo PAGANI DE SOUZA (orgs.), *O ensino jurídico no bicentenário da independência*, São Paulo e Belo Horizonte, Ed. D’Plácido, 2022. Disponível em: <https://direito.usp.br/pca/arquivos/d708e204d4c9_livro-ensino-juridico-no-bicentenario-maria-paula-dallari-bucci-e-rodrigo-pagani-orgs-2022-1.pdf>. Acesso em dez./2022.

necessária, a transparência, os segredos copulados, as vozes veladas veludosas vozes?

A genética é fase, espacial e temporal, pré-jurídica. Jurígena. É a fonte que produz, organiza, viabiliza e transforma interesses em normas jurídicas ou não. E deságua na legalidade. Na democracia, diríamos, no estado de direito. [...]

Por isso, discordo da expressão de que os profissionais do direito são ‘operadores do direito’. Somos mais. Somos também criadores do direito.”⁷⁴

Arrematou, agora com a defesa de mais avaliações – ei-lo, o *Ranking* – da eficácia das leis. Por algumas razões:

“A averiguação da eficácia é o que distingue uma constituição de uma ideologia pseudodemocrática. Não são poucos os que acreditam que uma ineficácia permanente, se não em seu todo, mas em grandes partes e em grandes momentos e temas, é intencional. Vende o que não entrega. Fraude à maioria dos eleitores. Constitucionaliza a desigualdade e, inclusive, a discriminação, seja de raça, de gênero ou de sexo, por exemplo. Como lembra Marco Gomes, presidente da Transparência Internacional Brasil.

Na avaliação da eficácia das normas, o desafio é a avaliação da sua eficácia coletiva. Alguns países, depois de alguns anos, são obrigados a rever a eficácia de suas novas leis. Se a lei ‘pegou’ ou ‘não pegou’. Se atingiu seus objetivos ou não. [...] Esta avaliação, por sua vez, exige um instrumental metodológico empírico, que não é pesquisado nem ensinado na grande maioria das faculdades.”⁷⁵

⁷⁴ Idem, pp. 49-50.

⁷⁵ Idem, p. 55.

Não se trata de desmerecer ou de qualquer modo negligenciar o problema da validade, mas sim de ampliar a visão dos estudantes e, assim, formar profissionais mais habilitados a contribuir positivamente nos debates sobre a construção de normas e a avaliação de seus impactos. Nesse sentido, os pesquisadores do **Netacip** puderam experimentar um desafio novo e importante. Creio que isto possa fazer certa diferença no repertório que adquiriram, tanto de habilidades como de compreensão de seu potencial como profissionais do direito.

13. Agradecimentos

Este trabalho é fruto não apenas do esforço dos alunos, monitores e professores coordenadores que o executaram, sendo também resultado do acúmulo de experiência e conhecimento ao longo de todos os anos de atividade do NETACIP desde a sua fundação, em 2016.

Assim, agradecemos a todos e todas que participaram do NETACIP e contribuíram para que tivéssemos as ferramentas para realizar a análise aqui apresentada. Em especial, agradecemos aos alunos de todas as turmas passadas do NETACIP, quais sejam:

1. Turma do 1º semestre de 2016: Marc Bujnicki Zabliith; João Vitor Ogata Kodama; Carla Belandrino Rusig; Patrick Moreira Nogali; Caio Augusto Ciraulo; Lucas Aluísio Scatimburgo Pedroso; Rodrigo Alves de Souza e Araújo; Luisa Tassinari Silva; Leonardo Thomaz Pignatari; Maria Laura Felix de Souza; Maurício Antunes Domingos; Orlando de Souza Padeiro Filho;

João Felipe Bezerra de Assis; Tarcisio Milhomem Tamanini;
Katia Cristina Faria Fernandes.

2. Turma do 2º semestre de 2016: Patrick Moreira Nogali; Guilherme Siqueira de Carvalho; Lucas Aluísio Scatimburgo Pedroso; Maria Gabriela Guiotti Marroni; Maria Luciano; Marcelo Augusto Spinel de Souza Cargano; Rodrigo Alves de Souza e Araújo; Fabio Akira Nakama; Conrado Valentini Tristão; Leonardo Thomaz Pignatari; Luísa Carolina Aki Toyoshima; Maria Laura Felix de Souza; Patricia Mattos; Daiane Domingues Oliveira; Gustavo Celeste Ormenese; Pedro Francisco Moura Vormittag; Gabriel Prétola; Beatriz Amorim Franchi; Bárbara Nóbrega Feitosa; Carlos Galuban Neto; Carlos Talaveira Valentini Tristão; Marcella Gomes Puppio; Leticia Marangoni Asperti; Giovanna Santos Ferreira; Felipe Gardelino Savino; Matheus Urbano Santana de Queiroz.
3. Turma do 1º semestre de 2017: Marcelo Augusto Spinel de Souza Cargano; Leonardo Thomaz Pignatari; Raquel Oliveira; Isabela Martins Gonçalves; João Felipe Bezerra de Assis; Thamires Luiza Lemos Pratt da Silva; Paulo Aluizio Jacob Simas; Lucas Santinho Faria; Patricia Mattos; Natália Maria Pereira Godoy.
4. Turma do 2º semestre de 2017: Leonardo Thomaz Pignatari; João Vítor Pinho Mileo; Thamires Luiza Lemos Pratt da Silva; Paulo Aluizio Jacob Simas; Willian Lessa Novaes Frontaroli; Patricia Mattos; Rafael De Marchi Santos; Thauana Silveira Kodama; Rafaela Nunes Pereira; Joel Bonetto; Paulo José Domingues Filho; João Pedro Massafera de Oliveira; Júlia Rodrigues Silva.

5. Turma de 2019: Alexandre Barci de Moraes; Bianca Medeiros Antonangeli; Bruno da Cunha de Oliveira; Eduarda Fadul Vilela; Eduardo Caruso Barbosa Pacheco; Eduardo Pedroni Barel; Gabriel Damianovich; Gabriel Tristao de Carvalho; Gregorio Oliveira Neto; Guilherme Anselmo de Moraes; Gustavo Luiz Vieira; Henrique Sabino de Mattia; Ian Luz Araujo; João Pedro Drumond; João Victor Rozental Leal; Luiz Henrique Vila Nova Ferreira; Murilo Guirao Souza; Nicole Mendes; Nicollas Guilherme Mota Gerardi; Pedro Evans Barbati; Rafael de Oliveira Monteiro; Rebeca Olivia dos Santos; Richard Batista de Paiva; Thiemy Otsu Sogame; Yuri Marcelo I. de Oliveira.

Além disso, ao longo de todas as suas edições (2016, 2017, 2019 e 2021), o NETACIP teve o prazer de receber as contribuições de participantes convidados, todos dotados de notável expertise teórica e prática no tema da transparência e da comunicação de interesse público, cujas exposições enriqueceram sobremaneira o debate acadêmico e forneceram ideias de grande valia para o aprimoramento das atividades do núcleo de estudos, principalmente no robustecimento do conceito do Ranking de Transparência Pública.

Assim, também agradecemos intensamente aos docentes e profissionais que proferiram palestras no âmbito do NETACIP desde a sua fundação, por terem nos agraciado com o seu conhecimento e contribuído com o enriquecimento do nosso arcabouço teórico para a realização das pesquisas. São eles:

1. **Prof. Eugênio Bucci**, da Escola de Comunicação e Artes – ECA da Universidade de São Paulo – USP, pelas palestras proferidas nas edições de 2016, 2017 e 2021.

2. **João Roberto Vieira da Costa**, ex-Secretário de Comunicação de Governo da Presidência da República, pelas palestras proferidas nas edições de 2016, 2017 e 2021.
3. **Prof. Mario Losano**, da Universidade de Milão, pela palestra proferida na edição de 2019.
4. **Prof. Rafael Valim**, Diretor do Instituto para a Reforma das Relações entre Estado e Empresa - IREE, pela palestra proferida na edição de 2019.
5. **Patrícia Roedel**, Diretora do LabHacker, órgão de inovação da Câmara dos Deputados, pela palestra proferida na edição de 2019.
6. **Prof. Rubem Miranda**, da Universidade de Compostela, pela palestra proferida na edição de 2017.
7. **Prof^a. Odete Medauar**, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, pela palestra proferida na edição de 2016.
8. **Prof^a. Juliana Bonacorsi de Palma**, da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas – FGV, pela palestra proferida na edição de 2016.
9. **José Roberto Toledo**, um dos fundadores da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – Abraji, pela palestra proferida na edição de 2016.
10. **Prof. Vitor Souza Lima Blotta**, da Escola de Comunicação e Artes – ECA da Universidade de São Paulo – USP, pela palestra proferida na edição de 2016.
11. **Gustavo Ungaro**, ex-Ouvidor Geral do Estado de São Paulo, pela palestra proferida na edição de 2016.
12. Assistentes acadêmicas **Eloíde Araújo Carneiro** e **Rosana Midori Yachimori Hashimoto**, da Faculdade de Direito da

Universidade de São Paulo – USP, pela palestra proferida na edição de 2016.

13. Pesquisadora **Débora**, do PROLAN, pela palestra proferida na edição de 2016.